Mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune

2009/2198(INI) - 23/02/2010

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative de M. Arnaud DANJEAN (PPE, FR) sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Stratégie européenne de sécurité (SES) et approche globale : les députés rappellent tout d'abord leur recommandation de revoir la SES tous les 5 ans, coïncidant ainsi avec le début d'une législature du Parlement européen. Ils soulignent que la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde incombe au Conseil de sécurité des Nations unies et réaffirme la nécessité d'une réforme de l'Organisation des Nations unies afin de la rendre mieux à-même d'exercer ses fonctions. Les députés ont souligné que l'Union devait développer son autonomie stratégique à travers **une politique étrangère, de sécurité et de défense forte et efficace**. Ils reconnaissent ainsi la nécessité pour l'Union de poursuivre ses objectifs en renforçant ses capacités institutionnelles, ainsi que via la coopération multilatérale avec et au sein des organisations internationales. Rappelant les grands objectifs de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne, laquelle vise avant tout à préserver la paix, à prévenir les conflits, à renforcer la sécurité internationale et à garantir la sécurité de ses propres citoyens, les députés soulignent qu'un **Livre blanc**, permettant de susciter un large débat public, serait de nature à renforcer la visibilité de la PSDC et la coopération en matière de sécurité et de défense par une meilleure définition des objectifs et des intérêts de sécurité et de défense de l'Union par rapport aux moyens et aux ressources disponibles. Cela permettrait notamment de la rendre plus efficace et plus concrète et de permettre une planification et une conduite plus aisée des opérations de gestion de crise de l'Union.

Traité de Lisbonne et structures de la politique de sécurité et de défense commune : les députés invitent le Conseil à engager en 2010 un débat substantiel avec le Parlement européen et les parlements nationaux sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne concernant la PSDC, notamment la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée sur le territoire d'un État membre et la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Ils l' invitent également dans le cadre de l'introduction d'une clause de solidarité dans le nouveau traité, à rouvrir le débat sur la mise en place d'une force européenne de protection civile, notamment sur la base du rapport Barnier de mai 2006, mutualisant les moyens des États membres pour offrir une réponse collective efficace en cas de catastrophes naturelles ou du fait de l'homme, à l'intérieur de l'Union comme à l'extérieur. La PSDC militaire devrait également permettre de répondre à ces risques civils, estiment les députés.

Ces derniers ont également insisté sur les éléments suivants :

- la légitimité et l'utilité de mettre en place un Conseil de la défense, dans le cadre du Conseil des affaires étrangères, qui serait formé des ministres de la défense, sous la présidence de la haute représentante/vice-présidente, et qui aurait un rôle particulier dans la coopération, l'harmonisation et l'intégration des capacités militaires ;
- la mise en place d'une **direction de gestion de crises et de planification civilo-militaire** (Crisis Management and Planning Directorate - CMPD) pour la gestion des crises visant, au niveau stratégique, à planifier les opérations civiles et militaires de l'Union et à participer au développement de la PSDC, notamment en ce qui concerne les capacités civiles et militaires ;
-

- une étroite coordination au sein du SEAE entre, d'une part, le CMPD et les autres structures de la PSDC et, d'autre part, la plate-forme de crise et les autres services concernés de la Commission, qui devraient être intégrés dans le SEAE, afin de constituer une **capacité de planification stratégique coordonnée pour élaborer une approche globale européenne** ;
- la création d'un **centre d'opérations permanent de l'Union**, placé sous l'autorité de la haute représentante/vice-présidente, et dont la mission serait la planification opérationnelle et la conduite des opérations militaires. Les députés demandent en particulier le rattachement de ce centre d' opérations au SEAE (en effet, le système actuel, avec 5 états-majors, entraîne une perte d'efficacité, c'est pourquoi, les députés estiment qu'un centre d'opérations permanent pourrait faciliter la coopération avec l'OTAN, sans compromettre l'autonomie de ces deux entités).

Opérations militaires et missions civiles : les députés constatent que l'Union lance des opérations civiles et militaires dans le cadre de la PSDC afin de répondre aux menaces pesant sur la sécurité internationale et sur la sécurité des européens. La plupart de ces opérations sont des missions de gestion civile des crises. Les députés rendent ainsi hommage aux quelque 70.000 membres du personnel qui ont participé ou participent aux 23 missions et opérations de la PESD actuellement en cours ou déjà achevées. Ils invitent une nouvelle fois les États membres à définir les critères d'envoi des missions PESD et à débattre de la question des clauses de restriction nationales. Dans la foulée, les députés commentent les différentes missions déjà menées, en particulier l'opération navale de l'Union européenne en Somalie (EUNAVFOR Somalia – opération Atalante) destinée à la lutter contre la piraterie dans le golfe d'Aden et au large des côtes de la Somalie, ou encore la mission de police EUPOL COPPS dans les territoires palestiniens (mission d'assistance au poste frontière de Rafah).

