

## Rapport de l'Assemblée de l'UEO sur une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe (Paris, 2 décembre 2008)

**Légende:** Dans un rapport présenté le 2 décembre 2008 devant l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), la commission politique fait le point sur la stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe.

**Source:** Une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe - Réponse au rapport annuel du Conseil . Document A/2028. [EN LIGNE]. [s.l.]: Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, [09.02.2010]. Disponible sur [http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2008/2028.pdf](http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2028.pdf).

**Copyright:** (c) WEU Assembly - Assemblée de l'UEO

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_l\\_assemblee\\_de\\_l\\_ueo\\_sur\\_une\\_strategie\\_de\\_securite\\_et\\_de\\_defense\\_commune\\_pour\\_l\\_europe\\_paris\\_2\\_decembre\\_2008-fr-3eb90fc8-34a2-4064-9683-92cb5e85e1e4.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_l_assemblee_de_l_ueo_sur_une_strategie_de_securite_et_de_defense_commune_pour_l_europe_paris_2_decembre_2008-fr-3eb90fc8-34a2-4064-9683-92cb5e85e1e4.html)

**Date de dernière mise à jour:** 02/12/2013



**Assemblée européenne de sécurité et de défense**  
**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

DOCUMENT A/2028

2 décembre 2008

**CINQUANTE-CINQUIÈME SESSION**

---

**Une stratégie de sécurité et de défense commune pour  
l'Europe - Réponse au rapport annuel du Conseil**

DOCUMENT A/2028

2 décembre 2008

CINQUANTE-CINQUIÈME SESSION

---

Une stratégie de sécurité et de défense commune  
pour l'Europe - Réponse au rapport annuel du  
Conseil

**RAPPORT**

présenté au nom de la Commission politique  
par M. Daniel Ducarme, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Secrétaire général de l'UEO/Haut Représentant pour la PESC de l'Union européenne ; au Président de la Commission européenne ; au Commissaire pour les stratégies de communication de l'UE ; aux Présidents des parlements nationaux des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

Document A/2028

2 décembre 2008

*Une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe  
– Réponse au rapport annuel du Conseil*

---

**RAPPORT<sup>1</sup>**

*présenté au nom de la Commission politique  
par M. Daniel Ducarme, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)*

---

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION n° 824

sur une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe – réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Daniel Ducarme, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)

- I. Introduction
- II. Les relations avec les pays tiers et les organisations internationales
  1. L'UE et la Russie après la guerre en Géorgie
  2. L'UE, les Etats-Unis et l'OTAN
  3. Les relations entre l'UE et les Nations unies
- III. La sécurité intérieure et la sécurité extérieure
  1. Introduction
  2. Initiatives de la Présidence française
    - (a) La lutte contre le terrorisme
    - (b) La lutte contre la grande criminalité – la cybercriminalité
    - (c) La lutte contre le trafic de drogue
    - (d) Les migrations
  3. Réaction aux catastrophes et aux crises
  4. Sécurité énergétique et changement climatique
- IV. La coopération structurée permanente
- V. Les arguments en faveur d'un Etat-major d'opérations permanent (EMOPS/OHQ)
- VI. L'assistance mutuelle et la défense mutuelle
- VII. Conclusions

ANNEXE

Recommandation n° 816 sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

---

<sup>1</sup> Adopté par la commission le 2 décembre 2008.

**RECOMMANDATION n° 824<sup>2</sup>*****sur une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe –  
réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant de la décision prise par le Conseil européen de procéder à un réexamen de la Stratégie européenne de sécurité, tout en constatant qu'il ne s'agit plus désormais de présenter une nouvelle stratégie pour 2008 mais un document qui complétera le texte actuel ;
- (ii) Confirmant que des défis multiples ont surgi au cours des cinq années ayant suivi la publication de la Stratégie européenne de sécurité en 2003 et considérant que ceux-ci doivent être pris en compte dans le nouveau document ;
- (iii) Vivement préoccupée par la crise financière et économique qui a secoué le monde entier au second semestre 2008 et a eu des retombées majeures sur les marchés européens et mondiaux et par l'effet d'entraînement qu'elle risque d'exercer dans d'autres domaines tels que la PESD ;
- (iv) Notant qu'en dix ans, la PESD a planifié et conduit 22 opérations civiles et militaires, ce qui lui a permis de créer et de promouvoir une culture proprement européenne en matière de défense et de politique étrangère ;
- (v) Vivement préoccupée par le conflit qui a éclaté entre la Géorgie et la Russie en août 2008 et par ses conséquences pour la population locale et les relations politiques entre les deux pays ;
- (vi) Se félicitant néanmoins du lancement de la Mission d'observation de l'UE (EUMM) dans la région et soulignant l'importance de garantir aux observateurs de l'UE un accès sans entrave, non seulement au territoire de la Géorgie proprement dite, mais aussi à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie ;
- (vii) Considérant que la guerre qui a opposé la Russie et la Géorgie en août 2008 a été suivie par une brève interruption du dialogue UE-Russie, mais que celui-ci a maintenant repris ;
- (viii) Rappelant que, selon la Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, les relations transatlantiques constituent un élément essentiel et irremplaçable du système international et que l'OTAN est une expression importante de ces relations ;
- (ix) Soulignant que l'amélioration et la poursuite du développement de la coopération entre l'UE et les Nations unies ne peuvent que servir la politique étrangère des deux organisations et leurs opérations et les encourager à jouer un rôle positif dans le monde ;
- (x) Saluant les initiatives prises par la Présidence française dans le domaine de la sécurité, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et les trafics de drogue, qui ont mis en évidence l'importance de ces menaces pour la sécurité et la stabilité de l'Europe, mais ont montré que les efforts considérables déployés depuis dix ans dans le cadre de la PESD pour affronter ces défis demeurent insuffisants ;
- (xi) Se félicitant des mesures prises pour développer les capacités civiles et militaires de l'UE telles que la nomination d'un commandant d'opération civil à la tête de la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) et des améliorations permettant la planification et le déploiement de plusieurs opérations simultanées, pour ne citer que quelques exemples ;
- (xii) Soulignant le caractère particulièrement volatil du secteur de l'énergie dont la sécurité est essentielle pour la stabilité des Etats membres de l'UE et se félicitant que le Conseil européen ait adopté en octobre 2008 des orientations visant à limiter les effets de cette volatilité et à accroître la stabilité de ce secteur ;
- (xiii) Considérant qu'en dépit de la non-ratification, à ce jour, du Traité de Lisbonne, les membres de l'UE doivent s'efforcer dans la mesure du possible de préparer le terrain à la mise en oeuvre d'une

---

<sup>2</sup> Adoptée par l'Assemblée le 2 décembre 2008, au cours de sa 1<sup>ère</sup> séance plénière.

coopération structurée permanente au sein de l'Union, compte tenu des retombées positives qu'elle aura sur un certain nombre de secteurs de la PESD et sur les relations entre les Etats membres de l'UE ;

(xiv) Considérant que le réexamen de la Stratégie européenne de sécurité n'est que le prélude à une révision stratégique plus complète qui nécessitera d'être étayée par une sous-stratégie militaire, détaillant les moyens par lesquels l'UE entend atteindre ses objectifs, pour permettre aux Etats membres de mieux harmoniser la planification de leurs capacités ;

(xv) Considérant les différentes structures dont dispose l'UE aujourd'hui pour planifier et conduire ses opérations de PESD et les enseignements tirés de l'utilisation de ces structures, et convaincue que pour être plus efficace, l'Union a besoin de développer encore ses propres capacités de planification et de décision dans ce domaine ;

(xvi) Déplorant que la Présidence française n'ait pas été en mesure, faute d'unanimité, de donner suite au projet de créer une structure permanente pour la planification et la conduite des opérations de l'UE ;

(xvii) Soulignant que la clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne est importante en ce qu'elle introduit le concept d'assistance mutuelle et de solidarité dans le Traité sur l'UE, mais qu'elle ne constitue pas l'équivalent de la clause de défense collective du Traité de Bruxelles modifié et ne saurait donc la remplacer,

#### RECOMMANDE AU CONSEIL DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

1. De réexaminer et confirmer la recommandation votée par l'Assemblée le 3 juin 2008 comprenant les cinq piliers indispensables à l'élaboration progressive d'une politique européenne de sécurité et de défense et d'une stratégie européenne de sécurité renforcée.<sup>3</sup> ;

2. De charger le Haut représentant de l'UE de la révision de la stratégie de sécurité et de défense commune à l'Europe, en s'appuyant sur la Stratégie européenne de sécurité de 2003 et le texte complémentaire de 2008, et en tenant compte des propositions suivantes :

- rédiger un Livre blanc sur la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne : à défaut, en tenant compte des sensibilités nationales exprimées à l'égard de cette politique, retenir l'option d'un Livre vert en préalable à toute avancée complémentaire (Sachant que les Livres verts sont des documents de réflexion portant sur un domaine politique spécifique, destinés aux parties concernées qui sont invitées à participer au processus de consultation et de débat, alors qu'un Livre blanc contient un ensemble officiel de propositions d'action communautaire dans des domaines politiques spécifiques et constitue l'instrument de leur mise au point) ;
- concilier les dispositions d'assistance mutuelle contenues dans le Traité de Lisbonne et la clause de défense mutuelle du Traité de Bruxelles modifié, en donnant la priorité à la défense mutuelle au fur et à mesure de l'application de la PESD et de la Stratégie européenne de sécurité ;
- préparer la mise en oeuvre d'une coopération structurée permanente ;
- définir avec précision l'action commune entre l'UE et l'OTAN par l'adoption d'une charte ad hoc, ainsi que le partenariat entre l'UE et la Russie, avec l'Union Africaine et les pays de la Méditerranée ;
- accélérer la mise en place d'un Marché européen des équipements de défense (MEED) qui soit ouvert et compétitif ;

<sup>3</sup> Voir Recommandation n° 816 sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil

3. D'accroître la cohérence de la Stratégie européenne de sécurité de 2003 tout en fournissant des détails concrets sur les dispositions que l'UE devra adopter pour renforcer encore la PESD, et sur la méthodologie relative à leur mise en oeuvre ;
4. D'intensifier le dialogue entre l'UE et les Nations unies, en vue d'améliorer la coopération opérationnelle sur le théâtre d'opérations et de fixer avec précision la responsabilité de la conduite des opérations ;
5. D'établir un dialogue permanent avec la nouvelle administration des Etats-Unis en vue d'approfondir et d'améliorer encore les relations transatlantiques, en particulier les relations UE-OTAN, et de continuer à démontrer la valeur ajoutée que l'Europe peut offrir à la communauté transatlantique ;
6. D'entretenir un dialogue avec la Russie en vue de stabiliser les relations de l'UE avec celle-ci et de maintenir avec ce pays une coopération fondée sur l'interdépendance des deux parties et sur leurs intérêts communs en matière de sécurité afin d'éviter l'isolement de ce partenaire de l'Est ;
7. De chercher, à travers ce dialogue, à obtenir la garantie d'un accès sans entrave des observateurs de l'UE aux régions de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie pour la bonne exécution du mandat de l'EUMM ;
8. De fixer le cadre concret d'un partenariat renforcé et permanent entre l'UE et l'Union africaine pour contribuer au maintien de la paix et à la reconstruction économique et sociale et de l'Etat de droit en Afrique en intégrant tous les dispositifs permettant de coordonner les actions diplomatiques, civiles, humanitaires et militaires ;
9. D'approfondir le dialogue avec les pays concernés aux frontières de l'UE, notamment l'Europe septentrionale, orientale et méditerranéenne ;
10. De continuer à développer les capacités actuelles de planification et de conduite des opérations en tirant les enseignements des multiples structures existant aujourd'hui, l'objectif étant d'accélérer la planification des opérations et d'accroître encore leur efficacité sur le terrain, en spécifiant un cahier des charges avancé du rôle tactique qui pourrait être confié à l'EMUE ;
11. De contribuer à l'organisation d'un système permanent assurant la participation des instances démocratiques européennes concernées par la PESD dans le cadre d'un lien structuré entre le Parlement européen, la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), les parlements nationaux et l'Assemblée européenne de sécurité et de défense – Assemblée de l'UEO ;
12. De donner une suite précise aux efforts entrepris par la Présidence française de l'Union européenne pour la PESD et la SES :
  - (a) en soulignant les acquis du Conseil européen sur la PESD des 10 et 11 novembre 2008 ;<sup>4</sup>
  - (b) en tenant compte des propositions de la France sur cette thématique qui consistent à :
    - donner à l'Union européenne une ambition adaptée aux nouvelles crises et aux menaces ;
    - rechercher des solutions souples et innovantes pour le développement des capacités européennes ;
    - renforcer les capacités civiles de gestion de crise ;
    - assurer l'avenir de l'industrie de défense européenne ;
    - créer un véritable marché intérieur de la défense ;
    - développer les instruments de la PESD ;

---

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil sur la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). 2903ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, les 10 et 11 novembre 2008. <http://consilium.europa.eu>

- développer des partenariats au service de la sécurité (UE-OTAN, UE-ONU, UE-Afrique);
- faire de l'Union européenne un acteur à la pointe de la lutte contre la prolifération et le terrorisme ;

13. De mieux impliquer les opinions publiques, qui sont légitimement interpellées par la mise en oeuvre de la PESD et tiennent particulièrement au contrôle démocratique de cette politique européenne étant donné les pouvoirs respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux, et d'encourager la structuration du contrôle démocratique en soutenant la mise en place d'une structure commune de travail entre le Parlement européen, la COSAC, les parlements nationaux et l'Assemblée européenne de sécurité et de défense – Assemblée de l'UEO.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

*présenté par M. Daniel Ducarme, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)*

### *I. Introduction*

1. Un certain nombre d'événements majeurs se sont produits depuis l'adoption par l'Assemblée, le 3 juin 2008, du rapport intitulé « Révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil »<sup>5</sup>, que ce nouveau document se propose de prendre en compte. Il importe en effet de voir dans quelle mesure ces développements peuvent influencer sur le nouveau texte qui, nous le savons maintenant, ne constituera pas une révision de la Stratégie de 2003 – dont le texte initial demeurera intact – mais visera à réviser et à améliorer sa mise en oeuvre jusqu'à ce jour en apportant, au besoin, un complément au texte initial<sup>6</sup>. L'un des événements les plus importants a été le rejet par l'Irlande du Traité de Lisbonne lors du référendum national organisé le 13 juin, faisant écho aux votes négatifs de la France et des Pays-Bas en mai et juin 2005. Ces référendums avaient été suivis d'une période de réflexion sur la manière de relancer le processus et sur les amendements à apporter à ce qui était alors la Constitution. Aujourd'hui, en dépit de toutes les démarches de l'actuelle Présidence française pour porter remède à la situation résultant du « non » irlandais, on ne peut nier que l'Europe connaît à nouveau une période d'incertitude et d'insécurité. En raison de ce « non », le Haut représentant, M. Javier Solana, n'a pas présenté, contrairement aux prévisions, un premier projet portant sur la nouvelle Stratégie lors du Conseil européen tenu les 19 et 20 juin 2008 à Bruxelles.

