

N° 626

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la **défense européenne**,*

Par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
AVANT-PROPOS	11
PREMIÈRE PARTIE - L'UNION EUROPÉENNE COMME SECOND PILIER DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : UN TOURNANT HISTORIQUE POUR ASSURER LA SÉCURITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS.....	15
I. LA PRISE EN CHARGE PAR LES PAYS EUROPÉENS DE LEUR PROPRE DÉFENSE : UNE AMBITION NÉCESSAIRE	15
A. UNE RÉALITÉ : LE RÔLE DES ÉTATS-UNIS DEMEURE PRÉPONDÉRANT DANS LA DÉFENSE DU CONTINENT EUROPÉEN	15
1. <i>La lente gestation d'une défense européenne ne remet pas en cause le rôle prépondérant des Américains</i>	<i>15</i>
a) <i>La naissance d'une défense européenne... ..</i>	<i>16</i>
b) <i>... n'a pas remis en cause le rôle prépondérant de l'OTAN... ..</i>	<i>18</i>
c) <i>... ni le rôle des États-Unis comme partenaire de la défense de l'Europe</i>	<i>21</i>
2. <i>Une réalité que la France doit prendre en compte malgré sa singularité en Europe.....</i>	<i>25</i>
a) <i>La fin de l'« exception française » à l'OTAN</i>	<i>25</i>
b) <i>Autonomie stratégique et dissuasion nucléaire</i>	<i>26</i>
B. LE « PARTAGE DU FARDEAU », UNE NÉCESSITÉ POUR LES EUROPÉENS	29
1. <i>Le rôle historique des États-Unis en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale.....</i>	<i>29</i>
2. <i>La stabilisation n'est pas encore un réarmement.....</i>	<i>32</i>
3. <i>L'Europe n'est qu'au début de sa remontée en puissance militaire</i>	<i>34</i>
II. L'UE, ACTEUR MAJEUR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : UN NOUVEAU PALIER EN PASSE D'ÊTRE FRANCHI	35
A. L'ÉMERGENCE DE L'UE COMME ACTEUR MAJEUR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE.....	36
1. <i>Le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune.....</i>	<i>36</i>
a) <i>Le renforcement institutionnel de la PESC/PSDC</i>	<i>36</i>
b) <i>La Coopération structurée permanente : le réveil de la « Belle au bois dormant »</i>	<i>39</i>
c) <i>L'article 42 paragraphe 7, incursion de l'UE dans la défense collective du continent ?</i>	<i>41</i>
2. <i>Un déclin paradoxal des missions et opérations</i>	<i>43</i>
a) <i>Des missions civiles et militaires</i>	<i>43</i>
b) <i>Une relance nécessaire</i>	<i>44</i>
c) <i>Le cas de l'opération Sophia</i>	<i>46</i>
B. LE FONDS EUROPÉEN DE LA DÉFENSE : UN TOURNANT MAJEUR À CONFIRMER.....	47
1. <i>Les raisons et le contexte de la création du Fonds européen de la défense</i>	<i>48</i>
a) <i>Les raisons politiques de la création du FEDef.....</i>	<i>48</i>
b) <i>Les raisons économiques de la création du FEDef</i>	<i>49</i>
c) <i>La nature révolutionnaire du FEDef.....</i>	<i>50</i>
2. <i>La préfiguration du FEDef : le PADR et le PEDID</i>	<i>50</i>
a) <i>L'action préparatoire sur la recherche en matière de défense</i>	<i>50</i>

b) Le PEDID, préfiguration du volet R&D du FEDef	51
3. Le FEDef, une action capacitaire sur le moyen terme	53
4. L'indispensable préférence européenne	54
a) L'argent des contribuables européens	54
b) La réaction négative américaine n'est pas justifiée	55
c) Le cas du Royaume-Uni	57

SECONDE PARTIE - LOIN DE L'OBJECTIF UTOPIQUE D' « ARMÉE EUROPÉENNE », UNE DYNAMIQUE QUI DOIT DEMEURER FLEXIBLE ET PRAGMATIQUE.....59

I. DEUX GRANDS PARTENAIRES INCONTOURNABLES : LE ROYAUME-UNI ET L'ALLEMAGNE.....59

A. ASSOCIER LE ROYAUME-UNI, UN PARTENAIRE VITAL	59
1. Un contexte marqué par les incertitudes du Brexit	59
a) Un saut dans l'inconnu ?	59
b) Une modification des équilibres au sein de l'UE	60
2. Des modalités d'association « créatives » à imaginer	61
a) Le Royaume-Uni doit être associé aussi étroitement que possible à la défense européenne.....	61
b) Une coopération bilatérale structurante pour la défense européenne	63
B. L'ALLEMAGNE, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE	65
1. L'Allemagne et la défense, une question complexe	65
2. Le rôle naturel de l'Allemagne dans la défense européenne	66
3. L'obligation de surmonter les difficultés de mise en œuvre du partenariat franco-allemand.....	67
a) Les symboles forts de l'amitié franco-allemande	67
b) Un contexte transformé par le Brexit	67
c) Un partenariat relancé autour de grands projets capacitaires : le SCAF et le MGCS	68
d) Une mise en œuvre difficile.....	69
e) Est-il possible de réconcilier les conceptions française et allemande de la défense ?	71

II. DE GRANDS PARTENARIATS STRATÉGIQUES À DÉVELOPPER72

A. L'ITALIE, UNE RELATION BILATÉRALE À CONSOLIDER.....	72
1. De nombreux points communs.....	72
2. Des domaines d'excellence variés	73
a) Un engagement significatif dans les opérations extérieures.....	73
b) Une marine indispensable à la sécurité de la Méditerranée	73
c) Un acteur important de la BITDE	74
B. LA BELGIQUE : UN PARTENARIAT EXEMPLAIRE	74
C. LES PAYS-BAS : UN FORT POTENTIEL DE COOPÉRATION.....	76
1. Un partenaire important de la défense européenne.....	76
2. Des armées très intégrées au sein de coopérations bilatérales	77
D. LA POLOGNE, UNE SENSIBILITÉ DIFFÉRENTE À DES PRÉOCCUPATIONS COMMUNES.....	78
1. Le souci de préserver le lien transatlantique	79
2. Les prémices d'un réveil stratégique ?	79

3. Développer la coopération militaire avec la Pologne.....	80
E. L'ESPAGNE : DE NOMBREUSES COOPÉRATIONS.....	80
1. Un partenaire incontournable	80
2. Un partenaire tourné vers le Sud	81
3. Des coopérations franco-espagnoles.....	82
III. DES INITIATIVES DONT LA COHÉRENCE D'ENSEMBLE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	82
A. UNE MULTITUDE D'INITIATIVES QUI TÉMOIGNENT DU DYNAMISME DE L'IDÉE DE DÉFENSE EUROPÉENNE.....	83
1. Des sous-groupes régionaux multiples	83
a) Des coopérations entre pays voisins : l'exemple de la Roumanie	83
b) Une mosaïque d'initiatives	84
2. Quelle force de réaction rapide pour l'Europe ?	85
a) Des tentatives multiples	85
b) L'Initiative européenne d'intervention	87
3. Deux exemples de mutualisation des moyens.....	88
a) Le partage de moyens de transport aérien.....	88
b) Le partage de renseignement satellitaire	90
B. QUELQUES PISTES POUR AMÉLIORER LA COHÉRENCE D'ENSEMBLE	91
1. L' « armée européenne », un projet utopique, voire contreproductif	91
2. De possibles améliorations de l'existant.....	92
a) Un nouveau traité de défense et de sécurité européen ?.....	92
b) Des éléments de rationalisation possibles	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	95
EXAMEN EN COMMISSION.....	97
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	113
ANNEXE 1 - MISSIONS ET OPÉRATIONS DE LA PSDC	119
ANNEXE 2 - PROJETS CSP.....	123
ANNEXE 3 - ENGAGEMENTS DES ÉTATS PARTICIPANT À LA CSP.....	129
ANNEXE 4 - PRINCIPAUX SIGLES.....	133

SYNTHÈSE

Les pays européens ont tous à cœur de préserver ce bien commun de la construction européenne qu'est la paix : **évitons de passer à côté de l'opportunité historique qui s'offre à l'Europe de renforcer sa défense**, à cause de maladresses, d'incompréhensions ou de mésententes qui ne sont pas à la hauteur des enjeux.

À l'issue d'un travail de six mois, de dizaines d'auditions et de déplacements dans sept pays européens¹, nous avons observé que **la défense européenne est sans nul doute en train de se construire, non pas comme un grand dessein structuré, encore moins sous la forme d'une « armée européenne », mais par des réalisations progressives, cumulatives et protéiformes**. Les conclusions de ce rapport sont le fruit d'une écoute attentive des analyses et besoins de nos partenaires.

La défense européenne repose aujourd'hui sur les deux piliers que sont l'OTAN et l'UE. Elle a besoin du soutien de l'opinion afin de se construire avant d'y être contrainte par une crise majeure :

1. À l'exception notable de la France et du Royaume-Uni, l'Europe a renoncé, au cours des dernières décennies, à assurer sa défense. Depuis la fin de la Guerre froide, cette défense est assurée pour l'essentiel par l'OTAN, donc par **les États-Unis, dont les dépenses spécifiquement consacrées à la défense de l'Europe sont estimées à 35,8 Md\$, soit un peu moins que le budget de défense de la France**. Ces dépenses financent notamment la présence de **68 000 personnels** issus des cinq composantes de l'armée américaine. Les États-Unis assument **un rôle majeur, s'agissant des capacités nucléaires stratégiques et tactiques de l'OTAN**.

La France joue un rôle moteur en matière de défense dans l'Union européenne. Il est impératif qu'elle renforce son **implication au sein de l'OTAN**, qu'elle a réintégrée en 2009 à l'exception du Groupe des plans nucléaires. Depuis cette décision, le poste de Commandant suprême allié Transformation (SACT) est attribué à un général français. La France dispose à l'OTAN **d'une position centrale pour équilibrer les approches**. La France est de plus en plus écoutée à l'OTAN où **elle a gagné en crédibilité** du fait de sa participation à la présence avancée renforcée (EFP) mais aussi grâce à sa compétence opérationnelle démontrée dans les OPEX. Elle est donc bien placée pour plaider pour un renforcement de la défense européenne, non pas contre les États-Unis mais avec eux. Chacun peut comprendre, de part et d'autre de l'Atlantique, que cela implique un processus d'autonomisation stratégique et un rééquilibrage des relations.

¹ Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni.

Mais il nous faut aussi être fermes : **la défense de l'Europe ne s'achète pas avec des contrats d'équipement** ; ce serait contraire aux valeurs qui fondent, depuis deux siècles, l'exceptionnalité de la relation transatlantique. La solidarité euro-américaine doit être inconditionnelle car elle vise à défendre des valeurs, une civilisation. La préservation et le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) sont un volet incontournable du processus d'autonomisation.

2. Les termes d'« autonomie stratégique » ou d'« armée européenne » ne doivent pas être employés à la légère : **ces termes inquiètent nos partenaires** car ils engendrent la crainte qu'une protection jugée effective, celle de l'OTAN, ne soit progressivement remplacée par un dispositif encore mal défini et que la peur d'un désengagement américain virtuel ne finisse par entraîner un désengagement américain réel. Beaucoup d'incompréhensions avec nos partenaires européens proviennent d'ailleurs de **divergences linguistiques et sémantiques** : nous employons des expressions ambiguës, ou supportant mal la traduction, auxquelles chacun attribue une portée différente. Ainsi la France a longtemps parlé d'« Europe de la défense », expression intraduisible, auquel il convient de préférer celle de « défense européenne », plus proche aussi de ce que souhaite la majorité des pays européens.

Il faut travailler à renforcer la compréhension mutuelle, pour créer les conditions d'une interdépendance accrue, qui est le prix à payer par chacun pour la construction d'une défense européenne. Cette confiance passe aussi par le **respect à long terme des engagements pris**.

3. **L'opinion européenne se scinde aujourd'hui schématiquement en trois groupes** : les Européens inquiets de la menace venue de l'est de l'Europe (la Russie), ceux qui sont davantage préoccupés par l'instabilité venue du sud (l'Afrique et le Moyen-Orient) et, enfin – et cela concerne probablement une partie importante de l'opinion – ceux qui ne se sentent concernés par aucune menace. Il est urgent de dépasser ces clivages et de **créer un choc dans l'opinion**. Il revient aux gouvernements européens d'informer l'opinion des **réussites de l'Union européenne** dans le domaine de la sécurité et de la défense, d'expliquer le continuum sécurité-défense, de mettre en valeur les forces de l'Europe plutôt que, toujours, ses faiblesses, et de **s'efforcer de faire avancer la défense européenne avant d'y être contraints par une crise majeure** qui nous ferait prendre conscience, trop tardivement, de la gravité des enjeux.

12 propositions principales :

1. Pour conforter les engagements de chacun des pays et forger les éléments d'une défense européenne à partir des initiatives existantes, travailler à la rédaction collective d'un **Livre blanc européen de la défense**, chaînon actuellement manquant entre la Stratégie globale de l'Union européenne, les processus capacitaires et les dispositifs opérationnels existants.

2. Créer les conditions d'une **plus grande visibilité des enjeux de défense au sein des institutions européennes** : DG défense et espace, voire création d'un poste de Commissaire européen ou d'adjoint au Haut-Représentant dans ces domaines, reconnaissance d'une formation « défense » du Conseil (qui se réunit aujourd'hui sur les questions de défense en format « affaires étrangères »).

3. Multiplier les **échanges et les dispositifs de formation** ainsi que les **exercices interarmées** à l'échelle européenne, essentiels à la construction d'une culture stratégique commune : au niveau militaire, la France doit participer au dispositif **d'Erasmus militaire**, créer une session européenne, sur la base de l'Institut des Hautes études de défense nationale (IHEDN) afin de développer une **vision stratégique commune des futurs décideurs**. Augmenter progressivement la capacité d'accueil dans les écoles de guerre afin de **faciliter la formation commune des officiers**. Sur le plan politique, intensifier les contacts avec nos partenaires européens, par exemple en mettant en place une **Université d'été de la défense européenne**, qui soit une enceinte de réflexion et d'échange parlementaire.

4. En conséquence du Brexit, créer à l'OTAN **un nouveau poste d'adjoint au SACEUR** (commandant suprême des forces alliées en Europe), réservé à un représentant d'un État membre de l'UE (en plus du poste déjà existant, traditionnellement réservé à un Britannique).

5. Mieux articuler les **processus de planification capacitaire européens, les rendre cycliques et cohérents avec le processus structuré établi de longue date de l'OTAN**.

6. Relancer la **politique de sécurité et de défense commune (PSDC)** en concentrant les moyens là où l'Union européenne a la plus forte valeur ajoutée, ce qui est le cas en Afrique grâce à l'« **approche globale** » de l'UE combinant un volet militaire avec des volets diplomatique, économique et d'aide au développement. Renforcer par ailleurs les **moyens de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)** récemment créée.

7. Défendre le budget proposé pour le **Fonds européen de défense (FEDef)** dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, soit **13 Md€**. Il faudra que ces crédits aillent à des projets d'excellence choisis pour leur apport à l'autonomie stratégique européenne et à la consolidation de la BITDE, et **non saupoudrés** selon une logique de cohésion. Veiller à ce que le FEDef ne serve que les **intérêts industriels de l'Europe**. Prévoir un **projet spécifique sur l'Intelligence artificielle**, enjeu transversal permettant d'associer aussi des États qui n'ont pas ou peu d'industries de défense.

8. Faire autant que possible de la **Coopération structurée permanente (CSP)** une démarche de comblement des lacunes capacitaires de l'Union européenne, cohérente avec le Livre blanc précédemment proposé, et **réaffirmer le caractère obligatoire des engagements pris par les**

États dans ce cadre, s'agissant notamment de leurs **stratégies d'acquisition**, qui doivent être favorables au développement de la BITDE.

9. Préciser le **fonctionnement de l'article 42 § 7** du traité sur l'Union européenne en attribuant un rôle d'information et de coordination à un organe de l'UE, par exemple le Haut-Représentant. Réfléchir en amont aux hypothèses d'activation de cet article, ainsi qu'aux modalités de l'assistance requise (en tenant compte du retour d'expérience du déclenchement de cet article par la France en 2015).

10. Proposer comme priorité absolue de l'UE **la conclusion d'un traité de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni**, partenaire vital de la défense européenne, à qui nous devons proposer des solutions flexibles pour lui permettre de participer autant que possible aux dispositifs de l'UE (FEDef, CSP, Galileo...).

11. Les grands projets industriels franco-allemands sont structurants pour l'avenir de la défense européenne. Mais pour qu'ils aboutissent, il faut tenir **un discours de vérité à notre partenaire allemand** : sans accord clair sur les règles d'exportation, sans respect d'un partage industriel équilibré, sur le long terme, c'est-à-dire **sans sécurité sur les plans juridique et économique, ces projets ne pourront poursuivre leur cours**. Ces projets doivent être un point de départ pour permettre à d'autres partenaires européens de les rejoindre afin de construire un vrai consortium européen.

12. Privilégier et encourager les **dispositifs flexibles**, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE, c'est-à-dire les **coopérations spontanées**, ou les **mécanismes de mutualisation**, tels que celui existant dans le domaine du transport aérien militaire (EATC), dont le principe mériterait d'être étendu à d'autres domaines (hélicoptères, soutien médical, par exemple).

AVANT-PROPOS

ἔτι τοί ποτε κἀντίος ἔσση

« Un jour, croyez-moi, vous finirez par faire front »

Hérodote, Histoires, VII, 141

La défense européenne est comme un verre à moitié rempli : certains le voient à moitié vide, quand d'autres le voient à moitié plein. Les travaux que vos rapporteurs ont menés depuis six mois les amènent inévitablement à se ranger du côté des optimistes, ceux qui voient le verre se remplir. Pour autant, face à l'effritement du multilatéralisme et au jeu de plus en plus décomplexé des puissances, l'Europe est engagée dans une partie difficile concernant sa défense. Mais elle n'a jamais eu, depuis la Seconde Guerre mondiale, d'aussi bonnes cartes à jouer.

A l'exception notable de la France et du Royaume-Uni qui ont chacun développé l'arme atomique, l'Europe a renoncé dans la seconde moitié du XXe siècle à assurer sa défense. Cela tient d'une part à l'affaiblissement politique, matériel et moral qu'ont entraîné les deux guerres mondiales et, d'autre part, au fait que le continent soit devenu dès 1945 un espace disputé entre les États-Unis et l'U.R.S.S dans le cadre de la Guerre froide.

Malgré ce contexte très particulier, la question de la sécurité de l'Europe est restée centrale. Elle a notamment été au fondement de la construction européenne. Celle-ci est née de la volonté des six pays fondateurs de rendre impossible toute nouvelle guerre entre eux. Cet objectif a été brillamment atteint. Mais d'autres menaces sont apparues ou se sont renforcées. La question de la défense européenne n'est donc pas nouvelle. Elle a été et elle demeurera une ligne d'horizon pour les peuples européens, que leurs gouvernements en fassent une priorité ou non. De ce point de vue, il est probable que le regard rétrospectif de l'histoire voie la fin de cette décennie comme un tournant dans le processus de construction européenne.

Plus que tout autre, le champ de la défense est marqué par son caractère régalien, et donc profondément politique. Mais cette nature politique ne naît pas des agendas internes des dirigeants des pays d'Europe : elle découle avant tout des contraintes géopolitiques, contraintes sur lesquelles ceux qui gouvernent nos démocraties pendant un temps limité ont peu de prise.

Au cours des six mois qu'ont duré les travaux de vos rapporteurs, l'ambivalence des contraintes qui pèsent sur l'Europe leur est clairement apparue : d'une part l'Europe est placée face à ses responsabilités devant le jeu toujours plus décomplexé des puissances extra-européennes ; quand,

d'autre part, la difficulté de cette situation l'oblige de façon de plus en plus pressante, en tant qu'ensemble géopolitique, à sortir de sa torpeur. À défaut, elle tombera à brève échéance dans une forme de vassalité dont vos rapporteurs estiment, à l'issue de leurs travaux, qu'elle n'est en réalité acceptée dans aucun des pays européens.

L'éclairage permanent des tensions et divergences qui existent entre les gouvernements européens occulte l'importance de la convergence des représentations collectives des Européens sur quelques points fondamentaux. Elle ne rend pas compte de la communauté de destins qui nous unit, ni de la conscience qu'ont nos peuples de cette communauté de destin.

Le sujet de la défense européenne a fait l'objet de très nombreux rapports, colloques et travaux divers, dont beaucoup d'une très grande qualité. Ce rapport a pour ambition non d'en faire une synthèse, mais de placer la réflexion des Français dans le contexte européen, très bien connu et décrit par les spécialistes de la question, mais assez largement ignoré dans notre débat national. N'est-il pas quelque peu étrange d'affirmer une vision de la défense européenne sans se demander ce qu'en pensent nos partenaires européens ? C'est pourtant ce que nous persistons collectivement à faire, depuis longtemps. Cela pouvait se comprendre lorsque la France entendait précisément se démarquer de ses partenaires, dans les années 1960. Aujourd'hui, comment penser construire la défense européenne sans entendre et chercher à comprendre le point de vue des autres pays européens ?

Sur ce plan, la situation est très claire. Pour l'ensemble de nos partenaires européens, mais aussi pour la plupart des spécialistes français, il est évident que la défense de l'Europe est aujourd'hui assurée pour l'essentiel par l'OTAN, c'est-à-dire, concrètement, par les États-Unis d'Amérique¹. Pourtant, la France exprime sa vision d'une façon qui amène parfois nos partenaires à la voir comme souhaitant un désengagement des États-Unis. À l'évidence, le fait que nous soyons perçus ainsi brouille notre discours sur la nécessaire autonomie stratégique de l'Europe. Nos difficultés à entendre et comprendre le point de vue de nos partenaires affaiblit la crédibilité de nos propositions et, pour dire les choses simplement, nuit à nos intérêts.

La France a raison lorsqu'elle dit que, devant la montée des périls, l'Europe devra être en mesure de se défendre, pour préserver ses intérêts et protéger ses citoyens. Mais tous les autres pays européens ont également raison lorsqu'ils constatent qu'à court terme, l'Europe est incapable de se défendre sans l'aide des États-Unis. Nier cette évidence matérielle, ce que nous semblons parfois faire au travers de concepts mal définis, propulsés de

¹ Etant dotés de l'arme atomique, la France et le Royaume-Uni sont les seuls à pouvoir mettre en œuvre par eux-mêmes une stratégie de dissuasion de nature à protéger leurs intérêts vitaux.

façon soudaine dans le débat, suscite chez nos partenaires l'incompréhension, quand ce n'est pas l'inquiétude. Pourtant, dans les échanges que vos rapporteurs ont pu avoir avec leurs interlocuteurs étrangers, les convergences l'emportent largement sur les divergences. Nous perdons donc un temps et une énergie précieuse à expliquer, justifier et défendre nos positions, alors même que celles-ci ne sont pas, en fin de compte, irrecevables par nos partenaires.

Le présent rapport entend montrer comment, à travers un foisonnement d'initiatives de toute nature (politique, institutionnelle, industrielle, opérationnelle...) les pays européens sont entrés dans une phase nouvelle, qui n'est possible que parce qu'il y a bien, de façon globale, une prise de conscience que le contexte international a changé.

Le premier élément majeur de ce changement est la tension croissante entre les États-Unis et la Chine. En voyant dans la Chine leur principal compétiteur stratégique, et dans l'Asie du sud-est leur principal centre d'attention, les États-Unis ont exprimé tout à fait clairement que l'Europe n'était pas, a contrario, leur priorité stratégique. Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises lors des auditions de vos rapporteurs, ce cours nouveau est antérieur à l'élection à la présidence des États-Unis de Donald Trump. Ce « pivot stratégique » avait été défini par Barack Obama. Le fait que cette vision, qui s'exprime certes avec une force nouvelle sous la Présidence Trump, soit celle de deux présidents successifs, et de partis différents, impose de voir là une évolution pérenne. Même les plus attachés au lien transatlantique parmi nos partenaires européens en ont conscience. Mais ces mêmes pays rappellent que, dans l'immédiat, l'Europe n'est pas capable de se défendre sans les États-Unis, et en tirent la conclusion qu'il est primordial de ne rien faire qui soit de nature à affaiblir la protection américaine.

Le second élément de ce contexte est constitué par la posture interventionniste de la Russie. Initiée par la guerre de Géorgie en 2008, elle s'est rapprochée du territoire européen avec l'intervention en Ukraine et l'annexion de la Crimée en 2014. Mais ce regain de recours à la force russe s'est manifesté également en Syrie, où la Russie a sauvé le régime de Bachar Al Assad, qui était en passe d'être renversé. Cette posture nouvelle est relayée sur toutes les frontières de l'Europe par une présence aérienne et navale assimilable à une démonstration de force constante. S'y ajoutent les actions de manipulation de l'information, d'attaques cyber et d'espionnage, qu'il soit à des fins de renseignement ou d'action violente, comme lors de la tentative d'assassinat du dissident Skripal au Royaume-Uni. Cette attitude de la Russie renforce la conviction de nombreux pays européens que la menace sur le flanc Est rend vital le maintien de la présence américaine. Ces mêmes pays considèrent que le premier objectif stratégique russe est de désarrimer les États-Unis du continent européen, afin d'y avoir ensuite les

coudées franches. Cette perspective explique l'inquiétude que font naître chez eux les épisodes de tension entre les Européens et les Américains.

Le troisième élément du contexte est la matérialisation des menaces du front sud. Celles-ci sont de deux ordres. D'une part, les pays européens ont connu ces dernières années une série d'attaques terroristes djihadistes sans précédent. D'autre part, la guerre civile en Irak et en Syrie, aggravée par l'émergence du califat de l'Etat islamique (EI), a entraîné un important mouvement de migration vers l'Europe. De même, l'effondrement de l'Etat libyen suite à l'intervention occidentale a facilité la mise en place de filières criminelles tournées vers l'Europe, prospérant notamment sur le trafic d'êtres humains et l'exploitation des migrants tentant de rejoindre l'Europe. Enfin, l'affaiblissement des Etats dans la bande sahélo-saharienne (BSS) fait de cette zone une base pour les réseaux djihadistes et pour le crime organisé, les deux se recoupant parfois.

Or, si les attentats terroristes qui ont frappé la France depuis 2015 nous ont bien appris une chose, c'est que la situation au Proche et Moyen-Orient d'une part, et en Afrique d'autre part a des conséquences directes sur la sécurité des pays européens. L'idée d'une « Forteresse Europe » dans laquelle les pays européens pourraient se retrancher en restant indifférents aux violences qui frappent leur voisinage est complètement illusoire. De ce point de vue la question de la défense européenne n'est pas un débat politique théorique à long terme, c'est aussi un questionnement pratique qui est susceptible d'avoir une portée concrète.

Les pays européens sont confrontés à des défis importants. Les épreuves qu'ils ont dû surmonter par le passé leur ont donné la force d'âme nécessaire à la défense de notre liberté, de nos valeurs et de notre mode de vie. Vos rapporteurs sont convaincus que la volonté d'agir ensemble, et d'agir aussi avec nos alliés, est là. Encore faut-il que nous soyons attentifs à ce que nous disent nos partenaires européens :

*« Il suffit de tes yeux pour t'en persuader,
Si tes yeux un moment pouvaient me regarder »¹.*

¹ Phèdre, II, 5.

PREMIÈRE PARTIE - L'UNION EUROPÉENNE COMME SECOND PILIER DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : UN TOURNANT HISTORIQUE POUR ASSURER LA SÉCURITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS

Les travaux de vos rapporteurs s'inscrivent dans la continuité du précédent rapport d'information de votre commission sur le même sujet, qui s'intitulait « *Pour en finir avec l'« Europe de la défense » - Vers une défense européenne* », en date du 3 juillet 2013¹. Ce rapport dénonçait la notion d'« Europe de la défense » comme une impasse conceptuelle, dont il fallait sortir d'urgence en construisant une véritable « *défense européenne* », laquelle était considérée comme une « *impérieuse nécessité* ».

Malgré des progrès incontestables sur la voie d'une défense européenne, au cours des années récentes, ce constat reste d'actualité.

I. LA PRISE EN CHARGE PAR LES PAYS EUROPÉENS DE LEUR PROPRE DÉFENSE : UNE AMBITION NÉCESSAIRE

A. UNE RÉALITÉ : LE RÔLE DES ÉTATS-UNIS DEMEURE PRÉPONDÉRANT DANS LA DÉFENSE DU CONTINENT EUROPÉEN

Si l'on entend par « défense européenne » l'ensemble des moyens militaires susceptibles d'être mis en œuvre conjointement ou de manière coordonnée par les pays du continent, dans le cadre de l'Union européenne ou en dehors de ce cadre, force est de constater que cette défense européenne ne joue aujourd'hui qu'un rôle secondaire dans la défense collective de l'Europe.

1. La lente gestation d'une défense européenne ne remet pas en cause le rôle prépondérant des Américains

L'histoire de la défense européenne a démarré par un échec retentissant, celui de la Communauté européenne de défense (CED), rejetée par la France le 30 août 1954. **C'est l'échec de l'idée d'une « armée européenne »** : le traité signé le 27 mai 1952² instituait en effet « *une Communauté européenne de défense, de caractère supranational, comportant des institutions communes, des Forces armées communes et un budget commun* »

¹ Rapport d'information de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini, Xavier Pintat, co-rapporteurs, dans le cadre d'un groupe de travail composé également de M. Jean-Michel Baylet, M. Luc Carvounas, M. Robert del Picchia, Mme Michelle Demessine, M. Yves Pozzo di Borgo et M. Richard Tuheia, sénateurs.

² Projet de traité signé par les gouvernements de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne.

(article premier). Cette armée européenne, placée sous commandement de l'OTAN, était le moyen de faire admettre le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA).

L'idée d'armée européenne ne s'est jamais relevée de cet échec initial et il paraît peu probable qu'il en soit autrement dans un avenir proche.

a) La naissance d'une défense européenne...

L'Europe occidentale s'est placée, après la Seconde guerre mondiale et pendant toute la durée de la Guerre froide, sous la protection des États-Unis, face à la menace soviétique. Les intérêts de ces deux entités – Europe de l'ouest et États-Unis étaient alors très proches, voire identiques et leurs moyens respectifs, aux lendemains de la guerre, sans commune mesure.

La mise en place de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) par les Accords de Paris (1954), prenant la suite de l'Union occidentale issue du traité de Bruxelles (1948), après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), n'a pas remis en cause ce constat. Évoluant dans l'ombre de l'OTAN, malgré une certaine revitalisation dans les années 1980, l'UEO est restée au second plan avant d'être concurrencée dans ses objectifs par l'Union européenne, qui en a eu définitivement raison puisque l'UEO a été dissoute en 2011.

Après la Guerre froide, la question de la défense collective du territoire et de la population du continent européen est passée au second plan, suite à l'effondrement du bloc soviétique et en l'absence de menace clairement identifiable.

Cette rupture stratégique a permis de faire émerger, au moins provisoirement, les éléments d'une nouvelle architecture de sécurité, ce qu'illustrent :

- **La création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** : celle-ci a succédé en 1994 à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) issue de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki (1975) : la fin de la Guerre froide a semblé ouvrir une nouvelle ère de coopération : « *L'ère de la confrontation et de la division en Europe est révolue* »¹, pensait-on alors.

- **La signature d'un accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Russie (1994) ;**

- **L'instauration d'une coopération entre l'OTAN et la Russie**, qui a abouti à l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 puis à la création d'un Conseil OTAN-Russie en 2002.

¹ Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990).

Au même moment, toutefois, les pays européens ont pris brutalement conscience de la nécessité de pouvoir intervenir dans leur environnement proche, éventuellement sans les Américains.

Les **guerres de Yougoslavie**, qui ont fait environ 150 000 morts en 10 ans (1991-2001), aux portes de l'Union européenne, furent révélatrices de **l'incapacité de l'Europe à agir en dehors de l'OTAN**, donc sans les États-Unis. Les accords qui ont mis fin à la guerre de Bosnie-Herzégovine en 1995 ont été signés à Dayton aux États-Unis, symbolisant ce que fut la paralysie des pays européens face à la plus importante guerre que le continent ait connue depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. C'est de nouveau l'intervention de l'OTAN qui mit fin, il y a vingt ans, à la guerre du Kosovo.

Cet échec collectif européen fut **l'électrochoc** qui a permis l'apparition d'une politique de sécurité et de défense commune de l'UE dans les années 1990.

Il aura fallu **une crise majeure au coût humain considérable, pour permettre de lentes avancées**, à ce jour inachevées, malgré d'autres crises qui ont engendré des phases d'accélération (Crimée, Ukraine).

S'il est légitime d'avancer ainsi au rythme de crises révélatrices de mutations dans l'environnement stratégique, il serait néanmoins souhaitable d'ancrer l'ambition d'une défense européenne autonome dans un processus robuste de long terme, et de **ne pas attendre qu'une nouvelle crise majeure n'éclate sur le continent, pour aboutir à des résultats tangibles**.

En 1992, dans la déclaration de Petersberg, les pays de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ont décidé de la possibilité d'entreprendre, en coopération avec l'OTAN ou l'UE, des missions dans un champ limité. Ces missions, dites « **de Petersberg** », sont les suivantes :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, a introduit la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, comme deuxième pilier de l'UE. Le traité d'Amsterdam (1997) a donné notamment pour tâche à la PESC « *la définition progressive d'une politique de défense commune, (...) qui pourrait conduire à une défense commune* », avec comme objectif de pouvoir réaliser les missions de Petersberg : « *Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.* » (Article 17 du traité de l'Union européenne alors en vigueur).

L'Europe a donc tenté de s'organiser, depuis les années 1990, pour être en mesure de gérer seule des crises, grâce à la mise en place d'une

« *capacité autonome d'action* »¹, dite aussi « *capacité opérationnelle* » (article 42 du TUE). Elle nourrit ainsi progressivement l'ambition d'une « *autonomie stratégique* »².

Malgré la clause de solidarité entre pays européens, instituée par l'article 42, paragraphe 7 du traité sur l'Union européenne (voir ci-après), **cette « autonomie stratégique » demeure un concept limité**. L'article 42 du traité sur l'Union européenne, qui a remplacé et complété l'article 17 précité, rappelle en effet que « *l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (...) reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ».

Lors de leurs déplacements, **vos rapporteurs ont constaté à quel point, dans tous les pays visités³, le rôle de l'OTAN comme pierre angulaire de la défense collective européenne constituait une évidence et une nécessité**.

b) ... n'a pas remis en cause le rôle prépondérant de l'OTAN...

Durant la Guerre froide, l'OTAN s'est consacrée à sa mission principale : **la défense collective, reposant sur l'article 5 du traité de l'Atlantique nord**, signé à Washington en 1949, dont on a récemment célébré les soixante-dix ans. Cette clause, qui stipule qu'une attaque contre un des alliés est une attaque contre tous, n'a été déclenchée qu'une fois, par les États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. A l'époque du traité de Washington, les pays membres européens signataires auraient souhaité s'assurer que les États-Unis apporteraient automatiquement leur aide si l'un des signataires venait à être attaqué. Mais, les États-Unis se sont opposés à une telle automaticité et l'article 5 a donc été rédigé en conséquence.

Article 5 du traité de l'Atlantique nord

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

¹ Déclaration franco-britannique sur la défense européenne : Saint-Malo, 4 décembre 1998.

² « Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », Service européen d'action extérieure (2016).

³ Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni.

« Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. »

Le **Concept stratégique de l'OTAN (2010)** réaffirme la force de cet engagement : « Les membres de l'Alliance se prêteront toujours assistance mutuelle contre une attaque, conformément à l'article 5 du Traité de Washington. Cet engagement reste ferme et contraignant. L'OTAN prendra des mesures de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression et contre tout défi sécuritaire émergent qui compromettrait la sécurité fondamentale d'un ou de plusieurs Alliés ou encore l'Alliance tout entière. »

Cette défense collective est assurée **jusque et y compris au niveau nucléaire**, avec un rôle prépondérant de la force de dissuasion américaine, et des rôles complémentaires des forces de dissuasion française et britannique : « La garantie suprême de la sécurité des Alliés est apportée par les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, en particulier celles des États-Unis ; les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui ont un rôle de dissuasion propre, contribuent à la dissuasion globale et à la sécurité des Alliés. »¹

L'Alliance, dont les activités s'étaient diversifiées après la fin de la Guerre froide (défense collective, gestion de crise et coopération dans le domaine de la sécurité), se recentre aujourd'hui sur la défense collective pour faire face à un « arc d'instabilité » à sa périphérie.

Dans les relations entre l'UE et l'OTAN, il existe ainsi depuis le départ un partage implicite des tâches. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, mettait déjà l'accent sur la capacité de l'Union européenne à **agir « lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée »**, grâce « à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN) »². Le rôle de l'UE dans le domaine de la défense a donc été conçu dès le départ comme **complémentaire** et, pourrait-on même dire, **subsidaire de celui de l'OTAN**, afin d'éviter les duplications inutiles.

Des arrangements dits de « **Berlin plus** » (2003) ont consolidé cette complémentarité, en autorisant l'UE à recourir aux moyens de planification et de conduite d'opération de l'OTAN dans des opérations dans lesquelles l'OTAN n'est pas, en tant que telle, engagée. C'est sur la base de ces arrangements qu'a été transférée à l'Union européenne l'opération de l'OTAN en Macédoine à partir d'avril 2003, puis celle de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine à la fin de l'année 2004.

Les relations UE-OTAN se sont approfondies, sur une base plus équilibrée que celle des accords de « Berlin plus », après le sommet de l'OTAN de **Varsovie en 2016**. Ce sommet a permis l'adoption d'une

¹ Concept stratégique (2010).