Les députés ont également fait un certain nombre de recommandations concernant les actions à mener en Afghanistan et au Pakistan (ils demandent notamment que l'on accroisse sensiblement les ressources destinées aux missions civiles en Afghanistan), dans les Balkans et dans le Caucase. Les députés soutiennent notamment la prolongation d'un an de la mission déployée en Géorgie et plaide pour un renforcement de la capacité d'observation, et appellent les autorités concernées à permettre aux forces russes et locales d'accéder régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie.

Non-prolifération et désarmement : les députés invitent les États membres à prendre une position commune ferme en vue de la conférence de révision du traité sur la non-prolifération (TNP) en 2010 et rappellent la recommandation du Parlement à l'intention du Conseil, du 24 avril 2009, sur la non-prolifération des armes nucléaires en soulignant la nécessité de renforcer davantage les trois piliers du TNP, à savoir la non-prolifération, le désarmement et la coopération pour les usages civils de l'énergie nucléaire. Ils se réjouissent en particulier de l'engagement de la Russie et des États-Unis à poursuivre des négociations en vue de conclure un nouvel accord global, légalement contraignant, en remplacement du traité sur la réduction et la limitation des armements stratégiques offensifs (START I), qui a expiré en décembre 2009. Une fois de plus, les députés réaffirment leur préoccupation face à la situation en **Iran et en Corée du Nord**, rappelant l'engagement pris par l'Union d'utiliser l'ensemble des instruments dont elle dispose pour prévenir, décourager, arrêter et, si possible, supprimer les programmes de prolifération qui sont sujets de préoccupation au niveau mondial. Les députés soulignent toutefois que le désarmement engagé par certains États n'a pas de lien direct avec la volonté d'autres États d'arrêter ou de poursuivre leurs programmes de prolifération, ce qui doit amener à une **politique de fermeté vis-à-vis des États ou organisations prêts à s'engager ou s'engageant déjà dans des processus de prolifération d'armes de destruction massive**. Ils soulignent également combien il importe que tous les États membres agissent de concert, selon la ligne adoptée par l'Union en la matière.

Développement des capacités : pour répondre aux exigences opérationnelles croissantes et de professionnaliser sa gestion des crises, **l'Union doit développer ses capacités civiles et militaires**. Les députés incitent dès lors le Conseil à définir un nouvel objectif global, qui pourrait être civilo-militaire ainsi qu'à organiser la production efficace de capacités. Ils soulignent notamment la nécessité, dans un contexte économique difficile, de rechercher des synergies entre capacités civiles et militaires et

d'identifier des domaines dans lesquels les États membres **puissent mettre leurs efforts et leurs capacités en commun au niveau de l'UE**. Les députés soulignent également la nécessité de disposer d'outils de communication sécurisés mais aussi la nécessité de doter **le SEAE d'une structure permanente concentrant les fonctions de soutien communes aux missions civiles et aux opérations militaires**. Les députés insistent tout particulièrement sur le besoin de coordination étroite entre les missions PSDC civiles et les autres instruments de l'Union, afin de rationaliser l'utilisation des ressources.

Saluant les progrès accomplis dans le domaine des capacités militaires et civiles, les députés en appellent à des avancées rapides sur les projets permettant de projeter plus rapidement les missions de la PESD et les forces de l'Union (ex. : la mise en place d'une flotte européenne de transport aérien, la modernisation des hélicoptères et des modalités de renseignement militaires y compris par satellite, mais aussi les projets visant à renforcer la dimension maritime de l'Union).

Ils soulignent également leur plein soutien à :