2. La sécurité et la défense européennes ont connu un nouveau revers avec la propagation, au second semestre 2008, de la crise financière mondiale qui affecte indirectement ce secteur en détournant l'attention des gouvernements et des principaux décideurs européens. D'aucuns diront que ce détournement temporaire de l'attention ne vaut pas la peine qu'on s'y arrête dans ce rapport et qu'il est trop tôt pour évaluer les répercussions à long terme de la détérioration des économies européennes sur la sécurité et la défense de l'Union. Mais on ne peut ignorer que les effets se feront probablement sentir dans ce secteur comme dans de nombreux autres, notamment les budgets de défense ; il n'est donc pas prématuré pour les gouvernements de prendre des mesures pour éviter que ce domaine soit frappé de plein fouet par la crise. Une stratégie commune de sécurité et de défense devra insister sur le fait que la PESD est un processus en constante évolution, conçu pour affronter les menaces émergentes, et qu'il faudra donc la protéger si l'on veut garantir son succès et son efficacité.

3. Ce document récapitule également les cinq points essentiels analysés dans le premier rapport sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité, auxquels il donne suite : conférer un caractère doctrinal au Traité de Lisbonne pour la politique européenne de sécurité et de défense ; concilier les dispositions d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne et la clause de défense mutuelle du Traité de Bruxelles modifié en donnant la primauté à la défense mutuelle ; encourager le recours à la coopération structurée permanente ; définir clairement une relation de partenariat entre l'UE et l'OTAN – à un moment clé pour l'OTAN qui est en train d'élaborer le contenu de son nouveau Concept stratégique et dont les membres appartiennent pour la plupart aux deux organisations – et accélérer la mise en place d'un marché européen des équipements de défense ouvert et compétitif.

4. La réponse détaillée du Conseil aux recommandations contenues dans le rapport adopté par l'Assemblée en juin 2008 est extrêmement utile car elle traite et développe la plupart des points analysés dans le rapport ainsi que d'autres problèmes actuels dont le règlement est crucial pour la sécurité et la stabilité mondiales, à savoir : les droits de l'homme, l'égalité homme-femme, les enfants-soldats, la prévention des conflits et les changements climatiques. Le Conseil a toutefois omis une question importante, la coopération structurée permanente, analysée dans le précédent rapport et dans

---

<sup>5</sup> Document 2000 de l'Assemblée adopté le 3 juin 2008 : « Révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil », présenté au nom de la Commission politique par M. Daniel Ducarme, rapporteur, (Belgique, Groupe libéral).

<sup>6</sup> « C'est le maximum qui puisse être fait conformément au mandat actuel », a noté Mme Helga Schmid, Directeur de l'Unité politique au Conseil de l'Union européenne lors d'une réunion avec votre rapporteur le 20 novembre 2008 à Bruxelles.

celui-ci. Une autre question abordée dans le présent document est celle des relations entre l'UE et les Nations unies, évoquées dans la réponse du Conseil.

5. Le présent rapport examine un certain nombre de problèmes qui devront être pris en compte dans la formulation d'une Stratégie commune de sécurité et de défense pour l'Europe. Le premier concerne les relations avec les pays tiers et les autres organisations internationales telles que les Nations unies – en bref, la politique étrangère de l'UE. Le deuxième se rapporte à la sécurité, particulièrement importante dans le monde actuel où l'ouverture des frontières a mis en relation sécurité intérieure et sécurité extérieure. Le rapport étudiera aussi l'intérêt d'un état-major permanent de l'UE et abordera d'autres questions d'actualité telles que la coopération structurée permanente et la défense mutuelle par opposition à l'assistance mutuelle.

6. Si l'UE veut continuer à asseoir son rôle en matière de politique étrangère et si elle veut planifier et conduire plus efficacement ses opérations, elle devra faire le point des avancées du Traité de Lisbonne, notamment dans le domaine de la PESD. Il lui faudra examiner comment améliorer la coopération entre ses membres lors de ces opérations, en particulier en matière de capacités, et se préoccuper davantage des défis graves tels que la préservation de l'environnement, la sécurité énergétique et les migrations, pour n'en citer que quelques-uns. Votre rapporteur se penchera entre autres sur ces questions dans le présent rapport.

7. L'Europe doit plus que jamais affronter des défis de politique étrangère et de sécurité qui requièrent des réponses collectives de l'UE plutôt que des initiatives nationales traditionnelles. Le monde a connu ces dix dernières années des bouleversements qui ont suscité des préoccupations géopolitiques très différentes et engendré de nouvelles menaces graves, créant ainsi un environnement politique et sécuritaire dans lequel il est impossible d'ignorer l'importance de l'action collective et le danger – voire le caractère irresponsable – des approches isolées et unilatérales. Le monde dans lequel nous vivons est un monde beaucoup moins occidental, de moins en moins régi par les systèmes internationaux traditionnels ; de plus, l'absence des Etats-Unis dans certains domaines donne à l'UE la possibilité de prendre davantage d'initiatives<sup>7</sup>.

8. L'UE a adopté en 2003 une Stratégie européenne de sécurité (ESS), fruit d'une réflexion visant à identifier les nouveaux défis et les moyens d'y répondre. Ce document, concis, cohérent et d'une grande pertinence, exposait la voie à suivre par l'Europe compte tenu de la nouvelle architecture de sécurité et des priorités politiques que les membres de l'Union devaient établir ensemble pour l'avenir. Sa structure et son format ne sont pas ceux d'un livre blanc sur la défense ni de la Stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis ; ce n'est pas un document volumineux truffé de détails inutiles propres à décourager ses lecteurs ou le grand public ; sa portée et sa pertinence, qui font toute sa force, ont été reconnues à leur juste valeur et elle est devenue, depuis cinq ans, une référence en matière de politique étrangère européenne. C'est un texte essentiel, qui énonce l'ambition collective des Européens de parvenir à « une Europe sûre dans un monde meilleur ».

9. Cette Stratégie a néanmoins fait l'objet d'un examen approfondi et de vives critiques. Il lui a d'abord été reproché d'être trop vague. Alors que son volume et son contenu ont été maintenus dans des limites strictes, afin de la rendre accessible à un vaste public, l'absence de ligne de conduite précise a laissé un vide, empêchant Bruxelles d'agir. Ses détracteurs ont souligné également que le document cherchait certes à créer une vraie culture stratégique européenne, mais qu'il citait des défis sans fixer de modalités claires pour y répondre. Les objectifs ont souvent paru imprécis et abstraits, tandis que les aspects liés à la défense étaient totalement négligés. En outre, le document a omis de prendre en compte certains défis qui revêtent désormais une importance primordiale pour la sécurité et la stabilité (en Europe et au-delà), à savoir la sécurité et la dépendance énergétiques et le changement climatique ; l'élaboration d'un nouveau document – qui ne s'écarterait pas nécessairement de façon radicale du précédent – a donc été demandée avec de plus en plus d'insistance. Même si les idées qui sont au cœur de la Stratégie publiée en décembre 2003 seront vraisemblablement les mêmes dans la version mise à jour, la nouvelle Stratégie n'en devra pas moins définir plus précisément la ligne de conduite à suivre dans les domaines clés décrits ci-dessus, qui n'ont pas été traités dans le texte initial.

<sup>7</sup> Mme Nicole Gnesotto, professeur titulaire de la chaire Union européenne : institutions et politiques au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Paris.

10. Le document complémentaire qui doit être présenté en décembre 2008 ne devrait pas remettre en cause les idées essentielles contenues dans la SES publiée en décembre 2003. Néanmoins, un document publié par le ministère de la défense français sur les objectifs de la Présidence française en matière de sécurité et de défense inscrit parmi ses objectifs une vision stratégique renouvelée pour l'Europe, une réflexion sur les nouveaux défis majeurs, proposant les moyens d'y faire face, et la capacité de définir les moyens civils et militaires indispensables pour surmonter les défis actuels et renforcer la sécurité des citoyens européens<sup>8</sup>.

11. Il précise en outre que, dans le domaine plus général de la sécurité et de la défense, l'Union doit être capable de mieux organiser sa capacité d'intervention, en déployant toute la gamme des outils militaires et civils, y compris en réaction rapide, et sans préjudice de sa capacité à déployer une opération majeure (60 000 hommes déployables en un mois et pour un an). Elle doit également développer et améliorer les capacités, améliorer les synergies industrielles, assurer l'avenir de l'industrie de défense européenne et créer un véritable marché intérieur de la défense. Enfin, elle doit développer les outils institutionnels de la PESD ainsi que l'enseignement et la formation dans le domaine de la défense.

12. Le présent rapport analysera l'importance des objectifs qui viennent d'être cités ainsi que les progrès réalisés au cours des six derniers mois pour les atteindre. La Présidence française a dressé une liste ambitieuse, mais c'est seulement en prenant les dispositions nécessaires pour concrétiser ces objectifs que l'Europe pourra devenir un acteur global crédible en matière de politique étrangère et surtout capable d'agir sur un pied d'égalité avec d'autres organisations internationales telles que l'OTAN et l'ONU et avec les Etats-Unis. La nature et le nombre des défis mondiaux à relever ont créé un environnement dans lequel les Etats-Unis sont dans l'impossibilité d'être présents et réactifs partout et où l'UE a son rôle à jouer si elle parvient à surmonter ses difficultés internes.

## *II. Les relations avec les pays tiers et les organisations internationales*

### *1. L'UE et la Russie après la guerre en Géorgie*

13. L'Europe se doit, pour formuler une stratégie de sécurité, de réfléchir à ses relations avec son voisin de l'est, la Russie. Les partenaires de l'Union jouent un rôle indispensable pour sa stabilité et la sécurité de ses membres, et vice versa. Il a souvent fallu jongler adroitement pour préserver des relations harmonieuses entre l'Est et l'Ouest. La récente guerre en Géorgie, qui a considérablement « abaissé » le niveau des relations entre l'Union et la Russie, a montré que les Etats membres devaient faire face avec détermination et sans délai à toute situation imprévisible et imprévue. Mais parvenir à l'unanimité à 27 constitue souvent le plus gros écueil.

14. Les relations entre l'Union et la Russie ont changé du tout au tout après le déclenchement de la guerre le 8 août 2008. Après d'intenses négociations diplomatiques et une réaction rapide de la Présidence française de l'UE (le Président Nicolas Sarkozy s'est rendu à Moscou quatre jours après le début du conflit), un Accord en six points a été conclu le 12 août avec la Géorgie et la Russie, qui s'engageait à s'abstenir de recourir à la force et à replier toutes les troupes sur les positions qu'elles occupaient avant le début du conflit. Le Président Sarkozy a déclaré ultérieurement<sup>9</sup> que si le Traité de Lisbonne était ratifié, l'UE serait dotée des institutions dont elle avait besoin pour faire face à des crises internationales telles que celle-ci : un président du Conseil stable agissant en concertation étroite avec les chefs d'Etat et de gouvernement, un véritable service diplomatique et les moyens financiers requis. Les dirigeants de l'UE se sont réunis le 1<sup>er</sup> septembre, dans une atmosphère où planait la crainte que l'Europe ne soit pas en mesure de parvenir à un consensus sur la manière de faire face à la guerre en Géorgie. Contre toute attente, un document a recueilli l'unanimité à Bruxelles et des mesures ont été prises sur un certain nombre de points, qui certes n'ont pas pleinement satisfait tous les Etats membres, notamment ceux qui souhaitaient que la Russie et ses dirigeants soient plus sévèrement sanctionnés. De façon plus précise, l'UE a fait savoir, lors du sommet extraordinaire

<sup>8</sup> Objectifs de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne 2008 en matière de sécurité et de défense. Ministère de la défense français.

<sup>9</sup> « La Russie doit se retirer sans délai de Géorgie », *Le Figaro*, 17 août 2008.

convoqué le 1<sup>er</sup> septembre, que les négociations sur l'accord de partenariat entre l'Union et son voisin de l'est seraient suspendues tant que les troupes russes ne se seraient pas retirées de Géorgie pour se replier sur leurs positions antérieures au 6 août. A la suite du sommet, le Conseil de l'UE a approuvé le 15 septembre le lancement d'une mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM), civile et autonome<sup>10</sup>. Comme l'a fait observer Mme Helga Schmid, Directeur de l'Unité politique au Conseil de l'Union européenne, c'est précisément en cette période de crise que l'Europe s'est unie pour agir de concert. C'est une cohésion et une coordination de ce type que doit traduire la Stratégie européenne de sécurité<sup>11</sup>.

15. L'UE a déployé l'EUMM le 1<sup>er</sup> octobre 2008 en Géorgie. Cette mission a pour principal objectif de contribuer à ramener le calme dans la région, et à court terme à stabiliser la situation conformément à l'Accord en six points et aux mesures de mise en oeuvre qui en découlent. L'EUMM aura pour tâches essentielles d'observer et d'analyser la situation dans le cadre du processus de stabilisation, en pleine conformité avec l'Accord en six points ; d'observer et d'analyser les efforts déployés pour le retour à la normale et pour faire revenir les personnes déplacées et les réfugiés, et de contribuer à réduire les tensions en facilitant les contacts entre les parties et en appliquant d'autres mesures de confiance. Mais pour l'heure, les seules zones actuellement surveillées se trouvent sur le territoire de la Géorgie proprement dite, non en Abkhazie ou en Ossétie du Sud, les deux régions où la loi n'est pas respectée, dont l'indépendance n'a été reconnue que par la Russie et qui sont sous contrôle des forces et des autorités russes. Le chef de l'EUMM, M. Hansjorg Haber, a déclaré que les observateurs n'avaient pas encore été autorisés à s'y rendre alors qu'il avait été clairement indiqué aux autorités russes que ces régions étaient considérées comme étant sous mandat de l'EUMM<sup>12</sup>. Pour que l'UE et sa mission demeurent crédibles, il faut qu'elle puisse surveiller ces régions.