² Déclaration franco-britannique sur la défense européenne : Saint-Malo, 4 décembre 1998.

déclaration commune UE-OTAN¹, qui fut suivie de l'adoption de 74 mesures communes dans 7 domaines de coopération (menaces hybrides, opérations, cybersécurité, capacités, recherche, exercices, assistance militaire à des pays tiers). Cette évolution a néanmoins confirmé que la défense collective du continent, ou encore ce qu'on appelle **la défense « du haut du spectre » relève principalement de l'OTAN :**

« En outre, à l'occasion de cette déclaration conjointe, et même si ce que je vais dire n'y est pas écrit, trois règles ont été réaffirmées : la défense collective relève principalement de l'OTAN ; il n'y aura pas d'armée européenne ; il n'y aura pas de duplication des structures de commandement existant dans l'OTAN. Elles ont été systématiquement rappelées dans toutes les réunions des ministres de la Défense, auxquelles le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, et la Haute représentante européenne Federica Mogherini s'invitaient mutuellement. Ces règles figurent dans les comptes rendus. Elles constituent le fondement de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne. »²

Les relations UE-OTAN

L'année 2001 a marqué le début des relations institutionnalisées entre l'OTAN et l'UE, qui sont fondées sur les mesures prises pendant les années 1990 en faveur d'une plus grande responsabilité européenne dans le domaine de la défense (coopération entre l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale).

La déclaration OTAN-UE sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), adoptée en 2002, a défini les principes politiques sur lesquels repose la relation, et elle a confirmé l'accès assuré de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires.

En 2003, les arrangements « Berlin plus » ont posé les fondements nécessaires pour que l'Alliance puisse soutenir des opérations dirigées par l'UE dans lesquelles l'OTAN dans son ensemble n'est pas engagée.

Au sommet de Lisbonne, en 2010, les Alliés ont souligné qu'ils étaient déterminés à renforcer le partenariat stratégique OTAN-UE. Avec le concept stratégique de 2010, l'Alliance s'est engagée à travailler plus étroitement avec d'autres organisations internationales afin de prévenir les crises, de gérer les conflits et de stabiliser les situations post-conflit.

À Varsovie, en juillet 2016, les deux organisations ont dressé une liste des domaines dans lesquels elles souhaitent intensifier leur coopération compte tenu des défis communs auxquels elles étaient

¹ Déclaration commune du Président du Conseil européen, du Président de la Commission européenne et du Secrétaire général de l'OTAN, 8 juillet 2016.

² Général Denis Mercier, ancien commandant suprême allié Transformation de l'Otan (audition devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 5 mars 2019).

confrontées à l'est et au sud : lutte contre les menaces hybrides, accroissement de la résilience, renforcement des capacités de défense, cyberdéfense, sûreté maritime, exercices, etc. Les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN ont ensuite entériné, en décembre 2016, quarante-deux mesures visant à faire avancer la coopération entre l'OTAN et l'UE dans les domaines ainsi définis. D'autres domaines de coopération ont été arrêtés en décembre 2017.

L'OTAN et l'UE ont actuellement vingt-deux membres en commun.

Source : www.nato.int

Ce « partage des tâches » implicite, inhérent au partenariat stratégique UE-OTAN, conserve sa pertinence aujourd'hui, même s'il s'agit d'une simplification à visée pédagogique, à partir d'idéaux-types, notamment ceux de « défense collective » et de « gestion de crise ». La frontière entre défense collective, gestion des crises et coopération dans le domaine de la sécurité (les trois missions de l'OTAN) s'est en effet brouillée, en même temps que la distinction entre menace étatique et menace non étatique.

c) ... ni le rôle des États-Unis comme partenaire de la défense de l'Europe

Les États-Unis ne fournissent pas « 90 % » du budget de l'OTAN, comme l'a affirmé le président américain Donald Trump, mais « seulement » **22,1 %, du budget de l'organisation**. Les deux autres principaux contributeurs sont l'Allemagne (14,7 %) et la France (10,5%).

Mais ce que les États-Unis reprochent surtout aux pays européens, c'est de ne pas avancer assez vite vers le respect des objectifs fixés par l'OTAN pour 2024 - des dépenses militaires portées à 2 % du PIB, dont 20 % consacrés aux équipements majeurs - ce qui ferait d'eux des « passagers clandestins » (le Président des États-Unis ayant même souhaité que cet effort soit porté à 4 %).

Les États-Unis consacrent, pour leur part, 3,4 % de leur PIB à la défense, soit 605 Md\$, ce qui représente **deux tiers des dépenses militaires des pays de l'OTAN**¹ et environ un tiers des budgets militaires totaux dans le monde. En 2018, l'augmentation des dépenses de défense des États-Unis (+ 44 Md\$) est d'un montant équivalent au budget de défense de l'Allemagne.

Au sein de ce gigantesque budget militaire américain, les dépenses spécifiquement consacrées à la défense de l'Europe sont estimées à **35,8 Md\$**

¹ Les dépenses militaires totales des pays de l'OTAN s'élèvent en 2018 à 919 Md\$ (source : OTAN, 14 mars 2019).

en 2018¹, soit 6 % du total, et... **presque autant que le budget de défense de la France** (35,9 Md€ en 2019).

Ces dépenses se répartissent entre :

- Le financement de la présence américaine sur le continent européen (29,1 Md\$) soit **68 000 personnels** issus des cinq composantes de l'armée américaine, dont environ 35 000 en Allemagne, où siège le commandement des forces américaines en Europe (EUCOM de Stuttgart). Pour mémoire, dans les années 1960, 400 000 personnels de l'armée américaine étaient présents en Europe de l'ouest, et encore 200 000 dans les années 1980.

- La contribution américaine à l'OTAN (6,7 Md\$).

Depuis 2014, dans le cadre des mesures de réassurance prises par l'OTAN, **les États-Unis ont accru leur présence en Europe au travers d'un programme budgétaire dit « Initiative européenne de dissuasion » (EDI²)**, qui leur permet de financer l'opération « *Atlantic Resolve* » (OAR) en faveur des pays d'Europe orientale (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Roumanie).

Le financement de l'EDI n'a cessé de croître, d'1 Md\$ en 2014 à 6,5 Md\$ en 2019. Ce budget est consacré à un renforcement de la présence par rotation des forces américaines en Europe, à des exercices militaires, à l'amélioration des infrastructures et équipements pré-positionnés et, enfin, au renforcement des capacités des pays partenaires.

Ces chiffres ne couvrent bien sûr pas l'ensemble des moyens que les États-Unis seraient susceptibles d'employer pour protéger l'Europe.

D'autres aspects de la contribution américaine à la défense de l'Europe doivent être ici mentionnés :

- Comme indiqué précédemment **les États-Unis jouent un rôle particulier dans la capacité nucléaire stratégique de l'OTAN**, tandis que les forces du Royaume-Uni et de la France jouent des rôles complémentaires (la France n'a pas d'armes nucléaires assignées à l'OTAN et n'est pas membre du Groupe des plans nucléaires de l'organisation³).

Par ailleurs, **des arrangements de « partage nucléaire » prévoient le stationnement d'armes nucléaires tactiques américaines dans plusieurs pays européens**. Bien que l'information ne soit pas publique, **5 pays** de l'OTAN sont généralement considérés comme pays hôtes de ces armes

¹ Source : « *On the up : western defence spending in 2018* », Lucie Béraud-Sudreau, International Institute for Strategic studies (IISS, 2019).

² « *European deterrence initiative* » (EDI), programme précédemment appelé « *European reassurance initiative* » (ERI).

³ Depuis les Accords de Nassau entre les États-Unis et le Royaume-Uni (1962), la capacité nucléaire britannique est étroitement liée à celle des Américains et au cadre de l'OTAN, comme le rappelle la National Security Strategy and Strategic defence and security review de 2015.

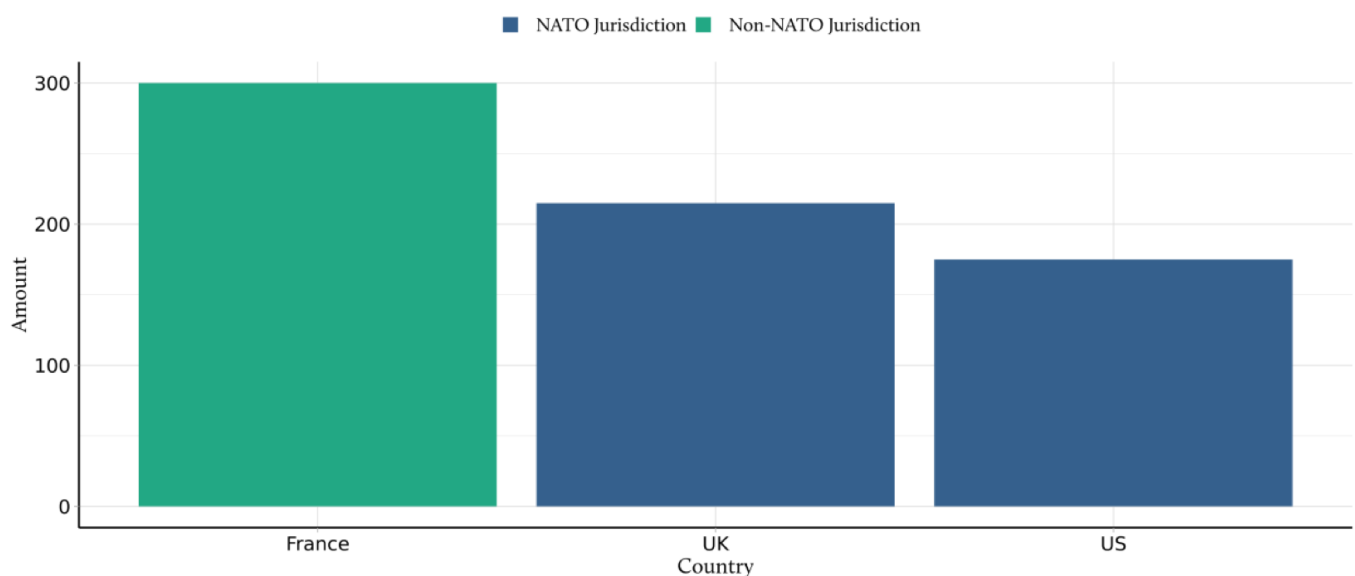
nucléaires : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie. Le nombre d'armes entreposées dans ces pays est estimé à 140. Pour mémoire, pendant la Guerre froide, où le Royaume-Uni et la Grèce étaient également pays hôtes, le nombre d'armes estimé sur le continent dépassait 7 000. Les armes stationnées à ce jour sont des bombes B61. Elles ont vocation à être délivrées, avec l'accord des États-Unis et du pays hôte (selon le principe de la double clef), par les forces aériennes du pays hôte.

Concrètement :

« Sur la plupart des bases, les armes sont entreposées sous la responsabilité d'unités de soutien américaines. Des chasseurs bombardiers du pays hôte sont affectés et des pilotes formés pour pouvoir emporter ces armes à gravité en cas de décision d'y avoir recours. Ainsi, l'Allemagne entretient pour cette mission la 33ème escadre de chasseurs bombardiers équipée de Tornado PA-200. Les Pays-Bas et la Belgique y dédient des équipages de F-16 (10e Wing Tactique pour la Belgique ; 312ème et 313ème Escadron de la RNAF). En Italie, les Tornado PA-200 du 6ème Stormo ont également la capacité de transporter les B61. Pour ce qui est d'Aviano (Italie) et d'Incirlik (Turquie), ce sont a priori des avions américains qui se chargeraient de transporter les armes »¹.

Cette **question du partage nucléaire est fondamentale** dans l'analyse de la **politique d'acquisition de forces aériennes des pays concernés** et, pour l'avenir, **dans le dimensionnement du projet de système de combat aérien futur (SCAF)**.

Nombre estimé d'armes nucléaires en Europe (2018)



Source : The Hague Centre for Strategic Studies (d'après SIPRI).

¹ « Forces aériennes européennes et mission nucléaire de l'OTAN », Emmanuelle Maitre, chargée de recherche, Fondation de la Recherche stratégique (FRS), Défense & Industries n°13 (juin 2019).

- A la demande des Etats-Unis, l'OTAN déploie progressivement un dispositif de **défense anti-missile balistique**, qui se veut une réponse à la menace iranienne, et a contribué à la dégradation des relations avec la Russie. Ce dispositif **comprend une importante contribution américaine décidée en 2009¹** : un radar en Turquie, des sites en Roumanie et en Pologne, 4 frégates antimissiles AEGIS basées en Espagne.

- La suprématie américaine est particulièrement marquée dans certains domaines : **transport stratégique, intelligence, surveillance et reconnaissance** (notamment drones lourds), **ravitaillement**.

Enfin, une étude a évalué le **coût des investissements que devraient réaliser les pays de l'OTAN, dans l'hypothèse purement théorique d'une sortie des États-Unis de l'Organisation**, pour pouvoir répondre à deux scénarios² de conflit :

- 1er scénario : une remise en cause de la **sécurité des voies de communication maritimes européennes** : dans ce cas, le déficit capacitaire engendré par la sortie des États-Unis de l'OTAN obligerait les pays européens à investir **entre 94 Md\$ et 110 Md\$** pour assurer eux-mêmes leur sécurité maritime ;

- Un scénario de **mise en œuvre de l'article 5 dans le cadre d'un conflit sur le flanc oriental de l'OTAN** (occupation par la Russie de la Lituanie et d'une partie de la Pologne³). Dans ce cas, pour pouvoir faire face à une telle hypothèse, les membres européens de l'OTAN devraient investir **entre 288 Md\$ et 357 Md\$**, afin de combler les lacunes capacitaires engendrées par le retrait américain.

Ces montants ne sont **pas inatteignables**, puisque, si les pays européens de l'OTAN respectaient l'objectif des 2 % du PIB, ils dépenseraient 102 Md\$ supplémentaire par an.

Ainsi, cette étude met en évidence les implications du débat sur l'autonomie stratégique. Elle suggère de **recentrer ce débat sur la question des lacunes capacitaires** plutôt que sur celle des mécanismes institutionnels.

« L'autonomie stratégique voulue par la France », nous ont dit nombre de nos interlocuteurs, « **personne ne sait ce que c'est** ». L'autonomie n'est pas l'indépendance stratégique, c'est une notion relative qui n'est pas en soi significative si l'on ne définit pas quel degré d'autonomie l'on souhaite atteindre, grâce à quels investissements et selon quel calendrier, c'est-à-dire si l'on ne définit pas une **feuille de route de l'autonomie stratégique**.

¹ US European phased adaptive approach (EPAA).

² « *Defending Europe : scenario-based capability requirements for NATO's european members* », The International Institute for Strategic Studies (IISS, Avril 2019).

³ L'étude ne se prononce pas sur le bien-fondé des scénarios envisagés ou leur plausibilité.

En définitive, nos partenaires européens sont nombreux à partager cet avis de M. Wolfgang Ischinger, président de la Conférence de Munich sur la sécurité :

« Il y a beaucoup de petites phrases sur l'autonomie stratégique de l'Europe. Je ne pense pas que ce soit la bonne voie. Notre dépendance des capacités militaires des États-Unis est absolument nécessaire pour la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe à court, moyen et long terme. Nous sommes aveugles, sourds et incapables sans notre partenaire américain. »¹

2. Une réalité que la France doit prendre en compte malgré sa singularité en Europe

Au regard de cette dépendance à l'égard des Américains, **la France fait figure d'exception** dans son environnement, ayant construit son outil de défense, depuis les années 1960, dans un objectif d'indépendance nationale.

a) La fin de l'« exception française » à l'OTAN

Lors de sa création, l'OTAN fut activement soutenue par la France, pour impliquer définitivement les États-Unis dans la défense de l'Europe et préserver ainsi la paix. Le quartier général de l'OTAN fut alors implanté en France, jusqu'à la décision du Général de Gaulle, le 7 mars 1966, de cesser la participation de la France au commandement intégré de l'Organisation, tout en demeurant au sein de l'Alliance.

Cette singularité a pris fin en 2009, lorsque le président Nicolas Sarkozy a décidé la réintégration de la France dans les structures intégrées, à **l'exception notable du Groupe des plans nucléaires**.

Ce faisant, *« en organisant en 2009 son retour dans le commandement militaire intégré de l'Alliance atlantique, tout en préservant son statut spécifique dans le domaine nucléaire, la France a pleinement reconnu la place que l'OTAN joue dans la défense de l'Europe »*.²

Le Président François Hollande a maintenu cette approche. En 2012, dans un rapport³ à ce sujet, M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, a en effet estimé qu'une nouvelle sortie n'était pas envisageable, quels que soient les bénéfices, qu'il a jugés mitigés, du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN :

« Une (re)sortie française du commandement intégré n'est pas une option. Elle ne serait comprise par personne ni aux États-Unis ni en Europe, et ne donnerait

¹ Interview de M. Wolfgang Ischinger, président de la Conférence de Munich sur la sécurité, Ouest France, 9 février 2019.

² Revue stratégique de défense et de sécurité nationale (2017).

³ Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense, M. Hubert Védrine (14 novembre 2012).

à la France aucun nouveau levier d'influence, au contraire. Au contraire cela ruinerait toute possibilité d'action ou d'influence pour elle, avec tout autre partenaire européen, dans quelque domaine que ce soit. D'ailleurs de 1966 à 2008, soit en plus de quarante ans, aucun pays européen n'a rejoint la ligne d'autonomie française ».

S'il reste une certaine exception française à l'OTAN, elle concerne le statut de notre force de dissuasion.

b) Autonomie stratégique et dissuasion nucléaire

Parmi les pays de l'Union européenne, et les partenaires européens de l'OTAN, la France est la seule à poursuivre un objectif d'indépendance nationale, non exclusif toutefois de certaines interdépendances, dans le cadre de coopérations de défense, comme le souligne la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de décembre 2017.

Même le Royaume-Uni, également puissance nucléaire, qui est notre partenaire le plus semblable en Europe, conçoit sa force de frappe comme étroitement liée à celle des États-Unis et au cadre de l'OTAN, depuis les Accords de Nassau en 1962.

Cette **différence notable de culture stratégique** est un paramètre à prendre en compte dans le dialogue sur l'autonomie stratégique au niveau européen.

La **sémantique** est un problème en soi. Le **terme de « dissuasion »** n'est pas compris de la même façon partout en Europe : à l'OTAN, par exemple, ce concept se rapporte à un ensemble de mesures, y compris dans le domaine conventionnel, visant à faire encourir à l'adversaire un risque supérieur à son gain potentiel. En allemand, la connotation du mot « *Abschreckung* » (dissuasion), lié au mot « peur », « effroi », est très négative. L'opinion publique européenne est, généralement, peu au fait du concept français de dissuasion, c'est-à-dire de l'idée d'armes nucléaires à visée défensive, dont l'objet est de pouvoir infliger des dommages inacceptables pour l'adversaire, et dont l'une des caractéristiques est d'être en permanence prêtes à être employées, en sorte de n'avoir jamais à l'être. L'arme nucléaire est, en ce sens, une arme fondamentalement politique.

« Pour la France, l'arme nucléaire n'est pas destinée à remporter un avantage quelconque dans un conflit. En raison des effets dévastateurs de l'arme nucléaire, elle n'a pas sa place dans le cadre d'une stratégie offensive, elle n'est conçue que dans une stratégie défensive. La dissuasion, c'est aussi ce qui nous permet de préserver notre liberté d'action et de décision en toute circonstance (...). C'est la responsabilité suprême du Président de la République d'apprécier en permanence la nature de nos intérêts vitaux et les atteintes qui pourraient y être portées. »¹

¹ Discours du Président de la République sur la dissuasion nucléaire, prononcé à Istres le 19 février 2015.

La question du **lien entre la force de dissuasion française et la défense européenne** a toutefois été posée dès 1992, par le président François Mitterrand, qui s'interrogeait, aux lendemains de la signature du traité de Maastricht : *« Est-il possible de concevoir une doctrine européenne (de la dissuasion) ? Cette question-là deviendra une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune »*.

En 1995, lors du **sommet de Chequers**, la France et le Royaume-Uni ont affirmé conjointement qu'il ne pouvait y avoir de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts vitaux de l'autre ne le soient aussi¹.

Par la suite, la question fut de nouveau évoquée par tous les présidents de la République française :

- M. Jacques Chirac : *« Le développement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, l'imbrication croissante des intérêts des pays de l'Union européenne, la solidarité qui existe désormais entre eux, font de la dissuasion nucléaire française, par sa seule existence, un élément incontournable de la sécurité du continent européen »* (discours de l'Ile Longue, 19 janvier 2006) ;

- M. Nicolas Sarkozy : *« S'agissant de l'Europe, c'est un fait, les forces nucléaires françaises, par leur seule existence, sont un élément clef de sa sécurité. Un agresseur qui songerait à mettre en cause l'Europe doit en être conscient »* (discours de Cherbourg, 21 mars 2008) ;

- Et, enfin, M. François Hollande : *« La définition de nos intérêts vitaux ne saurait être limitée à la seule échelle nationale, parce que la France ne conçoit pas sa stratégie de défense de manière isolée, même dans le domaine nucléaire. Nous avons affirmé à de nombreuses reprises, avec le Royaume Uni, avec lequel nous avons une coopération sans équivalent, cette conception. Nous participons au projet européen, nous avons construit avec nos partenaires une communauté de destin, l'existence d'une dissuasion nucléaire française apporte une contribution forte et essentielle à l'Europe. La France a en plus, avec ses partenaires européens, une solidarité de fait et de coeur. Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? C'est pourquoi notre dissuasion va de pair avec le renforcement constant de l'Europe de la Défense. Mais notre dissuasion nous appartient en propre ; c'est nous qui décidons, c'est nous qui apprécions nos intérêts vitaux »* (discours d'Istres, 19 février 2015).

La question de la dimension européenne de la dissuasion française a été posée à vos rapporteurs dans les pays européens où ils se sont rendus, notamment de la façon suivante : **La France entendait-elle, en prônant une autonomie stratégique européenne, placer l'ensemble de ses partenaires sous son « parapluie nucléaire » ?** Tout en rappelant les déclarations précitées, tendant à conférer une dimension européenne à l'identification des « intérêts vitaux » de la France, vos rapporteurs ont rappelé à leurs interlocuteurs les fondamentaux de la force de dissuasion française,

¹ Sommet de Chequers (30 octobre 1995).

composante de notre souveraineté nationale, dont la mise en œuvre ne saurait être partagée, et qui doit demeurer la prérogative exclusive du Président de la République française.

Peu débattue en France, **l'idée d'une européisation de la force de dissuasion française fait toutefois son chemin** en Europe, même si cette idée est loin d'être consensuelle. Il pourrait s'agir, selon les partisans de cette évolution, de permettre des arrangements de partage nucléaire à « double clef » avec la France, sur le modèle de ceux existants avec les Etats-Unis, ou d'instituer une contribution de l'Allemagne, ou de plusieurs pays de l'UE, au financement de la force de dissuasion française¹. En 2017, les services du Bundestag ont d'ailleurs estimé que rien ne s'opposait, d'un strict point de vue juridique, à un tel partage financier.

M. Wolfgang Ischinger, président de la Conférence de Munich sur la sécurité, estime pour sa part qu'un partage de la charge financière de la dissuasion ne serait pas incompatible avec un maintien du schéma actuel de mise en œuvre par le seul président de la République française :

« A moyen terme, la question d'une européisation du potentiel nucléaire français est effectivement une très bonne idée. Il s'agit de savoir si, et comment la France pourrait être disposée à mettre stratégiquement sa capacité nucléaire au profit de l'ensemble de l'Union Européenne. Concrètement : les options de l'engagement nucléaire de la France ne devraient pas couvrir seulement son propre territoire, mais aussi le territoire des partenaires au sein de l'Union Européenne. En contrepartie, il faudrait définir quel apport les partenaires européens pourraient mettre à disposition pour cela, afin d'arriver à une juste répartition des efforts. Cependant : l'utilisation possible des armes nucléaires ne pourrait pas être décidée, au final, par un comité de l'UE. Cette décision resterait celle du président français. Ce que nous devons accepter ! »²

Le débat sur un éventuel partage par la France de sa dissuasion nucléaire est toutefois très prématuré. Les voix qui se sont élevées en ce sens sont singulières et non représentatives de la majorité des forces politiques et de l'opinion de nos partenaires européens.

Il faut cependant garder à l'esprit que, pour un certain nombre d'observateurs, notamment dans les pays qui comptent sur la garantie suprême apportée par les forces nucléaires américaines, ouvrir ce débat serait une conséquence logique de l'engagement actif de la France en faveur de l'autonomie stratégique de l'UE.

¹ Voir par exemple : « NATO nuclear sharing and the future of nuclear deterrence in Europe », The Hague Centre for strategic studies (2018).

² Ouest France, 9 février 2019.

B. LE « PARTAGE DU FARDEAU », UNE NÉCESSITÉ POUR LES EUROPÉENS

1. Le rôle historique des États-Unis en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale

Depuis 1945, l'Europe se trouve dans une situation inédite depuis la chute de l'Empire romain : elle est largement dessaisie de la responsabilité d'assurer sa défense. A l'est de l'Europe, les pays ont subi entre 1945 et la fin des années 1980, la domination soviétique qui les a privés pendant un demi-siècle de la possibilité de déterminer eux-mêmes leur politique de défense. A l'ouest, dans le contexte de la Guerre froide, les pays européens s'en sont, pour l'essentiel, remis à la protection américaine, dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), créée par le traité de Washington du 4 avril 1949.

Seuls deux pays ont fait le choix de maintenir une capacité autonome de défendre leurs intérêts vitaux, en se dotant rapidement de l'arme atomique : le Royaume-Uni (doté depuis 1952) et la France (dotée depuis 1960).

Aujourd'hui encore, les Etats-Unis assument environ les deux-tiers de l'effort de l'OTAN. Mais le fait nouveau est que, confrontés à la contestation croissante de leur statut d'hyper-puissance par la Chine, les Etats-Unis ont indiqué clairement à leurs alliés européens qu'ils n'entendent plus prendre une part aussi importante dans la défense de l'Europe. C'est le sens de la revendication américaine régulièrement réitérée d'un « partage du fardeau ». Dès le sommet de Riga de 2006, les alliés avaient convenu de relever leurs dépenses nationales à un minimum de 2% du PIB. C'est dans ce cadre que le sommet de l'OTAN de Newport de 2014 a concrétisé cette perspective en en faisant un engagement concret que les alliés se fixaient comme objectif d'atteindre dans les 10 ans¹. Un deuxième objectif consistait à ce qu'au moins 20 % de ces budgets de défense soient consacrés à l'achat d'équipements.

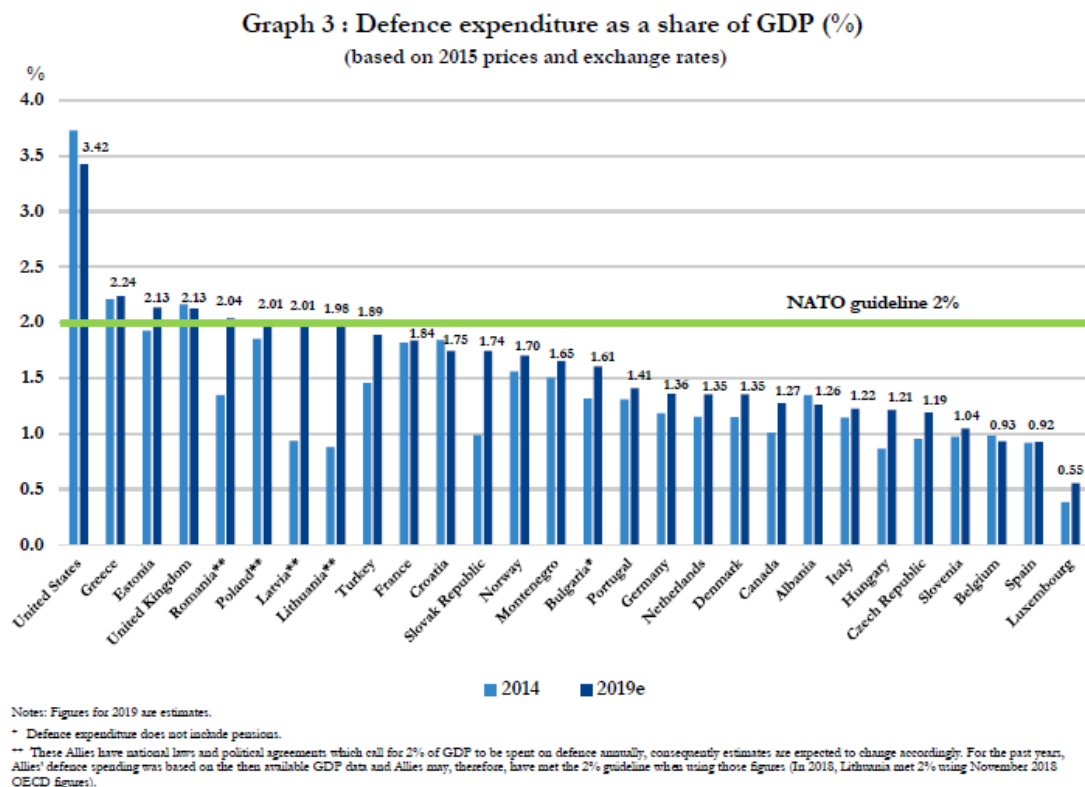
De fait, la fin de la Guerre froide avait amené les Etats européens à considérer qu'ils pouvaient « toucher les dividendes de la paix », en réduisant de façon continue leur effort de défense.

L'élément important de ce contexte nouveau est que deux évolutions qui sont sans lien direct entre elles se sont rencontrées et ont convergé :

- d'une part les Etats-Unis, confrontés à un défi à l'échelle mondiale sans précédent depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, ont ressenti avec plus d'acuité le poids de leur engagement pour assurer la défense européenne ;

¹ Cf. le rapport du Sénat n° 562 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Daniel REINER : 2% du PIB pour la défense, p. 13 et s.

- D'autre part les Etats européens ont repris conscience de l'existence de menaces, en particulier suite à l'annexion de la Crimée par la Russie. Celle-ci a constitué un choc symbolique, car elle a matérialisé de façon spectaculaire la volonté et la capacité de la Russie à contester les frontières internationalement reconnues, y compris par elle-même jusqu'alors.



Source : OTAN

Le graphique ci-dessus montre la progression de la part des dépenses de défense dans le PIB pour la plupart des pays européens, entre 2014 et 2019. Les dépenses ont augmenté pour la quatrième année consécutive. Toutefois, pour l'heure, une majorité de pays européens membres de l'OTAN se situent encore sous le critère des 2% du PIB¹. C'est en particulier le cas de l'Allemagne, avec 1,36 % ; l'Italie, avec 1,22 % et de l'Espagne, avec 0,92 % du PIB.

Ici, les perspectives américaine et européenne divergent. Très clairement, pour les Etats-Unis, les deux défis ne peuvent être comparés. La Chine est pour les Etats-Unis un compétiteur global qui conteste la suprématie américaine dans tous les domaines : économique d'abord,

¹ Seuls 7 pays atteignent ou dépassent les 2 % : la Grèce, l'Estonie, le Royaume-Uni, la Roumanie, la Pologne, la Lettonie et la Lituanie (1,98 % exactement dans ce dernier cas).

financier ensuite, culturel, diplomatique et stratégique. La dimension militaire n'est pas première dans cet affrontement, même si elle existe.

La Russie présente un profil inverse : il s'agit d'un pays doté d'une économie faible, son PIB le situant entre l'Espagne et l'Italie, alors même qu'il s'agit du pays le plus étendu du monde et doté de ressources naturelles considérables. En outre, la démographie russe est en net déclin. Si la politique interventionniste et parfois provocatrice de la Russie constitue donc une menace claire et immédiate pour les pays européens, et plus pressante évidemment pour ceux qui en sont les plus proches, elle ne constitue pas une menace pour la prééminence américaine sur le monde. C'est tout l'enjeu de l'architecture de maîtrise des armements en Europe, qui revêt une dimension essentielle pour les Européens. De ce point de vue, la mort programmée du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), prévue pour le mois d'août prochain, est extrêmement préoccupante. De façon significative, ce sujet fait l'objet d'un très large consensus en Europe.

C'est là le ressort profond du réveil de l'esprit de défense européen : nos intérêts fondamentaux de sécurité et de défense ont divergé de ceux des Etats-Unis. Naturellement, cette divergence n'est pas une opposition.

Des liens extrêmement forts unissent les pays européens aux Etats-Unis. Ils sont multiples et couvrent tous les champs économiques et sociaux, mais pour résumer on peut considérer que ces liens sont essentiellement de deux ordres fondamentaux :

- Ce sont des liens de sang, tissés par des engagements militaires communs contre des ennemis communs. Si ces liens sont particulièrement anciens dans le cas de la France, on peut dire qu'ils concernent tous les Européens pour ce qui est de la libération de l'Europe occidentale en 1944-1945. En ces jours de commémoration du 75^e anniversaire du Débarquement en Normandie, vos rapporteurs souhaitent saluer ici la mémoire des milliers de soldats américains qui ont donné leur vie lors de la campagne de France. Leur sacrifice ne peut être oublié et ne le sera jamais, et il forme un lien éternel entre nos deux peuples ;
- Ce sont des liens de nature politiques. Les Etats-Unis sont un régime démocratique reposant, dans la même tradition philosophique et idéologique que les pays européens, sur l'affirmation que tout individu a des droits inaliénables, et que les droits et devoirs de tous les membres de la société sont définis et protégés par un Etat de droit. Il s'agit là d'une différence fondamentale et irréductible entre les Etats-Unis et d'autres puissances comme la Chine ou la Russie.

Par conséquent, l'expression de « partage du fardeau », concernant la défense européenne, paraît appropriée. On voit mal, sur le fond, ce qui

pourrait justifier durablement, dans le contexte actuel, que les Européens continuent à sous-dimensionner leur effort de défense.

2. La stabilisation n'est pas encore un réarmement

L'analyse des comparaisons chiffrées de l'institut suédois SIPRI conduit à remettre en perspective les efforts européens en matière de défense. L'analyse des comparaisons de moyen terme (sur une dizaine d'années) réserve quelques surprises. Entre 2008 et 2017, le SIPRI distingue quatre groupes de pays¹ :

- Ceux dont les budgets de défense ont cru fortement, d'au moins 30 % : la Chine, la Turquie, l'Inde, la Russie, l'Arabie saoudite et l'Australie ;
- Ceux dont les budgets de défense ont crû entre 10% et 30 % : la Corée du Sud, le Brésil et le Canada ;
- Ceux dont les budgets ont crû de moins de 10 % : l'Allemagne, la France et le Japon ;
- Et ceux dont les budgets de défense ont baissé : l'Italie, le Royaume-Uni et, surtout, les Etats-Unis.

Il convient de s'attarder sur les Etats-Unis et les principaux pays européens. Sur cette période, le budget de défense des Etats-Unis a diminué de 14 %, et de 22 % si on compare 2017 au pic de 2010, correspondant à un effort accru en Afghanistan et en Irak. Cette baisse relative ne peut masquer l'importance considérable du budget militaire américain, qui était de 610 milliards de dollars en 2017, soit 2,7 fois plus que celui de la Chine, deuxième pays au monde pour les dépenses militaires.

Cette même année 2017, les pays européens (Russie comprise, conformément aux classifications du SIPRI) ont dépensé 342 milliards de dollars, soit 56 % de l'effort américain. Sans surprise, les plus gros budgets de défense au sein de l'Union européenne concernent les plus grands pays, dans l'ordre suivant : France (6^{ème} rang mondial), Royaume-Uni (7^{ème}), Allemagne (9^{ème}) et Italie (12^{ème}).

Comme le souligne le rapport SIPRI, sur les dix dernières années, le poids relatif de ces quatre grands pays européen dans les dépenses militaires mondiales a diminué d'un tiers. Ils représentaient en effet 15 % des dépenses militaires en 2008, mais plus que 10 % en 2017.

Il est particulièrement significatif de constater le basculement du centre de gravité militaire du monde. En 2008, ces quatre pays européens

¹ Les données suivantes sont extraites du rapport 2018 du Stockholm international peace research initiative (SIPRI), p. 157 et s.

dépensaient, ensemble, 2,6 fois plus que la Chine. Dix ans plus tard, leurs dépenses sont inférieures d'un quart à celles de la Chine (78 %)¹.

Il est également intéressant de comparer le niveau des dépenses des quatre pays à celui de la Russie. D'après le SIPRI, la Russie a dépensé, en 2017, 66,3 milliards de dollars, soit 15 % de plus que la France. Si l'on additionne les dépenses des quatre plus grands pays de l'Union, les dépenses militaires de la Russie représentent un gros tiers de cet ensemble (37 %). À plusieurs reprises pendant leurs auditions, vos rapporteurs ont posé la question de ce paradoxe russe, pays perçu comme une grande puissance militaire alors que ses dépenses le situeraient derrière l'Arabie saoudite et dans un ordre de grandeur proche des principales armées européennes. Des explications de plusieurs ordres leur ont été proposées :

- Tout d'abord, les chiffres connus ne représenteraient qu'une partie de l'effort militaire réel. Cet argument peut s'entendre. Toutefois, il est difficile d'imaginer que l'ordre de grandeur entre les chiffres officiels soit du simple au double. Et quand bien même l'effort militaire russe serait le double de celui estimé par le SIPRI, il serait encore très sensiblement inférieur à celui des pays européens ;
- Un second ordre d'explication, sans doute plus pertinent, explique que l'effort russe est proportionnellement concentré sur quelques domaines d'excellence traditionnels de haut du spectre : l'aéronautique (aviation de chasse et missiles²) ; l'espace ; la sous-marine ; et, naturellement, la puissance nucléaire, qui reste considérable. Il convient sans doute d'y ajouter le développement plus récent de l'arme cyber, dont on peut considérer qu'elle est une déclinaison moderne des mathématiques, qui sont de longue date un domaine d'excellence russe ;
- Il faut également considérer que les rémunérations des militaires russes sont inférieures à celles qui ont cours dans les armées européennes, et qui représentent une part importante de l'effort de défense ;
- Enfin, la Russie bénéficie, par rapport aux autres pays européens, d'un avantage considérable mais non chiffrable : l'unité de commandement. L'armée russe n'a qu'un seul chef, une seule hiérarchie, une seule langue, une seule gamme de matériel. Il est évident que, sur le plan opérationnel, ce sont là des atouts très importants.