- une utilisation plus efficace et plus souple des **groupements tactiques**, lesquels malgré le coût qu' ils représentent, **n'ont toujours pas été utilisés jusqu'à présent** pour des raisons essentiellement politiques mais aussi parce que les conditions de leur déploiement sont très strictes : les députés estiment que ces derniers devraient être utilisés comme force de réserve ou comme substitut partiel en cas de processus de génération de forces décevant. Dans la foulée, les députés soutiennent l' extension des coûts communs pour l'emploi de ces groupements tactiques et le déploiement d' exercices militaires grandeur nature ;
- la mise en place d'une base industrielle et technologique de défense européenne compétitive et d'un marché européen des équipements de défense ouvert et transparent (ils invitent, à ce titre, les États membres à poursuivre les efforts de recherche et développement, en respectant l'engagement pris pour y consacrer 2% des dépenses de défense) ;
- l'Agence européenne de défense, afin de faire privilégier davantage les **achats européens**, c'est-à-dire à signer un code de conduite visant, de manière volontaire, à instaurer le **principe de « préférence européenne »** dans certains domaines d'équipement de défense ;
- l'établissement de **synergies civilo-militaires dans le domaine des capacités** : les députés espèrent ainsi que la direction de gestion de crises et de planification civilo-militaire (CMPD) et l'Agence européenne de défense (AED) définiront rapidement leurs **rôles complémentaires** ;
- le renforcement des capacités institutionnelles de formation au niveau de l'Union (avec notamment la mise en place d'une Académie de l'action extérieure européenne).

Les députés insistent toutefois pour que le progrès et le développement de la PESC respectent pleinement la neutralité et le non-alignement de certains États membres et ne les sapent d'aucune manière.

Financement de la PSDC : les députés rappellent que le traité de Lisbonne ne modifie pas fondamentalement le financement des missions et opérations conduites dans le cadre de la PSDC (à savoir que les missions civiles sont financées par le budget de l'Union et que les opérations militaires sont financées par le mécanisme ATHENA pour ce qui est des coûts communs). Ils demandent aux États membres **d'élargir la liste des coûts communs**, financés par le mécanisme ATHENA, afin d'accroître la solidarité entre eux et d'inciter davantage d'États à participer aux opérations militaires de l'Union. Ils rappellent au passage la disposition du traité de Lisbonne relative au fonds de lancement destiné à financer les activités préparatoires des missions de la PSDC et soulignent la plus-value que constitue ce fonds.

Participation des pays tiers à la PESD et partenariats : rappelant que jusqu'à présent, 24 pays des cinq continents ont participé à 16 opérations civiles et militaires de l'Union, les députés soulignent que la participation d'États tiers aux opérations constitue une valeur ajoutée importante. Ils rappellent également la nécessité de consolider le partenariat stratégique et d'assurer une **coopération constructive entre l'UE et l'OTAN** mais aussi avec les Nations unies, l'Union africaine et les Etats-Unis. En ce qui concerne l' OTAN, les députés plaident pour une réévaluation des modalités actuelles de coopération opérationnelle

entre l'UE et l'OTAN (accord Berlin plus) ainsi que pour le développement d'un nouveau cadre fonctionnel qui facilite une coopération plus large. En ce qui concerne les relations de l'Union avec les Etats-Unis, les députés estiment que, pour ce qui est de la nouvelle version du **bouclier anti-missile envisagée par l'administration américaine**, ce dernier devrait être étudié en profondeur et vérifié. S'il devait être mise en place, un tel système devrait prendre en considération une vision commune de la défense des pays européens face aux menaces balistiques, en coordination avec la Russie et en favorisant la participation de l'industrie de défense européenne pour sa mise en place.

Prérogatives parlementaires : les députés rappellent que le Parlement européen est la seule institution supranationale pouvant légitimement prétendre au suivi démocratique de la politique de sécurité et de défense de l'Union et que ce rôle est renforcé par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans ce contexte, ils estiment que l'Assemblée de l'UEO – qui doit son existence à un traité, le traité de Bruxelles modifié, qui n'a pas été signé par l'ensemble des États membres de l'Union européenne – n'est ni armée politiquement ni habilitée légalement à exercer un suivi parlementaire sur la PSDC. Ils encouragent, par conséquent, le Parlement européen et les parlements nationaux, eu égard aux possibilités offertes par le traité de Lisbonne, à faire pleinement usage du protocole n° 1 dudit traité pour renforcer leur coopération en matière de PESC et de PSDC à travers le développement de relations de travail plus étroites et plus structurées sur les questions de sécurité et de défense. Cette coopération renforcée se substituerait aux prérogatives que l'Assemblée de l'UEO s'est indûment arrogées. Enfin, les députés demandent au Conseil d'informer à l'avance le Parlement des missions et opérations en préparation ainsi que de leur déroulement et suggèrent au Conseil, dans un souci de transparence, de **l'informer régulièrement** sur l'utilisation du mécanisme ATHENA et du fonds de lancement, comme il le fait déjà pour l'utilisation des crédits PESC pour les missions civiles. Par souci de clarté budgétaire, le budget de l'Union evrait également comprendre toutes les dépenses non militaires, avant d'inclure, dans un deuxième temps, les dépenses militaires, après une nécessaire modification des traités.