16. Si l'UE s'est montrée unie, il a été largement reconnu en Europe et au-delà que la réaction face à une crise qui marquait, selon certains, un « tournant plus décisif dans les affaires internationales que celui du 11 septembre 2001 »<sup>13</sup>, était de portée limitée et l'UE a désormais renoué le dialogue avec son voisin de l'est. On sait en effet que plusieurs membres de l'UE avaient demandé que des sanctions soient imposées à la Russie. Ce qui a pu faire dire à certains que la plus grande victime de cette guerre, tout du moins pour l'Europe, a été la politique étrangère et de sécurité commune. En l'absence de « plan de crise », il a donc été difficile pour les 27 de réagir comme il convenait.

17. En outre, l'Union s'est surtout appuyée, dans un premier temps, sur la diplomatie et les négociations, avant de passer à la mise en place d'une mission de surveillance dans la région. Mais il importe d'instaurer un dialogue afin de créer les instruments et capacités européens qui permettraient à l'UE d'affronter à l'avenir des situations similaires de façon plus systématique, de réagir plus rapidement et d'être plus autonome. Si on se penche sur les enseignements tirés de la Géorgie quelques mois après les faits, la nécessité d'un tel dialogue se fait clairement sentir, et ce dont nous pouvons être sûrs, c'est que l'éventualité qu'une autre crise éclate dans le voisinage de l'Europe ne peut être exclue.

## *2. L'UE, les Etats-Unis et l'OTAN*

18. Les relations entre l'Europe et l'autre rive de l'Atlantique n'ont pas été sereines ces dernières années. Au premier trimestre 2003, l'UE a tenu un sommet extraordinaire pour examiner la situation et la guerre en Irak. Un grand nombre de membres de l'UE ont alors été contraints de réévaluer leurs relations avec les Etats-Unis, leur allié le plus puissant à l'OTAN. Une nouvelle stratégie commune de sécurité et de défense pour l'Europe viserait assurément à préserver la relation transatlantique mais, selon les ambitions du document et la volonté des membres de l'Union de les réaliser, elle pourrait aussi créer des tensions avec les Etats-Unis.

<sup>10</sup> Action commune du Conseil 2008/736/PESC, 15 septembre 2008 ; consilium.europa.eu

<sup>11</sup> Allocution lors du séminaire organisé par l'IES de l'UE sur la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité, Paris, 3 octobre 2008.

<sup>12</sup> EU Observer, 13 octobre 2008, [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

<sup>13</sup> Gareth Evans, Président de l'International Crisis Group, devant l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, Toronto, Canada, le 19 septembre 2008.

19. Le développement de la PESD au fil des ans a provoqué des craintes chez notre allié d'outre-Atlantique. Celles-ci ont été en grande partie apaisées car il est désormais évident que la phrase de la Déclaration de Saint-Malo la plus importante pour les Etats-Unis et l'OTAN, selon laquelle l'UE peut agir militairement « lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée », a bel et bien été mise en pratique ces dix dernières années, sans que l'Europe ait empiété sur les prérogatives de quiconque. L'exemple le plus récent en est l'EUMM en Géorgie : il n'y avait guère de chances que les Etats-Unis s'impliquent dans cette crise en envoyant des observateurs ou tout autre personnel sur le terrain. On peut citer aussi les mesures d'évacuation prises par les membres de l'Union au Liban en 2007 et l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine, qui a pris la relève de la mission de la SFOR de l'OTAN. Ce qui confirme une réalité : l'Europe peut agir lorsque les Etats-Unis et l'OTAN ne peuvent pas ou ne veulent pas s'engager. Ce point de vue a été soutenu avec vigueur par Mme Victoria Nuland, alors Ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, qui a déclaré en février 2008 à Paris : « l'Europe a besoin – au même titre que les Etats-Unis, l'OTAN et le monde démocratique – d'une capacité européenne de défense plus forte. Une PESD dotée d'un 'soft power' ne suffit pas. Nous tournons nos regards vers la Présidence française de l'UE en espérant que la France prendra la tête d'une initiative visant à accroître les dépenses de défense européennes, à revaloriser les capacités militaires européennes (...). Car M. Sarkozy a raison, l'OTAN ne peut pas être partout. » Le fait même que les Etats-Unis aient des engagements très lourds sur différents théâtres laisse un vide que l'UE doit combler et crée un environnement propice à la coopération, comme nous l'avons vu en Afghanistan et au Soudan.

20. Une nouvelle Stratégie devra examiner plus précisément les relations existant d'une part entre l'Europe et l'autre rive de l'Atlantique, d'autre part entre l'UE et l'OTAN. Antonio Missiroti, chercheur au European Policy Centre de Bruxelles, estime que cela ne suffira pas et que l'amélioration des relations dépendra surtout du succès de la reprise des négociations avec Chypre. Alors que la Stratégie de 2003 affirme que le lien transatlantique est irremplaçable, qu'il constitue un élément clé du système international et que l'OTAN est « une expression importante de cette relation », elle ne décrit pas de façon suffisamment explicite l'évolution de cette relation face à des crises précises, notamment celles qui éclatent aux portes de l'UE ou présentent un aspect particulièrement sensible pour la sécurité de l'Europe et dans lesquelles l'Union est appelée à jouer un rôle de premier plan.

21. Les liens qui unissent l'Europe aux Etats-Unis vont vraisemblablement aussi être passés au crible à la suite de l'entrée en fonction du gouvernement de Barak Obama à Washington en janvier 2009. De nombreux observateurs de part et d'autre de l'Atlantique espèrent que ces relations vont être réexaminées et qu'elles vont s'améliorer. Marcin Zaborowski, spécialiste de la politique des Etats-Unis à l'Institut d'études de sécurité de l'UE, note néanmoins que le nouveau Président travaillera certes plus volontiers avec les alliés des Etats-Unis mais, tout comme George W. Bush, il est peu probable qu'il accepte des accords qui nuiraient aux intérêts américains. Il faut donc s'attendre à une certaine continuité dans la politique étrangère des Etats-Unis<sup>14</sup>.

22. Réunis à Marseille le 3 novembre 2008, à la veille des élections américaines, les ministres des affaires étrangères de l'UE sont convenus d'adresser au nouveau Président des Etats-Unis un message commun mettant l'accent sur différents moyens de renforcer le lien transatlantique et de faire face ensemble aux défis planétaires. Il faut instaurer un lien transatlantique plus fort pour venir à bout de la crise économique, du conflit au Moyen-Orient et des crises qui durent depuis longtemps telles que celle qui secoue la RDC. L'Europe plaide donc en faveur de relations plus équilibrées avec les Etats-Unis.

23. Il est presque certain que le Président Obama saluera une telle initiative, d'autant qu'elle donnera à son administration l'occasion de demander à l'Europe d'être plus ferme et plus déterminée à venir en aide à son allié et partenaire américain dans des régions où celui-ci a cruellement besoin de son assistance, à savoir l'Afghanistan. C'est une question très controversée pour l'Europe ; elle veut et elle doit assumer une plus grande part de responsabilité dans les affaires du monde, mais nul ne sait si elle fera preuve de la même unité de vue lorsque des questions de ce type seront introduites dans

<sup>14</sup> Bush's legacy and America's next foreign policy. Marcin Zaborowski, Institut d'études de sécurité de l'UE, Chaillot Paper 111, 11 septembre 2008. www.iss.europa.eu

l'équation. Une chose est sûre : l'Europe a rarement été aussi unie face aux Etats-Unis, mais l'état des affaires du monde nécessite des mesures non conventionnelles, qui pourraient déboucher sur une relation transatlantique beaucoup plus forte.

24. La décision prise par la France de rejoindre complètement l'an prochain les structures militaires de l'OTAN alors qu'elle fait tout son possible pour affermir la défense européenne renforcera vraisemblablement l'Union comme l'Alliance et consolidera leur relation. Le ministre de la défense allemand, Josef Jung, a livré quelques commentaires instructifs à la Conférence sur la sécurité tenue à Munich en février 2008 : « Nous voulons voir la France pleinement intégrée dans les structures militaires de l'Alliance, y compris dans le domaine de la planification de la défense. Ce qui permettra de renforcer le pilier européen et de soutenir le partenariat entre l'Amérique du Nord et l'Europe ». La France fournit depuis longtemps des effectifs pour les opérations de l'OTAN (notamment dans les Balkans depuis 1995 et en Afghanistan depuis 2003, avec de nouveaux renforts en 2008) et se classe au cinquième rang pour sa contribution financière.

25. Les réunions entre le Conseil de l'Atlantique nord (CAN) et le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union, qui permettent des contacts directs entre l'OTAN et l'UE, représentent un « forum » dont les potentialités n'ont certainement pas été exploitées au maximum. On a trop souvent reproché à ces réunions de se réduire à de simples communications orales, suivies de discussions plutôt creuses, et les Accords Berlin plus se sont déjà révélés trop limités pour qu'un partenariat efficace s'y développe. Comme l'a noté M. Mark Webber, de l'université de Loughborough, dans sa présentation devant la Commission de défense de la Chambre des communes britannique<sup>15</sup> le 9 octobre 2007, ce problème risque d'être encore aggravé par l'absence de toute relation de travail entre l'OTAN et la Commission européenne, qui est chargée de débloquer les fonds pour les missions civiles de la PESD et de gérer ceux que l'UE affecte à la reconstruction et à l'aide au développement. La nécessité de « parvenir à une coopération plus étroite et à une efficacité plus grande, et à éviter les doubles emplois inutiles, dans un esprit de transparence et dans le respect de l'autonomie des deux organisations »<sup>16</sup>, est donc plus pressante que jamais.

26. L'OTAN devrait, à l'occasion du sommet qu'elle tiendra pour son 60<sup>e</sup> anniversaire à Strasbourg et à Kehl en avril 2009, lancer les discussions en vue d'aboutir ultérieurement à une mise à jour de son Concept stratégique de 1999. C'est une période cruciale pour l'Alliance : on espère que ce Concept rénové donnera une impulsion et une orientation à l'Organisation, ainsi qu'un souffle nouveau. Il faudra aussi réfléchir sérieusement au lien transatlantique et lui permettre de se renforcer. Un rapport publié en décembre 2007 par les anciens chefs d'état-major de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des Etats-Unis et intitulé « Vers une grande stratégie pour un monde incertain : renouvellement du partenariat transatlantique »<sup>17</sup> souligne comment un nouveau concept stratégique pourrait accroître l'importance du lien transatlantique et aboutir à une plus grande coopération entre l'Europe et les Etats-Unis. S'il s'agit certes d'un exercice intéressant et utile, certaines conclusions manquent néanmoins de réalisme, comme la proposition de créer au plus haut niveau politique un organe de direction Etats-Unis-UE-OTAN, dont le but principal serait de coordonner les réponses aux crises et les mesures à prendre dans les zones d'intérêt commun. Il y a peu de chances que l'Europe accepte la représentation disproportionnée des Etats-Unis dans une telle instance. Mais on ne dira jamais assez combien il serait irréaliste que l'Alliance ne tienne pas compte de l'impact positif au niveau mondial d'une relation plus forte entre les deux rives de l'Atlantique, comme le souligne la Stratégie européenne de sécurité, et qu'elle ne cherche pas à améliorer les rapports actuels.

### *3. Les relations entre l'UE et les Nations unies*

27. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 met l'accent sur l'importance des Nations unies à l'échelle mondiale et note que la Charte de l'ONU constitue le cadre fondamental des relations

<sup>15</sup> «The Future of NATO and European Defence», <http://www.parliament.uk>

<sup>16</sup> Déclaration du sommet de Riga, Conseil de l'Atlantique nord, 29 septembre 2006, <http://www.nato.int>

<sup>17</sup> « Vers une grande stratégie pour un monde incertain : renouvellement du partenariat transatlantique ». Décembre 2007. Noaber Foundation.

internationales. Le Conseil de sécurité a pour principale tâche de maintenir la paix et la sécurité internationales. L'Europe a pour priorité de renforcer l'Organisation des Nations unies et de la doter des instruments lui permettant d'assumer ses responsabilités et de mener une action efficace.

28. L'UE et les Nations unies coopèrent dans toute une série de domaines – prévention des conflits, maintien de la paix, assistance humanitaire, développement, changement climatique, droits de l'homme et droits à la santé, VIH/sida, discrimination sexuelle, migrations et, depuis peu, les crises alimentaires. Les relations entre les deux organisations ont été formalisées dans une déclaration commune en date du 24 septembre 2003, qui décrivait quatre grands domaines de coopération en matière de gestion de crise : la planification, la formation, la communication et les meilleures pratiques<sup>18</sup>. Ces relations sont renforcées par les réunions semestrielles du Comité directeur ONU-UE, coprésidé par le Secrétariat du Conseil de l'UE et le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO). Notons aussi que le Secrétaire adjoint des Nations unies pour les opérations de maintien de la paix, actuellement M. Alain Le Roy, s'adresse au Comité politique et de sécurité de l'UE deux fois par an.

29. D'importantes mesures ont été prises pour améliorer les rapports entre les deux instances, car dans le passé, la coopération portait essentiellement sur les opérations. Or dans les années à venir, à mesure que des défis nouveaux apparaîtront, notamment dans les domaines où elles interviennent l'une et l'autre, cette relation devra être approfondie. La crise qui frappe la RDC constitue bien sûr le défi majeur du moment. Les Nations unies comptent 17 000 hommes dans le pays, mais ils sont moins de 1 000 stationnés dans la zone de crise, qui n'ont pas été en mesure de régler la situation. Des appels ont été lancés, demandant aux troupes de l'UE de créer des couloirs humanitaires sécurisés dans la région, mais ils n'ont pas vraiment été entendus par manque de volonté politique. La Présidence française a attiré l'attention sur la nécessité, en pareil cas, de s'appuyer sur des effectifs et des règles d'engagement différents en mettant davantage l'accent sur les capacités offensives. Un dialogue approfondi entre l'UE et les Nations unies pourrait permettre aux deux organisations de se concentrer sur les moyens d'éviter les retards et l'incertitude qui ont entravé le règlement de la crise en RDC, de déterminer le type d'action à entreprendre à l'avenir – civile, militaire, ou civilo-militaire – et de décider quelle organisation doit prendre l'initiative dans une crise ou un pays donné. En juillet 2007, par exemple, une nouvelle déclaration commune a été adoptée, proposant d'intensifier la coopération en matière de constitution de capacités pour le maintien de la paix en Afrique ; de partager les informations entre leurs deux centres de situation ; de collaborer avec le Centre satellitaire de l'UE et d'accroître la coopération relative à certains aspects du maintien de la paix tels que le respect de la loi, la réforme du secteur de la sécurité et l'application de l'Etat de droit<sup>19</sup>.