¹ SIPRI 2018, p. 166.

² On pense en particulier aux systèmes de missiles sol-air type S400, et, de façon moins claire, aux travaux russes sur l'hypervélocité.

3. L'Europe n'est qu'au début de sa remontée en puissance militaire

La défense du territoire et du peuple qui y vit a toujours été la mission première des Etats. Si l'on se place dans une perspective historique, la faiblesse de l'effort de défense des pays européens ne peut paraître que comme une parenthèse qui était nécessairement appelée à se refermer. A l'issue des auditions et des déplacements en Europe qu'ils ont menés, vos rapporteurs sont convaincus que nos partenaires européens ont, pour l'essentiel, conscience de cette réalité.

Il est donc essentiel de présenter le débat entre atlantistes et défenseurs d'une Europe entièrement indépendante des Etats-Unis -dont il importe de rappeler qu'ils sont aujourd'hui très peu nombreux en Europe- pour ce qu'il est, c'est-à-dire un faux débat assez artificiel mus par des enjeux politiques plus que politiques.

Les réalités s'imposent en effet dans un enchaînement logique :

- La défense européenne repose aujourd'hui sur les Etats-Unis ;
- Les Etats-Unis réclament avec insistance la fin de cette situation, essentiellement parce qu'ils veulent pouvoir consacrer leurs forces à leur rivalité avec la Chine, et en second lieu parce qu'il leur semble que les pays européens ont profité de la présence américaine pour faire de larges économies sur leurs budgets de défense ;
- En outre, les Etats-Unis et donc l'OTAN considèrent qu'une partie des défis sécuritaires de l'Europe ne relève pas de leur responsabilité : c'est par exemple le cas pour les crises migratoires ou pour les opérations de stabilisation et de maintien de la paix dans le voisinage européen. Comme l'a déclaré une personne auditionnée par vos rapporteurs « La Méditerranée, l'Afrique et le Moyen-Orient seront des enjeux majeurs pour la sécurité de l'Europe dans les décennies qui viennent. Or l'OTAN ne s'y intéresse pas, car elle n'a pas été conçue pour ça » ;
- Les pays européens sont donc contraints d'augmenter leur effort de défense ;
- Mais ce « partage du fardeau » ne pourra se faire que progressivement, et de façon concertée entre les pays européens et les Etats-Unis, pour ne pas fragiliser la défense du territoire européen.

On voit donc que, loin d'être concurrents, les efforts réalisés dans le cadre de l'OTAN et ceux réalisés dans le cadre européen convergent pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe. Il y a en fait une sorte de partage

des rôles implicite, qui gagnerait à être explicité pour dissiper les craintes de nos partenaires :

- À l'OTAN la défense du territoire européen et la gestion des menaces de haut du spectre ;
- À l'Union européenne et aux Etats européens dans des cadres intergouvernementaux la « défense de l'avant », c'est-à-dire les interventions hors d'Europe et les missions de sécurité, comme le contrôle des mouvements migratoires ou la lutte contre les trafics. Il est utile de noter que cette idée que la défense de l'Europe passe par une capacité à se projeter hors d'Europe n'est pas toujours bien comprise de certains de nos partenaires européens. Il n'est pourtant que de regarder l'action déterminée de la Russie au Proche-Orient pour percevoir comment les fronts est et sud, loin d'être disjoints, sont en réalité souvent liés. Il en va de même en Afrique, devenue un terrain de concurrence exacerbée des puissances.

Enfin, la complémentarité de l'OTAN et de l'UE tient aussi aux différences de leur composition. La plus notable est la participation de la Turquie à l'OTAN, qui bloque par exemple l'adhésion de Chypre, pays membre de l'Union européenne, à l'Alliance.

Les propositions de vos rapporteurs :

- Préserver l'application de la LPM votée par le Parlement, notamment en ce qu'elle prévoit une remontée des crédits de la défense à 2 % en 2025. La première étape de la participation française à la défense européenne est de confirmer l'engagement de notre pays en faveur de la défense ;
- Dépasser l'opposition stérile entre l'OTAN et l'Union européenne, qui sont en réalité complémentaires et non concurrentes.

II. L'UE, ACTEUR MAJEUR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : UN NOUVEAU PALIER EN PASSE D'ÊTRE FRANCHI

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a créé les conditions d'un renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ce qui a ouvert la voie à une intervention de la Commission européenne dans le domaine de la défense, au travers de la création du Fonds européen de défense.

Si elles sont confirmées par les nouvelles institutions de l'Union, avec une ampleur suffisante, ces évolutions marqueront un tournant historique.

A. L'ÉMERGENCE DE L'UE COMME ACTEUR MAJEUR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

1. Le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune

Les textes ont conforté la politique étrangère et de sécurité commune, entrée en vigueur en 1993 avec le Traité de Maastricht (ancien « deuxième pilier »), en lui donnant un champ élargi et des outils supplémentaires. Sur le terrain, toutefois, la politique étrangère de l'UE peine à se matérialiser et à donner l'image d'une « Europe puissance ».

a) Le renforcement institutionnel de la PESC/PSDC

De manière visible, le traité de Lisbonne a renforcé la PESC en créant le poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission (HR/VP), et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui lui fournit un appui.

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui est une composante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est définie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne (TUE). Celui-ci dispose que l'UE peut avoir recours à des moyens civils et militaires en dehors de l'Union « *afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies* ». Les capacités nécessaires à l'accomplissement de ces missions sont fournies par les États membres.

Les décisions en matière de PESC/PSDC sont adoptées par le Conseil à l'**unanimité** sauf dans certains cas spécifiques (article 31 du TUE). L'adoption d'actes législatifs (règlements, directives) est exclue.

Le traité de Lisbonne a, par ailleurs, **complété le champ d'action de la PSDC**, issu des missions de Petersberg, aux actions conjointes en matière de désarmement, aux missions de conseil et d'assistance en matière militaire, aux missions de prévention des conflits et aux opérations de stabilisation à la fin des conflits. Il est précisé que toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

En juin 2016, la HR/VP a présenté au Conseil européen **une Stratégie globale de l'Union européenne** en matière de politique étrangère et de sécurité (SGUE). Cette stratégie globale identifie cinq priorités pour la politique étrangère de l'Union : la sécurité de l'Union, la résilience des États

et des sociétés dans le voisinage Est et Sud de l'Union, l'élaboration d'une approche intégrée des conflits, les ordres régionaux de coopération et la gouvernance globale.

Le Conseil européen du 28 juin 2016 a « *accueilli avec intérêt* » cette Stratégie globale, dont les ramifications sont multiples (voir encadré) et qui porte notamment **l'ambition d'autonomie stratégique** de l'Union européenne. Puis le Conseil européen du 15 décembre 2016 a lancé plusieurs initiatives pour renforcer l'action de l'UE dans le domaine de la défense.

Le dernier bilan de la Stratégie globale a été effectué lors du Conseil Affaires étrangères du 17 juin 2019, au cours duquel Mme Federica Mogherini, HR/VP a présenté le troisième rapport de progrès de la SGUE et le bilan de son action en tant que HR/VP. Dans la mise en œuvre de cette Stratégie, la France est particulièrement attachée à la consolidation de l'autonomie stratégique, conçue comme une plus grande autonomie de décision, d'appréciation et d'action de l'Union, nécessaire pour permettre aux Européens d'être les acteurs de leur propre sécurité, contribuer à un meilleur partage du fardeau et coopérer sur un pied d'égalité avec nos partenaires.

2016-2018 : les avancées de la PSDC

En novembre 2016, le Conseil a examiné un « Plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense », qui visait à rendre opérationnelle la vision énoncée dans la SGUE quant aux questions de défense et de sécurité. Pour répondre au nouveau degré d'ambition, le plan prévoit 13 propositions, notamment un examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) qui met l'accent sur les dépenses ; un renforcement de l'intervention rapide de l'Union, notamment par l'utilisation des groupements tactiques de l'Union ; et une nouvelle coopération structurée permanente (CSP) unique pour les États membres qui souhaitent s'engager davantage en matière de sécurité et de défense. Le 30 novembre 2016, la HR/VP a présenté un plan d'action européen de la défense (PAED) aux États membres, qui comporte des propositions clés relatives à un Fonds européen de la défense consacré à la recherche en matière de défense et à la mise en place de capacités de défense. Le Conseil a, en outre, adopté des conclusions approuvant un plan destiné à appliquer les décisions relatives à la coopération entre l'Union et l'OTAN prises à Varsovie (42 propositions).

Ces trois plans combinés, que certains appellent le «paquet d'hiver sur la défense», constituent une avancée considérable dans la mise en œuvre du traité de Lisbonne dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Le Conseil européen a fait le point, en mars 2017, sur les progrès effectués et souligné la création de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), une nouvelle structure destinée à améliorer la capacité de l'Union à réagir de manière plus rapide, plus efficace et plus fluide dans la planification et l'accomplissement de missions militaires à mandat non exécutif. Il a également pris acte des progrès réalisés dans d'autres domaines. Par exemple, en novembre 2018, il a souligné les progrès substantiels réalisés au cours des deux dernières années dans des domaines tels que le pacte en matière de PSDC civile, le développement de la MPCC, la mise en œuvre de la CSP, de l'EAC et du Fonds européen de la défense, le renforcement de la coopération entre l'Union et l'OTAN, la promotion de la proposition relative à la facilité européenne pour la paix, et la mobilité militaire. En décembre 2018, les dirigeants de

l'Union se sont également félicités des progrès accomplis dans le domaine de la sécurité et de la défense, avec notamment la mise en œuvre de la CSP, la mobilité militaire et le pacte en matière de PSDC civile.

Source : <http://www.europarl.europa.eu>

L'efficacité et la célérité de la prise de décision dans le domaine de la PESC/PSDC sont obérées par un verrou institutionnel : la règle de l'unanimité, qui est régulièrement mise en débat. Cette règle peut être outrepassée, à traité constant, si le Conseil européen décide à l'unanimité d'adopter une décision selon laquelle le Conseil statuera ultérieurement à la majorité qualifiée (article 31 § 3 TUE, dit « clause passerelle » : « *Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée...* »)

Cette clause n'a jamais été utilisée. Elle n'est toutefois **pas applicable aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.**

Le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a préconisé, en 2017, dans son discours sur l'état de l'Union, de réduire le recours systématique à l'unanimité sur les questions de politique étrangère. La Commission a identifié, en septembre 2018 trois domaines spécifiques dans lesquels ce changement pourrait être opéré, lorsqu'il s'agit :

- de réagir collectivement à des violations des droits de l'homme ;
- d'appliquer des sanctions ;
- de lancer et gérer des missions civiles de sécurité et de défense.

La nature même de la politique étrangère et de sécurité commune est difficilement compatible avec le principe de la majorité qualifiée. L'idée d'activer la « clause passerelle » prévue par le traité de Lisbonne est séduisante, dans la mesure où elle comporte un certain nombre de garanties (décision préalable du Conseil européen, exclusion du domaine de la défense). Mais sa mise en œuvre ne serait-elle pas contre-productive, si un pays se désolidarisait finalement de la position commune, adoptée à la majorité qualifiée ?

La désunion européenne face à la crise au Venezuela (l'Italie, la Slovaquie, Chypre et la Grèce ayant refusé de reconnaître Juan Guaido comme président par intérim) a montré récemment que **des divisions entre partenaires européens étaient possibles même en matière de droits de l'homme.** De même, **s'agissant de la mise en œuvre de sanctions, il ne paraît pas opportun de procéder autrement qu'en statuant à l'unanimité.**

Vos rapporteurs préconisent plutôt une approche flexible, permettant à ceux qui le souhaitent d'avancer ensemble à l'intérieur du cadre de l'UE (par exemple : Coopération structurée permanente) ou en dehors de celui-ci (par exemple : Initiative européenne d'intervention). Cette approche

permet en partie de contourner le débat sur l'unanimité qui est source de tensions et, de ce fait, pour le moment bloqué.

b) La Coopération structurée permanente : le réveil de la « Belle au bois dormant »

Prévue par les articles 42 § 6 et 46 du TUE, la Coopération structurée permanente (CSP ou PESCO) est restée longtemps la « Belle au bois dormant »¹ du traité de Lisbonne. Elle a fini par être lancée, en décembre 2017, par 25 États membres (les 27 sans le Danemark et Malte). L'approche allemande, très inclusive, l'a emporté sur l'approche française de la CSP, qui se voulait plus sélective et était plus conforme aux dispositions du traité : pour mémoire, « *Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* » (article 42 § 6 TUE.)

La conception initiale de la CSP était en effet très ambitieuse, une coopération « structurée » et « permanente » n'étant pas autre chose qu'un projet d'intégration des capacités militaires. Dans sa réalisation, la CSP est plus modeste, mais elle présente l'intérêt d'impliquer un très grand nombre d'États, chacun en fonction de son savoir-faire industriel et de sa motivation pour avancer ensemble. Loin des commentaires négatifs que l'on entend parfois, au sujet d'une CSP qui serait trop inclusive et pas assez ambitieuse, vos rapporteurs ont constaté que **l'ensemble de leurs interlocuteurs en Europe en avaient une appréciation positive, ce qui est déjà une réussite en soi.**

Le 6 mars 2018, le Conseil a adopté une feuille de route pour la mise en œuvre de la CSP. Une liste de 17 projets collaboratifs initiaux a alors été adoptée. Le 19 novembre 2018, le Conseil a adopté une liste de 17 nouveaux projets. La France participe à 25 projets sur 34, dont 8 qu'elle coordonne.

Il est important de noter aussi qu'en participant à la CSP, **les États s'engagent à remplir un certain nombre de critères et à atteindre certains objectifs en matière de capacités militaires.**

Vos rapporteurs suggèrent trois voies d'amélioration de la CSP :

- Le principal reproche que l'on peut faire aujourd'hui à cet instrument est de **ne pas s'inscrire dans une démarche ordonnée de comblement des lacunes capacitaires de l'Union.** La CSP suit en effet davantage une logique de retour industriel aux États membres plutôt qu'un objectif d'efficacité militaire. Il est nécessaire de l'inscrire dans une planification d'ensemble, développée au sein d'un Livre Blanc, lui-même cohérent avec la planification OTAN (voir II).

¹ « *La coopération structurée permanente. Perspectives nationales et état d'avancement* », note de MM. Frédéric Mauro et Federico Santopinto, réalisée à l'intention de la sous-commission « Sécurité et Défense » du Parlement européen, juillet 2017.

- Par ailleurs, **une réaffirmation claire du caractère obligatoire des engagements dits « plus contraignants »**, pris par les États participants en application du protocole n° 10 précité, est nécessaire. Ces engagements sont énumérés en annexe à la décision du Conseil du 11 décembre 2017 établissant la CSP (cf annexe). Les États se sont en effet accordés sur une liste de **20 engagements**, aux termes desquels ils promettent notamment d'augmenter leurs dépenses d'investissement et de recherche dans le domaine de la défense, de s'inscrire dans une démarche d'identification des besoins militaires de l'UE, de mettre à disposition des unités déployables ou encore, de développer l'interopérabilité de leurs forces. Les engagements se rapportant au développement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) méritent en particulier d'être rappelés. Ce sont notamment les suivants : *« renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe et la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) »* (engagement n° 15), *« veiller à ce que tous les projets capacitaires conduits par des États membres participants viennent renforcer la compétitivité de l'industrie européenne de défense, grâce à une politique industrielle appropriée permettant d'éviter des doublons inutiles »* (n° 19), *« veiller à ce que les programmes en coopération, qui doivent bénéficier uniquement à des entités qui apportent manifestement une valeur ajoutée sur le territoire de l'Union, et les stratégies d'acquisition adoptées par les États membres participants aient un apport positif à la BITDE »* (n° 20).

En participant à la CSP, les États s'engagent donc notamment à adopter des stratégies d'acquisition favorables au développement de la BITDE.

Les textes prévoient un dispositif d'évaluation du respect de ces obligations par les États participants. Des sanctions sont possibles : le Conseil peut, aux termes de l'article 46 § 4 du traité, exclure un État participant qui ne respecterait pas ses obligations.

À défaut du respect de ces engagements, **on peut en effet craindre que la CSP ne soit finalement un échec**, comme ont pu l'être par le passé d'autres mécanismes communs de développement capacitaire¹.

- Enfin, une **ouverture aux États tiers** est prévue à titre exceptionnel : cette ouverture doit être **strictement limitée aux cas où elle permet une contribution substantielle, manifestement dans l'intérêt des pays européens**. Ce pourrait être le cas, par exemple, si le projet de système de combat aérien futur (SCAF), auquel participent à ce stade la France, l'Allemagne et l'Espagne, était inclus dans la CSP et ouvert au Royaume-Uni.

¹ "Moving PESCO forward : what are the next steps ?", M. Jean-Pierre Maulny, Mme Livia Di Bernardini, IRIS, ARES, mai 2019.

c) L'article 42 paragraphe 7, incursion de l'UE dans la défense collective du continent ?

L'article 42 § 7 du traité sur l'Union européenne est une clause d'assistance mutuelle entre pays de l'UE, instituée par le traité de Lisbonne.

Article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne

« Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

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

Cette clause a été invoquée une fois, par la France le 17 novembre 2015, à la suite des attentats qui ont frappé le pays le 13 novembre 2015. L'invoque de cette clause, plutôt que de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, fut un symbole politique important. C'est d'autant plus vrai que le Président de la République française aurait pu choisir d'invoquer plutôt l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (*« L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine »*). Cet article, appelé « clause de solidarité » a une portée politique moindre, ne faisant pas appel à la notion d'« agression armée » comme l'article 42 § 7.

L'article 42 § 7 du TUE n'est toutefois pas que symbolique, puisqu'il fixe une obligation juridique, bien que chaque État soit invité à déterminer en totale discrétion l'aide et l'assistance qu'il peut fournir.

En réponse à l'activation de cette clause, nos partenaires européens ont apporté des contributions au Levant (Irak/Syrie) dans la lutte contre Daech, au Mali (renforcement de la MINUSMA et de l'EUTM Mali, mise à disposition de moyens de transport tactique au profit de Barkhane...) ainsi qu'en République centrafricaine (RCA).

La réponse des Européens à l'activation par la France de l'article 42 § 7

Nos partenaires ont été nombreux à répondre à l'activation par la France de l'article 42 § 7 du traité sur l'Union européenne le 17 novembre 2015. Voici quelques exemples (non exhaustifs) de leurs contributions.

Au Levant (Irak/Syrie) : le Royaume-Uni a autorisé le 2 décembre 2015 des frappes en Syrie et doublé sa flotte de chasseurs basée à Chypre ; l'Allemagne a approuvé le 4 décembre un soutien opérationnel aux frappes en Syrie (1 frégate, 6 Tornados...) ; les Pays-Bas ont autorisé l'extension de leurs frappes à la Syrie ; la Belgique (1 frégate), le Danemark, la Lettonie et l'Italie (déploiement d'un plot CSAR¹ soit 130 personnels et 1 hélicoptère) ont également pris des mesures de soutien à la France.

Au Mali : renforcement des contingents et moyens de la MINUSMA et de l'EUTM Mali de la part de plusieurs pays, mise à disposition de moyens de transport tactique (C130 Hercules) au profit de l'opération Barkhane (Allemagne, Belgique, Norvège, Autriche), participation de la Norvège (pourtant hors champ de l'article 42 § 7) à une base logistique.

En RCA : participation du Portugal à la MINUSCA, engagement de troupes au sein d'EUTM RCA de la part de la Pologne, la Belgique, l'Espagne (dans le cadre de l'Eurocorps).

Liban : engagement d'une compagnie d'infanterie finlandaise au sein de la *Force Commander Reserve* (FCR) dans le cadre de la FINUL (Force intérimaire des Nations unies au Liban).

L'invocation par la France de l'article 42 § 7 du TUE et le soutien unanime qu'elle a alors reçu constituent une affirmation sans précédent de la solidarité existant entre États membres de l'UE. Elle a permis à la France de solliciter ses partenaires sur une base bilatérale, en soutien à ses opérations au Sahel, facilitant de ce fait le déploiement de l'opération Sentinelle sur le territoire national :

« La France ne peut plus tout faire. Être à la fois dans le Sahel, être à la fois dans la République Centrafricaine, être au Liban et être dans l'intervention et des ripostes sur le Levant et en plus d'assurer par ses propres forces la sécurité du territoire national. Donc, nous allons rentrer maintenant en discussion technique avec nos partenaires et faire avec chacun l'inventaire de ce que l'on peut faire ensemble et ce que chacun peut apporter. Ça peut être sur ce théâtre ou sur d'autres théâtres, et ça va se faire très vite. » a indiqué M. Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, le 17 novembre 2015.

Un **retour d'expérience** de cet emploi de la clause d'assistance mutuelle est nécessaire. En 2015, la mise en œuvre de cette clause n'avait jamais été vraiment envisagée. Le traité ne prévoit d'ailleurs pas de rôle particulier des institutions européennes, dans la mise en œuvre de l'article 42 § 7.

¹ *Combat Search and rescue.*

Sans forcément chercher à faire de l'article 42 § 7 « une espèce d'article 5 renforcé »¹, il pourrait être utile, par exemple :

- de **réfléchir en amont aux hypothèses** dans lesquelles l'article 42 § 7 pourrait être déclenché, ainsi qu'aux **modalités de l'assistance** à fournir au pays attaqué, non seulement sous une forme bilatérale mais aussi, si cela paraît adapté au cas d'espèce, sous forme d'une action de l'UE (dans le domaine de la sécurité intérieure, de la gestion des frontières, de la PESC/PSDC...);

- et de conférer un rôle d'information et de coordination à un organe de l'UE, par exemple le HR/VP, en cas d'activation de l'art. 42 § 7.

2. Un déclin paradoxal des missions et opérations

La relance des mécanismes institutionnels de la PESC/PSDC après le traité de Lisbonne s'est accompagnée, paradoxalement, d'un déclin des missions et opérations de l'UE qui peine à démontrer sa valeur ajoutée dans ce domaine alors que l'environnement international justifierait un engagement accru.

a) Des missions civiles et militaires

Les États membres ont décidé, depuis 2003, du lancement de 33 missions et opérations, dans lesquelles près de 80 000 hommes et femmes ont été engagés. En juin 2019, **16 missions ou opérations sont encore en cours** en Afrique, au Moyen-Orient, en Méditerranée, dans l'Océan Indien, dans les Balkans et en Europe orientale (cf annexe au présent rapport). 10 de ces missions sont civiles et **6 sont militaires**².

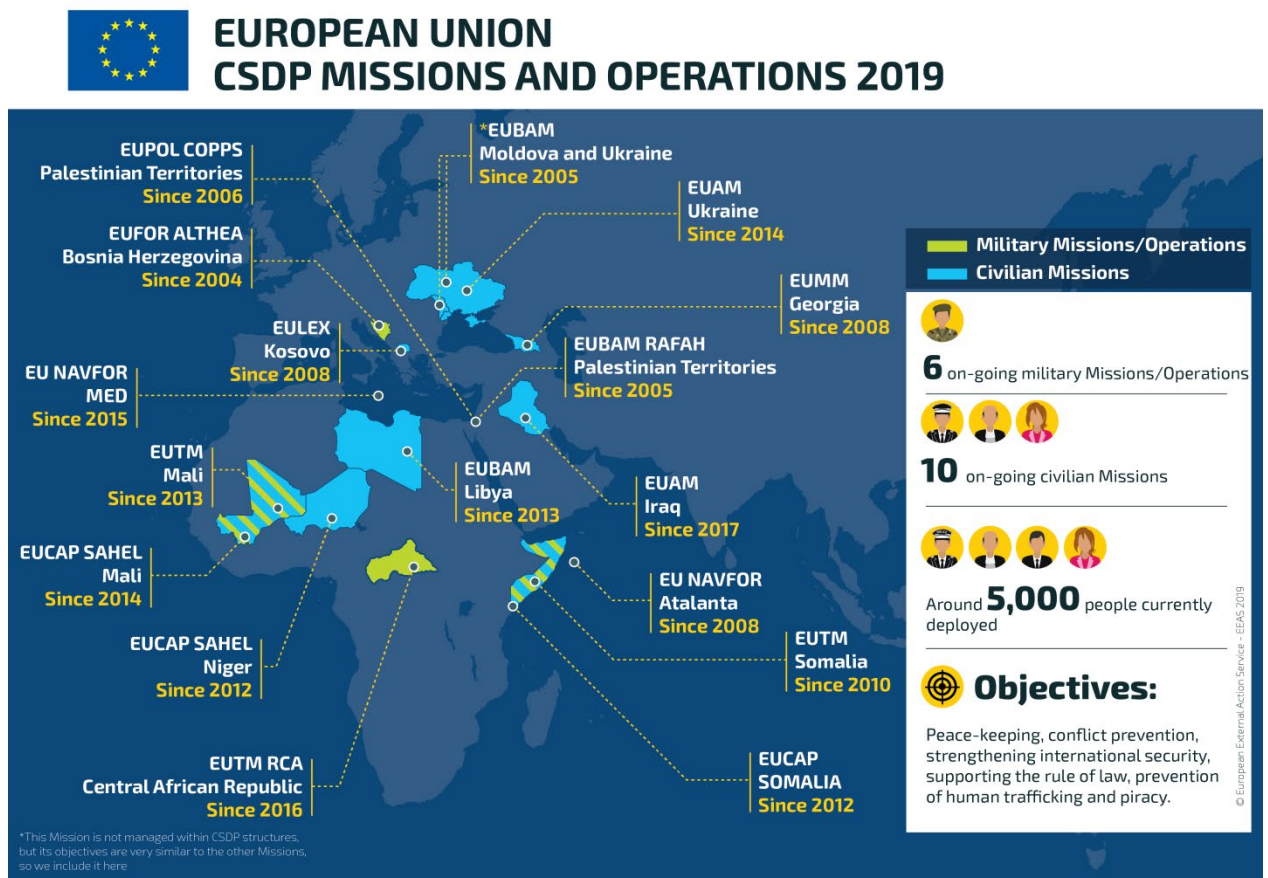
Les missions civiles sont tournées vers la formation des forces de sécurité des pays tiers ou vers le conseil stratégique. Ces missions sont financées par le budget de l'Union européenne, au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les opérations et missions militaires sont financées directement par les 27 États-membres participant à la PSDC (tous à l'exception du Danemark). Certains coûts sont supportés en commun via le mécanisme dit Athéna, la contribution des États étant fonction de leur PIB.

¹ Selon l'expression employée par M. Emmanuel Macron, président de la République française, le 30 août 2018 à Helsinki.

² EUTM Mali, EUTM Somalie, EUTM RCA, EUNAVFOR MED Sophia, EUNAVFOR Atalante, EUFOR Althea (Bosnie-Herzégovine).

Missions et opérations de la PSDC en 2019



Source : Service européen d'action extérieure (SEAE)

b) Une relance nécessaire

Force est de constater que **les missions et opérations de la PSDC n'apportent que des réponses très partielles aux crises actuelles.**

Pour répondre aux menaces de l'est, l'OTAN paraît le cadre le plus approprié. Pour répondre aux menaces du sud, des coalitions *ad hoc* paraissent plus efficaces, plus rapides à mettre en œuvre. La PSDC intervient alors plutôt en appui, avec toutefois une réelle valeur ajoutée en Afrique et en Méditerranée, où **l'approche globale qui lui est inhérente est un atout.**

Il faut mentionner aussi ici **l'échec, à ce jour, des groupements tactiques de l'UE (GTUE)**, qui n'ont jamais été déployés.

Pour faire face à une crise dans un pays tiers, l'Union européenne s'est en effet dotée, après le Conseil d'Helsinki en 1999, d'une **force de réaction rapide**, les GTUE, ou « *battlegroups* », rassemblant 1500 personnels déployables en 15 jours dans le cadre de la PSDC. Les États assurent à ce titre des permanences par rotation pour une durée de six mois, 2 GTUE étant théoriquement en alerte concomitamment chaque semestre.

Les GTUE n'ont toutefois **jamais été employés**, faute de consensus politique, et du fait de la complexité de leur mise en œuvre et de leur financement, en contradiction avec l'objectif initial de rapidité et d'efficacité.

Les missions et opérations de la PSDC suscitent aujourd'hui une attention insuffisante, de la part des responsables nationaux et européens.

Sous le mandat de Mme Federica Mogherini, HR/VP, seules trois missions et opérations ont été lancées : EUNAVFOR MED (2015), EUTM RCA (2016) et EUAM Irak en 2017.

La Commission européenne propose, pour le prochain Cadre financier pluriannuel, la création hors budget d'une « **Facilité européenne pour la paix** » (FEP) qui doit permettre de financer plus efficacement les coûts communs des opérations de la PSDC, et qui serait dotée de **10,5 milliards d'euros**. Cette Facilité européenne pour la paix prendra le relais du mécanisme Athena de financement des opérations de l'UE, et de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Elle devrait permettre d'élargir le champ des coûts communs des opérations, et ainsi faciliter leur déploiement. La FEP vise à permettre à l'UE d'offrir une aide en matière de défense aux pays tiers et aux organisations internationales et régionales.

Les missions et opérations de la PSDC doivent ainsi être relancées :

- D'une part, **en concentrant les moyens là où l'Union européenne a la plus forte valeur ajoutée**, quitte à accepter de fermer certaines missions, après évaluation, celles-ci n'ayant de toutes façons pas vocation à être pérennisées à long terme ;

- D'autre part, **en étendant le champ des coûts communs** et en mettant en place des mécanismes de financement qui ne soient pas un frein, c'est-à-dire **en mettant en œuvre la proposition de la Commission européenne s'agissant de la Facilité européenne pour la paix**, à hauteur de 10,5 Md€ sur la durée du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP).

- Enfin, **en renforçant les moyens de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) créée en 2017 au sein de l'état-major de l'UE (EMUE)**, pour améliorer les structures de gestion de crise de l'UE. Ce peut être l'embryon d'un véritable QG européen, l'équivalent du SHAPE¹ de l'OTAN, que l'UE a échoué à mettre en place depuis le sommet dit des « pralines » de 2003². Ce QG européen devrait toutefois être établi en cohérence avec les moyens dont dispose l'OTAN (dans la logique des accords dits de Berlin plus).

¹ Supreme Headquarters Allied powers Europe.

² Sommet des dirigeants français, allemand, belge et luxembourgeois à Bruxelles en avril 2003 : au cours de ce sommet des Etats opposés à la guerre d'Irak avait été affirmée la volonté de créer un « noyau » de capacité collective de planification et de conduite des opérations. Le Royaume-Uni s'y est opposé jusqu'au référendum de 2016 ayant approuvé le Brexit.

c) Le cas de l'opération Sophia

L'évolution de l'opération Sophia est emblématique d'un certain déclin des missions et opérations de la PSDC.

Votre commission a auditionné le contre-amiral Olivier Bodhuin, vice-commandant de l'opération EUNAVFOR MED Sophia¹ qui a été l'une des plus importantes missions de la PSDC depuis 2015. Cette mission est mise en œuvre par 26 pays de l'UE et dispose d'un état-major basé à Rome où vos rapporteurs se sont rendus.

L'opération Sophia illustre le continuum sécurité-défense. Elle souligne en particulier **l'intérêt d'une articulation forte entre les actions de l'UE dans le domaine de la sécurité, qui relève de la Commission européenne, et la PSDC**. Une coopération a été instituée, dès 2015, entre Sophia et les agences Frontex, Europol et Eurojust. **Frontex est un partenaire essentiel**, qui monte actuellement en puissance puisque l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes doit passer à 10 000 gardes-frontières dont 3000 agents de l'UE. La coopération avec les agences de l'UE souffre toutefois aujourd'hui d'un manque de visibilité sur l'avenir de l'opération Sophia.

Le Conseil de l'UE a en effet décidé en mars dernier la **suspension temporaire des navires de l'opération Sophia**, faute d'accord sur les ports de débarquement des migrants. La mission se concentre donc désormais sur les patrouilles aériennes ainsi que sur le soutien et la formation aux garde-côtes libyens et à la marine libyenne. Cette suspension regrettable des moyens maritimes de **l'opération prive la mission de moyens d'information et d'action et ne lui permet pas de mettre en œuvre l'embargo sur les armes à l'encontre de la Libye**.

Même s'il faut se féliciter de la poursuite de l'opération Sophia, **son déclin est particulièrement regrettable, alors que l'UE devrait assurer une mobilisation maximale de l'ensemble de ses moyens face à des défis qui risquent fortement de s'accroître à l'avenir**. Mais la remontée en puissance de l'opération Sophia passe à l'évidence par la résolution des questions difficiles des ports de débarquement et de l'accueil des migrants.

L'opération Sophia a obtenu des résultats tangibles, comme le montre le bilan ci-dessous.

¹ Audition du 26 juin 2019.

Bilan de l'opération EUNAVFOR MED Sophia (juin 2019)



Source : EUNAVFOR MED

B. LE FONDS EUROPÉEN DE LA DÉFENSE : UN TOURNANT MAJEUR À CONFIRMER

« Le Fonds européen de la défense vise à favoriser la compétitivité et la capacité d'innovation de la base industrielle et technologique de l'UE dans le domaine de la défense en soutenant les activités de R&D axées sur la défense »¹.

« L'objectif général du Fonds est de renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de l'industrie européenne de la défense, en soutenant des actions collaboratives et la coopération transfrontière entre les entités juridiques de toute l'Union, y compris les PME et les entreprises à moyenne capitalisation, et en favorisant une meilleure exploitation du potentiel industriel de l'innovation, de la recherche et du développement technologique à chaque étape du cycle de vie industriel, contribuant ainsi à l'autonomie stratégique de l'Union. Le Fonds devrait également contribuer à la liberté d'action et à l'autonomie de l'Union, notamment sur le plan technologique et industriel »².

¹ Proposition de règlement COM(2018) 476 établissant le Fonds européen de la défense.

² Proposition de règlement COM(2018) 476 précité, art. 3.

1. Les raisons et le contexte de la création du Fonds européen de la défense

De l'avis général des personnes auditionnées par vos rapporteurs, **la création du Fonds européen de défense (FEDef) est un tournant majeur pour la défense européenne.** Il convient de revenir sur sa genèse, qui explique l'importance de cette évolution, et aussi de resituer cet outil dans l'ensemble plus vaste de ce qu'une personne auditionnée a défini comme une « **dynamique européenne de défense** ».

Cette dynamique nouvelle s'appuie sur **trois piliers** :

- un **pilier politique** : la CSP ;
- un **pilier capacitaire** : le **plan de développement capacitaire** (*Capability Development Plan*-CDP) élaboré par un travail conjoint de l'AED et des États membres. Dans ce cadre, 11 priorités capacitaires ont été validées en juin 2018, pour couvrir pour la première fois au niveau européen l'ensemble du spectre capacitaire. Chacune des priorités capacitaires fait l'objet d'un « *Strategic context case* » qui sert de schéma directeur permettant de dresser un état des lieux et d'identifier les possibles actions à mener en coopération. La première version de ces *Strategic context cases* devait être approuvée avant l'été par les États membres ;
- un **pilier budgétaire**, construit dans un premier temps autour d'une action préparatoire pour la recherche en matière de défense (**PADR**) pour la R&T ; et d'un plan de développement industriel dans le domaine de la défense (**PEDID**), pour la R&D. Dans un second temps, ces deux dimensions seront reprises par le **FEDef** à partir de 2021.

a) Les raisons politiques de la création du FEDef

Le FEDef a été créé suite à une proposition de la commission européenne. L'idée en a été présentée pour la première fois lors d'un discours du président Juncker en 2016. **Plusieurs éléments de contexte** ont sans doute joué dans l'émergence de ce projet :

- tout d'abord le **cours nouveau pris par les États-Unis** avec l'élection d'un président qui a semblé remettre en question la garantie américaine au titre de l'article 5 du traité de Washington (à propos du Montenegro, dans un entretien télévisé de juillet 2018) ;
- d'autre part, la **montée des menaces sur les fronts est et sud**, et le contexte général d'affaiblissement du multilatéralisme ;
- en troisième lieu, la **perspective de la sortie du Royaume-Uni** de l'Union européenne a créé un électrochoc en matière de défense, en raison du rôle essentiel de ce pays dans l'architecture de sécurité du continent ;

- enfin, la **contestation** toujours plus vive de l'Union européenne et de ses institutions **par les mouvements populistes européens**, qui a culminé avec le Brexit, justifiait sans doute que la Commission européenne procède à un retour aux sources, puisque l'objectif premier de la construction européenne était bien de protéger les peuples européens contre la guerre. Si cet objectif a été atteint pour ce qui est des relations entre les pays européens, il apparaît dans l'ordre des choses que l'Union européenne se préoccupe maintenant de protéger les Européens contre les menaces extérieures.

b) Les raisons économiques de la création du FEDef

Il ressort très clairement des auditions et déplacements menés par vos rapporteurs qu'une **consolidation des différentes industries nationales de défense au niveau européen est devenue urgente**. Il s'agit de **faire émerger une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)**, dont la survie est indispensable si les Européens entendent pouvoir se défendre un jour par eux-mêmes, et se déterminer de façon autonome.

Deux éléments se conjuguent pour faire de cette consolidation une nécessité impérieuse : d'une part, les marchés de défense sont de plus en plus compétitifs, avec l'apparition ou le renforcement de nouveaux acteurs (Chine, Turquie, Israël, Corée du Sud...). D'autre part, le contenu technologique des armements ne cesse de s'accroître, ce qui suppose, si l'on veut disposer d'équipements au meilleur niveau, des investissements de plus en plus considérables. Pour financer ces investissements, il faut des entreprises capables d'atteindre une taille critique et de défendre leurs chances sur des marchés plus larges.

