



## POUR EN FINIR AVEC « L'EUROPE DE LA DÉFENSE » VERS UNE DÉFENSE EUROPÉENNE

*Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat*

**Rapport d'information n° 713 (2012-2013)**

de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier,  
André Vallini et Xavier Pintat, co-présidents,

MM. Jean-Michel Baylet, Luc Carvounas, Robert del Picchia,  
Mme Michelle Demessine, MM. Yves Pozzo di Borgo, Richard Tuheiva, membres

L'Europe de la défense est enfin à l'ordre du jour. Les chefs d'Etat et de gouvernement des vingt-huit pays membres de l'Union européenne doivent se réunir au mois de décembre 2013 pour un **Conseil européen** qui devrait être consacré à la relance de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne (PSDC).

Dans cette perspective, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a constitué, à l'initiative de son président, M. Jean-Louis Carrère, un groupe de travail composé de dix sénateurs de toutes les sensibilités politiques, qui a travaillé pendant six mois, et dont voici les **principales conclusions**.

### **I. L'« Europe de la défense » : une impasse conceptuelle, une situation désormais contre-productive**

#### **1. Une expression ambiguë, mais séduisante**

« **L'Europe de la défense** » est une idée séduisante parce qu'ambiguë. Ce n'est pas la **défense de l'Europe**, c'est-à-dire la défense du territoire européen, car la défense de l'Europe c'est l'OTAN. Ce n'est pas non plus la **défense européenne**, car si elle existait, celle-ci serait non seulement la défense de l'Europe mais aussi *par* l'Europe et *pour* l'Europe. Tel n'est pas le cas. Ce n'est pas tout à fait la **PSDC**, qui est la projection de forces à l'extérieur du territoire de l'Union européenne pour effectuer des missions de basse intensité. L'« Europe de la défense » est donc un ensemble informe, un **fatras conceptuel**, intraduisible pour nos partenaires européens. Et c'est là, paradoxalement, que réside son côté séduisant.

Premièrement, on reste dans **l'intergouvernemental**. Il n'est pas question de s'engager dans des projets que l'on n'aurait pas consentis, ou des expéditions que l'on n'aurait pas souhaitées. Cela a pour corollaire la géométrie variable ou « optionnalité ».

Deuxièmement, c'est une **démarche progressive** : il s'agit d'avancer pas à pas, « brique » par « brique ».

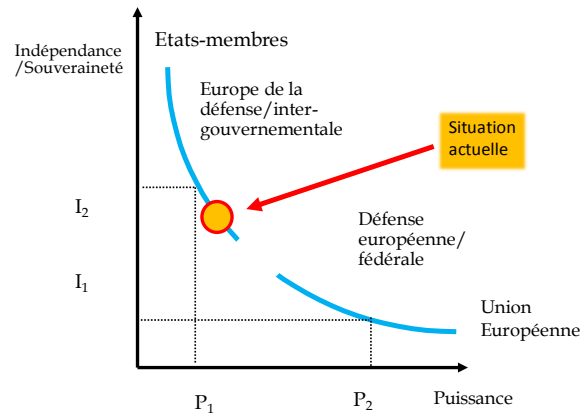
Enfin, elle s'inscrit dans une logique de **complémentarité vis-à-vis de l'OTAN**.

**Son bilan n'est pas nul**. Elle s'est dotée de nombreuses structures : COPS, SEAE, AED, etc. Elle a conduit une trentaine d'opérations, civiles ou militaires, telles qu'*Atalanta*. Elle a produit pêle-mêle EADS, MBDA, l'A400M, les missiles *Meteor*, *Aster* ou encore l'EATC, embryon d'un commandement du transport tactique aérien.

## 2. Une impasse conceptuelle

Malheureusement, depuis le lancement de l'A400M en 2003, il n'y a plus eu de grands programmes. En matière industrielle, le projet de fusion EADS-BAE s'est brisé sur l'intérêt des Etats. En Libye, dans son voisinage immédiat, l'Union européenne a été singulièrement absente, comme elle l'avait été dix ans auparavant dans les Balkans. Au Mali, les conditions étaient réunies pour le déploiement d'un groupement tactique de l'Union européenne. C'était un test pour l'Europe de la défense et ce test, l'Europe ne l'a pas réussi. Il n'y a plus en Europe ni capacité militaire « autonome », ni surtout aucune volonté politique de poursuivre en direction de la défense européenne. Pourquoi ?