30. Le moment est particulièrement opportun pour que les deux instances consolident et améliorent leurs relations afin de venir à bout des problèmes existants et des défis naissants. Une coopération plus poussée permettrait aussi de promouvoir l'influence de l'UE en faveur de la protection des droits de l'homme et sa vision d'un ordre mondial fondé sur le droit. Le Conseil européen des relations extérieures (ECFR) a déclaré dans un récent rapport que l'influence de l'UE avait considérablement diminué dans ces deux domaines ces dix dernières années<sup>20</sup>. L'Union a rejoint désormais le groupe des grandes puissances mondiales qui voient diminuer l'influence qu'elles exerçaient par le biais des Nations unies. Ce qui pose problème non seulement pour l'Union, mais aussi pour les Nations unies car cela risque de dévaloriser leur relation et d'avoir un grave impact sur les domaines où, dans le passé, ces deux instances coopéraient de façon positive et efficace.

31. Pour améliorer leurs relations, les deux organisations doivent penser à leurs convictions et leurs fondements communs, dont les plus importants sont : leur confiance en la puissance du multilatéralisme, le partage des mêmes normes et valeurs et leur volonté d'agir en concertation. Si

<sup>18</sup> Déclaration commune sur la coopération entre l'ONU et l'UE dans la gestion des crises, 19 septembre 2003. <http://www.consilium.europa.eu/>

<sup>19</sup> Déclaration commune sur la coopération Nations unies-UE pour la gestion de crise. 7 juin 2007. <http://www.consilium.europa.eu/>

<sup>20</sup> A global force for Human Rights? Au audit of European power at the UN. Richard Gowan and Franzisca Brantner : [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

elles veulent approfondir leur coopération, elles doivent viser une plus grande cohésion, notamment dans l'expression de leurs objectifs et la détermination de leurs efforts, mieux partager l'information pour prévenir les crises, clarifier leurs objectifs communs en cas de crise et faire participer l'ensemble de la communauté internationale afin d'éviter la création de « clubs ». En 2005, lorsque l'ancien Secrétaire général des Nations unies, M. Kofi Annan, a présenté un rapport dans le but de lutter contre la pauvreté, les menaces pesant sur la sécurité et les atteintes aux droits de l'homme, il a déclaré qu'« il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement »<sup>21</sup>.

### *III. La sécurité intérieure et la sécurité extérieure*

#### *1. Introduction*

32. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 attire l'attention sur le nouvel environnement sécuritaire né de la fin de la guerre froide, de l'ouverture des frontières et de la vulnérabilité accrue de l'Europe qui dépend « d'infrastructures interconnectées, notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'information ». Dans ce nouvel environnement, les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés. Le modèle traditionnel de défense collective s'appuyant largement sur la puissance de l'OTAN et axé sur les aspects extérieurs de la sécurité n'offre donc plus aux Etats membres de l'UE une protection suffisante face au nombre et à la diversité des menaces.

33. Comme l'a fait remarquer M. Jean-Pierre Maulny, Directeur adjoint de l'Institut pour les relations internationales et stratégiques (IRIS) de Paris, lorsqu'il s'est adressé aux membres de la Commission politique de l'Assemblée, le fait que la défense collective demeure de la compétence de l'OTAN pose un problème car cela donne l'impression que la PESD n'a pas pour but de protéger les citoyens européens. Selon lui, cette difficulté ne peut être contournée en soulignant simplement qu'à l'avenir, la PESD traitera les questions liées au terrorisme, aux catastrophes naturelles et à la protection civile – tous ces aspects relevant en fait de la sécurité intérieure.

34. Elargir les concepts de sécurité n'est pas une idée nouvelle : dans les dix années d'existence de la PESD, l'Union a fait beaucoup d'efforts pour s'assurer que les frontières intérieures et extérieures de l'Europe soient sûres, non seulement par ses nombreuses opérations civiles et militaires mais aussi en utilisant les instruments et agences dont elle dispose. Mais les programmes supplémentaires mis en place pour traiter certaines questions de la sécurité intérieure ne relèvent pas nécessairement de la PESC/PESD. La « feuille de route : lutter contre le terrorisme », régulièrement mise à jour par le Conseil et la Commission, est un bon exemple : les domaines d'action concernés incluent la sécurité des approvisionnements et des réserves énergétiques, GALILEO, la protection des infrastructures clés, la cybercriminalité, la sécurité des transports aériens et des avions.

35. Bien que le Conseil de l'Union note que ces questions, liées à l'amélioration de la sécurité intérieure de l'UE, sont régulièrement débattues avec des partenaires extérieurs tels que les Etats-Unis afin de partager des expériences et d'intensifier la coopération, il reste beaucoup à faire, comme il a été dit ci-dessus, pour améliorer les relations et le dialogue entre l'UE et l'OTAN.

36. Pour résoudre les problèmes de sécurité intérieure et extérieure, il importe d'entretenir des rapports avec les pays tiers et d'approfondir la coopération avec l'ensemble de la communauté internationale. Cet aspect des choses devra être mis en lumière dans la future Stratégie. Lors d'une allocution prononcée devant le Parlement européen en juillet 2008, Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre français de l'intérieur, a expliqué que des actions ciblées sur les pays des Balkans occidentaux seraient proposées dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et elle a souligné la nécessité pour l'UE de poursuivre ses efforts en faveur de l'Etat de droit dans les pays tiers afin de prévenir l'insécurité. Elle a insisté sur le fait que l'UE apporterait une attention toute particulière à la coopération avec les pays du Maghreb et de la zone sub-saharienne pour combattre le terrorisme. On ne peut que féliciter la Présidence pour ses initiatives en vue de relancer le débat sur les relations euro-méditerranéennes, enlisé depuis plus d'une décennie, et pour sa proposition de créer une Union pour la

<sup>21</sup> « Dans une liberté plus grande Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rapport présenté par le Secrétaire général des Nations unies, septembre 2005. [www.un.org](http://www.un.org)

Méditerranée afin de faire face à une multitude de défis et surtout d'établir un lien politique, économique et social entre le sud et le nord de la Méditerranée.

## *2. Initiatives de la Présidence française*

37. A la suite du rejet par l'Irlande du Traité de Lisbonne, la Présidence française a présenté un certain nombre de propositions dans le secteur de la sécurité, surtout destinées à regagner la confiance des citoyens. Les trois grandes caractéristiques de la Présidence sont les suivantes :

- son ambition : réconcilier les Européens avec l'Europe ;
- son pragmatisme : proposer des mesures concrètes ;
- sa posture modeste : la Présidence française se définit comme un simple maillon dans la chaîne de la construction européenne à long terme.

38. Les problèmes majeurs de sécurité intérieure et extérieure résultant de l'ouverture des frontières, auxquels s'attelle actuellement la Présidence française, sont le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogue. De façon plus précise, elle poursuit quatre objectifs<sup>22</sup> :

- créer au sein de la communauté une culture de l'évaluation fondée sur le retour d'expérience pour montrer ce qui fonctionne, ce qui ne donne pas de résultat et ce qui peut être amélioré ;
- instaurer une coopération plus étroite entre les services opérationnels sur le principe de convergence – par exemple par l'échange entre Etats membres d'un plus grand nombre de fonctionnaires de police au cours de leur formation ;
- mettre en place des projets pilote communs aux Etats membres ;
- contribuer aux progrès de l'Etat de droit dans les pays tiers afin de renforcer la dimension extérieure de la sécurité.

### *(a) La lutte contre le terrorisme*

39. Afin de permettre aux services spécialisés de mieux travailler ensemble, la Présidence propose la création d'une base de données commune consacrée aux menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC). En outre, pour mieux lutter contre le phénomène de radicalisation et de recrutement, elle a annoncé l'élaboration d'un manuel de bonnes pratiques.

### *(b) La lutte contre la grande criminalité – la cybercriminalité*

40. Cette nouvelle forme de criminalité concerne non seulement le terrorisme mais aussi d'autres formes de criminalité, notamment la pédopornographie. Il a été proposé, avec le concours d'Europol, de créer une plateforme européenne de signalement des contenus illicites de l'Internet.

### *(c) La lutte contre le trafic de drogue*

41. Le Centre d'opération et d'analyse maritime de lutte contre le trafic de drogue (MAOC-N) mis en place à Lisbonne a remarquablement réussi sa mission dans l'Atlantique : les trafiquants ont dû modifier leur parcours. La création d'un Centre de coordination de lutte anti-drogue en Méditerranée (CECLAD-M) est également proposée.

### *(d) Les migrations*

42. En outre, la Politique européenne de voisinage de l'UE (PVE) et son Approche globale sur la question des migrations peuvent jouer un rôle crucial dans le développement des relations politiques et économiques avec les voisins immédiats de l'Union (en mettant l'accent sur la sécurité et les migrations) et contribuer à garantir un dialogue ouvert et transparent, l'objectif final étant d'instaurer la sécurité, la stabilité et la prospérité économique des pays situés aux frontières de l'Union.

---

<sup>22</sup> Intervention de Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'intérieur français, devant la Commission LIBE du Parlement européen le 15 juillet 2008. [www.eu2008.fr](http://www.eu2008.fr)

43. Aujourd'hui, les migrations illustrent parfaitement le lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. A cet égard, l'UE, dont la politique, ces dernières années, était basée essentiellement sur la sécurité, est passée à une approche globale axée sur la réduction de la pression migratoire par une politique plus équilibrée et transparente qui prend en compte tous les aspects des migrations. En développant davantage cette approche, l'Union pourra accroître la diversité de ses actions dans ce domaine.

### 3. Réaction aux catastrophes et aux crises

44. A la suite du tsunami qui a sévi en Asie, la Commission a adopté une communication sur la manière de renforcer l'aptitude de l'UE à réagir aux catastrophes et aux crises. En janvier 2006, la Présidence de l'UE et le Président de la Commission ont chargé M. Michel Barnier de mener une étude sur le rôle de l'UE face aux catastrophes et aux crises. Son rapport recommandait la mise en place d'une force européenne de protection civile. Le Conseil européen de décembre 2006 a invité les Présidences suivantes à faire progresser les travaux sur tous les aspects de la capacité de l'Union à intervenir. Une task-force a été constituée pour permettre à la Commission de répondre le plus efficacement possible aux urgences, aux crises et aux catastrophes à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. La communication utilise délibérément la notion de « catastrophe » au sens large de manière à couvrir à la fois les catastrophes naturelles et celles causées par l'homme, qu'elles se produisent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union.

45. Le Secrétaire d'Etat français chargé des affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet, a déclaré récemment que le renforcement des capacités de gestion de crise civile et militaire de l'Union était l'une des priorités de la Présidence française de l'UE. Il a été jugé indispensable de développer une capacité d'évacuation des ressortissants européens dans des situations telles que le conflit de 2006 au Liban<sup>23</sup>. L'évacuation opérée dans ce pays est un exemple récent de situation où l'impréparation et l'absence de politique ont amené, dans un premier temps, les membres de l'Union à agir dans la hâte et la confusion pour évacuer leurs ressortissants pris au piège dans la zone de conflit. Les pays européens ont coopéré de façon informelle pour remplir cette mission, à un moment décrit alors par Mme Benita Ferrero-Waldner, Commissaire chargée des relations extérieures, comme « l'un des plus dangereux que l'Europe ait connu depuis des années ».

46. En mars 2008, la Commission européenne a adopté une communication sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes<sup>24</sup>. Le Président de la Commission, José Manuel Barroso, a déclaré : « Que ce soit dans l'aide apportée aux victimes du tsunami en Asie du Sud, dans l'évacuation des citoyens de l'Union européenne du Liban déchiré par la guerre ou dans la lutte contre les inondations et les incendies de forêt en Europe – nous ne pouvons protéger nos citoyens et aider les autres qu'en agissant ensemble dans un mouvement de solidarité. Dans sa réaction à de telles catastrophes, l'Europe, comme dans tant d'autres circonstances, n'est jamais plus forte que lorsque nous combinons nos capacités et tirons parti de notre diversité et de nos différentes compétences »<sup>25</sup>.

47. Dans cette communication, la Commission européenne a mis en lumière un certain nombre de faiblesses, tiré les enseignements du conflit au Liban, et lancé un appel en faveur d'une réaction unie et forte de l'UE<sup>26</sup>. Elle a déclaré que « Les citoyens européens veulent que l'Union européenne protège leur existence et leurs biens au sein de l'UE, tout en apportant une aide efficace lors de catastrophes dans d'autres régions du monde, en témoignage de la solidarité européenne »<sup>27</sup>.

48. Les propositions suivantes ont été présentées :

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> COM (2008) 130.

<sup>25</sup> Communiqué de presse : Renforcer et coordonner la réaction de l'Union européenne aux catastrophes sur son territoire et à l'étranger, Bruxelles, 5 mars 2008, <http://ec.europa.eu>

<sup>26</sup> Renforcer et coordonner la réaction de l'Union européenne aux catastrophes sur son territoire et à l'étranger, Bruxelles, 5 mars 2008.

<sup>27</sup> Idem.

- « Transformer le mécanisme communautaire de protection civile (centre de suivi et d'information) en un centre réellement opérationnel et le renforcer par des moyens de réserve, c'est-à-dire des modules de secours ou des ressources européennes complémentaires.
- Renforcer l'aide humanitaire en comblant les lacunes existantes au niveau de la fourniture de l'aide, en renforçant les capacités mondiales de réaction (notamment le système des Nations unies et le mouvement de la Croix-Rouge) et en améliorant la coordination avec les divers acteurs humanitaires.
- Créer un réseau européen de formation à l'aide d'urgence en cas de catastrophe qui s'appuie sur l'expérience acquise par les Etats membres en matière de formation à la protection civile.
- Améliorer les mesures de préparation aux catastrophes dans l'Union européenne comme dans les pays tiers, les systèmes d'alerte précoce (par exemple pour les tsunamis en Méditerranée) et l'utilisation du numéro d'urgence unique européen '112'.
- Appeler instamment au renforcement de la coopération interinstitutionnelle avec le déploiement, le cas échéant, d'équipes conjointes de planification et d'intervention sur des catastrophes particulières impliquant la mise en oeuvre de différents instruments. »

49. En outre, étant donné la fréquence accrue des catastrophes liées au changement climatique un peu partout dans le monde, l'UE, de plus en plus sollicitée, doit, pour réagir efficacement, développer ses initiatives en matière de prévention, de préparation, de réaction et de réparation. La contribution de la Commission inclut, par exemple, une annexe consacrée aux incendies de forêts dont le but est d'améliorer la prévention, la préparation, la capacité de réaction et de réparation en cas d'incendie de forêt ou d'incendie sauvage<sup>28</sup>.