La consolidation de leaders industriels européens est essentielle à la survie d'une industrie de défense, très directement attaquée par nos alliés américains.

Cette thématique est ancienne et il existe du reste plusieurs exemples d'industries consolidées au niveau européen qui constituent des champions de niveau mondial : on songe naturellement à Airbus. Mais l'exemple qui vient le plus naturellement à l'esprit dans le domaine de la défense, et qui est une forme de modèle en la matière, est bien sûr MBDA.

Comme nous le verrons, le FEDef a été conçu dans cette perspective de faire émerger une véritable BITDE. Cette préoccupation n'est pas nouvelle, mais il est clair qu'elle revêt désormais un caractère d'urgence. Il ressort des travaux de vos rapporteurs que **les industriels européens de la défense ont**, dans leur grande majorité, **la forte conviction que si les différentes industries de défense des pays européens n'unissent pas leur force**, ou pire, si elles continuent comme c'est souvent le cas à être en concurrence directe sur les mêmes marchés, **elles seront toutes éliminées à relativement brève échéance**. Un industriel étranger a estimé cette échéance entre 5 et 10 ans maximum pour la plupart des segments de l'industrie de défense.

Il y a donc là une véritable urgence et **un enjeu de souveraineté vital pour les pays européens**. C'est sans doute ce qui explique que la proposition de la Commission ait rencontré un succès finalement assez rapide, alors même qu'elle constitue une innovation majeure.

c) La nature révolutionnaire du FEDef

En se saisissant concrètement de l'aspect capacitaire en créant un outil budgétaire, la Commission a accompli une action révolutionnaire, en ce sens que ce sera **la première fois dans l'histoire de la construction européenne que des crédits communautaires viendront financer directement une politique de défense**.

En effet, la défense était pour l'essentiel jusqu'à maintenant une compétence exclusive des Etats, dont ceux-ci ne souhaitaient en rien se dessaisir au profit de la Commission. Cela reste vrai sur de très larges pans de la défense, et en particulier de toute la dimension opérationnelle, pour des raisons politiques évidentes : on ne peut imaginer, au stade actuel de la construction européenne, que la vie de soldats des armées nationales soit exposée sur la base d'une décision communautaire prise à la majorité qualifiée.

L'intelligence de la Commission a consisté à aborder ce domaine de la défense sous l'angle capacitaire. Naturellement, l'Union européenne était déjà impliquée dans le volet capacitaire depuis le traité de Lisbonne, notamment à travers l'Agence européenne de défense (AED). Mais la nouveauté vient de l'apport concret d'un financement communautaire de projets de défense, ce qui est totalement inédit.

Ce grand projet de la Commission dont le principe a déjà été validé par le Parlement européen il y a quelques mois, a été préparé par deux outils : tout d'abord, l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense (PADR) ; et ensuite, le programme européen de développement des industries de défense (PEDID).

2. La préfiguration du FEDef : le PADR et le PEDID

a) L'action préparatoire sur la recherche en matière de défense

La première étape de l'engagement nouveau de l'Union européenne dans le domaine capacitaire a été l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense (parfois présentée sous son acronyme anglais PADR). Elle porte sur de la recherche pure en matière de défense (R&T). Elle est dotée de 90 millions d'euros. Cette enveloppe a permis notamment de lancer des travaux sur le projet *Océan 2020*, pour 35 millions d'euros : il s'agit de travailler sur un démonstrateur de drone de surveillance maritime. Ce projet regroupe 42 partenaires issus de 15 pays de l'Union. Le projet doit permettre de travailler, sur la base d'un drone *Patroller*, aux notions de connectivité et

d'agrégation de données dans le domaine de la surveillance maritime. Le chef de file du projet est l'italien Leonardo, et le motoriste français Safran y participe. Deux démonstrations seront réalisées, l'une en mer Baltique par la marine suédoise et l'autre en mer Méditerranée par la marine italienne.

Il convenait de citer ce projet, car on retiendra peut-être à l'avenir que c'était le premier projet de recherche en matière de défense financé par l'Union européenne avec de l'argent communautaire. On observe également qu'il est possible de rassembler sur un seul et même projet de très nombreux acteurs européens, et donc de commencer à structurer autour de projets une BITDE.

b) Le PEDID, préfiguration du volet R&D du FEDef

L'étape suivante a consisté à mettre en place un programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID)¹, tourné cette fois vers la R&D. Ce programme est d'une autre ampleur que l'action préparatoire, puisqu'il comprend une enveloppe de 500 millions d'euros sur deux ans (2019 - 2020).

Il fait l'objet d'un texte réglementaire qui fixe les procédures de fonctionnement, en l'espèce la procédure de codécision et qui définit également des règles d'éligibilité. Concrètement, **ces règles définissent ce qu'est la BITDE. Il s'agit d'une première et d'une avancée fondamentale** et il faut souligner qu'alors que cet objectif ne semblait pas aisé, il a été atteint assez rapidement.

Concrètement, le PEDID permet à l'Union européenne d'apporter un financement de projets capacitaires, dans des proportions qui varient selon le stade où se situe le projet :

- 100 % du coût des projets qui se situent en amont de la réalisation d'un prototype ;
- 20 % du coût des projets tendant à la réalisation d'un prototype. Il est à noter que la plupart des projets financés rentreront sans doute dans cette catégorie ;
- 80 % des projets se situant après la phase de réalisation d'un prototype².

Peuvent également être financés les coûts indirects des projets, dans la limite de 25 % de ceux-ci³.

La principale condition est que le projet soumis doit associer des entreprises d'au moins trois pays de l'Union.

¹ EDIDP en anglais.

² Projet de Règlement COM(2018) 476 précité, cons. 18-20 et art. 14.

³ Idem, art. 16.

A cette base s'ajoutent deux possibilités de majoration :

- si le projet est labellisé CSP, il peut bénéficier d'une tranche de 10% de financement supplémentaire ;
- si le projet comprend des PME d'un pays différent de celui du porteur principal du projet, un deuxième bonus peut s'ajouter en fonction de la part de ces PME.

On voit donc qu'il y a un potentiel **effet de levier**, qui sera paradoxalement d'autant plus fort que le financement européen sera limité. Les Etats membres auront tout intérêt à bénéficier du financement européen, mais pour cela il faudra qu'ils présentent des projets qui correspondent aux besoins capacitaires identifiés par l'Union européenne et surtout, qui associent au moins trois pays.

La définition commune de ce que pouvaient être les projets entrant dans le PEDID a abouti à un programme de travail et une définition des catégories de projet. Puis, une mise en concurrence a été faite dans ces catégories. Il faut rappeler que ce programme s'inscrit dans la gouvernance communautaire classique, et donc dans une procédure de comitologie : les propositions de la commission doivent rencontrer une majorité qualifiée des Etats membres.

Les projets proposés sont analysés sur la base de six critères, mais aussi au regard du plan de capacités défini par l'AED. Ils sont soumis sur proposition des Etats membres (ainsi, dans le cas de la France, c'est à la DGA qu'il revient de présenter les projets). Il s'agit d'un élément de procédure important, puisqu'il aboutit à ce que de toutes les DGA nationales émerge une approche européenne des projets.

Dans ce contexte institutionnel, on comprend bien que **les Etats membres ont tout intérêt à coopérer**, et au-delà de la dimension financière, **c'est sans doute là l'élément le plus important de cette nouvelle approche** capacitaire du PEDID, puis du FEDef : il s'agit de **favoriser un changement de culture pour que les ministères de la défense** des pays européens **prennent progressivement le réflexe de penser européen d'emblée**.

L'autre aspect incitatif est évidemment de pousser les grands systémiers à s'ouvrir à des PME d'autres pays européens, ce qui doit amener progressivement à tisser des liens plus étroits entre les différentes BITD nationales. Par ailleurs, c'est aussi une façon d'associer ceux des pays européens qui n'ont pas de grandes entreprises de défense.

Un autre point fondamental tient au fonctionnement classique de la majorité qualifiée dans la procédure de comitologie : elle offre une garantie pour les « petits » pays, puisque l'alliance de la France, l'Allemagne, l'Italie et de l'Espagne ne permettrait pas encore d'atteindre la majorité qualifiée.

Cette approche doit permettre de **dépasser la question du retour géographique**, dont on a vu dans de précédents projets capacitaires

européens qu'elle pouvait être extrêmement pesante et contre-productive. Ici, **on inverse la logique : les Etats qui veulent remporter la mise en concurrence doivent miser sur l'efficacité globale de leur projet (qui sera évalué au vu de son impact opérationnel et de sa contribution à l'autonomie stratégique européenne), et sur sa dimension de coopération transfrontalière.**

Il faut bien mesurer que cette approche est fondamentalement différente de l'approche traditionnelle française. Notre pays dispose en effet déjà d'une BITD forte, articulée autour de grandes entreprises dont plusieurs sont des champions de niveau mondial. Le soutien de la France à un tel schéma n'allait donc pas forcément de soi en première analyse. Il pose également des questions sur l'avenir des relations entre les grands systémiers français et les PME françaises de l'industrie de défense. En effet, le système étant conçu pour faciliter la coopération entre des entreprises de pays différents, il est évident que les grandes entreprises françaises vont chercher à associer à leurs projets des PME qui ne seront pas françaises. Or, il n'est pas certain qu'il existe à due proportion de grandes entreprises étrangères qui chercheront à s'associer aux PME françaises auxquelles les systémiers français auraient préféré des PME étrangères. Le Délégué général pour l'Armement a indiqué à vos rapporteurs être attentif à cet aspect du dispositif.

Parmi les principaux programmes qui bénéficieront du PEDID, on relève notamment **l'Eurodrone MALE** et la **radio ESSOR** (European Secure Software Define Radio).

3. Le FEDef, une action capacitaire sur le moyen terme

Le FEDef a été validé par le trilogue Commission/Conseil/Parlement européen¹ et son principe a été intégré dans les perspectives financières 2021-2027.

Il reprendra les deux volets R&T et R&D, mais pour **des montants considérablement plus importants**. Ceux-ci devraient en effet atteindre **4,1 milliards d'euros pour la partie R&T, et 8,9 milliards d'euros pour la partie R&D**.

Sur la partie R&D, on retrouvera l'effet de levier, dans les mêmes conditions que celles définies pour le PEDID. Dans ces conditions, si on suppose que le financement européen s'établit à 20 % des projets, les États membres viendront y ajouter 35,6 milliards d'euros, soit **un total de 44,5 milliards d'euros de financement de R&D de défense**. Si on y ajoute enfin le financement direct de la R&T, l'ensemble du FEDef représenterait un abondement de l'effort de défense européen de 48,6 milliards d'euros sur sept ans, soit **environ 7 milliards d'euros par an sur la période**.

¹ Après un accord au Conseil le 19 février 2019, et au Parlement européen le 18 avril 2019.

L'initiative de la Commission européenne a donc un effet d'appel d'air qui amène les Etats membres à se mobiliser pour présenter des projets en coopération. Naturellement, il faudra aussi veiller à ce que cet effort nouveau n'entraîne pas un effet d'éviction sur les projets qui devaient être portés initialement au niveau national.

Il faut bien reconnaître que cette initiative représente un magnifique exemple des apports de la construction européenne. En effet il permet d'atteindre des objectifs multiples simultanément :

- renforcer la défense européenne en permettant aux pays européens d'atteindre leurs objectifs capacitaires ;
- renforcer la cohésion entre les pays européens en les encourageant à travailler ensemble ;
- conforter l'autonomie stratégique européenne en favorisant de façon importante l'émergence d'une véritable BITDE qui ira progressivement vers une consolidation transnationale, dont nous avons vu plus haut qu'il s'agit d'une condition de la survie de l'industrie de défense des pays européens.

4. L'indispensable préférence européenne

a) L'argent des contribuables européens

L'objet du FEDef, on l'a vu, est de consolider la BITD européenne. Ce dispositif n'a naturellement pas vocation à soutenir les industries de pays non-membres de l'Union avec l'argent des contribuables européens. Le dispositif ne concerne donc pas, sauf exceptions, les pays tiers, ni leurs entreprises : *« les demandeurs et leurs sous-traitants sont éligibles à un financement à condition qu'ils soient établis dans l'Union ou dans un pays associé, qu'ils aient leurs structures de direction dans l'Union ou dans un pays associé et qu'ils ne soient pas contrôlés par un pays tiers non associé ou par une entité de pays tiers non associé »*¹.

Ne peuvent donc accéder au FEDef que les entreprises basées sur le territoire de l'Union et qui ne sont pas contrôlées par une entité tierce. Le critère n'est pas ici l'actionnariat, mais le pouvoir de décision.

Toutefois, le règlement n'interdit pas non plus que des entreprises de pays tiers puissent bénéficier du fonds. C'est en particulier le cas des entreprises des pays associés (c'est-à-dire les membres de l'AELE qui sont membres de l'Espace économique européen-EEE).

Mais cela peut même être le cas pour des entreprises de pays tiers *« si cela est nécessaire pour réaliser les objectifs de l'action et à condition que sa participation ne compromette pas les intérêts de l'Union et de ses États membres en*

¹ Proposition de règlement COM(2018) 476 précité, art. 10.

matière de sécurité »¹. Le point de vigilance posé par le mécanisme concerne trois critères de contrôle :

- l'obligation pour l'entreprise de garantir la sécurité de ses approvisionnements ;
- **l'interdiction pour l'entreprise de faire sortir les droits de propriété intellectuelle** (*Intellectual property rights*-IPR) **de l'Union**. Ainsi, une entreprise filiale d'une entreprise américaine ne peut faire remonter les droits de propriété dans l'entreprise américaine à qui elle appartient. Par ailleurs, **les IPR développés avec l'aide du FEDef ne peuvent être soumis à des règles d'IPR de pays tiers (par exemple le dispositif ITAR² américain)**. Il s'agit d'**un point fondamental** : avec le règlement FEDef, l'Union européenne commence à adopter une législation comparable à celle des Etats-Unis en matière de contrôle des fruits de ses investissements en matière de défense. Mais le cadre européen reste beaucoup moins strict que celui qui est imposé aux Etats-Unis aux entreprises européennes ;
- **l'interdiction**, dans la même logique, de **faire sortir** du territoire de l'Union des **informations classifiées**.

b) La réaction négative américaine n'est pas justifiée

Le 1^{er} mai 2019, les Etats-Unis ont formalisé par une lettre à la Haute-Représentante de l'Union leurs griefs contre le projet de FEDef et contre la CSP, au motif que ces dispositifs abîmeraient la relation transatlantique en fermant les marchés de défense européens aux entreprises américaines.

Comme l'a fait remarquer l'Union européenne dans sa lettre de réponse le 16 mai 2019, ces **critiques** sont **sans fondement**, et ce pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, **ni le FEDef ni la CSP n'ont modifié, en rien, les règles européennes en matière de marchés de défense**. Par conséquent, rien n'empêche les Etats membres d'acheter américain, comme le montre du reste le volume considérable d'achats européens de matériel militaire ;

¹ Ibidem.

² La réglementation américaine ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*) impose au fabricant d'un matériel de défense comprenant un ou plusieurs composants américains d'obtenir l'autorisation des Etats-Unis pour vendre ce matériel. Comme on l'imagine sans peine, cette autorisation est difficile à obtenir lorsque le matériel considéré est en compétition avec un matériel américain équivalent pour un marché de défense à l'exportation. C'est ainsi qu'en 2018 la vente d'une tranche complémentaire d'avions Rafale à l'Egypte a été bloquée du fait d'un composant américain présent non sur l'avion, mais sur le missile MBDA SCALP qu'il emportait. Une description complète du dispositif américain peut être trouvée dans l'article de Daniel Fiott *The Poison Pill : EU defence on US terms ?*, EUISS, juin 2019.

- en deuxième lieu, le dispositif de consolidation de la BITDE dans un sens qui préserve les intérêts des pays membres de l'Union n'est jamais **qu'une pâle copie du dispositif américain, à la fois beaucoup plus étendu et beaucoup plus rigoureux** dans son application, et qui comprend même une dimension extraterritoriale¹. L'Union européenne a donc fort logiquement fait valoir aux Etats-Unis que **le marché européen de la défense était bien plus ouvert aux entreprises américaines que le marché américain ne l'est aux entreprises européennes**.

De ce point de vue, les **chiffres sont très parlants : le rapport est d'environ 1 à 10**. Alors qu'entre 2014 et 2016 l'Union a exporté vers les Etats-Unis pour 7,3 milliards de dollars de biens et services intéressant la défense, elle a importé dans le même temps... pour 63 milliards de dollars ! L'analyse de détail révèle que la situation est encore plus défavorable à l'Union, puisque les Etats-Unis importent essentiellement des matières premières et des services de base, donc avec une faible dimension « défense »².

Un dernier chiffre apporte un complément éclairant sur la situation : le ministère de la défense américain (DoD) réalise un tiers de ses achats étrangers auprès d'entreprises européennes. Mais dans la mesure où ce ministère se fournit à 94 % aux Etats-Unis, ce tiers est une portion congrue, de l'ordre de 2 %... Enfin, les entreprises européennes qui fournissent ces 2 % d'achats ont toujours de forts liens avec les Etats-Unis.

On voit donc que **la critique américaine sur ces questions est aussi injuste que malvenue**.

Par ailleurs, sur le plan politique, elle fait apparaître clairement la **contradiction du discours américain sur le « partage du fardeau »**. En toute logique, **les Etats-Unis ne devraient pas pouvoir à la fois réclamer que l'Europe assume plus sa défense, et refuser qu'elle s'en donne les moyens industriels et technologiques**. On voit là apparaître une forme de **tension entre les intérêts stratégiques américains de moyen-long terme** (disposer avec l'Europe d'un partenaire fort, ce qui permettrait notamment aux Etats-Unis de concentrer leurs moyens sur leur compétition avec la Chine), **et des intérêts économiques et industriels de plus court terme**.

On pourrait passer sur cette contradiction, qui pourrait être imputable au réflexe naturel de tout élu de défendre à court terme les industries de sa circonscription, **si elle ne venait affaiblir la solidité de l'architecture de sécurité du continent européen**. La **défense par les autorités américaines des intérêts de l'industrie américaine de l'armement, lorsqu'elle est poussée jusqu'à suggérer une conditionnalité** de la garantie américaine découlant de l'article 5 du traité de Washington, a des conséquences concrètes, car elle **affaiblit la crédibilité de l'Alliance**. Cette

¹ Voir notamment l'article de Daniel Fiott précité.

² Ibidem.

tendance américaine est porteuse d'un risque réel pour les pays européens membres de l'OTAN. A ce titre, il est important de **rappeler à nos amis et alliés américains qu'un tel discours est à la fois inacceptable et nuisible aux intérêts de long-terme des Etats-Unis eux-mêmes**. Comme l'a très bien résumé la ministre des armées française, « *l'article 5, ce n'est pas l'article F35* ».

c) Le cas du Royaume-Uni

Si à l'heure où ce rapport est rédigé, le Royaume-Uni est encore dans l'Union, et si les mois passés ont montré qu'il est difficile d'anticiper les évolutions politiques de ce pays, les risques sont aujourd'hui très grands que le Royaume-Uni sorte de l'Union au 31 octobre, et très vraisemblablement dans la pire des configurations, c'est-à-dire sans accord avec l'Union.

Si le rôle de ce pays essentiel à la défense du continent sera abordé plus loin, il convient d'imaginer ici ce que sera la situation du Royaume-Uni dans le cadre du FEDef.

Rappelons tout d'abord les **ordres de grandeur** donnés lors d'une audition : si l'on ajoute **R&T, R&D et achats d'équipements**, le **budget américain** est de **160 milliards d'euros** par an. Dans le même temps, le **budget de l'Union à 28** est de **40 milliards, soit quatre fois moins**.

Sur ces 40 milliards, le Royaume-Uni en représente environ 10 ; la France 10 également ; et les 26 autres pays les 20 restant. Maintenir une BITDE en représentant un quart de la dépense américaine était déjà un défi audacieux. Si l'on ampute l'effort européen de la part britannique, l'équation deviendra plus difficile encore. Certes, le FEDef est aussi né en réaction à la perspective de cet affaiblissement du Brexit, certains analystes allant jusqu'à considérer qu'il pourrait presque le compenser¹. Mais la question de la possibilité pour les entreprises britanniques de bénéficier du FEDef se posera très vite.

Naturellement, ce point fera partie des négociations globales entre le Royaume-Uni et l'Union après le 31 octobre. Mais **vos rapporteurs souhaitent indiquer ici qu'en cohérence avec leur conception générale sur la place du Royaume-Uni dans la défense européenne, ils souhaitent qu'un statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni du point de vue du FEDef, et plus généralement des questions de sécurité et de défense de l'Europe**.

A ce titre, il conviendra **notamment de prendre en compte la situation de MBDA**, champion européen et modèle d'intégration européenne par l'acceptation de dépendances mutuelles. Vos rapporteurs ont eu l'occasion d'exprimer qu'on ne pourra défendre l'Europe sans les

¹ Cf. Frédéric Mauro : Le Fonds européen de défense, *Confrontations Europe*, n° 122 (juillet-septembre 2018), pp. 26-27.

Européens. Mais on ne pourra non plus la défendre sans la BITDE, dont l'industrie britannique est une part vitale.

Naturellement, le traitement particulier dont devrait, dans cette conception, bénéficier le Royaume-Uni, devra offrir toutes les garanties de protection des intérêts de l'Union, notamment vis-à-vis des intérêts américains, qui risquent de s'affirmer avec plus de force encore dans un Royaume-Uni sorti de l'Union.

SECONDE PARTIE – LOIN DE L’OBJECTIF UTOPIQUE D’ « ARMÉE EUROPÉENNE », UNE DYNAMIQUE QUI DOIT DEMEURER FLEXIBLE ET PRAGMATIQUE

I. DEUX GRANDS PARTENAIRES INCONTOURNABLES : LE ROYAUME-UNI ET L’ALLEMAGNE

A. ASSOCIER LE ROYAUME-UNI, UN PARTENAIRE VITAL

Le Royaume-Uni est probablement le partenaire européen qui, en matière de défense, a les préoccupations les plus proches des nôtres. Alors que le Brexit a créé un climat d’incertitude, qui pèse y compris sur la relation bilatérale, il est urgent **d’intensifier notre dialogue stratégique** et de **consolider et développer notre coopération en matière d’armement**.

1. Un contexte marqué par les incertitudes du Brexit

a) *Un saut dans l’inconnu ?*

Le Royaume-Uni a lancé le principe de la PSDC, avec la France, lors du sommet de Saint-Malo (1998). Il s’en est toutefois distancé après la guerre d’Irak, lorsque la PSDC est apparue comme un contrepoids possible à la puissance des États-Unis. Atlantistes avant tout, les Britanniques ont ensuite freiné un certain nombre d’avancées, dont la mise en place d’une capacité militaire de planification et de conduite de l’UE, qui n’a pu se concrétiser qu’après le référendum sur le Brexit de 2016.

L’accord de retrait négocié entre l’UE et le gouvernement du Royaume-Uni est peu prolixe sur les questions de défense. Il prévoit que les dispositions relatives à la PESC/PSDC cesseront de s’appliquer au Royaume-Uni si les deux parties parviennent à un accord régissant leurs relations futures dans ce domaine pendant la période de transition.

En outre, la déclaration politique, qui accompagne cet accord de retrait, mentionne la nécessité d’un partenariat futur « *ambitieux, étroit et durable* » dans le domaine de la politique étrangère, ainsi qu’une « *coopération souple et modulable* ». « *Les relations futures devraient (...) permettre au Royaume-Uni de participer au cas par cas à des missions et opérations PSDC au moyen d’un accord-cadre de participation* ».

Dans la mesure où cela est possible selon les conditions du droit de l’Union, une participation du Royaume-Uni à certains programmes et agences de l’UE devrait, d’après la déclaration politique, être permise : il s’agit notamment de rendre possible la participation du Royaume-Uni à des projets de l’Agence européenne de défense (AED), du Fonds européen de

défense (FEDef) et de la coopération structurée permanente (CSP). Des arrangements dans le domaine spatial sont également évoqués.

La Chambre des communes ayant rejeté l'accord de retrait à trois reprises, et l'UE ayant indiqué qu'aucune renégociation n'était envisageable, bien que des amendements à la déclaration politique soient possibles, **la perspective d'un « hard Brexit », devient de plus en plus crédible**. Or le « *hard Brexit* » fait tomber toutes les dispositions de l'accord de retrait et de la déclaration politique précitées ; c'est un saut dans l'inconnu.

Les incertitudes sont d'autant plus grandes que **la tentation existe, du côté des dirigeants et de l'opinion britanniques, de se tourner davantage vers le reste du monde** que vers l'Europe, dans l'objectif d'affirmer le Royaume Uni comme puissance mondiale (« *Global Britain* »). M. Gavin Williamson, ancien ministre de la défense, a par exemple affirmé : « *Ceux qui croient qu'en quittant l'Union européenne, nous tournons le dos au monde s'éloignent de la vérité. Nous allons construire de nouvelles alliances, raviver les anciennes et surtout préciser que nous sommes le pays qui agira en cas de besoin* »¹. Les partisans du Brexit ont ainsi joué, auprès de l'opinion, sur une certaine nostalgie de la puissance passée de l'empire britannique.

Il faut ajouter aux incertitudes générées par le Brexit **celles pesant sur l'outil de défense britannique**. Un rapport parlementaire récent² a montré que le ministère de la défense britannique ne disposait pas d'un budget suffisant pour financer l'achat et le soutien des équipements planifiés. L'écart entre le budget disponible et les besoins est estimé entre 7 Md£ et 14,8 Md£ sur 10 ans. Le risque budgétaire pourrait s'accroître en raison des **conséquences économiques négatives possibles du Brexit**.

b) Une modification des équilibres au sein de l'UE

La sortie du Royaume-Uni bouleverse l'équilibre des nations au sein de l'UE, ce qui est particulièrement sensible dans les domaines de la politique étrangère et de la défense.

Le Brexit prive en effet l'Union européenne de **l'État membre disposant du plus gros budget de défense** (45 Md£ soit 2,15 % du PIB britannique³), qui plus est, puissance nucléaire disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU).

La sortie du Royaume-Uni prive ainsi la France de son partenaire le plus semblable et le plus proche, à ce jour, à l'intérieur de l'Union, du point de vue tant de ses capacités militaires que de sa capacité à mener des opérations de haute intensité hors de son territoire national.

¹ 11 février 2019.

² House of Commons Committee of Public Accounts, "Defence Equipment Plan 2018-28", 23 janvier 2019.

³ Source : OTAN

Ce faisant, **la France devient le seul pays de l'UE doté de l'arme nucléaire et disposant d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations unies**, ce qui lui donne une responsabilité accrue mais lui fait courir le risque de pressions, notamment dans le sens d'une « mise en commun » à l'échelle de l'UE de son siège au CSNU. Des voix se sont exprimées en ce sens, notamment en Allemagne¹.

Cette évolution n'est pas souhaitable. Elle ne serait ni dans notre intérêt ni dans celui de l'Union. L'UE dispose en effet à l'heure actuelle de cinq sièges (2 permanents et 3 non permanents) et on voit mal quel pourrait être l'intérêt de troquer ces 5 sièges contre un seul, fût-il permanent. En l'absence de politique étrangère unifiée, le représentant de l'UE risquerait de devoir recourir trop souvent à l'abstention.

C'est pourquoi la France y est opposée, plaidant plutôt pour une entrée de l'Allemagne comme membre permanent du CSNU.

2. Des modalités d'association « créatives » à imaginer

En septembre 2017, la Première ministre Theresa May a demandé aux négociateurs de trouver des solutions « créatives » pour associer le Royaume-Uni à la PESC/PSDC.

a) Le Royaume-Uni doit être associé aussi étroitement que possible à la défense européenne

Paradoxalement, le Brexit a entraîné un regain d'intérêt des Britanniques pour la coopération européenne dans le domaine de la défense.

La Première ministre Theresa May a proposé un traité de défense et de sécurité avec l'UE, pour définir le cadre de **la relation future, qui serait fondée sur deux piliers** : partenariat économique, partenariat de sécurité et de défense.

Le gouvernement britannique a précisé, en septembre 2017, qu'il souhaitait **une relation future plus étroite que tous les partenariats existants avec des États tiers**, c'est-à-dire un « *partenariat spécial et approfondi* » avec l'Union européenne et ses États membres².

Le gouvernement britannique propose en particulier de contribuer étroitement aux missions de la PSDC. 45 États tiers contribuent ou ont contribué à de telles missions dans le passé, soit au travers d'accords spécifiques, soit en application d'un accord-cadre avec l'UE. De tels accords-

¹ Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, M. Olaf Scholz, vice-chancelier SPD et M. Wolfgang Schäuble, président du Bundestag, se sont exprimés en ce sens.

² "A deep and special partnership that will make available UK assets, capabilities and influence to the EU and European partners", cité par : House of Commons Defence Committee, "The Government's proposals for a future security partnership with the European Union", 5 juin 2018.

cadres existent notamment avec la Norvège, le Canada, la Turquie et les États-Unis. Ces accords impliquent toutefois les États concernés en aval des décisions prises par l'UE, alors que le Royaume-Uni demande une implication le plus en amont possible. Il est toutefois clair que le gouvernement britannique ne pourra pas participer au lancement d'une opération, en n'étant plus membre de l'UE.

Le gouvernement britannique a également fait part de son intérêt pour la Coopération structurée permanente (CSP), notamment le projet relatif à la mobilité militaire, ainsi que pour le Fonds européen de défense (FEDef). Il souhaite conclure un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense (AED). Plus récemment, le gouvernement britannique a proposé la mise en place de structures de consultation et de coordination¹.

Le Royaume-Uni souhaite continuer à participer au programme Galileo, y compris la partie cryptée à usage militaire (*Public regulated service* ou PRS). Or l'UE ne souhaite pas que des entreprises appartenant à des pays tiers participent aux futurs appels d'offre concernant la partie cryptée de Galileo. Pour ce qui est de l'accès en tant que tel au signal sécurisé de Galileo, les instances européennes ont proposé que le Royaume-Uni négocie un accord pour avoir accès à celui-ci, proposition qui a également été faite aux États-Unis. Le gouvernement britannique a évoqué, pour sa part, la possibilité de développer son propre système de navigation, ce qui paraît absurde à l'échelle de l'Europe.

Vos rapporteurs ont pu constater le **fort ressentiment créé, côté britannique, par le refus d'accès aux appels d'offre de Galileo (PRS). C'est une question qu'il faudra régler, dans l'intérêt commun, dans la négociation du cadre des relations futures.**

La participation des Britanniques aux coopérations dans le domaine de l'armement est dans notre intérêt, étant donné les compétences de leur industrie, et ses liens avec la nôtre (MBDA). Il est donc nécessaire **d'ouvrir autant que possible les dispositifs européens au Royaume Uni, notamment la CSP et le FEDef, lorsque c'est dans l'intérêt de l'UE et de ses États membres.**

Le **Conseil de sécurité européen**, proposé par le Président de la République française et la chancelière allemande (ou « Conseil de sécurité de l'UE », dans la déclaration de Meseberg de juin 2018), paraît une idée intéressante si elle permet, d'une part, de **maintenir l'ancrage du Royaume-Uni au continent européen et, d'autre part, de contourner la lourdeur des procédures de la PESC/PSDC, notamment la règle de l'unanimité. Mais c'est un format qui devrait rester flexible et associer tous les pays de l'UE, afin de ne pas donner le sentiment de créer une « Europe à plusieurs vitesses ».**

¹ *Framework for the UK-EU Security Partnership, Department for exiting the EU (mai 2018).*

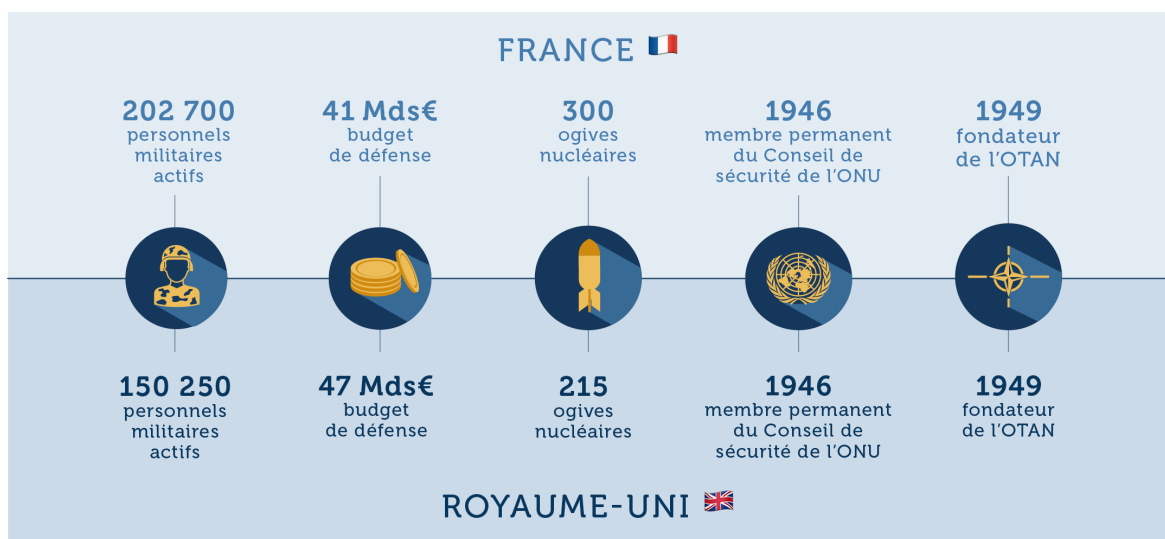
b) Une coopération bilatérale structurante pour la défense européenne

La coopération bilatérale de défense entre la France et le Royaume-Uni est, depuis la déclaration de Saint-Malo en 1998, un **élément structurant de la défense européenne**, entre deux puissances ayant des caractéristiques similaires, dont les budgets de défense représentent ensemble **la moitié des dépenses de défense au sein de l'Union européenne**.

En avril 2018, l'opération conjointe franco-britannique en Syrie, aux côtés des Américains, a illustré la proximité de nos deux pays, comme ce fut le cas en 2011 lors de l'intervention en Libye.

La solidarité franco-britannique s'est également exprimée, récemment, par la mise à disposition de trois hélicoptères lourds britanniques CH-47 « Chinook » à Gao, dans le cadre de l'opération Barkhane.

La France et le Royaume-Uni coopèrent par ailleurs en Estonie dans le cadre de la « présence avancée renforcée » (EFP¹).



Source : Institut Montaigne²

La coopération franco-britannique s'inscrit aujourd'hui dans le cadre des **accords de Lancaster House du 2 novembre 2010**. Ces accords établissent une coopération de défense très étroite sur le plan opérationnel et industriel, avec notamment une **force expéditionnaire conjointe (CJEF³)**, qui

¹ Enhanced forward presence (EFP) : il s'agit d'une présence défensive et proportionnée participant au renforcement de la posture de défense et de dissuasion de l'OTAN à l'est (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne). Depuis avril 2017, la France déploie près de 300 soldats dans ce cadre (détachement « Lynx »).

² « Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération », Institut Montaigne, King's college London, novembre 2018.

³ Common joint expeditionary force, destinée à intervenir conjointement dans des opérations de haute intensité et d'entrée en premier sur le terrain (jusqu'à 10 000 hommes).

devrait être déclarée pleinement opérationnelle en 2020, et **plusieurs projets industriels majeurs**. Ces accords bilatéraux continueront bien sûr de s'appliquer même dans l'hypothèse d'un « *hard Brexit* ».

Accords de Lancaster House : les trois piliers de la coopération franco-britannique



Source : Institut Montaigne

Ces accords ont été confirmés, en janvier 2018, dans le cadre du **sommet franco-britannique de Sandhurst**.

Sur le plan industriel, les accords de Lancaster House ont fait de la coopération une priorité afin de développer des programmes d'armement communs et de permettre des économies d'échelle. MBDA est une des plus grandes réussites dans ce domaine, impliquant entre nos deux pays un **niveau d'interdépendance important**.

Les accords de Lancaster House devaient permettre le développement de trois grands projets conjoints :

- Le **Système de combat aérien futur (SCAF)** : En 2014, BAE Systems et Dassault Aviation se sont vus confier une étude de faisabilité concernant ce programme de système de combat de nouvelle génération. La coopération franco-britannique sur ce projet a toutefois été interrompue en 2017 au profit d'une coopération franco-allemande ; quelques mois plus tard, les Britanniques ont annoncé le lancement de leur propre projet (Tempest). Si l'Espagne a adhéré au projet SCAF, l'Italie et la Suède semblent en revanche prêtes à rejoindre Tempest.

- Le programme de **futur missile anti-navires / futur missile de croisière** (FMAN-FMC), porté par MBDA, destiné à prendre la suite des missiles Scalp et Storm Shadow ainsi que des missiles antinavires Exocet et Harpoon.

- Le programme de « guerre des mines » MMCM (*Maritime Mine Counter Measures*), lancé officiellement en mars 2015, qui associe Thales et BAE Systems.

Le Brexit n'affecte pas à court terme notre relation bilatérale. Mais il pourrait toutefois avoir des **conséquences indirectes, liées à un certain « ressentiment »** - mot qui est revenu à plusieurs reprises lors des entretiens de vos rapporteurs à Londres. Ce ressentiment, vis-à-vis de l'Union européenne et en particulier de la France, est né d'une attitude jugée trop inflexible dans la négociation du contenu et des délais du Brexit, à l'image de ce qui s'est passé pour Galileo.

