



DÉFENSE EUROPÉENNE : LE DÉFI DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE

Rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret
au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Rapport d'information n° 626 (2018-2019)

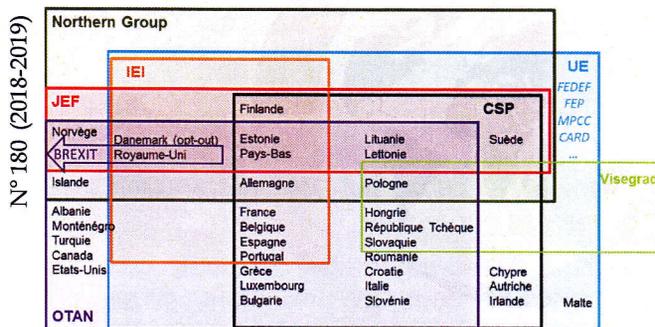
Les pays européens ont tous à cœur de préserver ce bien commun de la construction européenne qu'est la paix : évitons de passer à côté de l'opportunité historique qui s'offre à l'Europe de renforcer sa défense, à cause de maladresses, d'incompréhensions ou de mésententes qui ne sont pas à la hauteur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

A l'issue d'un travail de six mois, de dizaines d'auditions et de déplacements dans sept pays européens, les rapporteurs ont constaté que la défense européenne était 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.

Une opportunité historique de renforcer la défense européenne

Contrairement au pessimisme souvent de mise sur ce sujet, la défense européenne avance. Elle repose aujourd'hui fondamentalement sur les deux piliers que sont l'OTAN et l'UE. **Les conclusions de ce rapport sont le fruit d'une écoute attentive des analyses et besoins de nos partenaires.**

Défense européenne : une architecture complexe



Source : audition de Mme Alice Guitton et M. Nicolas Roche le 3 avril 2019

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.

Assurer la défense de l'Europe sans les États-Unis coûterait 300 milliards d'euros aux Européens.

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



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**. Elle 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.

Mais les Européens doivent aussi être fermes : **la défense de l'Europe ne s'achète pas avec des contrats d'équipements** ; 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.

Bilan de l'opération Sophia (juin 2019)



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).



Rome - 10 mai 2019 (cabinet de la Ministre de la défense)

<p>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées http://www.senat.fr/commission/etr/index.html 15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr Les co-rapporteurs du rapport d'information</p>	
 <p>M. Ronan Le Gleut Sénateur des Français établis hors de France (Groupe Les Républicains)</p>	 <p>Mme Hélène Conway-Mouret Sénatrice des Français établis hors de France (Groupe Socialiste et républicain)</p>

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-626-notice.html>