50. D'importantes mesures ont été prises sous la Présidence française pour améliorer les capacités civiles et militaires de l'UE ; elles ont été confirmées dans les conclusions du Conseil de l'UE sur la PESD tenu les 10 et 11 novembre 2008.<sup>29</sup> On peut citer, parmi les plus importantes :

- la désignation d'un commandant d'opération civil<sup>30</sup> pour diriger la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) afin d'accroître la cohérence et la coopération entre les Etats membres contributeurs et d'établir des procédures de planification réalistes ;
- la conclusion d'un accord entre douze Etats membres de l'UE afin de créer une flotte européenne de transport aérien destinée à mettre en commun les A440M et les C-130 et, dans le cadre de l'initiative de capacité de transport aérien stratégique de l'OTAN, d'un accord entre douze pays pour l'acquisition d'avions de transport C-17 qui serviront pour les opérations de l'UE, de l'OTAN et des Nations unies ou pour les besoins nationaux ;
- la réalisation d'avancées considérables sur le plan de la coordination, entre Etats membres européens, de la maintenance et de l'utilisation d'avions de transport, de satellites de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, et la conclusion d'un accord entre les membres dotés de porte-avions pour entreprendre des exercices communs<sup>31</sup>.
- la promotion d'un fonds spécial de l'OTAN, qui pourrait être utilisé par cette organisation et les membres du Partenariat pour la paix (PpP) pour payer la modernisation des hélicoptères et la formation des troupes, et contribuer au déploiement sur des terrains très différents dans le cadre de missions de l'UE, de l'OTAN et des Nations unies. Le traditionnel scepticisme britannique sur la coopération en matière de défense au sein de l'UE est peut-être sur le point de céder, le ministre de la défense britannique, M. John Hutton, ayant noté récemment : « je pense qu'il nous faut être pragmatique à ce sujet – la France est un de nos alliés les plus

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Conclusions du Conseil sur la PESD ; 10 et 11 novembre 2008. <http://ec.europa.eu>

<sup>30</sup> Le commandant d'opération civil et directeur de la CPCC est M. Kees Klompenhouwer.

<sup>31</sup> La France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

proches et les Français croient beaucoup à ce type de rôle pour l'Union. Si nous pouvons le soutenir, nous devons le faire »<sup>32</sup>.

- l'approbation du lancement d'un projet Erasmus militaire visant à développer les échanges entre officiers nationaux afin de renforcer l'aptitude des forces armées européennes à coopérer et d'accroître leur interopérabilité.

51. En outre, les enseignements tirés de la Géorgie, de Rafah et d'Aceh ont permis d'améliorer la planification et le déploiement d'opérations simultanées. Cherchant à rendre les missions civiles plus performantes, les ministres de la défense sont convenus le 10 novembre, à l'issue d'un Conseil sur la défense particulièrement intense, de développer la formation des personnels et de renforcer les équipes d'intervention civile, tout en mettant l'accent sur les stratégies nationales susceptibles de faciliter le déploiement des troupes.

52. Conformément au consensus européen sur l'aide humanitaire et à la communication de la Commission sur les moyens de renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes, en date du 5 mars 2008, la Présidence française a tenu également, en septembre 2008, un séminaire à Aix-en-Provence chargé d'examiner les relations, entre l'Union et les Nations unies, dans le domaine de la gestion des crises et catastrophes en vue de développer les capacités de la communauté internationale.

#### *4. Sécurité énergétique et changement climatique*

53. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 n'a fait qu'effleurer le problème de la sécurité et de la dépendance énergétiques et n'a pas mentionné les changements climatiques. Il est aujourd'hui inconcevable que la mise à jour d'une Stratégie européenne de sécurité et, de manière générale, une stratégie de sécurité et de défense européenne commune ne tiennent pas compte de ces deux questions essentielles étant donné les développements significatifs qu'elles ont connus au cours de ces cinq dernières années. Nombre de ces préoccupations ont été largement exposées dans le document<sup>33</sup> intitulé « Changement climatique et sécurité internationale », émanant du Haut Représentant et de la Commission.

54. Votre rapporteur n'a pas pour objectif d'analyser la sécurité énergétique et les changements climatiques dans le présent document, mais il se doit de souligner que l'UE devra traiter ces deux questions de façon plus approfondie non seulement dans le cadre des politiques énergétiques et environnementales de ses membres, mais aussi dans un document tel que la Stratégie européenne de sécurité, qui vise avant tout à définir une posture de sécurité pour faire face à ces défis. L'UE doit utiliser ses relations et intensifier sa coopération avec la communauté internationale, mais aussi examiner les actions entreprises par les autres organisations internationales dans ces domaines. Par exemple :

- Les Nations unies ont réussi à sensibiliser les citoyens aux questions de changement climatique et à favoriser la prise de décisions dans ce domaine. Les pays membres de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UNFCCC) ont adopté la Feuille de route de Bali en décembre 2007, processus d'une durée de deux ans qui doit aboutir à un document contraignant sur les mesures à prendre. La Convention cadre de décembre 2008 devrait consolider les mesures internationales prises en la matière avant les négociations finales qui doivent se dérouler l'année prochaine au Danemark.
- La question de la sécurité énergétique a été officiellement abordée lors du sommet de Bucarest de l'OTAN. L'Alliance a réaffirmé, dans la Déclaration de Budapest du 3 avril 2008, qu'en dépit de la complexité croissante des nouveaux défis et menaces, elle était prête à examiner les questions touchant à la sécurité énergétique : il s'agit notamment de projeter la stabilité, de protéger les infrastructures clés, de mieux partager le renseignement et de promouvoir la coopération internationale et régionale afin de garantir la sécurité énergétique.

<sup>32</sup> John Hutton backs European Army, *The Sunday Times*, 26 octobre 2008.

<sup>33</sup> Changement climatique et sécurité internationale, (S113/08), 14 mars 2008 : <http://www.consilium.europa.eu>

55. Le Conseil européen réuni les 15 et 16 octobre 2008 à Bruxelles a inscrit la sécurité de l'approvisionnement en énergie parmi les priorités de l'Union. Il a adopté un certain nombre d'orientations prenant en compte le rapport soumis par la Présidence sur la sécurité énergétique. Il a décidé notamment d'intensifier ses travaux en cours et chargé la Commission de présenter les propositions ou initiatives correspondantes de manière à<sup>34</sup> :

- « finaliser le paquet législatif relatif au marché intérieur de l'électricité et du gaz avant la fin de la législature ;
- accélérer la mise en oeuvre du plan d'action européen sur l'efficacité énergétique et du plan stratégique pour les technologies énergétiques ;
- poursuivre avec détermination la diversification des sources d'énergie, à laquelle les mesures du paquet énergie/climat contribuent directement ;
- promouvoir un meilleur fonctionnement du marché, notamment par une plus grande transparence sur les flux et les stocks et par l'échange d'informations sur les besoins et les ressources à long terme ;
- développer des mécanismes de crise permettant de faire face à des ruptures temporaires d'approvisionnement ;
- renforcer et compléter les infrastructures critiques, notamment les réseaux transeuropéens de transport d'énergie et les terminaux de gaz naturel liquéfié. Une attention particulière sera donnée à la fois aux interconnexions et à la connexion des pays les plus isolés de l'ensemble européen, à l'articulation des réseaux européens avec les infrastructures d'approvisionnement et à la nécessité de diversifier tant les sources que les routes. Le Conseil européen soutient l'initiative de la Commission d'établir un plan d'action pour accélérer les interconnexions dans la région baltique. Un calendrier de travail sera établi avant la fin de l'année ;
- développer les relations de l'Union dans le domaine énergétique avec les pays producteurs et de transit en vue de la stabilité de l'approvisionnement ainsi que d'une diversification des sources d'énergie et des routes d'approvisionnement. A cet égard, le Conseil européen salue les initiatives prises par plusieurs Etats membres sur la sécurité énergétique, en particulier la réunion avec les pays de la mer Caspienne et avec les pays de transit qui sera organisée par la Présidence tchèque au printemps 2009 ».

56. Ces initiatives soulignent encore plus l'importance de la sécurité énergétique à long terme pour l'Union et ses membres, qui sont nombreux à dépendre de pays tiers pour leur approvisionnement en pétrole et en gaz. Aujourd'hui, l'Europe importe environ 50 % de l'énergie qu'elle consomme et ce chiffre devrait passer à 64 % d'ici 2030. Mais l'instabilité et l'imprévisibilité qui règnent sur les sites d'où proviennent ces ressources naturelles ont démontré la fragilité de la situation des pays consommateurs. L'UE ne peut pas être à la merci de la hausse des prix ou de la crainte de la rupture des approvisionnements. Outre les préoccupations énergétiques et celles qui concernent le changement climatique – associées aujourd'hui à une multitude d'autres défis – l'UE doit affronter de plus en plus de problèmes sécuritaires à l'échelle mondiale, très divers et en constante évolution ; ceux-ci exigent des politiques et des stratégies concrètes, ainsi qu'une coopération et une unité accrues sur le plan international.

#### *IV. La coopération structurée permanente*

57. L'importance de la coopération structurée permanente au sein de l'Union ressort du Traité de Lisbonne. Les nouvelles dispositions ont pour but de faciliter la constitution de capacités militaires pour les Etats membres qui le souhaitent. Les trois articles du Protocole sur la coopération structurée permanente soulignent en premier lieu les principaux objectifs – les Etats membres doivent procéder « plus intensivement » au développement de leurs capacités et fournir un Groupement tactique d'ici

<sup>34</sup> Conseil européen, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 octobre 2008. Doc. 14368/08. <http://consilium.europa.eu/>

2010. Des précisions sont ensuite données sur les engagements que doivent prendre les membres souhaitant prendre part à la coopération structurée permanente, et enfin, il est stipulé que l'Agence européenne de défense (AED) doit contribuer à l'évaluation régulière des capacités fournies par les Etats participants, notamment en fonction de critères à fixer.

58. Comme le dit M. Sven Biscop, chercheur à l'Institut Egmont, l'absence de précisions et de chiffres dans le Traité signifie que les décisions les plus importantes ne sont pas encore prises. Mais l'essentiel, c'est que la coopération structurée permanente soit inclusive et ouverte au plus grand nombre de membres. Certes, un club fermé, regroupant quelques Etats qui veulent et peuvent aller de l'avant, ou même les six Grands,<sup>35</sup> parviendrait à de meilleurs résultats plus rapidement grâce à une intégration plus poussée, mais il risquerait aussi d'exclure les petits Etats, dont un grand nombre contribue activement à la PESD, et engendrerait à coup sûr des frictions et des divisions politiques au sein de l'Union.

59. De plus, on a souligné que les petits Etats membres disposent d'importantes capacités dans des créneaux spécifiques, tels que la protection nucléaire, biologique et chimique et le déminage, et possèdent des forces spéciales. Dans ce cas précis, l'avantage du concept de Groupement tactique est qu'il réunit différents types d'Etats membres, petits et grands, et met en commun leurs capacités respectives. Mais dans la pratique, ce système s'apparente à la roulette russe du fait que les Etats membres fournissant des troupes en vue d'occuper un futur « créneau » ne savent pas à quel genre d'opération ils seront appelés à prendre part lorsque leur tour viendra. Le mécanisme de la coopération structurée permanente est donc sans doute l'étape suivante dans la constitution de capacités, nécessitant un consensus plus solide sur les conditions politiques nécessaires pour utiliser ces capacités.

60. Faute de précisions, notamment chiffrées, sur la mise en oeuvre des objectifs ambitieux énoncés dans le Traité de Lisbonne, une grande part est laissée à l'interprétation. L'expérience révèle que les projets trop ambitieux n'aboutissent pas ou entraînent des retards – l'Objectif global de 1999, qui visait le déploiement de 60 000 hommes et n'a pas été atteint, est un exemple frappant. Le fait même que les dépenses de défense et les déploiements restent soumis au contrôle national implique automatiquement que, sans critères quantifiables, la coopération structurée permanente ne pourra pas décoller. Par exemple, imposer un budget de défense ou des niveaux de déployabilité et de soutenabilité relativement élevés, ou une foule de critères pour prendre part à une coopération structurée permanente ne servira qu'à écarter les petits Etats dont les capacités de défense sont plus limitées et entraînera selon toute vraisemblance une dérive élitiste.

61. Il est donc clair que si on privilégie les capacités des Etats dans des créneaux donnés et si on fixe des objectifs réalistes orientés davantage vers les résultats que vers les contributions, les effets seront plus rapides et plus satisfaisants qu'à ce jour. L'objectif recherché est avant tout de mettre en place un cadre permettant de structurer le développement des capacités au sein de l'UE, ce qui aura également un impact positif sur les opérations. L'argument mis en avant est que même si la coopération structurée permanente n'est pas conçue pour servir les opérations, les pays participants qui parviennent à des résultats favorables seront aussi plus disposés à participer aux opérations de l'Union.

62. Autre point important sur lequel votre rapporteur souhaite attirer l'attention : le développement d'une coopération structurée permanente efficace aura un effet d'entraînement positif dans d'autres domaines de la PESD, sans parler du fait qu'il améliorera le climat politique au sein de l'Union. Les initiatives suivantes pourraient être prises : mettre sur pied une capacité permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires, associée à une déployabilité rapide des forces d'intervention sur le territoire de l'UE et au-delà ; instaurer un système de financement des opérations selon lequel les coûts seraient plus largement répartis entre les Etats membres, que ceux-ci fournissent ou non des forces pour les opérations, et charger le Comité militaire et l'Agence européenne de défense de l'Union d'élaborer un premier niveau de stratégie militaire relevant de la Stratégie européenne de sécurité qui permettrait d'esquisser des scénarios d'intervention possible de l'UE, d'exposer dans le détail les capacités nécessaires et de prévoir des programmes pluriannuels de

<sup>35</sup> France, Germany, UK, Spain, Italy, Poland. Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration. Sven Biscop. [www.egmontinstitute.be](http://www.egmontinstitute.be)

développement des capacités militaires basés sur ces scénarios. Autres initiatives qu'une coopération structurée permanente constructive pourrait contribuer à lancer : mise en place d'un système d'alerte rapide pour la protection des citoyens européens dans leur pays et à l'étranger et pour des interventions humanitaires rapides, et création d'un programme de formation et d'échange de type « Erasmus militaire » destiné aux forces armées européennes.

#### *V. Les arguments en faveur d'un Etat-major d'opérations permanent (EMOPS/OHQ)*

63. L'UE a actuellement le choix entre trois options pour se doter d'un Etat-major pour la planification et la conduite d'une opération de gestion de crise. Elle peut avoir recours aux structures de l'OTAN (SHAPE), à l'un des EMOPS/OHQ proposés par cinq Etats membres de l'UE selon le concept de nation cadre<sup>36</sup> ou au Centre d'opérations de l'UE récemment créé à Bruxelles. Chacune de ces options présente des difficultés et des inconvénients pour les Etats membres qui doivent planifier et conduire une opération dont l'efficacité se trouve dans une certaine mesure limitée à un moment ou un autre de son déroulement.