Il est essentiel, pour donner une impulsion nouvelle à nos relations bilatérales, que la sortie du Royaume-Uni le 31 octobre prochain (si elle a bien lieu à cette date) se déroule dans de bonnes conditions.

Une participation des Britanniques au programme d'avion de combat franco-allemand est-elle encore possible ? Cela impliquerait de faire converger les projets Tempest et SCAF, le second étant aujourd'hui plus avancé que le premier. Étant donné le degré de technologie requis, le coût de ces projets - le coût du projet SCAF est estimé à plusieurs dizaines de milliards d'euros - et la proximité des besoins entre la France et le Royaume-Uni, une réalisation en commun plutôt qu'en concurrence paraîtrait aller de soi. L'opinion partagée par tous nos interlocuteurs est qu'il n'y a pas la place pour deux projets de ce type en Europe. Vos rapporteurs appellent ce rapprochement de leurs vœux, avant la célébration, en 2020, des dix ans du traité de Lancaster House.

B. L'ALLEMAGNE, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE

L'Allemagne n'est pas, comme le Royaume-Uni, le partenaire naturel de la France en matière de défense. Cela tient essentiellement à plusieurs raisons historiques. Cela étant, le pragmatisme et la lucidité conduisent nécessairement à la conclusion que l'Allemagne doit jouer un rôle important dans la défense européenne.

1. L'Allemagne et la défense, une question complexe

Comme vos rapporteurs l'ont déjà indiqué, il est vain de vouloir construire une défense européenne crédible sans se préoccuper du point de vue des Européens. Réfléchir au rôle de l'Allemagne dans la défense européenne, c'est d'abord regarder ce que cette notion représente dans ce pays.

Le premier élément structurant de la question est tout d'abord le choix, délibéré, assumé et revendiqué de la République fédérale de tourner le dos à la tradition militariste allemande. Il est important de rappeler ce point

car, lorsque certains en France critiquent la notion d'« armée parlementaire » dans laquelle aucune décision militaire significative ne peut être prise sans l'autorisation préalable du Bundestag, ils oublient que c'est là un trait fondamental de l'identité de l'Allemagne démocratique moderne. Il s'agit d'une réalité institutionnelle, mais aussi d'une réalité politique et sociale : **il existe dans la population allemande une méfiance instinctive envers les opérations militaires, et ce sentiment doit être respecté car il est né des dures leçons de l'histoire.**

Le deuxième élément historique tient au fait que l'Allemagne a été au cœur de la Guerre froide. D'une part, elle a été divisée en deux Etats pendant plus de 50 ans, privée de sa capitale qui était elle-même divisée. Du coup, ces deux Etats ont été insérés dans des systèmes de défense plus larges, et donc en quelque sorte dessaisis de la responsabilité autonome de leur défense. Il subsiste notamment de cette époque une présence américaine particulièrement forte en Allemagne. Cette protection américaine est sans doute un des éléments d'explication de la **faiblesse relative du budget de défense allemand au sein de l'OTAN** : celui-ci est en effet de **1,36 % du PIB** en 2019.

De plus, les tensions de la Guerre froide ont directement menacé la sécurité de l'Allemagne et de ses populations, avec notamment la crainte d'un conflit majeur avec utilisation d'armes atomiques, ce qui a contribué en Allemagne de l'Ouest à l'émergence d'un **fort courant pacifiste** qui est **encore très présent aujourd'hui** dans toute une partie de la gauche allemande.

Enfin, l'Allemagne jouit aujourd'hui, en Europe et dans le monde, d'une véritable puissance industrielle, qui est ancienne, mais qui est devenue, dans le nouveau contexte de la défense allemande, l'expression naturelle du rayonnement et de l'influence allemande, ce qui contribue sans doute à écarter la dimension militaire des questions internationales.

Pour résumer, comme le disait une personne auditionnée, « **quand on parle de défense européenne, les Français entendent « défense » et les Allemands entendent « Europe ».**

2. Le rôle naturel de l'Allemagne dans la défense européenne

Avec 83 millions d'habitants, l'Allemagne est le pays le plus peuplé de l'Union européenne, et le deuxième en Europe derrière la Russie et à égalité avec la Turquie.

L'Allemagne est également la quatrième puissance économique du monde¹ et la première européenne. En outre, sa puissance économique repose largement sur ses capacités industrielles de premier plan. Enfin, selon

¹ Derrière les Etats-Unis, la Chine et le Japon.

les statistiques de l'OTAN, **le budget de défense de l'Allemagne a dépassé celui de la France, pour la première fois, en 2019¹.**

Pour ces raisons, il est évident que **l'Allemagne doit nécessairement jouer un rôle majeur dans la défense européenne**, même si ce n'est pas son inclination naturelle. Pour l'heure, elle s'est beaucoup impliquée dans le cadre de l'OTAN, notamment à travers le concept de nation-cadre permettant de réunir plusieurs pays de l'OTAN autour de standards d'équipements communs. Il va de soi que ce recours au concept de nation-cadre est aussi un atout considérable pour sa BITD, qui trouve là des débouchés garantis auprès des pays partenaires.

3. L'obligation de surmonter les difficultés de mise en œuvre du partenariat franco-allemand

a) Les symboles forts de l'amitié franco-allemande

La relation franco-allemande a été au fondement de la construction européenne depuis l'origine. Dans la mesure où celle-ci est née de la volonté d'interdire toute guerre entre Etats européens, et où nos deux pays s'étaient combattus trois fois en 70 ans, il est évident que la coopération franco-allemande en matière de défense revêt une signification particulière.

Cette relation est marquée par des éléments symboliques forts, comme la brigade franco-allemande (BFA), créée en 1989. Cette unité placée sous commandement binational réunit 5.000 soldats des deux pays.

Engagée à plusieurs reprises, **la BFA est toutefois limitée dans son action par des règles d'engagement qui diffèrent profondément dans les deux pays.** Pour cette raison, les unités françaises et allemandes qui sont rattachées à la BFA travaillent côte à côte plutôt qu'ensemble, ce qui est déjà l'expression d'une solidarité opérationnelle réelle.

b) Un contexte transformé par le Brexit

La coopération franco-allemande en matière de défense a nécessairement changé de dimension avec le Brexit. En effet, les questions de défense étaient jusqu'alors, au sein de l'Union, fortement marquées par les positions des deux principales puissances militaires, la France et le Royaume-Uni, dont on a rappelé par ailleurs la grande proximité culturelle et opérationnelle dans ce domaine.

Si la coopération franco-britannique est essentiellement de nature intergouvernementale, le Brexit a toutefois eu des conséquences concrètes sur la coopération des deux pays, à la fois pour des raisons politiques et budgétaires. C'est ainsi que le Royaume-Uni a décidé de ne pas poursuivre

¹ Communiqué de presse de l'OTAN (2019) 069 du 25 juin 2019.

les travaux qui avaient été commencés sur le système de combat aérien futur (SCAF).

Dans ces conditions, la France n'a pas eu d'autre choix que de se tourner pour ses ambitions capacitaires vers son autre grand partenaire, avec lequel elle travaille déjà dans le domaine de l'aéronautique à travers Airbus.

c) Un partenariat relancé autour de grands projets capacitaires : le SCAF et le MGCS

(1) Le projet fondateur de système de combat aérien futur (SCAF)

A tous points de vue, **le SCAF est un programme majeur et, du point de vue français, vital**. En effet la doctrine militaire française est articulée autour de la dissuasion nucléaire, qui comprend elle-même deux volets : la composante aéroportée, et la composante océanique. La composante aéroportée joue un rôle fondamental sur le plan de la mise en œuvre politique de la dissuasion, puisqu'elle offre au Président de la République une souplesse d'utilisation. Ces éléments sont classiques et bien connus en France, mais souvent mal compris par nos partenaires européens, pour lesquels la notion de dissuasion n'est pas usuelle. Il est donc sans doute utile de rappeler que la composante aéroportée permet au Président de la République de retenir la frappe jusqu'au dernier instant, tout en ayant fait la démonstration à l'ennemi menaçant nos intérêts vitaux de la réalité de notre capacité de riposter et de notre détermination.

C'est pourquoi la France a toujours été dans l'obligation de disposer d'une totale autonomie sur les vecteurs de cette composante aéroportée. C'est ce qui explique qu'elle ait développé seule un avion de quatrième génération du meilleur niveau, **le Rafale**.

Avec le SCAF, la France et l'Allemagne travailleront à se doter directement d'un avion de sixième génération.

Naturellement, **cela soulève des questions conceptuelles profondes**, puisque à l'heure actuelle **les besoins des deux pays diffèrent sensiblement**. La France a besoin d'un avion de supériorité capable d'entrer en territoire ennemi sévèrement défendu pour délivrer si besoin une frappe nucléaire. L'Allemagne n'est pas dans cette perspective, même si son armée de l'air porte aujourd'hui les armes atomiques de la dissuasion de l'OTAN. Par ailleurs, les missions de l'armée de l'air allemande sont aujourd'hui centrées sur la police de l'air, plus que sur des engagements opérationnels et des missions de guerre comme en font les pilotes français, notamment dans le cadre des opérations Chammal et Barkhane.

Par ailleurs, il est acquis que le SCAF sera un système de combat global, articulé autour d'un chasseur de sixième génération, pour l'heure désigné sous l'appellation *next generation fighter* (NGF), mais comprenant aussi de nombreux autres éléments, et en particulier des drones qui joueront un rôle nouveau d'avatars à distance du chasseur principal.

Ce projet considérable suppose donc la maîtrise d'un très large champ de technologies de pointe associant les compétences aéronautiques, optroniques, de communication et d'intelligence artificielle.

Il est évident que l'alliance autour de ce projet de la France et de l'Allemagne, qui ont en outre été rejointes par l'Espagne, devrait permettre l'apparition d'un véritable chasseur européen dont la vocation naturelle sera d'équiper le plus grand nombre des armées européennes.

Naturellement, cela posera aussi la question du **rôle du Royaume-Uni**, qui a annoncé développer un projet concurrent dénommé *Tempest*. Comme précédemment indiqué, les pays européens ne seront très vraisemblablement pas en capacité de développer deux chasseurs de sixième génération. **Vos rapporteurs sont donc convaincus qu'il faudra à un moment que ces deux projets convergent et que le Royaume-Uni puisse apporter sa contribution dans le SCAF.**

(2) L'autre volet de l'accord global : le système de combat terrestre du futur (MGCS)

Dans la même logique que pour le SCAF, la France et l'Allemagne ont convenu de développer ensemble le système de combat terrestre du futur, qui est connu sous sa désignation anglaise de *Main ground combat system*, ou MGCS. Le principe est d'une certaine façon comparable à celui du SCAF : il s'agira non pas d'un char, mais d'un ensemble de plateformes connectées communiquant entre elles, ce qui inclura notamment des robots de combat terrestre. Comme dans le domaine aérien, on assistera à un saut technologique et conceptuel majeur.

d) Une mise en œuvre difficile

L'accord politique franco-allemand sur le SCAF et le MGCS prévoyait une répartition des rôles. Dans le domaine aérien, la France assumait le rôle de leader, ce qui se traduisait notamment par la primauté de Dassault pour la réalisation du NGF. Dans le domaine terrestre, c'est l'Allemagne qui était leader d'un projet confié à l'entreprise commune KNDS, qui réunit le français Nexter et l'allemand KMW.

L'idée était donc celle d'un partage équilibré, avec une répartition industrielle de 50/50, mais avec un leadership français sur l'aérien et un leadership allemand sur le terrestre.

Force est de constater **qu'à l'heure actuelle cet accord politique semble difficile à mettre en œuvre du côté allemand, et en particulier au Bundestag**. En effet une partie des députés allemands exerce une pression forte pour accroître la place de l'Allemagne dans ce partage des tâches. Parallèlement, les industriels allemands cherchent également à s'assurer une présence qui leur permettrait d'acquérir celles des compétences qui leur manquent, notamment dans le domaine aérien.

Ce contexte a été encore compliqué par l'offensive de l'industriel allemand Rheinmetall, qui a souhaité prendre le contrôle du projet MGCS et, à la même occasion, de son concurrent allemand KMW.

Vos rapporteurs jugent nécessaire d'alerter aujourd'hui tous les acteurs de ce dossier sur les risques que cette approche fait peser sur ces deux projets essentiels au renforcement de la défense européenne. Le risque est désormais réel.

Sur le plan tout d'abord du SCAF, on ne peut considérer que ce projet doit être l'occasion, pour ceux qui ne maîtrisent pas certaines compétences, de les acquérir. C'est en effet là l'écueil sur lequel les coopérations européennes en matière d'armement ont trop souvent échoué : les pays participants revendiquaient la responsabilité des domaines dans lesquels ils n'avaient précisément pas la compétence, afin de pouvoir l'acquérir à cette occasion. Cette logique de conquête industrielle n'est pas tenable dans un contexte aussi compétitif, et où les défis technologiques et industriels seront déjà considérables.

Sur le plan du MGCS, s'il est légitime que Rheinmetall participe au projet, c'est avant tout une question qui regarde l'Allemagne. C'est à l'Allemagne de déterminer quelle part elle souhaite donner à Rheinmetall sur la moitié du projet qui lui revient. Il semblerait que certains parlementaires allemands tentent de faire valoir que KNDS ne porterait pas, selon eux, la part allemande. Il est évident que cette affirmation est difficile à soutenir, dans la mesure où KNDS appartient pour 50 % à l'entreprise allemande KMW, qui est détenue directement par une famille allemande. Il est donc clair que, si le MGCS était confié en totalité à KNDS, la parité franco-allemande KNDS serait nécessairement respectée. On peut observer au passage que, de ce point de vue, Rheinmetall est une entreprise beaucoup moins allemande que KMW, puisque son premier actionnaire est un fonds de pension américain.

Il faut espérer que ces tensions ne soient que passagères et que l'intérêt commun pousse à les dépasser rapidement.

Ce dossier est rendu plus complexe encore par la **question extrêmement sensible des exportations**. A l'heure actuelle, l'Allemagne considère qu'elle peut bloquer les exportations de matériel d'armement dès lors que ces équipements comprennent des pièces allemandes, parfois dans des proportions très faibles. Naturellement, il y a là un risque pour l'équilibre même des deux projets et, plus généralement pour la coopération des deux pays en matière d'armement. Les deux gouvernements sont donc engagés dans un utile travail de définition de règles sur l'exportation des matériels réalisés en commun. Il s'agit en quelque sorte de reproduire les accords Debré-Schmidt, qui avaient fixé des règles dans ce domaine pour une demi-douzaine de sujets. Les discussions portent actuellement sur un seuil *de minimis* en deçà duquel chaque pays serait libre d'exporter.

Vos rapporteurs doivent rappeler que les difficultés sur la question des exportations relèvent quelque peu du **paradoxe**, car même si cela n'est peut-être pas très présent dans l'esprit des opinions publiques, **l'Allemagne est un très grand exportateur d'armement** : selon le SIPRI, les exportations d'armes allemandes sont d'un niveau proche de celles faites par la France. Elles lui ont même été supérieures au cours de la période 2008-2012. Il est par ailleurs établi qu'une part significative de ces exportations est réalisée par des filiales d'entreprises allemandes établies hors d'Allemagne et parfois même hors d'Europe, par exemple en Afrique du Sud.

Il s'agit là de questions difficiles, mais qu'il faudra nécessairement trancher très rapidement, sans quoi elles feraient peser une hypothèque dangereuse sur les projets majeurs engagés.

e) Est-il possible de réconcilier les conceptions française et allemande de la défense ?

Derrière les difficultés ponctuelles que posent les questions du partage industriel des projets et des exportations, on peut naturellement s'interroger sur la question d'un rapprochement à terme des conceptions française et allemande de la défense. **La principale divergence** porte sur la **relation à la dimension opérationnelle de la défense. Sur ce plan, les conceptions sont encore très éloignées.**

On imagine bien, toutefois, que lorsque la France et l'Allemagne auront construit ensemble pendant 20 ans le SCAF et le MGCS, cela aura nécessairement fait converger les approches. Car sinon, **comment pourrait-on définir un matériel commun, si l'on ne partage pas d'une part une analyse des menaces et d'autre part une doctrine d'emploi ?**

On peut penser aussi que l'Initiative européenne d'intervention (IEI) pourrait jouer un rôle utile dans ce travail de rapprochement des conceptions, puisque ce forum a précisément pour objet de développer une culture stratégique commune entre les pays d'Europe, y compris ceux qui ne sont pas ou plus membres de l'Union.

Il faudra également que la France et l'Allemagne parviennent à s'entendre sur ce que sont de véritables dépendances mutuelles acceptées et assumées, à l'image de ce que la France, le Royaume-Uni et l'Italie sont parvenus à accomplir dans le cas de MBDA.

Il existe toutefois **une raison fondamentale qui devrait pousser l'évolution dans un sens favorable : la contrainte extérieure.** Les puissances non-européennes ont l'espoir que les Européens pourront se diviser, ce qui leur interdira de défendre convenablement leurs intérêts. Or, **la défense n'est de ce point de vue qu'un aspect de l'autonomie stratégique, qui se décline également sur le plan industriel, commercial ou numérique. Sur ces plans, qui sont vitaux pour l'économie allemande, on peut s'attendre à ce que ce pays soit pleinement mobilisé.** Les projets capacitaires majeurs lancés par la France et l'Allemagne seront donc portés en Allemagne par la

conscience qu'à travers eux se joue aussi la capacité des Européens à **développer de façon autonome des produits industriels, d'en maîtriser la conception, les technologies, l'usage et la vente sur les marchés étrangers.**

II. DE GRANDS PARTENARIATS STRATÉGIQUES À DÉVELOPPER

Les deux grands partenariats structurants, précédemment évoqués, doivent demeurer ouverts à d'autres pays et ne sont évidemment pas exclusifs d'autres partenariats, que **la France doit s'attacher à renforcer et à promouvoir.**

A. L'ITALIE, UNE RELATION BILATÉRALE À CONSOLIDER

1. De nombreux points communs

Comme vos rapporteurs l'indiquaient en introduction, l'Italie offre un exemple saisissant de pays avec lequel notre **relation ancienne d'amitié et de coopération en matière de défense** ne doit pas être occultée par les difficultés résultant de relations tendues entre les gouvernements actuels des deux pays. De fait, ces difficultés ne concernent pas les questions de défense, sur lesquelles les relations entre les deux pays sont à la fois anciennes et bonnes.

De nombreuses raisons peuvent amener la France à intensifier son partenariat avec l'Italie en matière de défense. Tout d'abord, il s'agit **d'un acteur majeur de la défense européenne**. Membre fondateur de l'Union européenne, l'Italie en est aussi un des pays les plus peuplés, avec une population de plus de 60 millions d'habitants et un PIB qui situe le pays au huitième rang mondial. En outre, d'après le SIPRI, l'Italie se classe au 12^e rang mondial par son budget de défense.

Outre la taille et l'importance du pays, la deuxième raison évidente de la proximité de la France et de l'Italie en matière de sécurité et de défense est leur **proximité géographique** : partageant des frontières terrestres et maritimes, les deux pays ont en permanence un regard sur la situation en Méditerranée et en Afrique du Nord. De ce point de vue, en Europe, l'Italie fait assez clairement partie des pays pour lesquels la **perception de la menace est plus sensible sur le front sud** que sur le front est.

Il est du reste malheureux que ce soit dans ce domaine que les tensions soient apparues entre l'Italie et ses partenaires européens, concernant en particulier la prise en charge des migrants recueillis dans le cadre de l'opération SOPHIA. Sans trancher ce débat ici, car ce n'en est pas le lieu, **on ne peut que déplorer que, de façon globale, les pays européens aient fait preuve de si peu de solidarité avec leurs partenaires du sud de l'Europe, qui se sont trouvés bien seuls en première ligne pour gérer**

l'arrivée des migrants dans des conditions dramatiques. Les mouvements migratoires sont évidemment un sujet commun, et ce d'autant plus que l'objectif ultime des migrants se situe en général plutôt vers le nord de l'Europe, les pays du Sud n'étant dans leur projet que le point d'entrée sur le continent. Vos rapporteurs forment le souhait que ce moment de tension puisse rapidement être dépassé, de façon à redonner à l'opération SOPHIA sa pleine efficacité. C'est d'autant plus important que la question des mouvements migratoires d'ampleur n'est pas réglée au fond. Il est même vraisemblable qu'elle n'en soit qu'à ses débuts, tant l'écart de développement est grand entre les pays d'origine de ces migrants et l'Europe.

Enfin, l'Italie partage avec la France une approche pragmatique des opérations. Si la constitution italienne dispose en son article 11 que « l'Italie renonce à la guerre comme moyen de résolution des conflits », l'armée italienne cultive la mémoire d'une culture opérationnelle qui est un atout pour la défense européenne. Elle s'exprime en particulier par une **grande efficacité dans les opérations logistiques et de soutien.**

2. Des domaines d'excellence variés

a) Un engagement significatif dans les opérations extérieures

L'Italie compte actuellement entre 6.000 et 7.000 hommes projetés dans des missions extérieures, chiffre important si on le compare par exemple aux 3.500 Allemands déployés. L'Italie compte ainsi un petit détachement au Niger, d'une centaine d'hommes à l'heure actuelle, mais qui pourrait s'établir autour de 300 personnels d'ici la fin 2019.

S'y ajoutent 6.000 hommes pour l'équivalent italien de l'opération Sentinelle (opération *Strade sicure*). Dans la mesure où cette opération prévoit un dispositif statique, l'Italie est intéressée par le RETEX de l'opération Sentinelle.

Le budget de la défense italien, de l'ordre de 24 milliards d'euros, est significatif. Il faut noter que sur ce montant 6 à 7 milliards d'euros financent les *Carabinieri* et la *Guardia di finanza* qui comprend la police des douanes.

b) Une marine indispensable à la sécurité de la Méditerranée

La marine italienne joue un rôle important pour la sécurité collective en Méditerranée, comme en témoigne les responsabilités italiennes dans l'opération SOPHIA : le commandant de l'opération et le numéro 3 sont italiens. La situation géographique de l'Italie en fait nécessairement un acteur incontournable pour la surveillance et la sûreté de la Méditerranée.

Comme l'illustre le rôle de commandant en second de l'opération SOPHIA confié un amiral français, la coopération entre les marines italienne et française est très bonne¹.

c) Un acteur important de la BITDE

La BITD italienne est dynamique et variée. Parmi ses domaines d'excellence, on relève notamment :

- le naval, comme l'illustre le rapprochement entre Fincantieri et Naval Group ;
- l'aéronautique, avec en particulier une longue expérience dans le domaine des hélicoptères, mais aussi les missiles avec la participation dans MBDA ;
- le spatial.

Le début de rapprochement entre la France et Italie dans le domaine naval suscite un intérêt particulier. S'il s'agit d'un mouvement complexe, dont les potentialités doivent encore être confirmées, on observe qu'il s'agit peut-être là de la première étape de la consolidation globale de l'industrie navale en Europe. De fait, la construction navale fait l'objet, dans le civil comme dans le militaire, d'une concurrence particulièrement rude des acteurs non-européens. Il est donc important que les entreprises européennes puissent unir leurs forces, plutôt que de se diviser et se concurrencer sur les marchés, comme elles le font actuellement².

Vos rapporteurs émettent donc le souhait que la relation bilatérale retrouve rapidement sa sérénité et que la relation de défense puisse connaître de nouvelles avancées.

B. LA BELGIQUE : UN PARTENARIAT EXEMPLAIRE

Lorsque le Gouvernement belge a décidé l'achat d'avions américains F35 pour moderniser sa flotte, beaucoup d'analystes y ont vu une forme de manque d'esprit européen, alors que le *Rafale* français était également en compétition. Ces commentaires traduisent une vision incomplète de la réalité de l'effort capacitaire belge, et ces critiques sont en définitive aussi injustes que malvenues.

Certes, la Belgique, comme d'autres pays européens, a décidé d'acheter le coûteux F35. Ce n'est pas très surprenant venant d'un pays qui est, comme les Pays-Bas voisins qui sont un partenaire de défense privilégié, particulièrement attaché au lien atlantique. Par ailleurs, les avions belges ont

¹ Il existe également une coopération avec la France dans le domaine terrestre, moins développée mais de bonne qualité, en particulier dans le domaine des troupes de montagne.

² De ce point de vue, on ne peut que regretter que l'allemand TKMS soit pour l'instant totalement fermé à un rapprochement avec Naval Group. Les deux entreprises se livrent donc une concurrence acharnée et coûteuse.

vocation, comme les avions allemands, à emporter les armes atomiques de l'OTAN fournies par les États-Unis. Autant il semble qu'il soit possible de faire emporter ces armes par le F35, autant cela aurait sans doute été difficile à imaginer avec le *Rafale*, dans la mesure où il s'agit d'armes sur lesquelles les États-Unis conservent toujours leur capacité de décision¹.

Si cette décision concernant le renouvellement de la flotte aérienne a retenu beaucoup l'attention, tel n'est pas du tout le cas dans **deux autres dossiers d'importance pourtant considérables** :

- le renouvellement des **chasseurs de mines** de la Belgique et des Pays-Bas (la Belgique étant chargée par les Pays-Bas de choisir les chasseurs de mines qui équipent les marines des deux pays dans le cadre d'un partenariat extrêmement poussé). Il s'agit pourtant d'un contrat de 2 milliards d'euros, remporté par Naval group² ;

- la conclusion avec la France d'un **partenariat** sans précédent dans le **domaine terrestre** pour le renouvellement de la **capacité motorisée (CaMo)** de l'armée de terre belge, pour un montant de 1,6 milliard d'euros.

Vos rapporteurs souhaitent rappeler le caractère particulier de l'accord « CaMo », sur lequel votre commission avait été amenée à se prononcer à l'occasion de l'examen de l'accord intergouvernemental entre les deux pays³. Loin d'être un simple marché de défense, cet accord intergouvernemental entre deux pays fondateurs de l'Union, tous deux membres de l'OTAN, vise à harmoniser l'organisation des armées de terre des deux pays, dans un souci d'interopérabilité dès le niveau du sous-groupement tactique interarmes (SGTIA). A terme, les armées de terre française et belge utiliseront les mêmes blindés médians du programme SCORPION, avec les mêmes doctrines d'emploi, les mêmes formations et les mêmes exercices d'entraînement. L'objectif de ce partenariat est évidemment **l'interopérabilité**. Le but final a été affiché dès l'origine par le gouvernement belge, dans son document programmatique : « *Dans un monde de plus en plus fragmenté où les nouvelles et les anciennes puissances continuent à investir dans l'instrument de pouvoir militaire, l'Europe des pays de l'UE et de l'OTAN peut envoyer un signal fort en s'exprimant davantage d'une seule voix, appuyée par la possibilité réelle de mener une intervention militaire commune (autonome).* »⁴ L'extrait de ce document résume avec une concision remarquable l'équation : la montée des périls ; la nécessité d'une réponse des pays européens dans le double cadre de l'UE et de l'OTAN, qui ne sont donc en rien vécus comme contradictoires ; la possibilité d'interventions

¹ Sauf à imaginer, naturellement, que la Belgique conserve une flotte séparée pour l'emport des armes atomiques.

² Soit un milliard pour la marine belge et un milliard pour la marine néerlandaise.

³ Rapport du Sénat n° 396 (2018-2019) de M. Olivier Cigolotti sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre.

⁴ Vision stratégique pour la défense belge, 26 juin 2016.

communes et autonomes comme outil de crédibilisation du discours politique.

Vos rapporteurs souscrivent donc pleinement à la conclusion du rapport précité : *« En s'engageant dans ce programme, la Belgique fait la démonstration que **la construction de l'Europe, loin de s'opposer aux intérêts nationaux, en est au contraire la meilleure protectrice, dès lors que sont construits des partenariats équilibrés reposant sur des réalités concrètes et nourris de l'expérience des femmes et des hommes à qui il revient de les mettre en œuvre.** »*

L'exemple belge fait la démonstration que **la défense européenne réelle**, celle qui consiste à préparer un outil de défense qui soit en capacité de réagir à des menaces de nature variée allant des actions hybrides au conflit de haute intensité, **ne se fait pas autour de grandes idées théoriques, ou sous l'égide de quelque grand pays pionnier. Elle se fait dans l'analyse des synergies possibles, la recherche de ce qui unit plutôt que de ce qui divise, la recherche de partenariats mutuellement bénéfiques, et l'acceptation de la multiplicité des formes de l'esprit de défense européen.**

C. LES PAYS-BAS : UN FORT POTENTIEL DE COOPÉRATION

1. Un partenaire important de la défense européenne

Dans un discours récent sur l'Europe¹, le Premier ministre néerlandais Mark Rutte s'est prononcé en faveur d'une Europe assumant sa puissance et défendant ses intérêts. Tout en jugeant que l'OTAN était *« notre première ligne de défense et notre garantie de sécurité »* ce qui, selon lui, *« exclut une armée européenne »*, il a préconisé de travailler davantage en commun, au sein de l'UE, *« pour être moins dépendant des États-Unis »*. Pour accroître l'efficacité de la PESC/PSDC, **il a proposé la fin de l'unanimité au Conseil sur les sanctions européennes.**

Les Pays-Bas ont **une conscience aiguë des menaces** qui pèsent sur l'environnement stratégique de l'Europe. La responsabilité de la catastrophe du vol MH-17 au-dessus de l'Ukraine, qui a fait 196 victimes en juillet 2014, a été attribuée à la Russie par un rapport d'enquête. Étant l'un des pays européens les plus connectés, les Pays-Bas font de la cybersécurité l'une de leurs priorités, en particulier suite aux révélations, début octobre 2018, d'une tentative de cyberattaque russe à l'encontre de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) à La Haye.

Les Pays-Bas sont par ailleurs concernés par le phénomène des combattants terroristes étrangers et ont participé à la coalition anti-Daech au Levant, mettant notamment à disposition quatre avions F-16. Les Pays-Bas ont par ailleurs participé à la Minusma, même s'ils s'en sont à ce jour retirés. Le gouvernement néerlandais participe à EUCAP Sahel Niger pour le

¹ Discours prononcé à Zürich le 13 février 2019

financement, avec l'Allemagne, d'une police de contrôle aux frontières. Il a par ailleurs annoncé sa volonté d'accroître son investissement au Sahel à hauteur de 100 M€ dans les quatre années à venir.

Enfin, les Pays-Bas ont en commun avec nous des territoires aux **Antilles**, impliquant une présence océanique. La France et les Pays-Bas ont une frontière commune sur l'île de Saint-Martin, où leurs forces armées coopèrent pour porter secours aux populations en cas de catastrophe ou de crise (notamment, en 2017, pour faire face à l'ouragan Irma).

En conséquence de leur analyse des menaces, les Pays-Bas accroissent leur effort de défense (qui s'élève en 2018 à 1,3 % du PIB), en suivant les orientations d'un **Livre Blanc**, paru en mars 2018 et d'une **Stratégie industrielle de défense**, en date de novembre 2018. La stratégie industrielle fixe des priorités pour la préservation et le renforcement de l'industrie de défense néerlandaise en particulier dans certains secteurs clés, sans exclure des coopérations internationales.

2. Des armées très intégrées au sein de coopérations bilatérales

Les armées néerlandaises ont **une culture de la coopération** très avancée.

L'armée de l'air coopère avec l'*US Air Force* (F16, F35...), ainsi qu'avec l'Allemagne, la Belgique, la Norvège et le Luxembourg sur le MRTT (8 avions achetés en commun).

L'armée de terre compte trois brigades dont deux sont intégrées dans des divisions allemandes.

La Marine a mis en commun sa composante organique (recherche, développement, acquisition, formation, entraînement, maintenance et pièces détachées) avec son homologue belge. Elle dispose d'un éventail complet de capacités océaniques. L'accord BENESAM¹ du 10 mai 1948 a jeté les bases de cette coopération qui a abouti à une véritable intégration des marines belge et néerlandaise. Les Pays-Bas sont la première force de sous-marins conventionnels en Europe et un acteur de premier plan dans ce domaine, dans le cadre de l'OTAN.

Parallèlement à l'achat de F-35 qui illustre leur positionnement atlantiste, les Pays-Bas fournissent **de multiples exemples d'avancées concrètes de la défense européenne**, avec des partenariats forts et des éléments d'intégration de leurs capacités militaires avec celles de leurs voisins.

Comme vos rapporteurs ont pu le constater, lors de leur déplacement à La Haye, les Pays-Bas sont soucieux de conserver un équilibre

¹ Belgisch-Nederlandse Samenwerkingsakkoorden.

entre leurs trois grands partenaires que sont le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, et craignent que le Brexit ne bouscule cet équilibre, en donnant un poids excessif au couple franco-allemand dont ils souhaitent qu'il ne soit pas exclusif mais ouvert, conformément d'ailleurs à l'esprit de ce partenariat.

Les Pays-Bas jouent un rôle moteur dans le projet CSP de mobilité militaire. Ils participent à la *Joint Expeditionary Force* (JEF) qui regroupe huit nations¹ sous l'égide du Royaume-Uni. Ils participent en outre à l'IEI (en dirigeant notamment un groupe de travail consacré aux Caraïbes), témoignant ainsi encore de leur intérêt pour des coopérations flexibles en fonction des besoins.

La France a l'opportunité de développer, au cours des prochaines années, un partenariat stratégique dans le domaine maritime avec les Pays-Bas.

En mars dernier, Naval Group a gagné un contrat de 2 Md€ pour la fourniture de douze chasseurs de mines pour les marines belge et néerlandaise.

Les Pays-Bas remplaceront quatre sous-marins au cours de la prochaine décennie, dans des conditions qui doivent leur permettre de conserver une capacité sous-marine de haut niveau, tout en valorisant et en développant l'industrie néerlandaise, selon les priorités fixées par la Stratégie industrielle précitée. **Un partenariat équilibré avec la France, pas seulement au niveau industriel, mais aussi au niveau opérationnel et politique, serait dans l'intérêt commun, et dans celui de la défense européenne, tant dans le cadre de l'UE que dans celui de l'OTAN.**

Disposant de forces armées aguerries et de compétences industrielles fortes, convergeant avec nous dans l'analyse des menaces, les Pays-Bas sont un partenaire solide très impliqué à l'OTAN et dans les initiatives européennes. C'est un pays avec lequel **la France gagnerait à mettre en place un véritable partenariat stratégique sur les plans opérationnel, capacitaire et en matière de recherche et développement.** Le remplacement des sous-marins néerlandais offre une opportunité en ce sens.

D. LA POLOGNE, UNE SENSIBILITÉ DIFFÉRENTE À DES PRÉOCCUPATIONS COMMUNES

Vos rapporteurs ont souhaité se rendre en Pologne, car ce pays est souvent cité dans le cadre des deux schémas d'analyse préconçus dont nous avons vu qu'il convient de les dépasser, à savoir l'opposition entre l'Union

¹ La Joint Expeditionary force (JEF), créée sous impulsion britannique, regroupe, outre le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et les trois Etats baltes (donc 5 pays de l'OTAN et 2 partenaires). Après signature d'une lettre d'intention lors du sommet du pays de Galles de l'OTAN en septembre 2014, elle a été déclarée pleinement opérationnelle en juillet 2018.

européenne et l'OTAN, d'une part ; et l'opposition entre le front sud et le front est, d'autre part.

1. Le souci de préserver le lien transatlantique

Les interlocuteurs polonais que vos rapporteurs ont rencontrés ont naturellement souligné l'importance que la Pologne accorde à la protection offerte par l'OTAN, et donc leur souci de maintenir à tout prix les meilleures relations avec les États-Unis. Sur ce point, comme l'a dit une des personnes lors de ce déplacement, *« la Pologne et les pays de l'Est en général sont confrontés à une menace réelle et immédiate. Or seuls les États-Unis sont en capacité de faire face rapidement à cette menace »*.

Comme les autres pays européens, la Pologne a bien perçu le pivot stratégique américain. Mais elle en tire une conclusion différente de la France. Là où la France conclut des déclarations américaines que l'Europe doit se préparer à être en capacité de se défendre un jour par elle-même, la Pologne se préoccupe surtout de différer au maximum, voire de stopper, le relatif désengagement américain en Europe.

2. Les prémices d'un réveil stratégique ?

Il ressort des échanges que vos rapporteurs ont eus aussi bien en Pologne que dans le cadre otanien, que la frontière Est n'est pas perçue comme menacée d'une invasion des pays de l'Union européenne par la Russie, mais plutôt comme exposée à un effort constant de la Russie pour désarrimer les États-Unis de l'Europe et diviser les Européens. Il est donc faux de présenter les pays de l'Est de l'Europe, comme c'est parfois le cas dans certaines analyses, comme s'attendant à une invasion russe imminente. Le scénario anticipé est plus celui de tentatives répétées et opportunistes de déstabilisation des pays européens, et en particulier de ceux qui sont les plus proches de la Russie. A cette fin, les moyens hybrides seraient privilégiés : attaques cyber, désinformation, manipulations de la vie politique et des scrutins, espionnage...

Dans le même temps, les pays de l'est de l'Europe rappellent que pour la Russie, le recours à la force reste une option qui ne fait l'objet d'aucun interdit, comme l'ont montré une succession d'opérations, de la guerre en Géorgie en 2008 au Donbass et à la Crimée, jusqu'à l'incident récent du détroit de Kertch.

L'une des personnes auditionnées a formulé les choses d'une façon assez pragmatique : « nous savons que la protection offerte par les États-Unis n'est peut-être pas inconditionnelle ni éternelle. Mais aujourd'hui, l'Europe n'est pas capable de faire face seule aux menaces auxquelles elle est exposée. Or nous sommes confrontés à une menace actuelle, pas hypothétique. Donc nous sommes condamnés à maintenir le lien transatlantique ».

Comme on le voit, il n'y a pas de rejet de principe d'une défense européenne, mais plutôt une inquiétude sur le fait que la mise en place d'une défense européenne accélère le retrait des Américains avant qu'une éventuelle défense européenne ne soit réellement opérationnelle et efficace.