Trois raisons expliquent ce blocage. La première est l'absence de menaces manifestes incitant les Européens à s'unir. La deuxième est la mauvaise articulation entre l'OTAN et l'UE. Enfin, et surtout, la méthode progressive rencontre ses limites, car il n'y a pas de *continuum* entre « l'Europe de la défense » intergouvernementale et la « défense européenne » d'essence fédérale.



## 3. Une situation désormais contre-productive

L'Europe de la défense est devenue source de frustrations et d'incompréhensions. Il y a moins de programmes en coopération aujourd'hui qu'il n'y en avait il y dix ans et moins il y a dix ans qu'il n'y en avait il y a vingt ans. L'envie d'Europe est au plus bas. L'Europe de la défense dispose d'une pléthore d'« outils », mais n'a toujours pas de « cerveau européen », c'est-à-dire une instance d'arbitrage capable de prendre des décisions dans l'intérêt commun.

## II. La défense commune européenne : une impérieuse nécessité, aujourd'hui hors de portée

### 1. La donne a changé

La crise économique et budgétaire a conduit toutes les nations européennes à effectuer des **coupes** importantes dans leurs budgets de la défense, et donc à réduire les capacités militaires ou le format des armées. Dans le même temps, les puissances émergentes augmentent leur effort de défense. L'Europe est menacée d'une « sortie de l'histoire ».

La **nouvelle stratégie américaine** de « pivot » vers l'Asie Pacifique, conjuguée à la « *fatigue expéditionnaire* » post Irak et Afghanistan et aux contraintes budgétaires, ont modifié en profondeur l'attitude des Etats-Unis. Non seulement, ceux-ci sont plus ouverts à l'idée que l'Europe s'affirme comme partenaire au sein de l'Alliance atlantique mais ils l'appellent de leurs vœux.

Enfin, l'augmentation tendancielle du **coût des équipements militaires** rend indispensable un partage, sinon une mutualisation à l'échelle européenne. C'est notamment le cas en ce qui concerne les capacités d'avenir, comme le spatial militaire, les drones ou l'aviation de combat future que plus aucun pays européen ne peut développer seul.

### 2. L'émergence d'intérêts propres

L'Europe a des intérêts propres et des valeurs spécifiques. Elle doit être en mesure d'intervenir de manière autonome, même lorsque les Etats-Unis ne souhaitent pas s'engager. C'est particulièrement le cas à ses frontières, mais aussi en Afrique et ailleurs. Il serait vain de croire que l'on puisse avoir

une véritable politique étrangère européenne sans défense commune. Sinon, l'Union européenne est condamnée à demeurer une « grande Suisse », une « super ONG » qui paye mais ne décide de rien.

### 3. L'évidente nécessité d'une défense européenne

Face aux **menaces traditionnelles** qui perdurent et qui nécessitent de maintenir des capacités militaires « *robustes* », se sont ajoutées de **nouvelles menaces**, comme les cyberattaques ou les risques d'éviction technologique qui nécessitent des réponses globales et collectives que seule l'Union européenne est en capacité d'offrir.

Dans ce contexte, les avantages de l'Union tombent sous le sens. Le principal est l'**effet de masse** qui résulte de l'addition des moyens. En matière militaire, la qualité des équipements ne suffit pas toujours à fonder

la supériorité des armées. La quantité compte aussi. Il y a ensuite l'**effet sur le prix** des équipements militaires. Les séries longues permettent de réduire les prix des équipements militaires grâce au partage des coûts non récurrents.

Face à ces défis, l'Europe dispose encore d'atouts. L'Union européenne est la première puissance économique mondiale et compte 500 millions d'habitants. En dépit des coupes budgétaires, les pays européens consacrent encore collectivement **175 milliards d'euros** par an pour la défense et ont 1,5 million d'hommes sous les drapeaux. Malheureusement, l'efficacité de ces dépenses est annihilée par les duplications et la dispersion entre les vingt-huit pays membres.

## III. Comment passer de l'Europe de la défense à la défense européenne ?

### 1. A court terme : poursuivre le pragmatisme, une démarche nécessaire mais pas suffisante

Sur le plan **opérationnel**, il importe de conforter la place des aspects militaires au sein de l'« approche globale », face à la tentation de certains de nos partenaires européens de mettre l'accent sur le volet civil. Ainsi, la mise en place d'un quartier général européen permanent doit être à nouveau considérée.