64. Premièrement, en ce qui concerne les structures de l'OTAN, pour chaque opération de l'UE nécessitant la mise en oeuvre des accords Berlin Plus, il faut adapter la chaîne de commandement de l'OTAN. Par exemple, dans le cas de l'opération ALTHEA, les négociations ont duré huit mois en tout ; il est donc évident que les Accords Berlin Plus ne sont pas la bonne formule si l'on souhaite une réaction rapide. En outre, l'adjoint au SACEUR, qui est le commandant de l'opération au SHAPE, n'est pas en relation directe avec l'Etat-major de la force basé à Sarajevo, lequel relève de l'Etat-major du CINCSOUTH à Naples. L'OTAN ne dispose pas non plus d'instruments civils et n'a pas été conçue pour lancer et soutenir des opérations civiles et militaires sous la direction politique de l'UE. Enfin, le lien avec l'OTAN n'est pas nécessairement un avantage, l'organisation étant devenue persona non grata dans plusieurs régions du globe.

65. De plus, les structures de l'OTAN sont organisées en vue de la planification et du commandement d'opérations à grande échelle : l'expérience qu'elle a acquise de longue date sur le terrain fait de cette structure multinationale un atout sans pareil dans ce domaine. C'est pourquoi pour des opérations qui ne nécessitent pas une réaction rapide, le recours par l'UE aux Accords Berlin plus peut constituer une solution efficace et avantageuse.

66. S'agissant du concept de nation cadre, un certain nombre de problèmes se sont posés du fait que l'EMOPS/OHQ n'avait pas encore été désigné au moment où les décisions politiques concernant la planification opérationnelle et la composition de la force étaient en discussion. L'idée de choisir un état-major au cas par cas en fonction de la nation cadre au lieu d'utiliser une structure permanente est à l'évidence incompatible avec les ambitions de l'UE de lancer une opération dans les cinq jours suivant l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil et d'avoir des forces en déploiement sur le terrain dans les dix jours.<sup>37</sup>

67. Chaque fois qu'une nation cadre est sélectionnée pour une opération donnée, il faut constituer une nouvelle équipe d'officiers et de personnel de soutien. Il en résulte un gaspillage de temps, les équipes expérimentées qui ont été affectées à d'autres opérations ne sont pas réutilisées et de précieux enseignements sont perdus. C'est ce qui s'est passé récemment avec l'EUFOR Tchad pour laquelle on aurait pu utiliser, comme on l'a fait remarquer, l'EMOPS/OHQ de l'EUFOR RD Congo à Potsdam au lieu de l'état-major du Mont Valérien. En effet, souvent, lorsqu'un nouvel EMOPS/OHQ est créé, les Etats membres envoient des officiers n'ayant que peu d'expérience, voire aucune, de la planification des opérations.

68. Politiquement, ce concept peut aussi servir à écarter les pays qui ne font pas partie des cinq nations cadres. Ces Etats membres sont de moins en moins au courant des concepts et des expériences acquises lors de la conduite des opérations et sont donc peu incités à participer aux conférences de génération de forces. Ils ont donc tendance à ne pas détacher d'officiers aux EMOPS/OHQ dans le système actuel, alors qu'ils pourraient en détacher un certain nombre auprès d'une structure

<sup>36</sup> Les cinq nations cadres sont : l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Royaume-Uni.

<sup>37</sup> Problèmes rencontrés au cours de l'opération EUFOR RD Congo.

permanente. Ce mode de fonctionnement accroît d'autant la pression sur les cinq nations cadres. Dans le cas récent du Liban, aucune d'entre elles ne voulait assumer la responsabilité de diriger l'opération. Le problème ne se serait pas posé si une structure permanente avait été mise en place, car la responsabilité générale ne serait pas retombée sur les épaules d'un seul Etat mais aurait été assumée par l'UE. De surcroît, ce système n'est pas économique pour la nation cadre qui doit supporter la grande majorité des coûts salariaux de l'état-major et cela peut la décourager de prendre cette responsabilité.

69. Le système de la nation cadre est encore plus mis à mal lorsqu'il faut choisir différents EMOPS/OHQ pour des opérations simultanées. De ce fait, il n'y a aucune coordination ou communication entre les différents états-majors, fonction qui incombe actuellement à l'Etat-major de l'UE (EMUE), dont ce n'est pas formellement le rôle. Et les différents EMOPS n'ont aucune compétence dans le domaine civil.

70. Enfin, en cas d'activation du Centre d'opérations de l'UE, l'EMUE est chargé d'affecter à ce centre une quarantaine de ses personnels pour une période de crise allant jusqu'à deux semaines, ce qui perturbe considérablement le fonctionnement de l'EMUE. En travaillant ainsi, presque au coup par coup, le centre n'est pas en mesure d'assumer pleinement la planification et la conduite d'une opération de grande envergure sous la bannière de l'UE. Mais pour le moment, c'est le seul centre d'opérations véritable de l'Union qui entretient des relations directes avec les gouvernements et les militaires des Etats membres. L'augmentation de ses effectifs, qui ne s'est pas encore concrétisée, serait assurément très utile pour la planification et la conduite des opérations de l'UE.

71. La Présidence française a adressé un document non officiel aux ministres des affaires étrangères et de la défense de l'Union proposant d'améliorer les capacités de planification des opérations de l'UE si cette augmentation n'a pas lieu<sup>38</sup>. Ces propositions ont essentiellement pour but une réorganisation du Secrétariat général du Conseil, associée à une fusion des Directions générales chargées des capacités de planification civile et militaire. Renforcer la planification et la conduite des opérations, soutient M. Olivier Jehin dans « *Europe Diplomatie et Défense* », pourrait aussi avoir un effet très positif sur le développement d'une coopération permanente entre les personnels diplomatiques, civils et militaires de l'Union<sup>39</sup>.

72. D'autres idées et initiatives ont été proposées en vue d'améliorer les trois options d'état-major d'opérations dont dispose actuellement l'UE. Il s'agit notamment :

- de recourir aux Accords Berlin plus dans le cadre de l'OTAN uniquement pour des opérations de grande envergure, le système s'étant révélé inefficace pour les opérations urgentes et de faible envergure ;
- d'exclure le recours au concept de nation cadre, qui met souvent du temps à se mettre en route, alors que la situation nécessite d'agir vite, comme c'est le cas pour la mise en oeuvre des Groupements tactiques, par exemple.

73. Le plaidoyer en faveur d'une structure permanente reste cependant l'un des plus logiques et des plus convaincants. Premièrement, les Etats participants affecteraient du personnel permanent à un état-major qui serait étoffé au cas par cas selon le nombre et l'ampleur des opérations menées simultanément. Deuxièmement, les coûts seraient partagés au sein de l'EMOPS/OHQ au lieu d'être à la charge de la nation cadre. Troisièmement, un état-major permanent « colocalisé » auprès des instances civiles et incluant la Cellule civilo-militaire aurait une capacité de planification et de conduite des opérations sans égale en Europe. Enfin, ce serait un pas de plus vers l'avènement d'une véritable culture stratégique et militaire européenne ; cela encouragerait une coopération plus étroite, en accroissant du même coup la confiance et en valorisant les opérations de l'UE non seulement en Europe, mais aussi dans le reste du monde.

74. On est encore loin toutefois de la réalisation de cet objectif : en effet, ces projets ont dû être suspendus en raison d'une forte opposition aux propositions faites récemment par la Présidence

<sup>38</sup> Europe Diplomatie et Défense, N° 169, 18 octobre 2008.

<sup>39</sup> Europe Diplomatie et Défense, No 147, 15 juillet 2008.

française de l'Union de créer un état-major commun de l'UE à Bruxelles, soulignée également par M. Hervé Morin, Ministre de la défense français, dans une interview donnée au *Financial Times*<sup>40</sup>. Une première mesure pourrait néanmoins être prise, qui irait dans ce sens : le renforcement et la réorganisation, au sein du Conseil européen, de la Direction générale VIII, chargée de la défense, et de la Direction générale IX, responsable de la gestion civile de crise, l'objectif majeur étant d'accroître la coopération et la communication entre les deux afin de rendre la planification opérationnelle plus rapide et plus efficace.

#### *VI. L'assistance mutuelle et la défense mutuelle*

75. On a beaucoup débattu la question de savoir si les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle contenues dans le Traité de Lisbonne pouvaient se comparer à l'engagement de défense mutuelle du Traité de Bruxelles modifié (TBM) de 1954 et si ce dernier avait toujours un rôle utile à jouer ou bien si ses dix Etats signataires pourraient décider de le dénoncer. Votre rapporteur a examiné par le menu ces questions et les dispositions pertinentes dans le rapport sur « La révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil »<sup>41</sup>, dans lequel l'Assemblée encourageait les gouvernements à exploiter à fond les possibilités offertes par le Protocole annexé au Traité de Lisbonne sur l'article 42 du Traité sur l'Union européenne qui invite l'UE, en collaboration avec l'UEO, « à élaborer des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles ».

76. Les opinions divergent : en Finlande par exemple, une étude menée récemment par la présidente de la Commission de défense, Mme Juha Korkeaoja, à propos de la rédaction d'un nouveau livre blanc de la défense, demandait au pays d'améliorer les capacités lui permettant de recevoir et de fournir une assistance militaire – sans que cela implique son adhésion à l'OTAN. Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité de Lisbonne sembleraient donc être jugées suffisantes et s'appliqueraient à la Finlande<sup>42</sup>.

77. En revanche, le Général Henri Bentégeat, Président du Comité militaire de l'UE (CMUE), a déclaré aux membres de l'Assemblée lors d'une réunion tenue à Bruxelles le 22 septembre 2008 que des questions telles que la défense antimissile n'étaient pas du ressort de la défense européenne, même si elles la concernaient indirectement compte tenu des conséquences probables pour les membres de l'UE. Les accords passés par deux pays (la République tchèque et la Pologne) avec les Etats-Unis sont, a-t-il dit, des choix de défense collective. Il a fait remarquer que si le Traité de Lisbonne comportait les premiers éléments d'une solidarité et d'une défense mutuelle entre les membres de l'Union, il stipulait par ailleurs que pour les 21 membres de l'UE qui font partie de l'OTAN, ces questions ressortissaient du cadre de l'Alliance. Mme Helga Schmid, du Conseil européen, a déclaré, lorsqu'elle s'est adressée à la Sous-commission sécurité et défense du Parlement européen le 13 novembre 2008, que le Traité de Lisbonne contenait une clause d'assistance mutuelle et de solidarité, en vertu de laquelle « en cas d'agression d'un Etat membre, les autres doivent faire le nécessaire pour l'aider ».

78. Votre rapporteur estime que même si la clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne présente l'avantage d'introduire cette notion et celle de solidarité dans le Traité de l'UE, elle ne constitue pas pour autant un équivalent de la clause de défense collective du Traité de Bruxelles modifié, qu'elle ne saurait remplacer.

#### *VII. Conclusions*

79. Une stratégie de sécurité et de défense commune à l'Europe doit viser avant tout à protéger les Etats membres de l'UE et leurs citoyens. Votre rapporteur s'est concentré sur quelques grands défis planétaires auxquels sont confrontés ces Etats aujourd'hui : il s'agit de risques directs pour leur sécurité, comme le terrorisme, de menaces qui ont des effets indirects mais graves sur la sécurité telles

<sup>40</sup> "Europe moves forward on common defence plans", *Financial Times*, 3 novembre 2008.

<sup>41</sup> Document 2000 de l'Assemblée, « La révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil », rapporteur M. Daniel Ducarme.

<sup>42</sup> « La dimension septentrionale de la sécurité européenne », rapporteur : Paul Wille et co-rapporteur : Odd Einar Dorum, Document 2016.

que le changement climatique, ou de celles, telle la crise financière, qui affectent les rouages des institutions et instruments mis en place pour les protéger.

80. L'Europe est confrontée à un autre défi, lié à son histoire marquée par la souveraineté, le pouvoir et la primauté de l'Etat-nation. Ces dernières années, chaque fois que les Etats membres ont dû affronter une crise d'importance, ils ont eu recours à une politique de repli sur soi, donnant la priorité aux intérêts nationaux par rapport aux intérêts européens. C'est presque devenu un schéma-type : en cas de crise, soit les Etats membres émettent des avis et ont des réactions qui divergent, soit ils ignorent l'Europe et font cavalier seul. L'UE a affiché ses divisions lors de la crise en Irak en 2003, lorsque certains membres se sont joints à la coalition des volontaires aux côtés des Etats-Unis, tandis que la majorité se prononçait contre. Un désaccord semblable s'est produit au sujet de l'indépendance du Kosovo, reconnue par certains mais pas encore par d'autres. Les opinions et les politiques ont à nouveau divergé récemment en ce qui concerne la crise financière, où l'Europe n'a pas agi d'un seul bloc, mais où les 27 Etats se sont efforcés en ordre dispersé de protéger leurs propres économies.

81. Le présent rapport ne visait pas à fournir la réponse sur ce qui, entre la politique européenne et les politiques nationales, est le plus efficace : selon les circonstances, l'une peut être plus adaptée que les autres. Toutefois, l'Union doit tenir compte, dans la formulation d'une stratégie de sécurité et de défense, du fait qu'il n'y a pas d'Etats-Unis d'Europe : il s'agit de l'alliance de 27 politiques étrangères et de 27 politiques de défense et stratégies de sécurité. Dans le même temps, lorsqu'il faut faire face aux menaces ou aux défis tels que les attaques terroristes contre des Etats membres ou déployer des troupes à l'étranger pour protéger les camps de réfugiés, elle ne doit pas oublier que les clés du succès sont la rapidité et l'efficacité : lorsque des vies sont en danger, l'heure n'est plus, pour les membres de l'Union, au repli sur soi ni aux tergiversations. L'UE doit alors faire la preuve de son unité contre les menaces planétaires ; si l'Europe parvient à parler d'une seule voix pour relever ces défis, elle augmentera son influence sur la scène internationale et se placera davantage sur un pied d'égalité vis-à-vis de l'OTAN et des Etats-Unis. C'est pour cette raison que l'UE doit tenir compte, dans sa stratégie de sécurité et de défense, des politiques nationales de ses membres, tout en insistant sur la nécessité, dans certains cas, de renoncer à certaines d'entre elles pour le bien de tous.