Deux indices témoignent de cet intérêt de principe pour un renforcement de la défense européenne, certes toujours conçue pour l'instant comme un complément minoritaire de la protection américaine : l'acceptation du FEDef et l'adhésion à la CSP. Certes, ce soutien est toujours assorti de mises en garde sur la nécessité que les développements européens soient toujours compatibles avec l'OTAN et ne détériorent pas la relation transatlantique. L'adhésion de la Pologne à la CSP avait du reste été assortie d'une lettre précisant qu'elle se faisait sur la base de la compatibilité avec les objectifs de l'OTAN.

Pour l'heure, la Pologne n'est pas encore fortement engagée dans la CSP. Du moins n'y est-elle pas hostile, dans les limites déjà évoquées.

3. Développer la coopération militaire avec la Pologne

Avec une armée de 123.000 hommes, et une population de 38 millions d'habitants, la Pologne pourrait être un élément important de la défense européenne. Dans cette perspective, il serait sans doute tout à fait bénéfique à nos deux pays d'intensifier leurs relations militaires, mais aussi les échanges en matière de formation. A ce titre il serait très positif que de jeunes officiers polonais puissent venir accomplir une partie de leur formation initiale en France, à l'image des partenariats que nous avons par exemple avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

E. L'ESPAGNE : DE NOMBREUSES COOPÉRATIONS

1. Un partenaire incontournable

L'Espagne est l'un des États les plus engagés dans les coopérations européennes de défense. Dans un discours au Parlement européen en janvier 2019, le premier ministre espagnol Pedro Sanchez a appelé à la création d'« *une véritable armée européenne* », affirmant que « *l'Union doit montrer qu'elle est une puissance douce par choix, et non par faiblesse* ». Toutefois, la Stratégie nationale de sécurité de 2017 affirme que l'Alliance transatlantique demeure le « *fondement de la défense collective européenne* ».

De fait, l'Espagne est parmi les premiers États contributeurs en effectifs aux missions et opérations de la politique de sécurité et de défense commune. Elle assure en particulier le commandement de l'opération maritime EUNAVFOR Atalanta depuis le 29 mars 2019 dont elle accueille le quartier général sur la base navale de Rota (Andalousie). Quatre navires

espagnols ont participé à cette opération en 2018. Par ailleurs, c'est un général espagnol qui a commandé la mission militaire de formation EUTM Mali en 2018, dans laquelle 1007 soldats espagnols ont été engagés au total en 2018.

L'Espagne soutient les projets de renforcement de la PSDC, notamment la mise en place du **Fonds européen de défense** ainsi que d'une **capacité permanente de planification** et de conduite opérationnelle. Elle a enfin été l'un des membres fondateurs de **l'Initiative européenne d'intervention**, lancée par la France en 2018.

2. Un partenaire tourné vers le Sud

L'Espagne identifie parmi les principales menaces pour son territoire la proximité d'États faillis ou instables où opèrent des groupes armés criminels ou terroristes, ainsi que les déstabilisations engendrées par les flux migratoires illégaux. Elle se positionne en faveur de la prise en compte des défis et menaces pesant sur le flanc Sud de l'Europe par l'OTAN et par l'UE.

L'Espagne porte un intérêt particulier au **continuum Méditerranée - Afrique du Nord - Sahel** :

- en Méditerranée, la marine espagnole participe activement à l'opération *Sea Guardian* (401 soldats au total en 2018) et soutient fermement le maintien de l'opération **EUNAVFOR Med Sophia** à laquelle elle l'est l'un des principaux contributeurs ;

- en Afrique du Nord et au Sahel :

- * outre son engagement opérationnel au sein d'EUTM Mali, l'Espagne apporte un soutien logistique, notamment de transport aérien, aux opérations de l'ONU, de l'UE et françaises (Barkhane) depuis ses bases au Gabon et au Sénégal ;

- * la marine espagnole collabore étroitement avec les États riverains, ainsi qu'avec l'opération française *Corymbe*, dans le Golfe de Guinée ;

- * dans le cadre d'accords bilatéraux, les forces armées espagnoles opèrent des activités de formation et d'assistance au Cap Vert, au Sénégal, en Mauritanie et depuis 2017, en Tunisie ;

- * enfin, l'Espagne participe aux opérations de lutte anti-terroriste en Afghanistan et en Irak aux côtés de l'OTAN.

L'Espagne est par ailleurs engagée dans un bataillon de la **présence avancée de l'OTAN** en Lettonie ainsi que dans la défense aérienne et anti missile de l'Alliance, en Lituanie, Turquie et Méditerranée. Elle participe enfin aux missions de l'ONU au Liban (FINUL) et en Colombie. En moyenne,

2500 soldats espagnols ont été déployés simultanément en dehors du territoire national en 2018, pour un coût d'1,1 milliard d'euros.

L'Espagne dispose cependant d'un **budget militaire limité**, estimé à 11,5 milliards d'euros en 2019 soit 0,92% du PIB, dont la remontée a été paralysée par la crise économique de 2008. Le gouvernement a annoncé en janvier 2018 sa volonté de renforcer son effort de défense et de renouveler les équipements et les systèmes d'armes devenus obsolètes. L'effort budgétaire devrait atteindre 1,53% du PIB en 2035. Parmi les chantiers prioritaires, la construction des nouvelles frégates F-110, la mise en service des sous-marins S-80 et l'anticipation du renouvellement des avions de combat.

3. Des coopérations franco-espagnoles

La France reconnaît l'Espagne comme un partenaire très proche en matière de défense. Le **Conseil franco-espagnol de défense et de sécurité** (CFEDS) a été créé en 2006 et se matérialise par différents accords relatifs à la coopération en matière de défense et depuis 2013 par une feuille de route rappelant en particulier l'ambition d'un rapprochement des capacités opérationnelles dans les zones d'intérêt commun (Sahel, Méditerranée, Golfe de Guinée, cf *supra*) et d'une défense européenne forte. En 2017, les deux gouvernements ont répété leur attachement au renforcement de la PSDC.

L'Espagne et la France mènent par ailleurs des **projets capacitaires structurants** en commun, notamment le drone européen MALE et la modernisation des hélicoptères d'attaque Tigre. Madrid a décidé en 2018 de l'acquisition de 23 hélicoptères NH90, programme mené au travers d'une coopération entre quatre États européens (France, Italie, Allemagne, Pays-Bas).

En mars 2019, l'Espagne a rejoint le projet franco-allemand de **Système de Combat Aérien Futur (SCAF)**, dont l'objet est de remplacer les flottes actuelles d'avions de combat à l'horizon 2035. Il pourrait s'agir d'un débouché naturel pour le renouvellement des avions de combat espagnols, notamment les EAV-8B Harrier II. Néanmoins, face à ses contraintes opérationnelles, le gouvernement espagnol n'a pas encore écarté un recours aux F-35 américains.

L'Espagne est un partenaire politique, opérationnel et industriel majeur pour la France, sur lequel nous devons nous appuyer pour faire avancer la défense européenne.

III. DES INITIATIVES DONT LA COHÉRENCE D'ENSEMBLE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Lors de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pris conscience du **dynamisme des coopérations bilatérales et plurilatérales (dites aussi**

« **minilatérales** ») existant en Europe dans le domaine de la défense. Ce dynamisme est très positif mais il pose la question de l'articulation des initiatives et de la cohérence d'ensemble de la défense européenne.

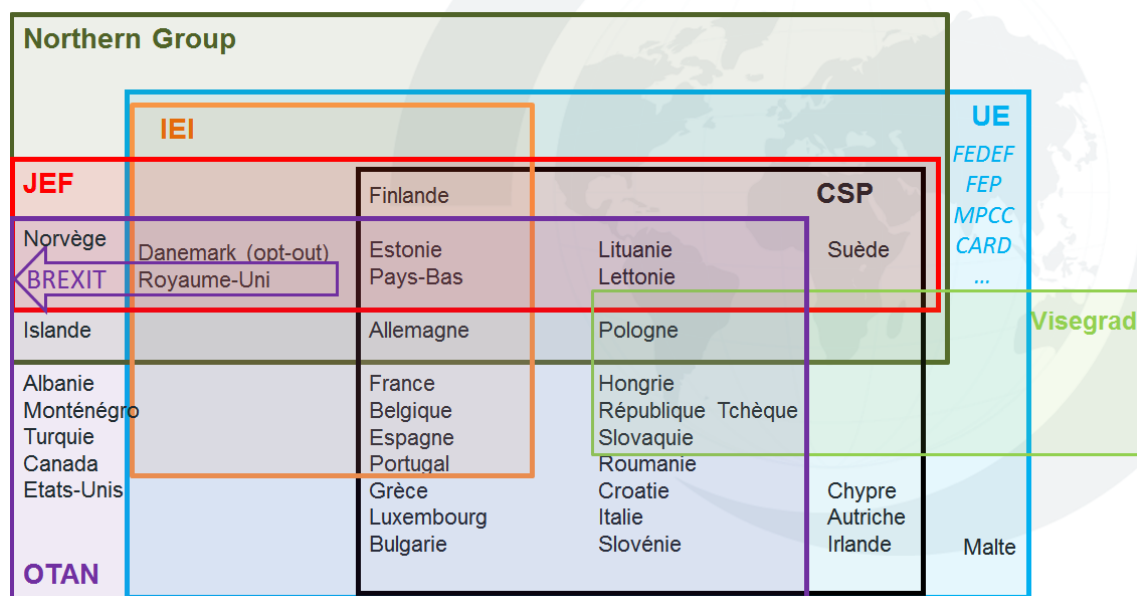
A. UNE MULTITUDE D'INITIATIVES QUI TÉMOIGNENT DU DYNAMISME DE L'IDÉE DE DÉFENSE EUROPÉENNE

Même après six mois de travail et sept déplacements en Europe, il serait illusoire de vouloir donner une vision exhaustive de toutes les coopérations existantes sur le continent... **tant celles-ci sont nombreuses**. Le présent rapport mentionnera donc quelques exemples illustrant le dynamisme de ces initiatives, sans prétendre à l'exhaustivité.

1. Des sous-groupes régionaux multiples

Le schéma ci-dessous illustre la complexité de l'architecture de la défense européenne, dont l'OTAN et l'UE sont les principaux piliers mais qui comporte des enceintes multiples.

La défense européenne : une architecture complexe



Source : Audition de Mme Alice Guitton et M. Nicolas Roche

a) Des coopérations entre pays voisins : l'exemple de la Roumanie

Nous avons déjà mentionné plusieurs exemples de coopérations entre pays voisins : les coopérations bilatérales de la France avec ses partenaires européens, ou encore les coopérations belgo-néerlandaise et germano-néerlandaise.

Il en existe de nombreux autres exemples.

Vos rapporteurs se sont rendus à Bucarest à l'occasion de la Conférence interparlementaire de la PESC/PSDC organisée par la présidence roumaine de l'Union européenne.

La Roumanie considère l'OTAN, qu'elle a rejointe en 2004, comme la clé de voûte de sa politique de défense. Elle héberge, depuis 2015, le commandement de la division multinationale Sud-Est de l'Alliance et une « unités d'intégration des forces » OTAN (NFIU), ainsi que, depuis 2016, un dispositif de défense antimissile balistique. Le Sommet de l'OTAN de 2016 a décidé la mise en place d'une « présence avancée adaptée » en Europe du Sud-est, avec notamment une brigade multinationale à Craiova regroupant des détachements de dix États contributeurs. La Roumanie consacre 2 % de son PIB à son budget de défense depuis 2017.

Les Roumains sont très inquiets des agissements de la Russie dans leur voisinage. Étant riverains de la mer Noire, dont certains d'entre eux pensent que la Russie veut faire une mer intérieure, ils s'estiment directement frontaliers de ce pays et **nous ont mis en garde, dans ce contexte contre toute conception de l'autonomie stratégique qui conduirait à un « isolement stratégique ».**

L'autonomie stratégique doit, selon eux, être un moyen non pas d'isoler l'Europe mais de renforcer sa contribution à l'OTAN.

La Roumanie met en œuvre **des coopérations multiples avec les armées de ses voisins :**

- Un **bataillon mixte roumano-hongrois de maintien de la paix**, créé en 1999 : s'inspirant de la brigade franco-allemande (BFA, voir ci-après), la création de ce bataillon mixte a pour but de promouvoir la confiance et le rapprochement entre les deux armées, tout en développant la compatibilité de leurs matériels et leur interopérabilité.

- Un **bataillon multinational du génie « TISA »**, créé en 2002 avec la Slovaquie, l'Ukraine et la Hongrie.

- La **force multinationale de paix du sud-est de l'Europe (MPFSEE)** et sa composante opérationnelle, la Brigade du sud-est de l'Europe (SEEBRIG) : créée en 1998, elle regroupe l'Albanie, la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la Macédoine du nord, la Roumanie et la Turquie. Sa mission est de mener des opérations de maintien de la paix sous la conduite de l'OTAN ou de l'UE et sous mandat de l'ONU ou de l'OSCE.

b) Une mosaïque d'initiatives

En dehors de l'UE et de l'OTAN, il existe **une mosaïque d'initiatives plurilatérales de portées très diverses**, à géométries variables. Beaucoup relèvent de ce que l'on appelle le « **minilatéralisme** » c'est-à-dire des « *coopérations engageant entre deux et une dizaine d'États, dont la logique fondamentale est de ne compter qu'un petit nombre de participants, et qui ne*

nécessitent pas d'institutions permanentes dédiées »¹, ou qui ne nécessitent que des institutions légères, non bureaucratiques. Il s'agit d'éviter les blocages associés au fonctionnement du multilatéralisme qui, de façon générale, est de plus en plus contesté.

Le minilatéralisme associe souvent des États voisins, ayant une même perception de la menace et des cultures stratégiques similaires.

L'Europe compte ainsi plusieurs groupes sous-régionaux, dont voici quelques exemples :

- **Northern Group** : Initié par le Royaume-Uni en 2010, ce groupe informel comprend des États riverains de la mer du Nord et de la mer Baltique : États du nord de l'Europe (dont la Suède et la Finlande, non membres de l'OTAN), États Baltes, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Allemagne.

- **NORDEFECO** (*Nordic defense cooperation*) : créé en 2009, NORDEFECO réunit les 5 États du nord de l'Europe membres du Conseil nordique (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède). Il comprend un volet de coopération politique et un volet de coopération militaire. C'est là aussi un modèle de coopération « à la carte ».

- Coopération militaire des pays du **groupe de Visegrad** dit V4 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), qui dispose d'un groupement tactique (GTUE) ; les **pays d'Europe centrale** coopèrent par ailleurs au travers de l'Initiative de défense de l'Europe centrale².

Les groupements tactiques de l'UE constituent une tentative de fédérer des initiatives foisonnantes. Ils ont au moins ce mérite, même s'ils n'ont jamais été déployés à ce jour, et sont généralement considérés comme un échec de l'UE.

2. Quelle force de réaction rapide pour l'Europe ?

a) Des tentatives multiples

Parmi les multiples initiatives multinationales en Europe, beaucoup ont le même objectif, à ce jour inabouti : **la création d'une force de réaction rapide**, susceptible d'intervenir en urgence pour le maintien ou le rétablissement de la paix en cas de crise à l'extérieur du territoire de l'UE, en lieu et place des coalitions *ad hoc* qui jouent généralement ce rôle.

L'Europe tâtonne en quête d'une **réactivité collective**, dont on voit bien qu'elle serait **un succès décisif sur la voie d'une défense européenne**.

¹ Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense, Alice Pannier, *Politique étrangère* 1:2015.

² Autriche, Croatie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie et Slovénie.

Parmi ces tentatives, la création des **groupements tactiques de l'UE (GTUE)**, déjà mentionnés dans le présent rapport, est emblématique des difficultés rencontrées. Ils n'ont jamais été déployés à ce jour faute d'accord politique mais ont permis des rapprochements multinationaux dont l'avenir dira s'ils peuvent être fructueux.

Il faut signaler aussi l'existence de la **NRF (NATO Response force) de l'OTAN**, force multinationale interarmées créée en 2002, que les pays de l'OTAN ont décidé de renforcer en 2014 en créant, en son sein, une « force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation » (VJTF), dont le commandement relève du commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). GTUE et NRF fonctionnent à partir d'unités identifiées dans les armées des pays participants, qui tournent par rotation tous les six mois pour assurer la permanence de l'alerte. L'OTAN met par ailleurs en œuvre une nouvelle « initiative de réactivité » (NRI), à laquelle la France participera de façon substantielle, qui vise à ce que les alliés puissent disposer en 2020 de 30 bataillons mécanisés, 30 escadrons aériens et 30 navires de combat, mobilisables dans un délai maximum de 30 jours (initiative dite 4x30).

Il faut bien sûr mentionner ici l'existence de **l'Eurocorps, qui est historiquement l'une des premières tentatives de disposer d'un corps de réaction rapide européen** puisqu'il a été créé en 1992, à l'initiative de la France et de l'Allemagne. Regroupant 5 États membres (France, Allemagne, Espagne, Belgique, Luxembourg), **l'Eurocorps est un état-major** de niveau corps d'armée, basé à Strasbourg qui a vocation à commander des forces dans des opérations de l'UE ou de l'OTAN. Il peut commander jusqu'à 60 000 hommes et participe aux permanences par rotation tant des GTUE que de la NRF. Le Corps européen a été engagé dans des opérations de l'OTAN en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan et dans le cadre de missions de l'UE au Mali et en Centrafrique.

Plusieurs forces multinationales ont par ailleurs été constituées, dans le but de permettre de réagir rapidement à une crise :

- La *Joint expeditionary force* (JEF) : Créée en 2014 sous impulsion du Royaume-Uni, elle regroupe des pays du nord de l'Europe : Royaume-Uni, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Pays-Bas et les trois États baltes. Elle a été déclarée pleinement opérationnelle en 2018 et mène cette année des exercices dans la mer Baltique (*Baltic protector*).

- La *Combined joint expeditionary force* (CJEF) : Corps franco-britannique de 5000 personnels, créé dans le cadre des accords de Lancaster House (voir précédemment), la CJEF présente l'intérêt d'impliquer les deux plus grandes puissances militaires européennes, dotés de cultures stratégiques proches. Elle doit être déclarée pleinement opérationnelle en 2020.

- La Brigade franco-allemande (BFA) : créée en 1989, la BFA est une unité binationale composée de 5 600 soldats, dont 40 % de Français et 60 % d'Allemands, répartis de part et d'autre du Rhin en un état-major, six régiments et bataillons et une compagnie autonome. La BFA est intervenue dans le cadre de la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR), en Afghanistan (ISAF) et au Kosovo (KFOR). En 2018, la BFA a été déployée au Mali : les Français, au sein de l'opération Barkhane et les Allemands, au sein de la Minusma et de l'EUTM-Mali, illustrant ainsi **les difficultés de mise en œuvre d'une force multinationale sans unification des cultures et règles d'engagement, c'est-à-dire, en définitive, sans unification politique.**

C'est à cette question de fond que tente de répondre l'Initiative européenne d'intervention (IEI), créée pour rapprocher les cultures stratégiques.

b) L'Initiative européenne d'intervention

Annoncée par le Président de la République lors de son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017 et lancée officiellement le 25 juin 2018, **l'Initiative européenne d'intervention (IEI)** est une illustration récente de l'esprit du minilatéralisme.

Elle vise à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne pour renforcer la capacité des États participants, au nombre de 10¹, à agir ensemble dans le cadre d'engagements coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre des crises.

Cette instance est volontairement informelle, avec des rencontres régulières à plusieurs niveaux mais sans institutionnalisation. Bien qu'indépendante de ces deux institutions, elle a néanmoins pour objectif de **renforcer l'OTAN et l'UE**, d'une part en améliorant la capacité de ses membres à agir militairement ensemble et, d'autre part, en donnant lieu à des projets concrets, notamment dans le cadre de la Coopération structurée permanente. L'IEI est également bienvenue en ce qu'elle permet d'associer le Royaume-Uni malgré le Brexit, ainsi que le Danemark (malgré son *opt-out* de la PSDC).

Vos rapporteurs estiment qu'il est important de conduire ce travail de rapprochement des cultures stratégiques, y compris au niveau parlementaire, en multipliant les contacts avec tous nos partenaires européens. C'est cette démarche qu'ils se sont efforcés d'initier dans le cadre du présent rapport. Donner une **dimension parlementaire à l'IEI**, dans un cadre non rigide et non formalisé, pourrait être le moyen de rendre cette démarche plus systématique – tous les pays participants seraient conviés – et plus régulière.

¹ Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France, Finlande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

Pour inclure davantage de pays, notamment l'Italie, la Pologne et d'autres pays du Nord et de l'Est de l'Europe, non membres de l'IEI, ce dialogue des parlements nationaux sur les questions militaires et stratégiques pourrait également se tenir dans le cadre d'une **Université d'été de la défense européenne**.

3. Deux exemples de mutualisation des moyens

Deux exemples réussis de mutualisation des moyens (« *pooling and sharing* ») doivent être mentionnés : **l'EATC et Helios / Musis**. Il s'agit de coopérations opérationnelles, engagées dans un souci d'efficacité pour rationaliser l'usage des actifs européens dans les domaines, d'une part, du transport aérien militaire et, d'autre part, de l'observation spatiale.

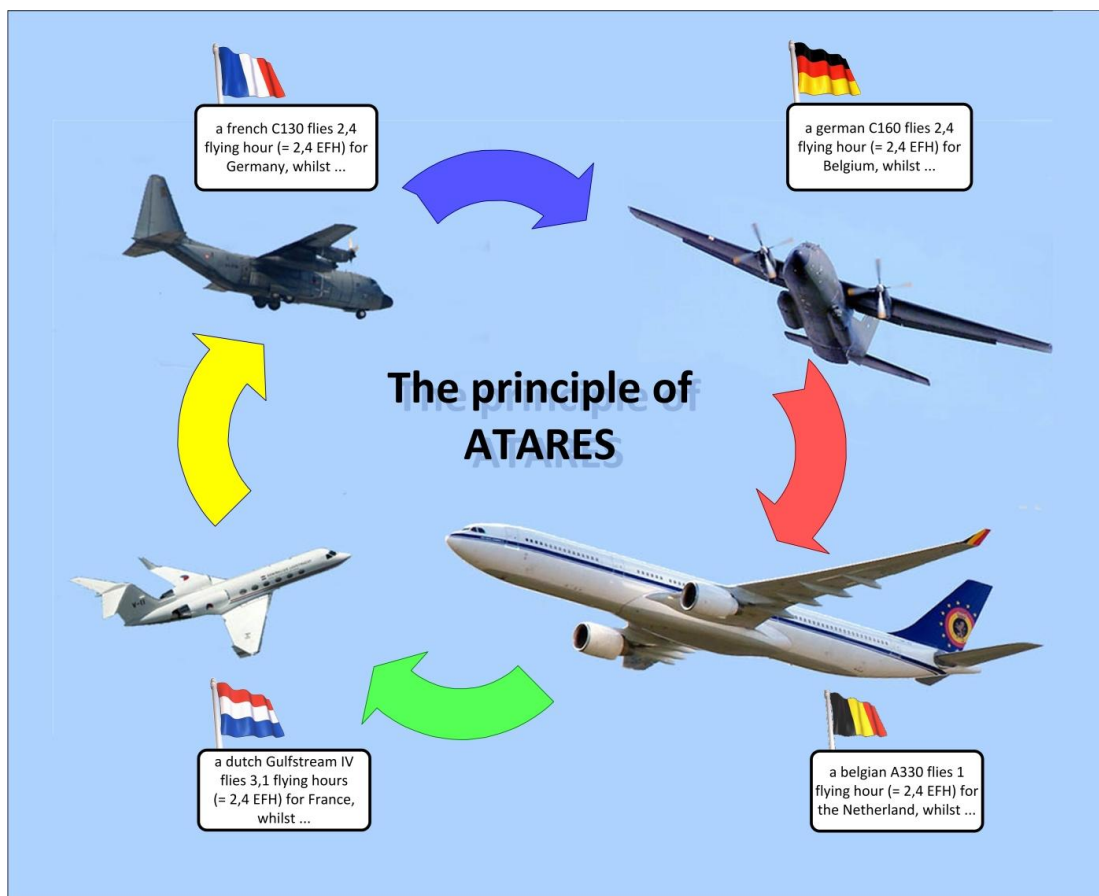
a) *Le partage de moyens de transport aérien*

Le Centre européen de commandement du transport aérien EATC (*European Air Transport Command*), qui vise à optimiser l'emploi des moyens de transport aérien militaire, pour produire des synergies en termes de coûts, constitue **un exemple réussi de mutualisation des moyens**. Regrouper les capacités de plusieurs pays procure de multiples avantages, en dehors de synergies évidentes. Cela permet par exemple de choisir l'avion le plus adéquat pour obtenir les autorisations de survol nécessaire à la mission, en fonction des relations privilégiées pouvant exister entre pays.

Créé en 2010, basé à Eindhoven (Pays-Bas), l'EATC est une organisation unique en son genre, qui réunit 7 pays (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas depuis l'origine, Luxembourg depuis 2012, Espagne et Italie depuis 2014). Les sept pays membres gèrent leurs moyens de transport aérien militaire sous un commandement unique. La flotte est composée de plus de 170 appareils situés dans 13 bases aériennes nationales, représentant 60 % des capacités aériennes de transport militaire en Europe. L'EATC exerce également des missions dans les domaines du ravitaillement en vol et de l'évacuation sanitaire. Les États sont libres de ne pas partager l'ensemble de leurs capacités.

L'EATC gèrera notamment **les 8 appareils A330 MRTT du projet MMF** (*Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet*) qui réunit 5 pays (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège). Ces appareils seront exploités par l'unité multinationale MRTT (MMU) et colocalisés sur les bases aériennes d'Eindhoven et de Cologne. Le portefeuille de capacités de l'EATC sera ainsi alimenté par une force multinationale, **le projet MMF étant lui-même un modèle de coopération en Europe**. La souplesse du dispositif permet à un Etat non membre de l'EATC (la Norvège) de participer néanmoins au dispositif, grâce au soutien d'un pays participant.

L'échange de droits au sein de l'EATC se fait selon les principes de l'arrangement ATARES¹. Cet échange est basé sur la notion d'EFH (*Equivalent Flying Hour*) de l'actif national. La référence est le prix de revient d'une heure de vol de C130 ou C160 (EFH = 1). Un pays participant est censé fournir à la communauté ATARES autant d'EFH qu'il en reçoit. Ainsi, par exemple, ATARES offre la possibilité qu'un C130 français vole pour l'Allemagne (2,4 heures) pendant qu'un C160 allemand vole pour la Belgique (2,4 heures), un A330 belge pour les Pays-Bas (1 heure), lesquels mettent à disposition un Gulfstream IV à la France (3,1 heure). Ces durées respectives sur chaque appareil représentent des droits équivalents.



Source : EATC

Grâce au renouvellement des flottes de transport européennes (A400M, A330 MRTT), l'EATC sera amené à jouer un rôle clef dans le sens d'une Europe plus autonome et plus réactive en matière de transport aérien militaire.

L'EATC est un exemple réussi de coopération directement opérationnelle, en dehors des cadres institutionnels multilatéraux. Son succès réside dans sa souplesse, chaque Etat demeurant souverain et susceptible de retirer ses actifs partagés. C'est un exemple trop peu connu des succès de la défense européenne, qui mériterait d'être reproduit dans

¹ Air Transport & Air to air Refueling and other Exchange of Services

d'autres domaines, **par exemple la mise en commun d'hélicoptères, ou de soutien médical.**

b) Le partage de renseignement satellitaire

Le partage de renseignement satellitaire est à l'évidence dans l'intérêt de tous les partenaires européens. Il doit permettre d'éviter des duplications de capacités.

Avec Helios, Pléiades et bientôt Musis-CSO (composante spatiale optique), la France dispose de moyens de renseignements spatiaux optiques sans équivalents en Europe. Des accords signés avec l'Italie (2001) et l'Allemagne (2002) permettent des échanges de droits de programmation entre Helios 2 et les systèmes radar COSMO-Skymed (Italie) et SAR-Lupe (Allemagne).

Le programme Hélios compte aujourd'hui cinq partenaires : la France, la Belgique, l'Espagne, la Grèce et l'Italie.

Le Général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace, a fait le point sur cette question lors d'une audition devant votre commission le 13 février 2019 :

« Nous avons aujourd'hui en service dans le domaine de l'observation, les satellites HELIOS 2, la constellation duale PLEIADE et l'accès aux services radar SAR-LUPE allemand et COSMO-SkyMed italien. Dans le domaine de l'écoute, la constellation expérimentale en orbite basse ELISA fournit une première capacité et dans le domaine des communications, les satellites SYRACUSE 3 constituent notre cœur souverain, complété par le satellite franco-italien ATHENA-FIDUS, célèbre pour avoir été « butiné » par un satellite russe en 2017, ainsi que les services offerts par le satellite gouvernemental italien SICRAL 2 et par le contrat commercial ASTEL-S. L'espace n'a en aucun cas été oublié dans la LPM puisque celle-ci consacre 3,6 milliards d'euros au renouvellement intégral des capacités militaires spatiales sur les sept prochaines années : HELIOS 2 devrait être ainsi remplacé par le programme MUSIS-CSO, dont le premier satellite a été lancé en décembre dernier. »

On peut néanmoins regretter que **la coopération européenne dans le domaine satellitaire soit remise en cause par la volonté allemande de réaliser ses propres satellites d'observation optique**, une commande au constructeur allemand OHB ayant été passée en 2017 à cette fin.

Par ailleurs, le **centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)**, basé à Torrejón de Ardoz en Espagne, fournit un appui important à la PSDC. Il fournit des produits et des services reposant sur l'exploitation de moyens spatiaux et de données collatérales, notamment l'imagerie satellitaire et aérienne, ainsi que des services connexes.

B. QUELQUES PISTES POUR AMÉLIORER LA COHÉRENCE D'ENSEMBLE

1. L' « armée européenne », un projet utopique, voire contreproductif

L'idée d'une armée européenne a été évoquée au plus haut niveau, par les dirigeants de l'Union européenne, à plusieurs reprises :

- par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en 2015 ;

- par le président de la République française Emmanuel Macron le 6 novembre 2018 (« *On ne protégera pas les Européens si on ne décide pas d'avoir une vraie armée européenne* ») ;

- par la Chancelière allemande Angela Merkel le 12 novembre 2018 (« *Nous devons élaborer une vision nous permettant, un jour, de parvenir à une véritable armée européenne* ») ;

- par le Premier ministre espagnol Pedro Sanchez, le 16 janvier 2019.

Or l'analyse des dispositifs existants montre qu'on est bien loin d'une utopique « armée européenne », idée cartésienne sans doute séduisante pour certains mais **irréalisable à moyen terme, car une telle armée serait le signe d'une unification politique très avancée, qui a peu de chances d'advenir rapidement.**

L'armée européenne est « *un rêve, qui pourrait se terminer en cauchemar* », écrit le général Pierre de Villiers, ancien chef d'état-major des armées¹. **Vos rapporteurs partagent ce sentiment.** A quel chef obéirait une telle armée européenne ? Selon quelles règles d'engagement ? Les Européens sont-ils prêts à payer collectivement le prix du sang, dans le cadre d'une telle armée ? Ne risquerait-on pas de créer une entité plus bureaucratique qu'opérationnelle, en raison des divisions de l'UE ?

S'il s'agit d'encourager les coopérations, et de les expliquer au grand public en des termes simplifiés, **mieux vaudrait ne pas employer des termes tels que ceux d' « armée européenne », qui inquiètent à l'étranger**, comme vos rapporteurs ont pu le constater puisqu'ils ont été interrogés à ce sujet par leurs interlocuteurs dans tous les pays visités.

Par essence fédéraliste, l'idée d'une armée européenne inquiète tous les Européens attachés à la souveraineté des nations. Mais, au-delà, ces termes inquiètent car ils engendrent la **crainte qu'une protection jugée effective, celle de l'OTAN, ne soit progressivement remplacée par un dispositif mal défini. La crainte d'un désengagement américain virtuel ne risque-t-elle pas, in fine, de rendre ce désengagement réel ? C'est,**

¹ « Qu'est-ce qu'un chef ? », Pierre de Villiers, Fayard, 2018.

implicitement, la question que plusieurs de nos interlocuteurs nous ont posée.

2. De possibles améliorations de l'existant

Le foisonnement des initiatives est aujourd'hui positif ; il serait illusoire de vouloir fondre l'ensemble au sein d'un dispositif unique totalement cartésien. Il convient de privilégier **une approche pragmatique progressive, dans des cadres diversifiées** (UE ou hors UE), en parlant à tous nos partenaires.

a) Un nouveau traité de défense et de sécurité européen ?

L'idée d'un traité franco-germano-britannique a été lancée, après le référendum sur le Brexit, afin notamment d'arrimer la défense britannique au moteur franco-allemand de l'UE, et dans l'objectif non pas d'exclure mais d'entraîner les autres pays européens.

Un traité franco-germano-britannique pour relancer la défense européenne ?

M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, fait la proposition suivante :

« La présente proposition de traité suggère trois innovations que pourrait introduire un traité franco-germano-britannique pour la défense et la sécurité de l'Europe :

- Renforcer la solidarité effective des trois premières puissances européennes qui, devant montrer l'exemple, restent ouvertes à ce que d'autres Etats européens les rejoignent pour se porter une assistance mutuelle en cas d'engagement de leurs forces armées,

- S'engager concrètement à accroître leurs efforts de défense pour éviter toute instabilité découlant de leur désarmement,

- Dépasser l'opposition OTAN-UE en reconnaissant la liberté de chacun de s'organiser comme il l'entend sur le plan bilatéral ou dans le cadre de l'Union européenne. »

Source : Fondation Robert Schuman

L'association du Royaume-Uni aux projets de l'UE dans le domaine de la défense doit, en tout état de cause, être réglée dans le cadre d'un traité. Ce traité constituera, avec celui qui régira la relation sur le plan économique, **l'un des deux piliers de la relation future UE-Royaume-Uni.**

Ce traité pourrait créer le **Conseil de sécurité européen**, appelé de leurs vœux tant par la Chancelière allemande que par le Président de la République française, qui aurait le grand mérite d'associer le Royaume-Uni au traitement des questions de politique étrangère et de défense. Les modalités de fonctionnement d'un tel « Conseil de sécurité » restent toutefois

à définir. Comment associer tous les pays de l'UE intéressés, sans susciter des blocages, c'est-à-dire en laissant avancer ceux qui le peuvent et le souhaitent ? Telle est la question à laquelle ce « Conseil de sécurité » devra répondre.

b) Des éléments de rationalisation possibles

Il s'agit tout d'abord de **réaffirmer que les ambitions de l'OTAN et de l'UE ne sont pas contradictoires mais complémentaires, qu'elles se renforcent mutuellement**. Cela passe notamment par une réflexion sur la **complémentarité de l'art. 42 § 7 (traité UE) et de l'art. 5 (traité OTAN)**, qui permettrait d'éviter des incompréhensions.

Outre leur champ géographique différent (22 membres de l'UE sont membres de l'OTAN), **l'UE et l'OTAN ont vocation à intervenir dans des situations différentes ou en complémentarité, ce qui doit être clairement établi et expliqué**, pour ne pas laisser penser que l'UE souhaiterait assumer une responsabilité qu'elle ne peut pas, pour le moment, assumer, ou que la défense européenne se construirait contre les Américains, ce qui serait absurde.

Parmi les éléments de différenciation des rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN, on notera par exemple :

- Les menaces du « haut du spectre », notamment la défense collective du continent, semble relever logiquement de l'OTAN, tandis que l'action de l'UE paraît plus appropriée pour la gestion de crise ;
- Les situations où les États-Unis souhaitent intervenir appellent logiquement une action de l'OTAN tandis qu'une action de l'UE sera non seulement dans l'intérêt des Européens mais aussi dans celui des Américains, lorsque ces derniers ne souhaitent pas intervenir.

Les enjeux de la sécurité en Afrique intéressent, par exemple, plus spécialement les pays européens, où ces enjeux ont des conséquences directes (terrorisme, migrations). **L'UE dispose, qui plus est, d'une forte valeur ajoutée pour intervenir en Afrique**, du fait de sa capacité à mettre en œuvre une approche globale, intégrant non seulement une dimension militaire mais aussi des dimensions diplomatique, économique, d'aide au développement etc.

D'un point de vue capacitaire, il faut **mieux articuler les planifications de défense de l'OTAN et de l'UE**, la première étant un processus structuré établi de longue date (*NATO defence planning process* ou NDPP) tandis que la seconde se met en place progressivement, mais **manque d'une directive politique d'ensemble**.

Les processus OTAN et UE doivent être mieux articulés. C'est une préoccupation ancienne que Madeleine Albright, lorsqu'elle était secrétaire d'État des États-Unis, avait exprimé en déclarant vouloir éviter les « trois D » pour « découplage », « duplication » et « discrimination ».

La planification européenne demeure régie par une logique ascendante (*bottom-up*) plutôt que descendante (*top-down*), c'est-à-dire qu'elle répond d'abord aux besoins des États membres, plutôt que d'organiser méthodiquement le comblement des lacunes capacitaires européennes. Cette planification européenne n'est du reste pas cyclique à ce jour : **elle doit le devenir, en cohérence avec les cycles de planification de l'OTAN¹.**

Entre la Stratégie globale, les processus capacitaires et les dispositifs opérationnels existants dans l'Union européenne, il manque à l'évidence un chaînon pour assurer un minimum de cohérence d'ensemble. **Cette étape indispensable, c'est celle d'un Livre blanc, que vous rapporteurs appellent de leurs vœux.** Ce devrait être l'une des priorités du nouvel exécutif européen.