Afin de remédier aux lacunes **capacitaires**, il est indispensable que les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent, lors du Conseil européen de décembre, une « *feuille de route* » en matière de partage et de mutualisation des capacités les plus critiques, en particulier en matière de ravitaillement en vol, de soutien des A400M, de drones, de l'espace militaire ou encore de cyberdéfense. Pourquoi ne pas envisager que l'Union européenne se dote elle-même de certaines capacités ?

En matière de consolidation de la **base industrielle et technologique européenne de défense**, il serait souhaitable de faciliter le regroupement des industriels européens sur une base volontaire, de fusionner l'OCCAr et l'AED au sein d'une agence européenne de l'armement, d'ouvrir les financements européens en matière de R & D en matière de défense, de favoriser les PME de défense, et garantir l'exclusion explicite de la défense dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les Etats Unis,

A ces trois volets, pourraient être ajoutées **des améliorations institutionnelles** :

- l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité, à partir d'une analyse partagée des risques et des menaces, ainsi qu'une stratégie spécifique à l'égard de la Russie ;
- l'« institutionnalisation » du Conseil des ministres de la défense, doté d'une présidence stable exercée par un « ministre européen de la défense ».

## 2. A long terme, redonner souffle et vie au projet politique européen

Il est indispensable de relancer le projet européen et de faire de la politique étrangère et de la défense un volet essentiel de la construction européenne. C'est la meilleure preuve de l'utilité de l'Europe, et une manière de la réconcilier avec ses citoyens, en particulier les jeunes générations. Il faut également renforcer la place des Parlements nationaux afin qu'ils débattent ensemble des questions de défense à l'échelle européenne.

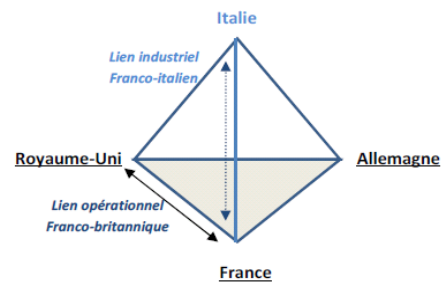
## 3. A moyen terme, créer un Eurogroupe de défense qui rééquilibrera la relation transatlantique

Afin de faciliter le passage de l'Europe de la défense à une authentique défense européenne, seule la constitution d'un **groupe pionnier** permettra aux pays qui le souhaitent et le peuvent d'aller plus vite et plus loin. Ce groupe pionnier, cet « *Eurogroupe de la défense* », serait d'abord fondé sur les capacités expéditionnaires de la France et du Royaume-Uni, mais en associant l'Allemagne.

Il aurait pour vocation de permettre à l'Union européenne d'intervenir militairement hors de son territoire, y compris lorsque les Etats-Unis ne souhaiteront pas s'engager, de rééquilibrer l'Alliance atlantique, et d'aller vers une authentique défense européenne, c'est-à-dire une défense du territoire et des populations.

Il faut **capitaliser sur le traité franco-britannique de défense**, et en particulier la mise en place du corps expéditionnaire conjoint, et l'ouvrir progressivement à l'Allemagne et aux autres partenaires européens, tels que l'Italie, la Pologne et l'Espagne et tous ceux qui le souhaitent.

C'est au sein de cet « *Eurogroupe* » de défense que les Etats participants pourraient développer une plus grande cohérence de leurs moyens opérationnels, capacitaires et industriels, avec l'élaboration d'un authentique « Livre blanc » européen, et se doter d'une force expéditionnaire, avec un quartier général de planification et de conduite des opérations, doté de moyens propres de renseignement.



							
<b>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b> <a href="http://www.senat.fr/commission/etr/index.html">http://www.senat.fr/commission/etr/index.html</a> Secrétariat : 01 42 34 46 29 Courriel : <a href="mailto:secretariat-affetra@senat.fr">secretariat-affetra@senat.fr</a>							
Daniel REINER Sénateur de Meurthe-et-Moselle		Jacques GAUTIER Sénateur des Hauts-de-Seine		André VALLINI Sénateur de l'Isère		Xavier PINTAT Sénateur de la Gironde	
Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet <a href="http://www.senat.fr">www.senat.fr</a>							

