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

2009/2198(INI) - 10/03/2010 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 480 voix pour, 111 voix contre et 64 abstentions, une résolution 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 : le Parlement souligne tout d'abord que l'Union devait développer son autonomie stratégique à travers **une politique étrangère, de sécurité et de défense forte et efficace**. Il reconnaît 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. Dans ce contexte, le Parlement appelle les États membres à coordonner de façon plus efficace leurs stratégies et leurs moyens d'action nationaux avec ceux de l'Union afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action européenne pour obtenir un **impact et une visibilité accrus sur le terrain**.

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, le Parlement souligne qu'un Livre blanc, permettant de susciter un large débat public, serait de nature à renforcer la visibilité de la PSDC. 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.

Le Parlement recommande au passage une révision de la SES tous les 5 ans, en début de la législature, après avoir été dûment consulté.

Traité de Lisbonne et structures de la politique de sécurité et de défense commune : le Parlement invite le Conseil à engager en 2010 un débat substantiel 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. Il l'invite également, dans le cadre de l'introduction d'une clause de solidarité prévue 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 des risques civils.

Le Parlement a 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. Le Parlement demande en particulier le rattachement de ce centre d' opérations au SEAE (en effet, le système actuel entraîne une perte d'efficacité, c'est pourquoi, un centre d'opérations permanent pourrait faciliter la coopération avec l'OTAN, sans compromettre l'autonomie de ces deux entités).

Parallèlement, le Parlement invite la haute représentante/vice-présidente de la Commission, le Conseil et les États membres à surmonter le déséquilibre entre les capacités de planification civiles et militaires et à veiller à ce que les missions de la PSDC soient dotées d'une expertise adéquate et suffisante dans des domaines tels que la justice, l'administration civile, les douanes ou **la médiation**. Il insiste également pour que les progrès et le développement de la PSDC respectent pleinement la **neutralité** et le non-alignement de certains États membres.

Opérations militaires et missions civiles : le Parlement constate 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. Le Parlement invite 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, il commente 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). Il fait également un certain nombre de recommandations concernant les actions à mener en **Afghanistan** et au **Pakistan** en demandant notamment que l'on accroisse sensiblement les ressources destinées aux missions civiles en Afghanistan de manière à renforcer la visibilité de l'Union aux yeux des Afghans. Le Parlement soutient également la prolongation d'un an de la mission déployée en **Géorgie** et plaide pour un renforcement de la capacité d'observation.

Non-prolifération et désarmement : le Parlement invite 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 rappelle 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. Il se réjouit des déclarations et des objectifs affichés de la nouvelle administration américaine s'engageant à faire progresser le désarmement nucléaire et plaide pour une coopération étroite entre l'Union et les États-Unis afin de promouvoir la non-prolifération nucléaire. Dans un amendement adopté en Plénière, les députés demandent aux **deux puissances nucléaires européennes d'exprimer explicitement leur soutien à cet engagement** et de proposer de nouvelles mesures pour atteindre cet objectif. Le Parlement se réjouit 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.

Prenant acte de l'accord du gouvernement de coalition en Allemagne, du 24 octobre 2009, sur le retrait des armes nucléaires américaines du sol allemand, dans le contexte de son soutien à la politique du Président Obama en faveur d'un monde sans armes nucléaires, du bien-fondé de mesures intermédiaires pour atteindre ce but et de la nécessité d'introduire une nouvelle dynamique dans la maîtrise des armements et le désarmement lors de la conférence de révision du traité de non-prolifération en 2010, le Parlement encourage les autres États membres ayant des armes nucléaires américaines stationnées sur leur territoire à prendre un engagement clair dans le même sens. Il salue, dans ce contexte, la lettre que les ministres des affaires étrangères d'Allemagne, des Pays-Bas, de Belgique, de Luxembourg et de Norvège ont envoyée le 26 février 2010 au secrétaire général de l'OTAN pour demander de lancer un large débat au sein de l'Alliance sur la manière de se rapprocher de l'objectif politique général consistant à **dénucléariser le monde**.

Une fois de plus, le Parlement réaffirme sa 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.

Développement des capacités : pour répondre aux exigences opérationnelles croissantes et professionnaliser la gestion des crises, **l'Union doit développer ses capacités civiles et militaires**. Le Parlement incite dès lors le Conseil à définir un nouvel objectif global, qui pourrait être civilo-militaire ainsi qu'à organiser la production efficace de capacités. Il souligne 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**. Il s'agit également de doter **le SEAE d'une structure permanente concentrant les fonctions de soutien communes aux missions civiles et aux opérations militaires**. Le Parlement insiste 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, le Parlement en appelle 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 une nouvelle génération de satellites d'observation telle que celle présente dans le programme MUSIS, mais aussi des projets visant à renforcer la dimension maritime de l'Union).

Le Parlement souligne également son 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 : le Parlement estime 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, il soutient 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 (il invite, 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** : le Parlement espère 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** : celle-ci devrait coopérer avec les organes compétents des États membres en intégrant les structures de formation existantes, telles que le Collège européen de sécurité et de défense, et devrait proposer une formation fondée sur des cursus entièrement harmonisés).

Financement de la PSDC : le Parlement rappelle 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). Il demande 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. Il rappelle 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 souligne 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, le Parlement souligne que la participation d'États tiers aux opérations constitue une valeur ajoutée importante. Il rappelle 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, le Parlement plaide 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. Il insiste pour que la haute représentante/vice-présidente engage un dialogue rigoureux avec l'OTAN afin que cette organisation tienne pleinement compte de l'évolution de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE.

En ce qui concerne les relations de l'Union avec les Etats-Unis, le Parlement estime 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 mis en place, un tel système devrait prendre en considération une vision commune de la défense des pays européens face aux menaces balistiques, dans le cadre d'un dialogue avec le continent, et en favorisant la participation de l'industrie de défense européenne.

Prérogatives parlementaires : le Parlement rappelle qu'il constitue 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, il estime 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'UE – n'est ni armée politiquement ni habilitée légalement à exercer un suivi parlementaire sur la PSDC. Il demande dès lors que l'on fasse pleinement usage du protocole n° 1 du traité de Lisbonne pour renforcer la coopération en matière de PESC et de PSDC. Cette coopération renforcée se substituerait aux prérogatives que l'Assemblée de l'UEO s'est indûment arrogées.

Le Parlement demande également au Conseil d'informer à l'avance le Parlement des missions et opérations en préparation ainsi que de leur déroulement et suggère 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 devrait également comprendre toutes les dépenses non militaires, avant d'inclure, dans un deuxième temps, les dépenses militaires, après une nécessaire modification des traités.

Enfin, le Parlement demande la révision des accords interinstitutionnels de 2002 concernant l'accès du Parlement européen aux informations sensibles du Conseil dans les domaines de la PESD et de la PSDC, afin que les députés responsables, notamment les présidents des sous-commissions "sécurité et défense" et "droits de l'homme", puissent avoir les informations nécessaires pour exercer leurs prérogatives de façon éclairée.