82. Approfondir le dialogue avec les membres élus des parlements nationaux, qui votent les budgets de défense ou les déploiements de troupes, permet d'enrichir l'expérience de l'UE et de rehausser sa valeur. Notre Assemblée est une instance spécialisée au sein de laquelle les parlementaires des 27 Etats, dont un certain nombre sont membres ou présidents de leurs commissions nationales de défense ou des affaires étrangères, peuvent échanger des vues sur leurs politiques de sécurité et de défense. Ce qui permet d'améliorer le suivi interparlementaire et la coopération, et de procéder à des échanges d'idées, de connaissances et d'expertise dont les membres peuvent faire profiter leurs pays, mais aussi qui peuvent être exportées à Bruxelles.

83. Selon Stephan Keukeleire, du Collège de l'Europe, « l'efficacité d'une politique étrangère reposera donc non pas tant sur l'aptitude des acteurs présents sur l'échiquier international à poursuivre des stratégies qui procurent des avantages directs et leur permettent de s'attaquer aux défis traditionnels tels qu'une crise diplomatique ou un conflit armé, mais à exercer une influence ou à définir des structures viables »<sup>43</sup>. L'UE doit donc rechercher des politiques portant sur le long terme, susceptibles de s'adapter aux différentes situations et dont les buts sont clairement définis : garantir la paix et la stabilité au sein de l'Union et aux alentours et lui permettre de réagir rapidement et efficacement aux différentes crises qui éclatent dans le monde, où elle est appelée à intervenir. Ces politiques ne peuvent être mises en oeuvre que par une Europe unie, non par une Europe dont les membres, ne voyant que leur avantage national, se replieraient sur eux-mêmes en cas de crise.

84. La puissance militaire de l'Europe aujourd'hui ne reflète pas les 207 milliards d'euros consacrés annuellement à la défense : si les crédits affectés aux politiques nationales et au maintien des troupes sont trop élevés, les sommes destinées à l'acquisition et à la recherche-développement sont trop faibles. Sur ce point notamment, certains des objectifs soulignés dans le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale pourraient aider la défense européenne à relever les défis auxquels elle

<sup>43</sup> Solana's security review should introduce "structural" foreign policy. Stephan Keukeleire. Europe's World. [www.europesworld.org](http://www.europesworld.org)

est confrontée. Le document ne part pas seulement du point de vue que la flexibilité, l'interopérabilité et la déployabilité sont les éléments clés de l'efficacité des opérations, il propose aussi de maintenir les dépenses de défense à 2 % environ du PIB en réduisant les personnels et en augmentant les équipements – en d'autres termes, il s'agit plutôt de savoir « comment » l'argent est dépensé que « combien » est dépensé.

85. La notion de Livre blanc européen sur la sécurité et la défense – rarement discutée aujourd'hui dans les milieux officiels de l'UE – est peut-être prématurée pour certains membres de l'Union. Mais une étude préliminaire qui, pour commencer, aborderait les questions sur lesquelles les Européens sont prêts à coopérer et doivent progresser si l'on veut renforcer la PESD tout en réduisant les coûts et les doubles emplois, comme il a été dit précédemment, irait dans la bonne direction. Ce document servirait de banc d'essai à l'UE en stimulant les débats et en mettant en évidence tous les arguments concernant la PESD et son développement ; ce serait un exercice pragmatique et utile, qui permettrait non seulement de forger un point de vue paneuropéen, mais aussi de déterminer si l'élaboration d'un livre blanc serait une option réaliste ou non.

86. Une fois de plus, il pourrait être bon que l'UE organise, en vue de l'élaboration d'un document de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, de type livre vert de la Commission, un large débat auquel participeraient les parlements nationaux et les instances qu'ils fréquentent pour examiner ces questions. L'AESD, qui jouit d'un niveau élevé d'expertise en matière de relations parlementaires et surtout de PESD, demeure une option parfaitement viable à cet égard. Sinon, un groupe de travail chargé d'analyser la sécurité et la défense européennes et d'y contribuer pourrait être créé au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes et communautaires des parlements de l'UE – mieux connue sous l'acronyme de COSAC – qui comprendrait l'AESD, le Parlement européen et les parlementaires nationaux qui siègent dans les commissions de défense et des affaires étrangères.

87. Une telle discussion devrait chercher en outre à améliorer l'information de l'opinion publique sur ces questions et à accroître la sensibilisation en matière de PESC et de PESD. Les sondages Eurobaromètre les plus récents ont fait état d'un soutien écrasant de l'opinion publique en faveur de la PESD. Selon une étude publiée en février 2007<sup>44</sup>, l'opinion publique européenne demeurerait très optimiste sur tout ce qui concerne cette politique. En moyenne, trois citoyens de l'UE sur quatre étaient favorables à une politique commune de sécurité et de défense. 75 % des citoyens de l'UE à 25 soutenaient la PESD, tandis que 68 % étaient favorables à une politique étrangère commune. Il est particulièrement significatif que ces chiffres élevés soient restés relativement stables (ils ne sont jamais tombés au-dessous de 60 %) dans tous les sondages Eurobaromètre réalisés depuis 1999, ce qui révèle non seulement que l'opinion publique suit les développements en matière de PESD, mais aussi que cette politique fonctionne et que le public la plébiscite. On ne peut toutefois pas compter automatiquement sur cette attitude favorable car le soutien de l'opinion tend à fléchir au moment où une décision doit être prise concernant les interventions militaires – une majorité écrasante souhaitant alors que ce soient les gouvernements nationaux qui se prononcent<sup>45</sup>.

88. Il importe en outre que la diplomatie publique soit plus efficace et plus étoffée en matière de sécurité et de défense européenne car ce sont surtout ces domaines qui sont passés au crible lorsque l'opinion est mal informée, ce qui peut avoir un impact important sur les politiques de l'UE dans d'autres domaines. Le rejet du Traité de Lisbonne lors du référendum irlandais en juin 2008 en est une illustration récente, puisque des termes tels que « clause d'assistance mutuelle » ont suscité la crainte qu'une « armée européenne » soit créée, ce qui a donné naissance à une inquiétude dénuée de fondement sur la neutralité de l'Irlande au sein de l'UE, qui a elle-même fait le lit du « non », ce camp ayant semblé plus convaincant aux électeurs.

89. Toutefois, les perspectives que l'Irlande ratifie le Traité de Lisbonne sont meilleures car la question retient davantage l'attention dans les différents pays et à Bruxelles, et les politiciens et les électeurs sont mieux informés. La Sous-commission sur l'avenir de l'Irlande dans l'Union européenne

<sup>44</sup> Le rôle de l'Union européenne dans les politiques de justice, liberté et sécurité – juin-juillet 2006, Eurobaromètre spécial 266/vague 65.4, février 2007. <http://ec.europa.eu>

<sup>45</sup> Eurobaromètre 146, l'opinion publique et la défense européenne, juillet 2001. <http://ec.europa.eu>

de l'Oireachtas (parlement irlandais) a publié un rapport évoquant la possibilité d'organiser un second référendum sur le Traité en 2009, vraisemblablement après les élections européennes de juin. Elle précise qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à un second référendum irlandais, mais la ratification par la seule voie parlementaire ne serait probablement pas possible sur le plan constitutionnel. Un sondage publié dans l'Irish Times le 17 novembre fait état d'un revirement chez les électeurs de ce pays : 43 % seraient désormais favorables au Traité, tandis que 39 % y seraient opposés et 18 % seraient sans opinion. Il leur a été demandé à l'occasion de ce sondage s'ils approuveraient un Traité modifié permettant à l'Irlande d'une part de conserver son commissaire, d'autre part de préserver sa neutralité et son droit de statuer sur des questions telles que l'interruption volontaire de grossesse ou la fiscalité.

## ANNEXE

*Recommandation n° 816<sup>46</sup>**sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité  
– réponse au rapport annuel du Conseil*

L'Assemblée,

- (i) *Estimant* que la Stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003, est un bon document qui fait autorité, notamment du fait qu'il est bref et lisible et qu'il constitue une référence décisive pour l'action extérieure de l'Union européenne, et en raison de l'accent qu'il met sur la gestion des crises et de son pouvoir de transformation ;
- (ii) *Soulignant* de nouveau le consensus profond qui lie les Etats membres de l'UE, reflété dans la Stratégie européenne de sécurité, à propos de leur ligne de conduite en matière de politique étrangère, qui s'appuie sur une panoplie d'instruments – l'aide, le commerce, la diplomatie et les moyens militaires ;
- (iii) *Confirmant* les objectifs visés par la Stratégie européenne de sécurité, qui invite l'Union européenne à être plus active, à développer ses capacités, à être plus cohérente et à coopérer avec ses partenaires ; *saluant* les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ces objectifs, mais *convaincue* qu'il faut aller plus loin compte tenu de l'évolution de l'environnement stratégique et de la complexité des défis à relever ;
- (iv) *Rappelant* que la Stratégie européenne de sécurité ne fournit aucune information sur les capacités civiles et militaires dont l'Union a besoin pour atteindre ses objectifs ;
- (v) *Consciente* que le poids démographique, économique et commercial de l'UE change et *convaincue* que seule une Europe plus active sur la scène internationale pourra compenser la perte d'influence qu'elle devrait subir sur le plan mondial ;
- (vi) *Saluant* la décision prise par le Conseil européen de lancer un nouvel examen de la Stratégie européenne de sécurité et *encourageant* le Haut représentant de l'UE et Secrétaire général de l'UEO Javier Solana à prendre l'initiative en vue de doter l'Union d'une stratégie en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense propre à relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle ;
- (vii) *Encourageant* le gouvernement français à soutenir le Haut représentant et Secrétaire général de l'UEO afin qu'il entreprenne un réexamen complet de la Stratégie européenne de sécurité en s'appuyant sur la double Présidence UE-UEO pour permettre un nouvel approfondissement et un élargissement du cadre stratégique de l'action à mener par l'Union en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense ;
- (viii) *Estimant* que le réexamen de la Stratégie européenne de sécurité n'est que le début d'une révision stratégique plus profonde qui doit être étayée par l'élaboration d'une sous-stratégie militaire précisant les moyens par lesquels l'UE entend atteindre ses objectifs, afin de permettre à ses Etats membres de parvenir à une planification mieux harmonisée de leurs capacités ;
- (ix) *Notant* que la Stratégie européenne de sécurité et les opérations civiles et militaires de l'UE, passées et en cours, ont permis de créer une culture stratégique collective spécifiquement européenne, perçue de plus en plus comme la marque distinctive de la politique étrangère de l'Europe et incitant des organisations internationales telles que l'OTAN, l'Union africaine et d'autres à adopter une partie de son discours, de ses méthodes et de ses structures ;
- (x) *Consciente* que l'action coercitive, le recours à la force armée et la défense collective constituent les domaines dans lesquels les disparités entre les cultures stratégiques des membres de l'UE sont les plus importantes et le consensus le plus difficile à obtenir, ce qui explique qu'il n'ait pas

---

<sup>46</sup> Adoptée par l'Assemblée le 3 juin 2008, au cours de sa 1<sup>ère</sup> séance plénière.

été possible d'incorporer dans le Traité de Lisbonne une obligation de défense mutuelle équivalente à celle contenue dans le Traité de Bruxelles modifié ;

(xi) *Notant* que la Stratégie européenne de sécurité et le Traité de Lisbonne ne contiennent aucune indication quant aux moyens de légitime défense auxquels il pourrait être nécessaire de recourir si la diplomatie, la non-prolifération, ainsi que la prévention et la gestion des conflits échouaient à assurer la paix et la stabilité ;

(xii) *Soulignant* qu'avec l'achèvement du processus de ratification du Traité de Lisbonne, la nomination des nouveaux dirigeants politiques de l'UE, les prochaines élections au Parlement européen et l'entrée en fonction d'un nouveau Président aux Etats-Unis, l'UE entre dans une phase de transition cruciale, qui sera décisive pour la poursuite du développement de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne ;

(xiii) *Estimant* que les compétences du nouveau Haut représentant (qui sera en même temps Vice-Président de la Commission européenne), soutenu par un nouveau Service européen pour l'action extérieure, rendront l'action extérieure de l'UE plus cohérente, tout en *rappelant* que certaines questions relatives au rôle de chacun des membres de la nouvelle direction politique de l'exécutif de l'UE doivent encore être éclaircies ;

(xiv) *Considérant* que les opérations civiles et militaires de l'Union, passées et en cours, sont riches d'enseignements et qu'il importe de s'en inspirer pour élaborer des propositions pertinentes et justifiées, dans le but de rendre la future politique de sécurité et de défense commune (PSDC) plus réactive ;

(xv) *Convaincue* que si elle veut être dynamique, l'UE doit poursuivre le développement de ses capacités de planification et de décision et avoir la possibilité de planifier à l'avance les opérations civiles et militaires sur une base permanente ;

(xvi) *Convaincue* que la coopération structurée permanente offre la possibilité de transformer en profondeur les capacités des Etats membres de l'UE en apportant des améliorations quantitatives et qualitatives ;

(xvii) *Convaincue* également que la coopération structurée permanente doit permettre d'établir une solidarité accrue entre les Etats membres en ce qui concerne leur participation aux opérations de PESD et le financement de celles-ci ;

(xviii) *Saluant* l'intention de la France de normaliser ses relations avec l'OTAN et *convaincue* qu'une telle initiative approfondira la coopération euro-atlantique, renforcera l'OTAN et la politique de sécurité et de défense commune et aidera à définir progressivement un partenariat stratégique mutuellement bénéfique entre l'UE et l'OTAN, contribuant ainsi à promouvoir les valeurs communes, à préserver le mode de vie de nos concitoyens et à protéger leur liberté ;

(xix) *Déplorant* que le déroulement d'un dialogue substantiel entre l'Union européenne et l'OTAN, allant au-delà des questions couvertes par les Accords Berlin Plus, continue de rencontrer des obstacles qui risquent de nuire à l'efficacité des opérations de l'UE et de l'OTAN dans les Balkans occidentaux et en Afghanistan, où les deux organisations travaillent côte à côte sans recourir à ces accords, alors qu'une coopération étroite entre elles s'avère indispensable tant sur le terrain qu'au niveau des états-majors ;

(xx) *Se félicitant* que, pour la première fois, les Etats-Unis soient sur le point de déployer des effectifs dans le cadre d'une opération de PESD, à savoir EULEX Kosovo ;

(xxi) *Rappelant* la complémentarité des compétences, constitutionnelles et basées sur des traités, des parlements nationaux, de l'Assemblée de l'UEO (instrument interparlementaire des parlements nationaux au niveau européen) et du Parlement européen dans les domaines de la sécurité et de la défense ;

(xxii) *Convaincue* que c'est la conjugaison des différentes formes de suivi parlementaire offertes par les parlements nationaux, l'Assemblée de l'UEO et le Parlement européen qui peut assurer le lien le

plus complet entre la démarche intergouvernementale et les citoyens de l'Europe et donner la plus grande légitimité démocratique aux opérations civiles et militaires ;

(xxiii) *Déplorant* la réticence actuelle du Parlement européen à coopérer avec l'Assemblée et à exploiter les possibilités offertes aux deux instances de se renforcer mutuellement en améliorant le suivi parlementaire des actions intergouvernementales dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense ;

(xxiv) *Constatant* un regain d'intérêt de l'opinion européenne pour les questions de sécurité au sens large, ainsi qu'une sensibilisation accrue à la corrélation entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, ce qui incite à réfléchir à l'emploi de capacités de PESD à l'appui des autres initiatives politiques de l'Union,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES ETATS DE L'UEO, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UE ET DE L'OTAN, A :

1. **Donner un caractère doctrinal au Traité de Lisbonne pour la politique européenne de sécurité et de défense** en se référant à l'article 21 du Traité en vue de donner une signification claire à la politique extérieure, de sécurité et de défense de l'Union européenne.