¹ « Défense de l'Union européenne : le processus de mise en œuvre du Livre blanc », étude de M. Frédéric Mauro, réalisée à la demande de la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen, décembre 2018.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Construire une défense européenne implique l'acceptation d'une certaine **interdépendance** et donc l'instauration de relations de **confiance** entre États européens. Tenter de faire passer une vision française « clefs en main » serait voué à l'échec. Il s'agit de commencer par connaître et comprendre les positions de nos partenaires, démarche qui doit bien sûr être réciproque pour instaurer la confiance, laquelle repose non seulement **sur une compréhension mutuelle mais aussi sur le respect à long terme des engagements pris**.

Nous ne devons jamais tomber dans l'illusion, **ni donner l'impression de penser que l'Europe pourrait être une « France en grand »**, ce qu'elle ne sera jamais puisque nos références et nos façons de penser sont, comme celles de nos partenaires européens, issues de notre histoire et de nos réflexes collectifs.

La France doit jouer **un rôle moteur à l'UE** : elle le fait à l'évidence depuis longtemps, avec de multiples et fructueuses propositions. **Elle doit renforcer encore son rôle à l'OTAN**, où elle dispose d'une position centrale pour équilibrer les approches et plaider pour un renforcement de la défense européenne, non pas contre les États-Unis, mais avec eux. Chacun peut comprendre, de part et d'autre de l'Atlantique, que cela implique **un processus d'autonomisation stratégique et un rééquilibrage des relations**.

« *La clause de solidarité de l'Otan est l'article 5, pas l'article F-35* »¹: **la défense de l'Europe ne saurait s'acheter** avec des contrats d'équipement ; ce serait contraire aux valeurs qui fondent, depuis plus de deux siècles, la solidité des liens transatlantiques. **La solidarité euro-américaine doit être inconditionnelle car elle vise à défendre des valeurs, une civilisation**.

Enfin, instaurer la confiance passe aussi par **l'adhésion des peuples** aux objectifs et modalités de la défense européenne. « L'Europe qui protège » doit devenir une réalité. Pour cela, il faut commencer par changer le « narratif » sur la défense européenne, pour mettre en valeur nos intérêts communs et nos actions collectives, sans tomber dans une forme de propagande, bien sûr, mais en s'efforçant de répondre à la désinformation et aux rumeurs, phénomènes anciens aujourd'hui démultipliés par les réseaux numériques.

Il est urgent de créer un choc dans l'opinion européenne, d'expliquer le continuum sécurité-défense, de mettre en valeur les forces de l'Europe plutôt que, toujours, ses faiblesses, et de s'efforcer, en définitive, de faire avancer la défense européenne, **avant d'y être contraints par une crise majeure qui nous ferait prendre conscience, trop tardivement, de la gravité des enjeux**.

¹ Expression employée par Mme Florence Parly, ministre des Armées, en mars 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 juillet 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, présidée par M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons ce matin le rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et de Mme Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne, fruit d'un travail de longue haleine avec de nombreux déplacements, rencontres et auditions.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – La défense européenne est un peu comme un verre à moitié rempli : certains voient le verre à moitié vide, quand d'autres le voient à moitié plein. Avec ma collègue Hélène Conway-Mouret, nous avons travaillé six mois sur ce sujet, mené de nombreuses auditions et effectué sept déplacements en Europe. Ce travail nous a conduits à nous ranger du côté de ceux qui voient le verre à moitié plein.

C'est vrai que la défense européenne, qu'on a parfois appelée Europe de la défense – vous vous souvenez du précédent rapport de notre commission, qui avait montré que ce concept d'Europe de la défense ne fonctionnait pas –, est un peu un serpent de mer dont on a beaucoup parlé, avec parfois l'impression de peu avancer.

Lorsqu'on regarde toutes les initiatives qui sont prises, dans des cadres différents – Union européenne, OTAN, bilatéral, multilatéral –, on se rend compte que les choses avancent. Certes, ce n'est pas d'une façon très planifiée ni inscrite dans un grand schéma politique d'ensemble, mais il faut bien admettre que la défense européenne progresse, de façon protéiforme, à des rythmes et selon des schémas différents selon les pays.

Une des premières choses qui nous ont frappés, c'est que l'approche traditionnelle française, qui consiste à avancer des concepts politiques et à tenter ensuite de faire rentrer la réalité dans ce cadre théorique, n'est pas la mieux adaptée à ce dossier. Soyons pragmatiques : si l'on veut une défense européenne, il faut peut-être se préoccuper un peu de ce qu'en pensent les autres Européens et s'intéresser à la façon dont nos partenaires perçoivent les enjeux.

De ce point de vue, il nous semble qu'il faut dépasser deux faux débats.

Le premier est l'opposition qui est faite par certains entre l'Union européenne et l'OTAN. On entend souvent en France l'idée qu'il faudrait choisir entre une défense européenne et la défense proposée par l'OTAN. Il faut avoir conscience que cette opposition est vraiment une idée franco-

française qui n'est partagée par aucun de nos vingt-sept partenaires de l'Union. Donc si nous voulons être un peu efficaces, il nous faut faire attention dans nos discours et nos attitudes à ne pas laisser penser que nous souhaitons un retrait américain d'Europe, car, aujourd'hui, la défense de l'Europe est assurée essentiellement par les États-Unis, qui représentent à eux seuls les deux tiers des dépenses militaires totales des pays de l'OTAN. Au sein de ce budget, les dépenses militaires spécifiquement consacrées à la défense de l'Europe s'élèvent à 36 milliards de dollars, soit presque autant que le budget de défense de la France.

Je ne m'étendrai pas sur les arrangements de partage nucléaire ni sur le déploiement par les États-Unis d'une défense antimissile balistique en Europe, mais ce sont des questions fondamentales pour comprendre la position de beaucoup de nos partenaires européens.

La France fait figure d'exception dans ce paysage. L'autonomie stratégique est pour nous une évidence, garantie en dernier ressort par notre dissuasion nucléaire. Plusieurs Présidents de la République se sont prononcés, depuis le sommet de Chequers en 1995, pour une prise en compte des intérêts de nos partenaires européens dans la définition de nos intérêts vitaux.

C'est donc à l'aune de la prépondérance américaine qu'il faut jauger le débat sur le partage du fardeau. Le coût des investissements que devraient réaliser les pays de l'OTAN pour pouvoir assurer leur défense collective, dans l'hypothèse d'un retrait américain, a été évalué à environ 300 milliards de dollars. Le débat sur l'autonomie stratégique, c'est donc d'abord un débat sur nos lacunes capacitaires.

Le fait que nous dépendions largement des États-Unis pour notre défense collective est, sur le plan historique, une anomalie. Depuis que l'empire romain s'est effondré, les pays européens avaient toujours dû se défendre par eux-mêmes. La situation actuelle est donc bien un héritage historique de la Seconde Guerre mondiale et de la Guerre froide. D'une façon qui peut apparaître paradoxale, alors que la fin de la Guerre froide aurait dû conduire à la fin de cette situation et à une reprise en main par les pays européens de leur défense, il s'est passé tout le contraire : il y a eu une période où les pays européens ont cru pouvoir toucher les dividendes de la paix et ont donc plutôt réduit leur effort de défense.

Si une évolution est aujourd'hui perceptible, c'est que le contexte a radicalement changé. Plus personne ne croit à la fin de l'Histoire et on voit au contraire le retour à des comportements traditionnels de puissance, c'est-à-dire que les plus grandes puissances ont tendance à préférer le rapport de force, voire la force elle-même, au droit.

Dans ce contexte, la priorité des États-Unis est leur compétition avec la Chine, et non pas la sécurité de l'Europe. En outre, l'examen des budgets de défense fait apparaître très clairement que la Russie n'est pas de taille à

rivaliser au niveau global avec les États-Unis ou la Chine. L'origine de la revendication américaine du partage du fardeau est celle-là : les États-Unis ont besoin de pouvoir concentrer leurs moyens sur leur compétition avec la Chine.

En revanche, nous nous sommes efforcés de montrer dans notre rapport qu'il y a une contradiction dans la logique américaine lorsque ceux-ci exigent en même temps que l'Europe achète du matériel américain et ne développe pas une véritable base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE). Il y a une concurrence, dans le discours américain, entre les préoccupations stratégiques – l'Europe doit se défendre par elle-même plutôt que de se reposer sur les États-Unis – et les préoccupations économiques et industrielles – l'Europe doit acheter américain si elle veut être défendue par les États-Unis.

Les pays européens ont bien compris que la garantie de protection américaine, formalisée dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, n'est finalement ni inconditionnelle ni éternelle, pour reprendre les propos que nous a tenus un parlementaire dans un pays pourtant très atlantiste.

Dans le même temps, l'Europe est confrontée à la vigueur nouvelle de la menace à l'est, dans un enchaînement guerre de Géorgie, action au Donbass et annexion de la Crimée, test des frontières aériennes et maritimes, et diverses actions d'espionnage ou de tentatives de manipulation de l'information ou des scrutins.

Sur le front sud, la menace prend une autre forme qui découle d'abord de l'effondrement des États – Irak, Syrie, Libye, Mali –, avec deux conséquences : l'organisation pérenne d'une menace terroriste djihadiste en capacité de frapper le sol européen et des mouvements migratoires vers l'Europe dont la rapidité et le caractère inédit ont créé un trouble profond dans les pays européens en favorisant le populisme et les mouvements xénophobes.

C'est du reste le second faux débat qu'il faut écarter : il n'y a pas à privilégier la menace est où la menace sud. La défense européenne doit pouvoir faire front à l'est et au sud, sans quoi il n'y aura pas de défense commune des Européens. Il nous semble que ce débat est en partie derrière nous, et les signes de solidarité à l'égard de nos partenaires de l'est de l'Europe, notamment à travers la présence avancée renforcée de l'OTAN (enhanced Forward Presence, ou EFP), ont grandement aidé sur ce sujet.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Le troisième élément qui a poussé à un élan nouveau de la défense européenne, c'est la contrainte née du Brexit. Le Royaume-Uni joue en effet un rôle si important dans la défense du continent que son départ programmé de l'Union européenne a fait prendre conscience à beaucoup d'autres pays de la nécessité de faire plus en matière de défense et surtout de faire plus ensemble.

Mais le Brexit a entraîné paradoxalement un regain d'intérêt du Royaume-Uni pour les coopérations européennes. La géographie est implacable... Nous avons besoin du Royaume-Uni pour défendre l'Europe. C'est pourquoi nous plaidons pour une association étroite de celui-ci à la défense européenne, quitte à sortir des cadres habituels.

Il faudra un traité de sécurité et de défense entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pour l'impliquer autant que possible et lui permettre de participer aux dispositifs européens, notamment le fonds européen de défense, la coopération structurée permanente et Galileo.

Nous devons également veiller à ce que les positions de la France sur le Brexit ne soient pas préjudiciables à notre coopération bilatérale dans le domaine de la défense. Nous avons entendu plusieurs fois, à Londres, le mot « ressentiment ». Il est essentiel que la sortie du Royaume-Uni le 31 octobre prochain – si elle a bien lieu à cette date – se déroule dans de bonnes conditions pour pouvoir donner une impulsion nouvelle à nos relations bilatérales, alors que nous célébrerons l'an prochain les dix ans des accords de Lancaster House.

J'en viens maintenant à la seconde partie de notre rapport. J'indique à cette occasion que, plutôt que de nous reposer sur les nombreux rapports qui ont été publiés jusqu'alors, nous avons voulu aller au contact de nos partenaires, qui ont été très heureux de nous recevoir, peu habitués qu'ils sont à ce que nous les écoutions.

La défense européenne est multiforme : elle passe par l'OTAN, mais aussi, de plus en plus, par l'Union européenne et par une multiplicité de coopérations opérationnelles et capacitaires, dont nous donnons de nombreux exemples dans notre rapport.

L'Union européenne est devenue un acteur majeur de la défense européenne. C'est un tournant historique. Le traité de Lisbonne a rendu cette évolution possible, mais c'est le « réveil stratégique » de l'Europe, après 2014, qui l'a véritablement déclenchée.

Il y a eu, tout d'abord, en 2015, l'activation par la France de la clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne.

En réponse, nos partenaires européens ont apporté de multiples contributions aux opérations françaises ou à des missions de l'Union européenne et de l'ONU sur plusieurs théâtres d'opération, notamment au Levant et en Afrique, mais aussi au Liban, avec l'engagement d'une compagnie finlandaise au sein de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul) pour permettre aux militaires français de rentrer en France.

C'est une affirmation sans précédent de la solidarité européenne.

L'activation de cette clause n'avait jamais été réellement envisagée, avant 2015, par les institutions européennes. Il serait utile, aujourd'hui, de

préciser les hypothèses d'activation et les modalités d'application de l'article 42, paragraphe 7, sur la base du retour d'expérience français.

L'Union s'est dotée d'une Stratégie globale en 2016. Celle-ci porte explicitement l'ambition d'autonomie stratégique, qui n'est donc pas qu'une élucubration française, mais bien un objectif partagé avec nos partenaires.

Paradoxalement, seules trois missions et opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été lancées depuis 2015, avec néanmoins des résultats tangibles, notamment dans le cas de l'opération Sophia. La suspension partielle de cette opération est regrettable et n'a pas de sens, puisqu'elle est l'illustration même du continuum sécurité-défense et de l'« Europe qui protège ». Je ne reviendrai pas sur les divisions politiques qui ont entraîné la suspension des navires, privant ainsi la mission de moyens d'information et d'action et l'empêchant de mettre en œuvre l'embargo sur les armes à l'encontre de la Libye.

L'élaboration de cette Stratégie globale a été suivie du lancement de la coopération structurée permanente (CSP) en mars 2018 par vingt-cinq États membres autour de trente-quatre projets.

Cette CSP inclusive ne correspond pas à ce que la France souhaitait ni aux dispositions du traité de Lisbonne, qui la réservait aux « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires ».

Ce n'est donc pas l'avant-garde initialement imaginée, mais tous nos interlocuteurs en Europe nous ont indiqué en avoir une appréciation positive, ce qui est déjà une réussite en soi.

La CSP manque simplement d'une directive politique d'ensemble, qui en ferait une démarche ordonnée de comblement des lacunes capacitaires de l'Union. Elle doit s'inscrire dans le cadre d'une planification et ne pas répondre exclusivement à une logique de retour industriel aux États membres.

Par ailleurs, nous préconisons une réaffirmation claire du caractère obligatoire des engagements que les États prennent dans le cadre de la CSP. Les pays participants se sont en effet accordés sur vingt engagements, aux termes desquels ils promettent notamment d'augmenter leurs dépenses d'investissement et de recherche, de développer l'interopérabilité de leurs forces, mais aussi, de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe et sa base industrielle et technologique de défense.

Je voudrais maintenant aborder un point qui a beaucoup retenu notre attention dans nos travaux et dont beaucoup de personnes auditionnées ont souligné le caractère révolutionnaire : l'initiative de la commission européenne de créer un fonds européen de la défense (FEDef). Cette initiative lancée en 2016 et formalisée en 2018 a été approuvée par le Conseil au mois de février et par le Parlement au mois d'avril. Il s'agit de prévoir un fonds de soutien à la recherche en matière de défense d'un

montant proposé de 13 milliards d'euros sur la période 2021-2027. Ces montants, qui devront encore être confirmés par le nouveau Parlement européen, se décomposent en 4,1 milliards d'euros pour la partie de recherche pure, et 8,9 milliards d'euros pour la partie R&D.

Pour cette partie R&D, le financement communautaire serait de l'ordre de 20 %. Il y aurait donc un effet de levier puisque les États membres apporteraient les 80 % restants.

Ce schéma reprend, d'une part, l'action préparatoire pour la recherche de défense, et, d'autre part, le plan européen de développement de l'industrie de défense (Pedid), ces deux outils provisoires ayant joué le rôle de prototypes du FEDef.

Il y a deux particularités fondamentales dans ces dispositifs : c'est la première fois que de l'argent communautaire finance une politique de défense, tournant majeur qui ramène l'Union européenne à sa vocation première, celle d'être une organisation destinée à protéger les peuples européens de la guerre ; en outre, pour être éligible, un projet doit être présenté par des entreprises d'au moins trois pays différents, ce qui veut dire que l'argent communautaire va servir à faire émerger une véritable BITDE. De plus, les projets seront en concurrence pour les crédits évalués selon ces critères, parmi lesquels leur apport en termes d'innovation de rupture ou leur contribution à l'autonomie stratégique européenne.

Comme le faisait remarquer un analyste, du fait de l'effet de levier, les montants sont tout à fait considérables. Pour la partie R&D, le financement des États membres représenterait 35,6 milliards d'euros, soit un total de 44,5 milliards d'euros de financement de R&D de défense sur la période, le tout dans cette perspective de coopération entre pays européens.

Il s'agit d'un dispositif remarquable. Il faudra néanmoins conserver quelques points de vigilance : tout d'abord, il faudra que le nouveau Parlement européen valide bien ces crédits ; ensuite, les projets retenus devront l'être pour leur efficacité, et non pas seulement dans une logique de cohésion ; enfin, les parlementaires nationaux devront être vigilants pour que cet apport nouveau d'argent pour la R&D de défense ne soit pas une justification pour les ministères du budget de réduire à due concurrence les crédits purement nationaux.

Enfin, il restera la question particulièrement sensible du statut des États tiers, c'est-à-dire les pays non membres de l'Union. Cela concerne en particulier deux pays, pour des raisons différentes : les États-Unis et le Royaume-Uni.

Pour ce qui est des États-Unis, la situation est simple : ils sont naturellement extrêmement hostiles à ce dispositif, car ils n'y ont pas accès. C'est pourtant parfaitement logique : on ne voit pas pourquoi le contribuable européen devrait financer la R&D des entreprises américaines ! L'explication de cette hostilité tient plutôt à la crainte que suscite chez les

Américains l'émergence d'une véritable BITDE, structurée autour de champions européens qui auront plus de facilité à l'avenir à séduire les clients européens dans la mesure où ils associeront nécessairement plusieurs pays de l'Union voire, pour les plus grands projets, une majorité d'entre eux. Nos amis américains savent que la concurrence sera plus rude ! Sur ce dossier, la partie n'est pas encore gagnée, mais il s'agit d'une avancée sans précédent pour la défense européenne.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Un dernier point sur lequel il nous semblait utile d'apporter un éclairage concerne le partenariat stratégique avec l'Allemagne dans le domaine capacitaire.

Comme vous le savez, la France s'est engagée à construire avec l'Allemagne le système de combat aérien du futur (SCAF) et le système de combat terrestre du futur, ou Main Ground Combat System (MGCS). Comme sans doute beaucoup d'entre vous, nous avons été informés des difficultés réelles qui sont apparues dans l'avancée de ces projets. Celles-ci tiennent pour l'essentiel à une remise en cause par une partie des interlocuteurs allemands du partage des tâches et du contrôle de ces projets.

Il faut être bien clair : ces projets ne peuvent être l'occasion pour l'Allemagne de récupérer les compétences aujourd'hui maîtrisées par la France qu'elle ne détient pas ni l'occasion pour Rheinmetall, dans le cas du MGCS, de prendre le contrôle de KMW+Nexter Defense Systems (KNDS). D'après les informations que nous avons recueillies, les difficultés ne viennent pas tant de l'exécutif que du Bundestag, sans doute en raison des intérêts locaux.

Je rappelle enfin le sujet que nous avons déjà évoqué en commission la semaine dernière : les difficultés rencontrées avec nos partenaires allemands en matière d'exportations.

Ces deux projets sont très ambitieux et s'inscrivent dans le long terme. Ils ne pourront réussir que s'ils sont équilibrés et bénéfiques pour les deux partenaires. Il nous reviendra, à nous parlementaires, de nous assurer que le Gouvernement tient bien cette ligne et aussi de relayer ce message auprès de nos collègues et amis du Bundestag.

Monsieur le président, vous nous avez indiqué la semaine dernière que vous comptiez bien vous saisir de ce dossier avec votre homologue : sachez que les rapporteurs de la mission « défense européenne » vous soutiennent entièrement dans cette démarche.

Le budget défense de l'Allemagne, pour la première fois, selon un document publié par l'OTAN le 25 juin 2019, vient de dépasser celui de la France : 47,3 milliards d'euros contre 44,3 milliards d'euros. Cela s'explique par l'augmentation du PIB allemand : ces dépenses représentent 1,35 % de leur PIB contre 1,84 % du nôtre.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - En conclusion, je voudrais souligner l'importance et la nouveauté des évolutions auxquelles nous assistons. La défense européenne a plus progressé ces trois dernières années qu'au cours des vingt années précédentes. Comme nous a dit un chercheur que nous avons auditionné, personne n'aurait pu imaginer il y a vingt ans que nous aurions les débats que nous avons aujourd'hui sur l'autonomie stratégique européenne et sur la défense européenne.

Beaucoup reste à faire, mais incontestablement les choses avancent dans la bonne direction.

Nous avons formulé douze propositions, que nous allons maintenant vous présenter.

Pour conforter les engagements de chacun des pays et forger les éléments d'une défense européenne à partir des initiatives existantes, travailler à la rédaction collective d'un Livre blanc européen de la défense, chaînon actuellement manquant entre la Stratégie globale de l'Union européenne, les processus capacitaires et les dispositifs opérationnels existants.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - Créer les conditions d'une plus grande visibilité des enjeux de défense au sein des institutions européennes : direction générale défense et espace, voire création d'un poste de commissaire européen ou d'adjoint au Haut-Représentant dans ces domaines, reconnaissance d'une formation « défense » du Conseil, qui se réunit aujourd'hui sur les questions de défense en format « affaires étrangères ».

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Multiplier les échanges et les dispositifs de formation, ainsi que les exercices interarmées à l'échelle européenne, essentiels à la construction d'une culture stratégique commune. Au niveau militaire, la France doit participer davantage au dispositif d'Erasmus militaire, créer une session européenne, sur la base de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) afin de développer une vision stratégique commune des futurs décideurs, augmenter progressivement la capacité d'accueil dans les écoles de guerre afin de faciliter la formation commune des officiers, intensifier, sur le plan politique, les contacts avec nos partenaires européens, par exemple en mettant en place une université d'été de la défense européenne, qui soit une enceinte de réflexion et d'échange parlementaire.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - En conséquence du Brexit, créer à l'OTAN un nouveau poste d'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (Supreme Allied Commander Europe, ou SACEUR) réservé à un représentant d'un État membre de l'Union européenne en plus du poste déjà existant, traditionnellement réservé à un Britannique.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Mieux articuler les processus de planification capacitaire européens, les rendre cycliques et cohérents avec le processus structuré établi de longue date de l'OTAN.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Relancer la PSDC en concentrant les moyens là où l'Union européenne a la plus forte valeur ajoutée, ce qui est le cas en Afrique grâce à son « approche globale » combinant un volet militaire avec des volets diplomatique, économique et d'aide au développement. Renforcer par ailleurs les moyens de la capacité militaire de planification et de conduite récemment créée.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Défendre le budget proposé pour le fonds européen de défense dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, soit 13 milliards d'euros. Il faudra que ces crédits aillent à des projets d'excellence choisis pour leur apport à l'autonomie stratégique européenne et à la consolidation de la BITDE, et ne soient pas saupoudrés selon une logique de cohésion. Veiller à ce que le FEDef ne serve que les intérêts industriels de l'Europe. Prévoir un projet spécifique sur l'intelligence artificielle, enjeu transversal permettant d'associer aussi des États qui n'ont pas ou peu d'industries de défense.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Faire autant que possible de la coopération structurée permanente une démarche de comblement des lacunes capacitaires de l'Union européenne, cohérente avec le Livre blanc précédemment proposé, et réaffirmer le caractère obligatoire des engagements pris par les États dans ce cadre, s'agissant notamment de leurs stratégies d'acquisition, qui doivent être favorables au développement de la BITDE.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Préciser le fonctionnement de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne en attribuant un rôle d'information et de coordination à un organe de l'Union européenne, par exemple le Haut-Représentant. Réfléchir en amont aux hypothèses d'activation de cet article, ainsi qu'aux modalités de l'assistance requise, en tenant compte du retour d'expérience du déclenchement de cet article par la France en 2015.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Proposer comme priorité absolue de l'Union européenne la conclusion d'un traité de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni, partenaire vital de la défense européenne, à qui nous devons proposer des solutions flexibles pour lui permettre de participer autant que possible aux dispositifs de l'UE – FEDef, CSP, Galileo, etc.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Les grands projets industriels franco-allemands sont structurants pour l'avenir de la défense européenne. Mais pour qu'ils aboutissent, il faut tenir un discours de vérité à notre partenaire allemand : sans accord clair sur les règles d'exportation, sans respect d'un partage industriel équilibré sur le long terme, c'est-à-dire sans sécurité sur les plans juridique et économique, ces projets ne pourront

suivre leur cours. Ces projets doivent être un point de départ pour permettre à d'autres partenaires européens de les rejoindre afin de construire un vrai consortium européen.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Privilégier et encourager les dispositifs flexibles, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne, c'est-à-dire les coopérations spontanées ou les mécanismes de mutualisation, à l'exemple de celui qui existe dans le domaine du transport aérien militaire, le European Air Transport Command d'Eindhoven (EATC), dont le principe mériterait d'être étendu à d'autres domaines – hélicoptères, soutien médical, par exemple.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous avons voulu aborder ce sujet sur plan politique plutôt que sur le plan capacitaire, pour que ce rapport se distingue de ceux, nombreux, qui ont été publiés antérieurement et qu'il s'inscrive dans le prolongement de celui, excellent, qui avait été publié en 2013.

M. Christian Cambon, président. – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail de fond et d'actualisation d'un certain nombre de données sur l'Europe de la défense. Nous souscrivons à vos propositions. Nous mesurons à quel point ont été utiles et productives les rencontres régulières que nous avons eues avec nos collègues anglais pour mieux comprendre le Brexit. Par contraste, nous mesurons le déficit de communication avec nos amis allemands. Lundi prochain, je dois rencontrer mon homologue allemand, dans l'espoir d'aplanir nos difficultés en la matière.

De la même manière, le FEDef doit bénéficier à la BITDE ; les industriels ont en effet souligné le risque accru que les Américains, pour ne citer qu'eux, captent des marchés par le biais de filiales implantées en Europe.

Le nouveau traité de défense qui devra être signé avec le Royaume-Uni après le Brexit s'imposera de lui-même, et tout montre que cette volonté est partagée.

S'agissant de l'expérimentation de mécanismes de mutualisation tels que l'EATC, j'adhère à cette idée. Construisons l'Europe comme on l'a fait à travers l'accord Capacité motorisée (ou CAMO) : c'est ce que j'appelle la politique des briques. Je me suis exprimé cette semaine au sujet du drone MALE : pour concurrencer le Reaper, nous avons besoin d'un drone léger ; or les Allemands, pour faire de la surveillance urbaine, proposent un drone pesant onze tonnes et équipé de deux moteurs, ce qui le rendrait difficilement exportable.

Avant que les uns et les autres ne prennent la parole, j'indique que j'ai été mandaté par le Bureau pour faire respecter strictement les temps de parole. Nous sommes en revanche convenus unanimement de ne recourir à la procédure d'un orateur par groupe que lorsqu'il existe des contraintes horaires.

M. Joël Guerriau. – Cet exposé rompt avec cette ambiance pessimiste qu'on a connue les années précédentes. Un certain nombre d'indices indiquent que nous allons finalement dans la bonne direction. La création du fonds européen constitue un événement majeur. Au-delà, qu'est-ce qui, dans les contacts que vous avez eus, serait de nature à conforter cet optimisme ?

M. Olivier Cigolotti. – Merci pour la clairvoyance de ce rapport et l'objectivité de vos propositions. Vous avez dit qu'aucun État européen n'était en mesure de soutenir sa BITD, d'où l'intérêt d'une BITDE pour faire face à des États comme la Russie et la Chine. Or on a le sentiment que la défense européenne fait peur tant à l'extérieur – M. Trump évoque régulièrement une sortie éventuelle de l'OTAN et Washington accuse l'Union européenne d'écarter les firmes américaines des projets de défense – qu'à l'intérieur, les États membres conservant l'illusion de leur souveraineté. Ces peurs peuvent-elles être surmontées ?

M. André Vallini. – La défense européenne, l'Europe de la défense : cela me fait penser aux exportations d'armes, notamment vers l'Arabie Saoudite. Il conviendrait que l'Europe harmonise ses positions, entre l'Allemagne qui déclare ne plus en exporter, alors qu'elle le fait par pays détournés, et la France qui poursuit ses exportations alors qu'elle ne devrait plus le faire.

S'agissant du fonds européen de défense, chaque pays pourra-t-il prendre des initiatives en matière de recherche et développement dans le domaine du matériel militaire, d'armement et de défense en étant subventionné par l'Europe ou bien faudra-t-il un minimum de pays ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Au moins trois pays.

M. Ladislav Poniatowski. – Vous dites que le budget défense des Allemands est supérieur au nôtre. Où vont ces 47 milliards d'euros ? La moitié de leur flotte de sous-marins reste à quai !

M. Christian Cambon, président. – La totalité !

M. Ladislav Poniatowski. – N'existe-t-il pas un subventionnement déguisé des entreprises allemandes d'armement, particulièrement performantes, et qui parfois nous dament le pion ?

M. Richard Yung. – Cela sert peut-être à payer les retraites !

Les Britanniques, comme cela été dit, souhaitent continuer à participer à l'effort de défense européen. Pour autant, on a du mal à concevoir quelle forme prendrait cette participation. Nous avons essayé de construire avec eux un porte-avions, et cela n'a pas marché.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour ce très intéressant rapport, qui fait suite à celui de 2013, qui, au sujet de l'Europe de la défense, parlait d'un « fatras conceptuel intraduisible pour nos partenaires

européens ». C'est encore un peu le cas : les Européens n'en veulent pas et les Américains exercent une pression considérable, encore récemment sur le Parlement européen au sujet des achats.

Lors du dernier conseil d'administration de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), il a été annoncé que la voilure allait être réduite, en particulier à l'international. Comment faire alors pour aller de l'avant ?

Au sujet du SCAF, celui-ci comportera des éléments nucléaires. Or l'Allemagne a adopté une position antinucléaire. Comment surmonter cette contradiction ?

M. Robert del Picchia. - Une partie du budget militaire allemand est destinée à aider les centres de recherche civils qui ont une activité duale pouvant bénéficier aux militaires. J'ai un exemple en tête à côté de Munich.

Le Livre blanc, pourquoi pas, mais c'est un vaste programme ? Pour ne prendre que cet exemple, que voudra y inscrire l'Autriche, dont la neutralité permanente est inscrite dans sa constitution ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Beaucoup de nos interlocuteurs ont été surpris que nous venions les écouter, habitués à ce que la France soit force de proposition. Le sentiment global a été positif. Pour autant, nous avons été surpris par certaines de nos rencontres. Au Bundestag, notre interlocuteur, porte-parole sur les questions de défense au SPD, a défendu l'idée d'une armée européenne, ce à quoi nous ne nous attendions pas. En Pologne, nos interlocuteurs ont une position qui s'explique par l'Histoire. Les Polonais considèrent qu'il n'y a pas de défense européenne possible sans les Américains. C'est ainsi qu'ils veulent construire une base américaine, gérée par les Américains avec des missiles dont le déclenchement serait décidé par les Américains. Quelqu'un nous a dit que la Pologne se comportait comme un État américain sur le territoire européen.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - Tous nos déplacements ont donné lieu à des surprises. Les visions développées par certains de nos interlocuteurs nous ont fait tomber de notre chaise. Le député du SPD dont a parlé Mme Hélène Conway-Mouret nous a dit qu'il était favorable à une armée européenne qui serait créée ex nihilo. C'est une idée à laquelle nous n'adhérons absolument pas. Il a précisé néanmoins - le SPD est membre de la coalition au pouvoir en Allemagne - qu'il émettait une opinion personnelle. Il faut savoir qu'il existe au sein du SPD un profond mouvement pacifiste qui a une influence considérable sur la politique allemande. Plus tard, un député CSU nous a expliqué que son parti avait rendu publique une position favorable à une armée européenne.

En Roumanie et en Pologne nos interlocuteurs nous ont dit craindre une menace depuis leur flanc est.

M. Christian Cambon, président. - M. Wolfgang Hellmich, président de la commission de la défense au Bundestag, nous indiquait que, selon un sondage récent, 86 % des Allemands souhaitaient le rapatriement des forces allemandes déployées à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations des Nations unies. Les positions des députés allemands sont atomisées, contrairement à ce qu'on constate chez nous.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Pour répondre à M. Olivier Cigolotti, nous avons constaté une volonté d'avancer sur la BITDE. Certes, il existe des réticences pour des raisons économiques - certains pays n'ont pas d'industries d'armement ni la capacité d'investir. De même, certains pays de l'est de l'Europe craignent d'irriter les Américains - M. Donald Trump, très imprévisible, a déjà menacé de quitter l'OTAN. Le FEDef permettra d'aider un certain nombre de pays. Si les projets, nécessairement présentés par au moins trois pays - un pays leader et deux autres -, dans les domaines de l'innovation et de la recherche, sont agréés, ils bénéficieront de l'aide du FEDef à hauteur de 20 %. Nous avons insisté sur l'importance de l'intelligence artificielle et du numérique, qui nécessitent des investissements moins importants au départ.

Le sentiment de faire partie de cette grande famille européenne peut aussi apaiser les peurs.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - En effet, certains de nos interlocuteurs nous ont donné le sentiment que la défense européenne pouvait faire peur. Depuis le discours de Barack Obama sur le pivot asiatique, la politique américaine a été réorientée dans cette direction - sans changement depuis lors. Tous nos interlocuteurs avaient en tête la déclaration de Donald Trump, qui a semblé indiquer que l'article 5 du traité de l'OTAN ne serait pas automatiquement appliqué en cas d'attaque du Monténégro. Une réponse, qui est notamment celle de la France, est de considérer que l'Europe ne pourra pas éternellement compter sur les États-Unis pour assurer sa sécurité et devra un jour la prendre davantage en main. D'autres États veulent tout faire pour empêcher ce mouvement, en considérant que la promotion d'une défense européenne risquait d'accélérer un éventuel désengagement américain. Comment surmonter ces divergences ? Nous avons évoqué les trente-quatre projets de la coopération structurée permanente, qui avancent, ou le fonds européen de défense - La Commission européenne propose 13 milliards d'euros sur la période 2021-2027. L'idée de ce fonds est de créer une base européenne à partir de projets reposant sur des industriels issus de trois pays différents au minimum. Si le projet s'inscrit parmi les trente-quatre projets évoqués à l'instant, il bénéficie d'un bonus supplémentaire. C'est également le cas si les industriels font appel à des PME ou des ETI d'autres États, la participation pouvant alors atteindre 50 %.

M. Ladislas Poniatowski a soulevé un point très important : son industrie est ce qu'il y a de plus important pour l'Allemagne. Un Allemand

sur sept travaille de près ou de loin pour l'industrie automobile ! Indiquons aussi que les soldes des militaires allemands sont largement supérieures à ce qu'elles sont en France, de même que le niveau de confort des casernes militaires allemandes. Ce n'est pas dans les opérations extérieures que les Allemands dépensent leur argent – l'Allemagne compte 3 300 hommes en OPEX contre 10 000 pour la France.

Parlons aussi de l'Eurodrone, sur lequel travaillent la France, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne, chacun de ces pays s'étant engagé à en passer une commande préalable pour son financement : sept pour l'Allemagne, cinq pour l'Italie et l'Espagne et quatre pour la France.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Le directeur général de l'Agence européenne de défense nous a dit que le Royaume-Uni n'avait jamais été aussi volontariste pour présenter des projets en matière de défense que depuis le vote du Brexit ! En quittant l'Union européenne, les Britanniques perdent tous les accès aux outils qui existent. L'idée de ce traité, c'est de voir comment l'armée britannique – que nous connaissons bien à travers les OPEX et des actions de formation conjointes – pourrait se voir faciliter l'accès à ces différents outils pour arrimer le Royaume-Uni au continent européen.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – À bien des égards, le partenaire naturel de la France, c'est le Royaume-Uni. Nous sommes membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, nous disposons de l'arme atomique, dont les doctrines d'emploi sont similaires. On ne retrouve ce degré de proximité nulle part ailleurs.

Nous sommes favorables à ce que le Royaume-Uni participe à un conseil de sécurité européen, idée développée par les dirigeants français et allemand. Il faut ancrer ce pays dans la politique européenne de sécurité et de défense, ne serait-ce que pour des raisons géographiques.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous collaborons étroitement avec le Royaume-Uni dans le domaine du renseignement, et il ne faut pas dissocier sécurité et défense.

Madame Garriaud-Maylam, vous connaissez bien l'IHEDN pour en être administratrice. Nous proposons de créer une sorte d'IHEDN européen à Bruxelles, sur le modèle français, qui rassemble pendant une année des militaires, de hauts fonctionnaires et des civils. Cela fonctionne très bien et permet de sensibiliser de futurs décideurs aux questions de défense et de sécurité.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – La plupart des pays vous répondront qu'une telle structure est inutile compte tenu de l'existence de l'OTAN. C'est en tout cas la réponse que m'avait faite son secrétaire général lorsque je l'avais interrogé sur la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN en matière de défense. Il m'avait répondu qu'après le Brexit, 85 %

de la défense européenne serait assurée par des pays n'appartenant pas à l'Union européenne.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Rien n'empêche de commencer avec deux ou trois pays.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Rappelons que le Brexit va amputer le budget du Royaume-Uni, qui n'aura peut-être pas les moyens d'avancer.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Sur le SCAF, il faut signaler, ce que peu d'Allemands savent, que des pilotes allemands pourraient être amenés à piloter des jets dotés d'armes nucléaires installées sur leur sol, et que des entraînements ont lieu quotidiennement.

La remarque de M. Robert del Picchia est tout à fait juste. Nous utilisons souvent des termes qui sont intraduisibles ou difficilement traduisibles, par exemple « Europe de la défense », cependant que d'autres n'ont pas le même sens d'un pays à l'autre. C'est pourquoi il faut mener un travail pour sortir de ce flou artistique, objet de ce Livre blanc européen : il faut définir des termes sur lesquels tout le monde se mettra d'accord.