Afin d'assurer sa pleine lisibilité et la compréhension des peuples européens et de la communauté internationale, la politique européenne de sécurité et de défense et la Stratégie européenne de sécurité ont besoin d'une ligne claire qui précise la portée de leur intervention.

Les travaux futurs de l'Union doivent être articulés sur cette base en rappelant que la doctrine extérieure, de sécurité et de défense de l'Union est établie sur des principes fondamentaux dont l'objectif est de :

1.1. Viser à promouvoir la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international ;

1.2. Sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;

1.3. Préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale ;

1.4. Promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Dans ce cadre, il est opportun de :

1.5. Créer un groupe informel de pays de l'UE afin d'établir des relations de travail étroites entre ses membres et d'intensifier l'action des institutions européennes. Tous les Etats membres de l'Union doivent être invités à faire partie de ce groupe ;

1.6. Mandater le Haut représentant /Vice-président de la Commission de l'Union européenne pour l'élaboration d'ici le 15 juin 2009 d'un Livre blanc intitulé « Politique européenne extérieure, de sécurité et de défense : voies et moyens 2009-2019 », présentant l'ensemble argumenté des propositions d'actions communautaires en tenant compte de la stratégie budgétaire de l'Union. Le Livre blanc doit intégrer la dimension transversale de cette politique avec l'ensemble des secteurs concernés comme l'aide au développement, l'agriculture, le commerce international, l'industrie, l'énergie ;

1.7. Poursuivre le dialogue avec les parlements nationaux par la tenue de réunions régulières entre les commissions de l'Assemblée (compte tenu du potentiel offert par l'Assemblée en tant qu'instrument de dialogue interparlementaire sur la politique de sécurité et de défense commune) et les ambassadeurs du Conseil permanent de l'UEO et du Comité politique et de sécurité de l'UE, reconnaissant ainsi non seulement le rôle constitutionnel joué par les

parlementaires dans les parlements nationaux mais aussi leur fonction de relais auprès de l'opinion publique ;

1.8. Définir un cadre opérationnel de contrôle parlementaire tenant compte de l'évolution institutionnelle et dans une première phase, inclure dans les effectifs du Service européen pour l'action extérieure des fonctionnaires détachés des parlements nationaux, de l'Assemblée de l'UEO et du Parlement européen sachant répondre aux besoins spécifiques des parlements en assurant un service de liaison parlementaire ;

1.9. Réaliser un sondage d'opinion qualitatif de grande ampleur auprès des citoyens de l'UE, y compris ceux établis hors des pays de l'Union, concernant leurs préoccupations en matière de sécurité, le rôle joué par l'Union dans le monde et ce qu'ils attendent de la politique de sécurité et de défense commune.

2. **Concilier, dans la mise en oeuvre concrète et progressive de la PESD et de la SES, les dispositions d'« assistance mutuelle » du Traité de Lisbonne et la clause de « défense mutuelle » du Traité de Bruxelles modifié en donnant la primauté à la « défense mutuelle ».** Ce choix de méthode permet :

2.1. D'envisager l'extension de cette garantie de protection et d'intervention automatique, immédiate et préalablement organisée, de manière à assurer la sécurité des citoyens européens menacés, qu'ils vivent sur le territoire européen ou qu'ils soient établis hors de l'Union européenne ;

2.2. De mettre en oeuvre le Protocole sur la coopération entre l'Union européenne et l'UEO annexé au Traité de Lisbonne dans la mesure où l'engagement européen de défense collective contenu dans le Traité de Bruxelles modifié conserve toute son importance stratégique ;

2.3. De donner à la politique européenne de lutte contre le terrorisme les moyens opérationnels d'une action permanente et en temps réel ;

3. **Encourager le recours à la coopération structurée permanente** pour permettre à tous les Etats membres, de l'UEO immédiatement, et de l'Union européenne progressivement, de participer selon leurs capacités et de regrouper, en fonction des besoins, les efforts entrepris pour la sécurité et la défense.

Afin de mettre en mouvement ce choix stratégique dont la préoccupation devrait être au centre du rapport du Haut représentant de l'Union demandé par le Conseil européen du 14 décembre 2007, il convient :

3.1. De veiller à exploiter pleinement le potentiel offert par la coopération structurée permanente, tout en respectant le principe opérationnel selon lequel tous les membres sont libres d'y prendre part sous réserve qu'ils satisfassent aux conditions requises pour sa mise en oeuvre ;

3.2. De développer la capacité permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires, en veillant à la déployabilité rapide des forces d'intervention, tant sur le territoire de l'Union européenne qu'à l'extérieur ;

3.3. De recourir à cette coopération structurée permanente pour élaborer un système de financement permettant de répartir plus largement le coût des opérations entre tous les Etats membres qui soutiennent une opération de PESD, que ceux-ci fournissent ou non des effectifs militaires ou autres ;

3.4. D'élaborer une stratégie européenne de veille ayant la capacité d'intervention civile et militaire pour protéger, sauvegarder et si nécessaire évacuer des citoyens européens en danger, dans l'Union européenne et en dehors, cette force d'intervention pouvant être utilisée en cas de nécessité humanitaire au profit de toute population extérieure à l'Union européenne ;

3.5. De charger le Comité militaire de l'UE, en coopération avec l'Agence européenne de défense, d'une part d'élaborer une sous-stratégie militaire à la Stratégie européenne de

sécurité qui présenterait des scénarios d'interventions possibles de l'UE et expliciterait les capacités nécessaires, et d'autre part de lancer des programmes multi-annuels pour le développement des capacités militaires en s'appuyant sur ces scénarios ;

3.6. De créer un programme européen « Erasmus militaire » pour la formation et l'échange de membres des forces armées, afin de favoriser une meilleure connaissance des cultures militaires des Etats membres et de faciliter l'interopérabilité entre les forces armées européennes.

**4. Définir un partenariat clair entre l'UE et l'OTAN. Au moment où l'OTAN doit déterminer le contenu de son nouveau Concept stratégique, et compte tenu de la double appartenance de la majorité de ses membres, un contenu clair doit être donné à ce partenariat essentiel et l'Union européenne doit :**

4.1. Préciser la part d'autonomie, de liberté et de charges propres qu'elle entend assumer pour assurer sa sécurité et sa défense ;

4.2. Mettre en oeuvre une chaîne de commandement européenne disposant de l'ensemble des moyens permettant l'acquisition et la maîtrise de l'information et du renseignement afin de mesurer et d'apprécier librement et indépendamment toutes les situations de sécurité et de défense ;

4.3. Etablir un dialogue régulier et direct avec la nouvelle administration des Etats-Unis sur le développement futur de la PESD et la coopération avec l'OTAN, les problèmes sécuritaires actuels et les obstacles empêchant l'UE et l'OTAN de se saisir d'autres questions que celles qui ont trait aux opérations en cours au titre des Accords Berlin Plus ;

4.4. Chercher à approfondir la coopération avec la Russie sur les opérations de PESD en tenant compte des aspects spécifiques de la dimension Nord de sa politique de voisinage ;

4.5. Renforcer la coopération en matière de sécurité avec la Turquie, pays candidat à l'adhésion à l'UE qui a apporté un soutien et une contribution active au développement de la PESD, notamment en participant aux opérations de PESD ;

4.6. Décider de la finalité de sa présence en Afrique en partenariat avec l'Union africaine.

**5. Accélérer la mise en place d'un marché européen des équipements de défense ouvert et compétitif pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne en y incluant les initiatives de la Commission européenne.**

A cet effet, il convient :

5.1. D'envisager le lancement d'un programme-cadre 2009-2014 portant sur les équipements et technologies de défense pour faciliter la coopération dans ce domaine, permettant une meilleure interopérabilité des programmes nationaux d'armements et d'équipements ;

5.2. D'accélérer l'application des règles du marché unique européen et de la concurrence à ce secteur industriel ;

5.3. D'élaborer un concept d'opérationnalité spatiale pour la PESD avec l'utilisation des ressources et moyens spatiaux, nationaux et européens, existants et en cours de réalisation, en envisageant le développement de nouvelles capacités telles que l'alerte avancée spatiale, et en prévoyant la mise à disposition et le financement de l'accès sécurisé aux outils existants et à ceux, comme Galileo, en cours de réalisation.

## LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

### Président

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (Fed)

### Vice-présidents

M. Michael HANCOCK, MP (UK) (Lib)

M. Theodoros PANGALOS (GR) (Soc)

### Membres titulaires

M. Sergiu ANDON (RO)

M. José Luís ARNAUT (PT) (Fed)

M. John AUSTIN, MP (UK) (Soc)

Mme Anna BÉNAKI (GR) (Fed)

M. Dumitru BENTU (RO)

M. Mevlüt ÇAVUSOĞLU (TR) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

Mme Herta DÄUBLER-GMELIN, MdB (DE) (Soc)

M. Odd Einar DØRUM (NO) (Lib)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

Mme Josette DURRIEU (FR) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Piero FASSINO (IT) (Soc)

M. Dario FRANCESCHINI (IT) (Lib)

M. Zdenko FRANIC (HR)

M. Charles GOERENS (LU) (Lib)

M. Gerd HÖFFER, MdB (DE) (Soc)

M. Joachim HÖRSTER, MdB (DE) (Fed)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI)

M. David KAFKA (CZ) (Fed)

M. Jan KASAL (CZ) (Fed)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

Baroness KNIGHT OF COLLINGTREE (UK) (Fed)

M. Haluk KOC (TR)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

Mme Elzbieta KRUK (PL) (Fed)

M. Pavol KUBOVIC (SK) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI)

M. Hallgeir LANGELAND (NO) (Soc)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

M. René van der LINDEN (NL) (Fed)

M. Eduard LINTNER, MdB (DE) (Fed)

M. Juan Fernando LOPEZ AGUILAR (ES) (Soc)

M. Gennaro MALGIERI (IT)

M. Jenno MANNINGER (HU) (Fed)

M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)

Mme Laima MOGENIENĖ (LT)

M. Walter MURAUER (AT) (Fed)

M. Nicolae NEAGU (RO) (Fed)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (Fed)

M. Aleksandar NIKOLOSKI (MK) (Fed)

M. Rory O'HANLON (IE)

M. Remzi OSMAN (BG)

M. Aristotelis PAVLIDIS (GR) (Fed)

M. John PRESCOTT, MP (UK) (Soc)

M. Gabino PUCHE RODRÍGUEZ (ES) (Fed)

M. Frédéric REISS (FR) (Fed)

M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)

M. Ricardo RODRIGUES (PT) (Soc)

M. Vaclav ROUBICEK (CZ) (Fed)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

Mme Ana SANCHEZ HERNANDEZ (ES) (Soc)

M. Giacomo SANTINI (IT) (Fed)

M. André SCHNEIDER (FR) (Fed)

M. Janis STRAZDINS (LV)

M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)

M. Zoltán SZABÓ (HU)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

M. Luc VAN DEN BRANDE (BE) (Fed)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

M. Rudolf VIS, MP (UK) (Soc)

Mme Hanna ZDANOWSKA (PL) (Fed)

### Membres remplaçants

M. Adam ABRAMOWICZ (PL) (Fed)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Roberto ANTONIONE (IT) (Fed)

M. Ivo ATANASOV (BG) (Soc)

Mme Meritxell BATET LAMAÑA (ES) (Soc)

Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)

Mme Deborah BERGAMINI (IT) (Fed)

M. Jozef BURIAN (SK)

M. José CARRACAO GUTIERREZ (ES) (Soc)

M. Lorenzo CESA (IT) (Fed)

M. Evgeni CHACHEV (BG) (Fed)

M. James CLAPPISON, MP (UK) (Fed)

M. Nikolaos DENDIAS (GR) (Fed)

M. Detlef DZEMBRIK, MdB (DE) (Soc)

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Anke EYMER, MdB (DE) (Fed)

Mme Blanca FERNÁNDEZ-CAPEL (ES) (Fed)

Mme Sonia FERTUZINHOS (PT) (Soc)

M. Kenneth G. FORSLUND (SE)

M. Marcel GLESENER (LU) (Fed)

M. Peter GÖTZ, MdB (DE) (Fed)

Mme Arlette GROSSKOST (FR) (Fed)

Mme Corien W.A. JONKER (NL) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

M. Paul KEHOE (IE) (Fed)

Mme Birgen KELES (TR)

M. Radu LAMBRINO (RO) (Fed)

M. Jean-François LE GRAND (FR) (Fed)

Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)

M. François LONCLE (FR) (Soc)

M. Denis MacSHANE, MP (UK) (Soc)

M. Algimantas MATULEVICIUS (LT)

M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)

M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)

Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)

M. Maciej ORZECZOWSKI (PL) (Fed)

M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)

Mme Liljana POPOVSKA (MK)

M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)  
Mme Albertina SOLIANI (IT) (Lib)  
M. Radu TERINTE (RO)  
Lord TOMLINSON (UK) (Soc)  
M. Alexandru Valeriu UNGUREANU (RO)  
M. Miltiades VARVITSIOTIS (GR) (Fed)  
M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)  
M. Paul WILLE (BE) (Lib)  
M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

M. Ingo SCHMITT, MdB (DE) (Fed)  
M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)  
M. Bruno TOBBACK (BE) (Soc)  
Mme Özlem TURKONE (TR) (Fed)  
M. Karim VAN OVERMEIRE (BE) (ni)  
Mme Tanja VRBAT (HR)  
M. Robert WALTER, MP (UK) (Fed)  
Mme Betty WILLIAMS, MP (UK) (Soc)

**Secrétaire**

M. Michael HILGER (DE)

**Secrétaire adjoint**

M. Kostas PANAGIOTOPOULOS (GR)

**Assistante**

Mlle Isabel de TARAZONA (ES)