Nous pensions que les Européens pouvaient être classés en deux catégories : ceux qui craignent une menace sud et ceux qui craignent une menace est. Nous en avons trouvé une troisième : ceux qui ne se sentent pas menacés. À partir de là, il est difficile de trouver des solutions en commun.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – L'idée du Livre blanc, c'est de mettre tout le monde autour de la table pour éviter toute duplication avec l'OTAN. Le discours de la Sorbonne du président français, ainsi que sa déclaration sur une armée européenne, nous ont conduits à parler de ce sujet. Et ce Livre blanc doit aussi nous permettre d'éviter que la France ne soit perçue comme voulant imposer sa vision à l'ensemble des autres pays. Il faut enclencher une réflexion stratégique au niveau européen : dans un certain nombre de pays, l'autonomie stratégique est un véritable chiffon rouge, parce qu'elle est synonyme d'indépendance vis-à-vis des États-Unis.

M. Christian Cambon, président. – Merci encore pour ce travail, qui remet à niveau les connaissances de la commission et qui lui fait honneur. La synthèse de ce rapport fera l'objet d'une traduction.

M. André Vallini. – Ce rapport me fait penser à celui que nous avions rédigé en 2013 avec nos anciens collègues Xavier Pintat, Jacques Gautier et Daniel Reiner.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Vous figurez tous en bonne place dans notre rapport !

Mme Christine Prunaud. – Je vous félicite de ce travail et de l'intérêt qu'il suscite. Malgré tout, nous voterons contre. J'ai apprécié les réserves que vous avez formulées à l'égard de cette défense européenne qui ne concernait

que la France et l'Allemagne. Il serait souhaitable que d'autres pays aient un pouvoir de décision. Pour mon groupe, le problème est de savoir ce que serait l'indépendance de cette défense européenne par rapport à l'OTAN, organisation dont nous contestons l'utilité. Qui commandera ? Qui assurera la gouvernance de cette future défense européenne ? L'OTAN ? Quelle autonomie stratégique par rapport à celle-ci ?

M. Christian Cambon, président. - C'est donc une opposition constructive...

Mme Gisèle Jourda. - Pour ma part, je m'abstiens.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 16 janvier 2019

- **M. Hubert VÉDRINE**, ancien ministre des affaires étrangères.

Mercredi 23 janvier 2019

- **M. Nicolas ROCHE**, directeur des affaires stratégiques, ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Mercredi 30 janvier 2019

- **Mme Florence MANGIN**, directrice Europe continentale, **Mme Marie DUMOULIN**, sous-directrice Russie/Europe orientale, ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Mardi 5 février 2019

- **Amiral Eric CHAPLET**, Conseiller marine, Directeur du Marketing, **M. Fabien MENANT**, vice-président, directeur des affaires publiques et relations internationales, Naval Group.

Mercredi 6 février 2019

- **Mme Barbara KUNZ**, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Mardi 12 février 2019 (La Haye)

- **M. Philippe LALLIOT**, Ambassadeur de France auprès du Royaume des Pays-Bas, **Mme Florence LEVY**, Première Conseillère, **Colonel Sylvain NOGRETTE**, attaché de défense.
- **M. Han TEN BROEKE**, Directeur des Affaires politiques au *The Hague Centre for Strategic Studies*.
- **Mme Trineke PALM**, chercheur à l'Université d'Utrecht.
- **M. Joris VOORHOEVE**, *Advisory Council on International Affairs (AIV)* - *Clingendael Institute* et *The Hague Strategic Studies*.
- **M. Joep WIJNANDS**, Directeur général des politiques et **M. Christoffer JONKER**, Directeur des affaires internationales ; **Général de Brigade DE JONG**, responsable des relations internationales de l'EMA (Ministère de la défense).
- **M. Sven KOOPMANS**, député (VVD), Président du groupe d'amitié France-Pays-Bas et porte-parole Affaires étrangères du VVD (parti libéral).
- **M. André BOSMAN**, député libéral (VVD), Membre de la Commission Défense, Porte-parole Défense pour le parti VVD.

- **Général de Corps d'Armée Hubert de REVIERS DE MAUNY**, Chef d'État-Major du Commandement Opératif Interallié de Brunssum (OTAN).
- **Général de Division Aérienne Laurent MARBOEUF**, Commandant du Transport Aérien Européen (EATC) d'Eindhoven.
- **M. JP. KLEIWEG DE ZWAAN**, Directeur Général adjoint pour les affaires politiques, Ministère des Affaires étrangères.
- **Mme J.G. VLIETSTRA** (PvdA), présidente de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et de la coopération au développement, Sénat (*Eerste Kamer*), **M. S. SCHAAP** (VVD), premier vice-président.
- **M. E.B. van APELDOORN** (SP), président de la Commission des Affaires européennes, Sénat (*Eerste Kamer*).

Jeudi 14 février 2019

- **M. Philippe SETTON**, directeur de l'Union européenne, ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Jeudi 21 et vendredi 22 février 2019 (Bruxelles)

- **M. Nicolas SURAN**, représentant permanent à la Représentation permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS).
- **Mme Ana GOMES**, membre de la commission sécurité et défense du Parlement européen.
- **M. Emmanuel MIGNOT**, représentant permanent adjoint RP-OTAN).
- **M. Camille GRAND**, *assistant secretary general* (OTAN).
- **M. Gabriel BERNIER**, cabinet du Secrétaire général (OTAN).
- **M. Hans-Dieter LUCAS**, représentant permanent (RP-OTAN de l'Allemagne).
- **Mme Hélène DUCHENE**, représentante permanente (RP-OTAN de la France).
- **M. Jonathan PARISH**, *assistant secretary general adjoint, operations division* (OTAN).
- **Colonel Erik CLAESSEN**, direction générale des ressources matérielles (Etat-major belge).
- **M. Maries KORASINSKI**, représentant permanent de la Pologne auprès du Comité politique et de sécurité (COPS).
- **M. Fabrice COMPTOUR**, conseiller, cabinet de la commissaire Elżbieta Bieńkowska (marché commun, industrie, entrepreneuriat, PME).
- **M. Symeon ZAMBAS**, *Military training manager* (Collège européen de sécurité et de défense).

- **M. Pedro SERRANO**, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- **M. Arnaud MIGOUX**, *senior expert*, Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- **Mme Claude-France ARNOULD**, ambassadrice de France en Belgique.
- **M. Jorge Manuel DOMECQ**, directeur général de l'Agence européenne de défense.

Mardi 5 mars 2019

- **M. Nicolas GROS-VERHEYDE**, journaliste, rédacteur en chef de B2.

Jeudi 7 mars 2019 (Bucarest)

- **Mme Simona COJORACU**, directeur, direction des politiques de défense, ministère de la défense de Roumanie.

Vendredi 8 mars 2019 (Bucarest)

- **Mme Ana Cristina TINCA**, directrice des politiques de sécurité au ministère des affaires étrangères de Roumanie.

Mardi 12 mars 2019

- **M. Pierre HAROCHE**, chercheur à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM).

Mercredi 13 mars 2019

- **M. Federico SANTOPINTO**, chef de recherche au groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP).
- **M. Alexandre ESCORCIA**, directeur-adjoint du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS).

Jeudi 14 mars 2019

- **M. Eric BELLOT DES MINIERES**, sous-chef Plans, **M. François BEAULIEU**, sous-chef Plans, **M. Stéphane MARCHENOIRE**, officier de cohérence opérationnelle-Engagement combat, à l'Etat-major des armées (EMA).

Mardi 19 mars 2019

- **M. Louis GAUTIER**, conseiller-maître à la Cour des comptes, auteur d'un rapport au Président de la République sur la défense et la sécurité européenne.
- **M. Jean-Pierre MAULNY**, directeur-adjoint à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS France).
- **M. Eric TRAPPIER**, président-directeur général de Dassault Aviation, président du GIFAS, président du CIDEF, **M. Pierre BOURLOT**, délégué

général (GIFAS), **M. Jérôme JEAN**, directeur des affaires publiques (GIFAS), **M. Bruno GIORGIANNI**, directeur des Affaires publiques (Dassault).

Mardi 26 mars 2019

- **M. Jean-Dominique GIULIANI**, président de la Fondation Robert Schuman.
- **M. Antoine BOUVIER**, président-directeur général, MBDA France, **Mme Patricia CHOLLET**, chargée des relations avec le Parlement.

Mardi 2 avril

- **M. Philippe DUHAMEL**, directeur général adjoint de THALES.

Mercredi 3 avril 2019

- **Mme Alice GUITTON**, directrice générale de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), ministère des armées.

Mercredi 10 avril 2019

- **Mme Anne-Marie DESCÔTES**, ambassadrice de France en Allemagne et **M. Nikolaus MEYER-LANDRUT**, ambassadeur d'Allemagne en France.

Mercredi 10 avril

- **M. François HOLLANDE**, ancien Président de la République.

Lundi 6 mai (Berlin)

- **Docteur Fritz FELGENTREU**, porte-parole du SPD à la commission de la défense.
- **M. Markus WOELKE**, en charge de la PSDC, du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité et des relations avec les États membres de l'Union européenne en matière de politique de sécurité.
- **M. Joachim BERTELE**, conseiller diplomatique adjoint, en charge des questions de sécurité et de défense.
- **M. Andreas Géza von GEYR**, directeur politique.
- **M. Henning OTTE**, porte-parole de la CDU à la commission de la défense.
- **Mme Claudia MAJOR**, chercheur à la fondation SWP.

Mardi 7 mai (Berlin)

- **Docteur Nils SCHMID**, porte-parole du SPD à la Commission des affaires étrangères, **M. Reinhardt BRANDL**, député CSU et spécialiste des questions d'armement et **Mme Julia MONAR**, directrice pour le contrôle des exportations d'armements.

Jeudi 9 mai (Rome)

- **M. Lucio DEMICHELE**, chef du service PESC-PSDC, ministère des affaires étrangères.
- **Mme Donatella TESEI**, présidente de la commission de la défense du Sénat.
- Société Leonardo : **MM. Giovanni SOCCODATO**, directeur de la stratégie et **Carlo FORMOSA**, vice-président en charge des relations internationales.
- **CA Olivier BODHUIN**, commandant adjoint Sophia.
- **M. Thierry TARDY**, NDC.
- **Général Pascal LEGAY**, ESA.

Vendredi 10 mai (Rome)

- Ministère de la défense : **Général Mauro D'UBALDI**, directeur de cabinet adjoint, **Mme Nicoletta BOMBARDIERE**, cabinet du ministre, **Contre-amiral Gianfranco ANNUNZIATA**, chef du bureau de la politique militaire, **Dott.ssa Luisa RICCARDI**, chef-adjoint de cabinet.
- IAI : **Général CAMPORINI**, ancien chef d'état-major des armées italien.
- FINCANTIERI : **M. Andrea MANCIULLI**, vice-président, chargé des relations UE et OTAN.

Mardi 14 mai

- **M. Joël BARRE**, délégué général pour l'armement (DGA), **M. Robin JAULMES** Conseiller technique.

Mercredi 15 mai

- **M. Frédéric MAURO**, avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles, expert pour les questions de défense.

Jeudi 16 mai (Londres)

- **M. Tom TUGENDHAT**, MP, *chairman of the International affairs committee*,
- **M. Daniel DRAKE**, *Euro-atlantic Security Policy Unit, Foreign and Commonwealth Office (FCO), Ministry OF Defense (MOD)*,
- **M. Jonathan BEALE**, BBC,
- **M. Kim SENGUPTA**, *The Independent*, **M. Nick Childs**, IISS.

Vendredi 17 mai (Londres)

- **M. Francis KEARNEY**, *Director Business Development and Future Programmes – Europe and Africa Defence – Rolls-Royce plc*.
- **M. Julian LEWIS**, MP, *chairman of the Defence committee*.

- **M. André ADAMSON**, *Head of UK-France (One Complex Weapons)*, MBDA.
- **M. Jeremy GREAVES**, *Vice President, Corporate Affairs & Strategy, Airbus Group UK*.

Mardi 4 juin

- **M. Vassilis NTOUSAS**, *Senior Policy Advisor, Fondation européenne d'études progressistes* et **Mme Nicoletta PIROZZI**, *directrice du programme « UE, politique et institutions », Istituto Affari Internazionali (IAI)*.

Mercredi 5 juin (Varsovie)

- **Mme Lucyna GOLC-KOZAK** et **M. Marcin WROBLEWSKI**, adjoints au directeur de la politique de sécurité au ministère des affaires étrangères.
- **M. Mathieu CARMONA**, premier conseiller à l'ambassade de France.
- **M. Fabrice LEGGERI**, directeur général de Frontex.
- **M. Pawel SZOLOCH**, chef du bureau de la sécurité nationale.
- **MM. Lukasz JURCZYSZYN** et **Marcin TERLIKOWSKI**, chercheurs au PISM (Institut d'état des relations internationales).

Jeudi 6 juin (Varsovie)

- **M. Tomasz SZMIGIELSKI**, conseiller auprès du directeur politique, ministère de la défense.
- **M. Jaroslaw RUSIECKI**, président de la commission de la défense du Sénat, **MM. Jerzy CHRÓŚCIKOWSKI**, **Marek PEK** et **Jan DOBRZYŃSKI**, sénateurs, et **M. Jaroslaw OBREMSKI**, vice-président de la commission des affaires étrangères de la Diète.

Mardi 11 juin

- **Général Jérôme LOCKHART**, officier général chargé des relations internationales, Etat-Major de l'armée de terre.
- **M. Philippe COQ**, secrétaire général permanent des affaires publiques d'Airbus.
- **M. Stéphane MAYER**, président-directeur général de NEXTER et président du GICAT.

Mardi 25 juin

- **Général d'armée François LECOINTRE**, chef d'état-major des armées.

ANNEXE 1 - MISSIONS ET OPÉRATIONS DE LA PSDC

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) prévoit un rôle pour l'Union européenne (UE) dans le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale. Au titre de l'article 42-1 du TUE, la PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ».

Les États membres ont donc décidé, depuis 2003, du lancement de 33 missions et opérations. En juin 2019, **16 missions ou opérations sont encore en cours en Afrique, au Moyen-Orient, en Méditerranée, dans l'Océan Indien, dans les Balkans et en Europe orientale**. Les décisions relatives à la PSDC sont prises par le Conseil à l'unanimité, sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre.

10 de ces missions sont civiles. Elles sont tournées vers la formation des forces de sécurité des pays tiers ou vers le conseil stratégique. Ces missions sont financées par le budget de l'Union européenne, au titre de la « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC).

Nom de la mission	Localisation	Premier mandat	Objectifs
EUBAM Rafah	Territoires palestiniens	2005	Assurer une présence neutre sur le point de passage de Rafah ; formation au profit des gardes-frontières palestiniens.
EUPOL COPPS	Territoires palestiniens	2006	Mission d'appui aux forces de police et conseil stratégique.
EUMM Géorgie	Géorgie	2008	Surveillance du cessez-le-feu ; faciliter le retour à la vie « normale » des communautés.
EUCAP Sahel Niger	Niger	2012	Renforcement des capacités de sécurité intérieure (conseil et formation).
EUCAP Somalie	Somalie	2012	Renforcement des capacités locales de police maritime.
EUBAM Libye	Libye	2013	Appui à la gestion des frontières.
EUCAP Sahel Mali	Mali	2014	Renforcement des capacités de sécurité intérieure (conseil et formation).
EUAM Ukraine	Ukraine	2014	Assister les autorités ukrainiennes dans la réforme du secteur de la sécurité civile.

EULEX Kosovo	Kosovo	2014	Assister et soutenir les autorités du Kosovo dans les domaines liés à l'État de droit, en particulier la police, la justice et les douanes.
EUAM Irak	Irak	2017	Assister les autorités irakiennes dans la réforme du secteur de la sécurité civile.

La PSDC comprend aussi **6 opérations et missions militaires**. 3 sont dotés d'un mandat exécutif (« opérations ») et 3 sont orientées vers des objectifs de formation et de conseil (« missions »). Ces opérations et missions sont financées directement par les États-membres. Certains coûts sont supportés en commun via le « mécanisme Athéna », la contribution des États étant fonction de leur PIB.

Nom de la mission	Localisation	Mandat exécutif	Premier mandat	Objectifs
EUTM Mali	Mali	Non	2013	Formation et conseil aux forces armées maliennes.
EUTM Somalie	Somalie	Non	2010	Formation et conseil aux forces armées somaliennes.
EUTM RCA	République centrafricaine	Non	2016	Formation et conseil aux forces armées centrafricaines.
EUNAVFOR Med <i>Sophia</i>	Méditerranée – Libye	Oui	2015	Lutter contre le trafic de migrants en Mer Méditerranée ; formation des Gardes côtes libyens.
EUNARVOR <i>Atalanta</i>	Océan Indien – Corne de l'Afrique	Oui	2008	Lutter contre la piraterie dans l'Océan Indien ; protéger les navires du Programme alimentaire mondial.

EUFOR Althéa	Bosnie-Herzégovine	Oui	2004	Assister les autorités de Bosnie-Herzégovine (formation) et contribuer au maintien d'un environnement sûr ; veiller au respect du volet militaire des accords de Dayton.
--------------	--------------------	-----	------	--

ANNEXE 2 - PROJETS CSP

Prévue par les articles 42 et 46 du TUE, la **Coopération structurée permanente (CSP)** a été adoptée le 11 décembre 2017 par le Conseil de l'Union européenne (UE). Elle donne aux États membres de l'UE la possibilité de **coopérer plus étroitement dans le domaine de la sécurité et de la défense**, et prend la forme de projets communs, essentiellement capacitaires. À ce jour, 25 États ont intégré la CSP¹.

Deux vagues de projets ont été adoptées par les conseils du 6 mars 2018 et du 11 novembre 2018, portant le nombre total à 34. La France est engagée dans 21 projets, dont 8 en tant que « chef de file ». Le tableau ci-dessous détaille les 34 projets et leurs participants, l'État chef de file étant mentionné en gras. À noter que les États peuvent aussi décider de n'être qu'« observateurs » sur certains projets.

<u>Projet</u>	<u>Date d'adoption</u>	<u>Pays participants</u>	<u>Objectifs</u>
CAPACITES DE FORMATION			
Centre de compétence des missions de formation de l'Union européenne - (EU TMCC) – <i>European Union Training Mission Competence Center</i> .	6 mars 2018	Allemagne , République Tchèque, Espagne, France , Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Autriche, Roumanie, Suède.	Renforcer les compétences et l'interopérabilité des personnels des missions de formation (EUTM) de l'UE.
Centre de certification européen pour les armées européennes – <i>European Training Certification Centre for European Armies</i> .	6 mars 2018	Italie , Grèce.	Promouvoir l'harmonisation des procédures des différentes armées européennes et permettre des entraînements dans un environnement simulé, afin de renforcer la conduite des missions de la PSDC.
Formation au pilotage d'hélicoptères en conditions “hot and high” (forte température et haute altitude) - <i>Helicopter Hot and High Training (H3 Training)</i> .	19 novembre 2018	Grèce , Italie, Roumanie.	Renforcer les compétences des pilotes européens, militaires ou civils, à faire face aux nouvelles menaces dans un environnement « hot and high ».
École interarmées du renseignement de l'UE – <i>Joint EU Intelligence School</i> .	19 novembre 2018	Grèce , Chypre.	Renforcer les compétences des personnels des services de renseignement européens

¹ Seuls Malte, le Danemark (en raison de son opt out) et le Royaume-Uni en phase de retrait de l'Union n'en sont pas membres.

Centres d'essai et d'évaluation de l'UE – <i>EU Test and Evaluation Centers</i> .	19 novembre 2018	<u>France</u> , Suède, Espagne, Slovaquie.	Développer le centre d'essais et d'évaluation de Vidsel (Suède) ; développer un réseau européen de centres d'essais et d'évaluation, assurer la priorisation des projets européens dans leur utilisation.
CAPACITES TERRESTRES ;			
Dispositif militaire permettant le déploiement de capacités de secours en cas de catastrophe – <i>Deployable Military Disaster Relief Capability Package</i> .	6 mars 2018	<u>Italie</u> , Grèce, Espagne, Croatie, Autriche.	Développer une capacité européenne de gestion des catastrophes naturelles, du secours des sinistrés et des pandémies qui pourra être déployée au sein des missions et opérations ; établir un centre d'entraînement européen dédié.
Véhicules blindés de combat d'infanterie / Véhicules d'assaut amphibie / Véhicules blindés légers - <i>Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle</i> .	6 mars 2018	<u>Italie</u> , Grèce, Slovaquie.	Développer des prototypes communs de véhicules blindés de combat d'infanterie, de véhicules d'assaut amphibies, de véhicules blindés légers.
Appui-feu indirect (EuroArtillery) – <i>Indirect Fire Support</i> .	6 mars 2018	<u>Slovaquie</u> , Italie, Hongrie.	Développer une plateforme mobile pour les tirs d'artillerie de précision.
Système autonome terrestre intégré – <i>Integrated Unmanned Ground System</i> (UGS).	19 novembre 2018	<u>Estonie</u> , Belgique, République Tchèque, Espagne, <u>France</u> , Lettonie, Hongrie, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Finlande.	Développer un système autonome terrestre (drone) intégré multifonctions : transports, imagerie satellite, capteurs....
Systèmes de missiles tactiques terrestres au-delà de la portée optique (BLOS) de l'UE – <i>EU Beyond the Line Of Sight (BLOS) Land Battelfield Missile Systems</i> .	19 novembre 2018	<u>France</u> , Belgique, Chypre.	Développer des systèmes de missiles tactiques terrestres au-delà de la portée optique (BLOS) de nouvelle génération.
CAPACITES MARITIMES			
Systèmes maritimes (semi) autonomes de lutte contre les mines (MAS MCM) - <i>Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)</i> .	6 mars 2018	<u>Belgique</u> , Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie.	Développer de systèmes sous-marins autonomes (drones) détecteurs et destructeurs de mines.

Surveillance et protection portuaire et maritime (HARMSPRO) - <i>Harbour and Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)</i>	6 mars 2018	Italie , Grèce, Pologne, Portugal.	Développer un système rassemblant les technologies existantes de protection des infrastructures critiques en zone portuaire et maritime.
Mise à niveau des moyens de surveillance maritime – <i>Upgrade of Maritime Surveillance</i> .	6 mars 2018	Grèce , Bulgarie, Ireland, Espagne, Croatie, Italie, Chypre.	Renforcer la surveillance maritime et la capacité de réaction des États-membres en améliorant le partage d'informations, par l'utilisation d'infrastructures existantes et le développement de nouvelles capacités.
Dispositif de capacité d'intervention sous-marine modulaire déployable (DIVEPACK) – <i>Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)</i> .	19 novembre 2018	Bulgarie , Grèce, <u>France</u> .	Développer un dispositif interopérable « DIVEPACK » capable de couvrir un large spectre d'opérations sous-marines défensives, comprenant notamment des systèmes sous-marins autonomes (drones), mis à disposition des opérations militaires de la PSDC.
CAPACITES AERIENNES			
Système d'aéronef télépilote de moyenne altitude et de longue endurance européen — MALE RPAS européen (Eurodrone) – <i>European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems</i> .	19 novembre 2018	Allemagne , République Tchèque, Espagne, <u>France</u> , Italie	Développer un drone aérien européen de moyenne altitude et longue distance, opérationnel à l'horizon 2025.
Hélicoptères d'attaque européens TIGRE standard 3 – <i>European Attack Helicopters TIGER Mark III</i> .	19 novembre 2018	France , Allemagne, Espagne.	Améliorer significativement l'hélicoptère d'attaque Tigre en améliorant ses capacités de détection, d'attaque et de communication.
Système de lutte antidrones (C-UAS) – <i>Counter Unmanned Aerial System</i> .	19 novembre 2018	Italie , République Tchèque	Développer un système de lutte contre les drones aériens de petite dimension.
CYBER, « C4ISR »¹			
Radio logicielle sécurisée européenne (ESSOR) – <i>European Secure Software defined Radio</i> .	6 mars 2018	France , Belgique, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Finlande	Développer des technologies communes de communications militaires radios, afin de garantir l'interopérabilité des forces européennes et renforcer la sécurité des communications militaires.

¹ Systèmes numérique de contrôle et de commande, Communication, Renseignement, Surveillance, Reconnaissance.

Plateforme de partage d'informations en matière de réaction aux menaces et incidents informatiques – <i>Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform</i> .	6 mars 2018	Grèce , Espagne, Italie, Chypre, Hongrie, Autriche, Portugal.	Créer des plateformes renforçant les capacités de résilience des États membres face aux risques cybers, notamment par un partage d'informations renforcé.
Équipes d'intervention rapide en cas d'incident informatique et assistance mutuelle dans le domaine de la cyber sécurité - <i>Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security</i> .	7 mai 2019	Lituanie , Estonie, Croatie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Finlande.	Mettre en place des équipes d'intervention rapide permettant aux États de s'entraider face aux menaces cybers et de répondre collectivement.
Système de commandement et contrôle stratégiques (C2) pour les missions et opérations PSDC - <i>Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations</i> .	6 mars 2018	Espagne , <u>France</u> , Allemagne, Italie, Portugal	Améliorer les systèmes de commandement et de contrôle des missions et des opérations de l'UE au niveau stratégique.
Plateforme européenne de dirigeables stratosphériques (EHAAP) - Capacité de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (ISR) persistante - <i>European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability</i> .	19 novembre 2019	Italie , <u>France</u> .	Développer une plateforme ISR (dirigeables stratosphériques) innovante et persistante, dotée d'une grande liberté de mouvement.
Poste de commandement (PC) déployable unique pour le commandement et le contrôle (C2) tactiques des forces d'opérations spéciales (SOF) pour les opérations interarmées de faible envergure (SJO) - (SOCC) pour SJO - <i>One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO)</i> –	19 novembre 2018	Grèce , Chypre.	Mettre en place et opérer un poste de commandement déployable pour le commandement et contrôle (C2) au plan tactique des forces d'opérations spéciales (SOF) dans les « petites » opérations interarmées, avec pour objectif une capacité opérationnelle en 2024.

<i>(SOCC) for SJO.</i>			
Capacité de guerre électronique et programme d'interopérabilité pour la future coopération de renseignement, de surveillance et de reconnaissance interarmées (JISR) - <i>Electronic Warfare Capability and Interoperability - Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation.</i>	19 novembre 2018	République Tchèque, Allemagne.	Produire une étude complète des capacités européennes de guerre électronique européennes avant l'adoption d'un concept d'opération (CONOPS) commun pour la guerre électronique, en vue de la création d'une unité de guerre électronique commune.
SOUTIEN AUX OPERATIONS			
Noyau opérationnel EUFOR de réaction aux crises (EUFOR CROC) - <i>EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC).</i>	6 mars 2018	Allemagne, Espagne, France, Italie, Chypre.	Contribuer à la création d'un ensemble cohérent de forces à spectre complet, avec pour objectif la réduction progressive de l'écart entre les capacités des groupements tactiques (<i>EU Battlegroups</i>) et le niveau d'ambition de la Stratégie globale de l'Union.
Commandement médical européen – <i>European Medical Command.</i>	6 mars 2018	Belgique, Allemagne, République Tchèque, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Suède.	Développer une capacité médicale européenne permanente afin d'améliorer la coordination, gestion et l'approvisionnement en ressources médicales militaires, en soutien des opérations et des missions.
Réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations – <i>Network of logistic Hubs in Europe and Support to Operations.</i>	6 mars 2018	Allemagne, Belgique, Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie.	Améliorer l'approvisionnement logistique des opérations et des missions en combinant les infrastructures et processus européens existants, notamment par la création de « hubs » logistiques, l'optimisation des espaces de stockage et des transports.
Mobilité militaire – <i>Military mobility.</i>	6 mars 2018	Pays-Bas, Belgique, Bulgarie, République Tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie.	Soutenir l'engagement des États membres à simplifier et harmoniser les procédures de transport militaire à travers les frontières internes de l'UE.

		Finlande, Suède.	
Fonction opérationnelle en matière d'énergie (EOF) – <i>Energy Operational Fonction.</i>	6 mars 2018	<u>France</u> , Belgique, Espagne, Italie.	Développer de nouveaux systèmes d'approvisionnement en énergie des camps déployés dans le cadre d'opérations communes ; assurer la prise en compte de la problématique de l'énergie dans l'intégralité de la planification opérationnelle, de la conception des systèmes de combat et du soutien aux opérations.
Surveillance des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) en tant que service (CBRN SaaS) - <i>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS).</i>	19 novembre 2018	<u>Autriche</u> , <u>France</u> , Croatie, Hongrie, Slovaquie.	Établir un réseau permanent de capteurs, en particulier des drones terrestres et aériens, afin de fournir une image CBRN reconnue et ainsi améliorer la visualisation des informations opérationnelles utilisées dans les missions et opérations de l'UE.
Partage de base – <i>Co-basing.</i>	19 novembre 2018	<u>France</u> , Belgique, République Tchèque, Allemagne, Espagne, Pays-Bas.	Améliorer le partage de bases opérées par les États membres sur le territoire de l'UE ou hors de ses frontières.
Cellule de coordination du soutien géo-météorologique et océanographique (GeoMETOC) (GMSCE) - <i>Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE).</i>	19 novembre 2018	<u>Allemagne</u> , Grèce, <u>France</u> , Roumanie.	Renforcer le soutien géo-spatial, météorologique et océanographique des missions et opérations, en mettant notamment en place une infrastructure européenne d'acquisition de données et en développant des politiques d'entraînement et de gestion communes.
ESPACE			
Solution UE de radionavigation (EURAS) – <i>EU Radio Navigation Solution.</i>	10 novembre 2018	<u>France</u> , Belgique, Allemagne, Espagne, Italie.	Renforcer les capacités de positionnement, de navigation et de <i>timing</i> militaires de l'UE, en s'appuyant sur le système Galiléo.
Réseau de surveillance spatiale militaire européen (EU-SSA-N) - <i>European Military Space Surveillance Awareness Network.</i>	19 novembre 2018	<u>Italie</u> , <u>France</u> ;	Développer une capacité militaire européenne autonome et souveraine de surveillance spatiale, interopérable avec l'initiative <i>EU-SST (Space Surveillance and Tracking)</i> et visant à protéger les ressources et services spatiaux des États membres.

ANNEXE 3 - ENGAGEMENTS DES ÉTATS PARTICIPANT À LA CSP

(d'après la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017)

«a) coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union.»

À partir des critères collectifs définis en 2007, les États membres participants adhèrent aux engagements suivants:

- 1) Augmenter régulièrement leur budget de défense en valeur réelle, afin d'atteindre les objectifs convenus.
- 2) Réaliser à moyen terme des augmentations successives de leurs dépenses d'investissement en matière de défense, pour atteindre 20 % de leurs dépenses totales de défense (critère collectif), afin de combler les lacunes capacitaires stratégiques en participant à des projets de développement des capacités de défense, conformément au plan de développement des capacités (PDC) et à l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD).
- 3) Augmenter le nombre de projets conjoints et «collaboratifs» relatifs au développement des capacités stratégiques de défense. Ces projets conjoints et collaboratifs devraient bénéficier d'un soutien du Fonds européen de la défense en tant que de besoin.
- 4) Augmenter la part de leurs dépenses affectées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense, afin d'approcher un pourcentage de 2 % de leurs dépenses totales de défense (critère collectif).
- 5) Mettre en place un examen régulier de ces engagements (en vue de leur approbation par le Conseil).

«b) rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique.»

- 6) Jouer un rôle moteur en matière de développement des capacités au sein de l'Union européenne, notamment dans le cadre de l'EACD, afin de garantir la disponibilité des capacités nécessaires à la réalisation du niveau d'ambition européen.
- 7) Soutenir l'EACD autant que possible, tout en reconnaissant le caractère volontaire de l'examen et les contraintes de chaque État membre participant.
- 8) Favoriser l'engagement actif du futur Fonds européen de la défense en soutien aux programmes d'acquisition multinationaux ayant une valeur ajoutée identifiée pour l'Union.
- 9) Établir des spécifications harmonisées pour tous les projets de développement des capacités arrêtés d'un commun accord entre les États membres participants.
- 10) Étudier la possibilité d'une utilisation commune des capacités existantes, afin d'optimiser les ressources disponibles et d'améliorer leur efficacité globale.
- 11) Veiller à intensifier les efforts de coopération en matière de cyberdéfense, notamment en ce qui concerne le partage d'informations, la formation et le soutien opérationnel.

«c) prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales.»

12) En ce qui concerne la disponibilité et la capacité de déploiement des forces, les États membres participants sont résolus à:

- mettre à disposition des unités, déployables au niveau stratégique, pour atteindre le niveau d'ambition de l'Union, en complément du possible déploiement d'un groupement tactique de l'Union européenne (GTUE). Cet engagement ne concerne ni les forces en préparation, ni les forces permanentes, ni les forces en alerte;
- élaborer un outil fiable (par exemple une base de données), accessible uniquement aux États membres participants et aux nations contributrices, pour recenser les capacités disponibles et rapidement projetables, afin de faciliter et d'accélérer le processus de génération de force;
- s'efforcer d'obtenir un engagement politique accéléré au niveau national, en réexaminant au besoin les procédures nationales de prise de décision;
- fournir aux opérations (EUFOR par exemple) et aux missions (EUTM par exemple) de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) décidées à l'unanimité par le Conseil un appui substantiel, en fonction des moyens et des capacités des États membres participants, comprenant du personnel, des équipements, des actions de formation, un soutien aux exercices, des infrastructures ou autre, sans préjudice d'une décision sur les contributions aux opérations de la PSDC et de l'existence d'obstacles d'ordre constitutionnel;
- contribuer de manière substantielle au GTUE en confirmant en principe les contributions au moins quatre ans à l'avance, avec une phase de prise d'alerte conforme au concept du GTUE, l'obligation d'organiser des exercices pour l'ensemble des forces des GTUE (pour la nation-cadre) et/ou de participer à ces exercices (pour tous les États membres participant au GTUE);
- simplifier et standardiser le transport militaire transfrontière en Europe, pour permettre un déploiement rapide du personnel et des équipements militaires.

13) En ce qui concerne l'interopérabilité des forces, les États membres participants sont résolus à:

- développer l'interopérabilité de leurs forces en:
- s'engageant à décider, pour l'ensemble des forces du GTUE, des critères communs d'évaluation et de validation conformes aux standards de l'OTAN, tout en conservant la certification nationale,
- s'engageant à décider de normes techniques et opérationnelles communes pour les forces, tout en garantissant leur interopérabilité avec l'OTAN;
- améliorer les structures multinationales: les États membres participants pourraient s'engager à rejoindre les principales structures actuelles et futures de l'action extérieure européenne dans le domaine militaire (EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR, MCC-E/ATARES/SEOS) et à jouer un rôle actif dans ces structures.

14) Les États membres participants s'efforceront de parvenir à une approche ambitieuse du financement en commun des opérations et missions militaires de la PSDC, allant au-delà de la définition de coûts communs fixée dans la décision du Conseil relative au mécanisme Athena.

«d) coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du "Mécanisme de développement des capacités".»

- 15) Contribuer à combler les lacunes capacitaires identifiées dans le plan de développement des capacités (PDC) et l'EACD. Ces projets capacitaires doivent renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe et la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).
- 16) Examiner en priorité une approche collaborative européenne afin de combler les lacunes capacitaires identifiées à l'échelon national et, en règle générale, ne recourir à une approche exclusivement nationale qu'après avoir mené un tel examen.
- 17) Participer au moins à un projet au titre de la CSP développant ou mettant à disposition des capacités dont l'importance stratégique a été identifiée par les États membres.

«e) participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.»

- 18) Avoir recours à l'AED, en tant que forum européen pour le développement de capacités communes, et considérer l'OCCAR comme l'organisme privilégié pour la gestion des programmes en commun.
- 19) Veiller à ce que tous les projets capacitaires conduits par des États membres participants viennent renforcer la compétitivité de l'industrie européenne de défense, grâce à une politique industrielle appropriée permettant d'éviter des doublons inutiles.
- 20) Veiller à ce que les programmes en coopération, qui doivent bénéficier uniquement à des entités qui apportent manifestement une valeur ajoutée sur le territoire de l'Union, et les stratégies d'acquisition adoptées par les États membres participants aient un apport positif à la BITDE.

ANNEXE 4 – PRINCIPAUX SIGLES

AED	Agence européenne de défense
BFA	Brigade franco-allemande
BITDE	Base industrielle et technologique de défense européenne
CED	Communauté européenne de défense
CJEF	<i>Common joint expeditionary force</i> (force expéditionnaire conjointe)
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
CSP	Coopération structurée permanente
EATC	<i>European Air Transport Command</i> (Commandement européen de transport aérien)
EFP	<i>Enhanced forward presence</i> (présence avancée renforcée)
EMUE	État-major de l'Union européenne
FEDef	Fonds européen de la défense
GTUE	Groupement tactique de l'Union européenne
HR/VP	Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune / Vice-président de la Commission
IEI	Initiative européenne d'intervention
ITAR	<i>International Traffic in Arms Regulations</i>
MGCS	<i>Main Ground Combat System</i>
MPCC	<i>Military Planning and Conduct Capability</i> (Capacité militaire de planification et de conduite)
NRF	<i>NATO Response force</i> (Force de réaction de l'OTAN)
OCCAR	Organisme conjoint de coopération en matière d'armement
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PADR	<i>Preparatory Action on Defence research</i> (Action préparatoire sur la recherche de défense)
PEDID	Programme Européen de Développement Industriel dans le domaine de la Défense
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i> (Commandant suprême des forces alliées en Europe)
SACT	<i>Supreme Allied Commander Transformation</i> (Commandant suprême allié Transformation)
SCAF	Système de combat aérien futur
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied powers Europe</i> (Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale