



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

DOCUMENT A/2000

3 juin 2008

CINQUANTE-QUATRIÈME SESSION

**La révision de la Stratégie européenne de sécurité
– Réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

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

CINQUANTE-QUATRIÈME SESSION

La révision de la Stratégie européenne de sécurité
- Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

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

La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT¹

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

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 816

sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

- I. Introduction
- II. SES : révision ou mise à jour ?
- III. Origine et limites de la SES
- IV. Quels objectifs pour la nouvelle SES ?
 1. La contribution de l'UE à la gouvernance mondiale en période de désordre mondial
 2. Une définition commune des intérêts européens ?
 3. La recherche de partenaires internationaux dans un environnement stratégique changeant
 4. Un nouveau partenariat entre l'UE et l'OTAN
- V. Les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne
 1. Eléments de stratégie incorporés dans le Traité de Lisbonne
 2. Le nouveau Président de l'Union et le nouveau Haut représentant
 3. Le Service européen pour l'action extérieure
 4. Assistance mutuelle et défense mutuelle
 5. La coopération renforcée et la coopération structurée permanente
 6. Nouvelles dispositions sur le contrôle parlementaire
- VI. Un Livre blanc pour l'UE ?
- VII. Conclusions

ANNEXE

Protocole (n° 11) sur l'Article 42 du Traité sur l'Union européenne

PROJET DE RECOMMANDATION

sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité – réponse au rapport annuel du Conseil

AMENDEMENT

¹ Adopté par la commission à l'unanimité le 6 mai 2008.

RECOMMANDATION N° 816²

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

² Adoptée par l'Assemblée le 3 juin 2008, au cours de sa 1^{ère} séance plénière.

- (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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

I. Introduction

1. Quatre ans après son adoption le 13 décembre 2003 par les Quinze, les membres du Conseil européen, désormais Vingt-Sept, sont convenus le 14 décembre 2007 que « la Stratégie européenne de sécurité (...) s'est révélée très utile » et qu'elle « fournit à l'Union le cadre approprié pour sa politique extérieure ».

2. Néanmoins, « à la lumière de toutes les évolutions qui ont eu lieu depuis, notamment l'expérience acquise dans le cadre des missions PESD », le Conseil a décidé d'inviter le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC, « en pleine association avec la Commission et en étroite coopération avec les Etats membres, à examiner la mise en oeuvre de cette stratégie en vue de proposer, pour que le Conseil européen les adopte en décembre 2008, des éléments qui permettront de l'améliorer et, au besoin, de la compléter ».³

II. SES : révision ou mise à jour ?

3. Il est important de noter que le mandat du Conseil évite soigneusement d'employer le mot « révision ». Les ambitions affichées précédemment par les gouvernements suédois, puis français, de *réviser* la Stratégie dans le but d'inscrire la sécurité et la défense en tête de l'agenda de la présidence française de l'UE au second semestre 2008 se sont heurtées à la réticence des autres gouvernements à procéder à une refonte complète d'un texte que, pour la plupart, ils n'estimaient pas urgent de mettre à jour, sans parler de le remplacer. Certains craignaient qu'un débat polémique sur l'orientation future de la politique de sécurité et de défense de l'Union ne vienne compliquer inutilement la ratification du Traité de Lisbonne. Dans les semaines qui ont précédé le Conseil européen de décembre 2007, le gouvernement français lui-même en est venu à craindre qu'une révision ait un effet contre-productif en revoyant à la baisse les ambitions de la Stratégie, au lieu de la renforcer.

4. C'est pourquoi le mandat s'attache à améliorer la mise en oeuvre de la Stratégie. Proposer des « éléments qui permettront de le compléter » semble presque une tâche secondaire. Il est désormais probable que la SES restera en l'état, mais qu'un autre document sera rédigé, qui fera le point sur les derniers développements et les analyses les plus récentes et définira des méthodes en vue d'améliorer la mise en oeuvre de la stratégie existante. Quoiqu'il en soit, l'existence de deux documents traitant de la vision stratégique de l'UE apparaîtra tôt ou tard comme une source de confusion et une véritable révision s'avérera inévitable. Celle-ci pourra être mise en chantier à l'achèvement de la phase de transition précédant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'application de ses nouvelles dispositions et la nomination de la nouvelle direction politique de l'exécutif européen.

5. Votre rapporteur estime que le texte existant est au demeurant un bon document, qui parle de lui-même, notamment parce qu'il est court et lisible, et fournit des orientations convaincantes pour l'action extérieure de l'Union. Sa force réside dans le lien qu'il établit entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, notamment pour ce qui concerne le terrorisme, les migrations et la criminalité organisée. La Stratégie attire également l'attention sur le lien entre sécurité et développement. Un de ses autres points forts réside dans le fait qu'elle combine les moyens civils et militaires de manière à utiliser toute la panoplie des instruments à la disposition de l'Union.

6. Mais la SES présente certaines faiblesses et souffre d'importantes omissions (par exemple le rôle des armes nucléaires et de l'espace dans la sécurité européenne). Le document doit aussi être amendé pour garder toute sa pertinence et rester en phase avec l'évolution récente. Le Ministre britannique des affaires européennes, Jim Murphy, a souligné par exemple, en réponse à une question posée par un parlementaire, le rôle de la pauvreté et des inégalités comme facteur d'insécurité et le fait que « l'importance du changement climatique sur la stabilité n'est pas prise en compte par la stratégie

³ Réunion du Conseil européen du 14 décembre 2007, Conclusions de la Présidence, paragraphe 90. www.consilium.europa.eu

actuelle ».⁴ Mme Cecilia Malmström, Ministre des affaires de l'UE de la Suède, estime quant à elle que la stratégie est « quelque peu datée » et qu'il faudrait profiter du réexamen de ce texte pour évaluer le fonctionnement d'instruments tels que les groupements tactiques ou étudier la manière dont on pourrait améliorer le partage des charges inhérentes aux opérations⁵.

7. Il ne suffira pas de compléter le texte par quelques chapitres sur des sujets de préoccupation plus récents tels que les changements climatiques, la sécurité énergétique ou la Russie et la Chine. La réévaluation de la SES doit également générer un débat sur des dossiers aussi importants que les intérêts de l'Union dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité et ses relations futures avec l'OTAN. Une visite récente des commissions de l'Assemblée à l'OTAN a révélé la persistance d'obstacles institutionnels qui paralysent la coopération entre les deux organisations, bien qu'elles soient largement composées des mêmes Etats membres.

8. Si les gouvernements des pays membres veulent que leurs citoyens continuent de penser que l'Union est utile pour leur sécurité, il faudra que la SES soit régulièrement réexaminée, mise à jour et, au besoin, révisée, de manière à ce que l'UE puisse rester à la hauteur des attentes du public en ce qui concerne son rôle de garant de leur sécurité. Parallèlement, il est nécessaire d'avoir une idée plus précise de ce que nos citoyens attendent de l'action extérieure de l'Union en général et de la PESD en particulier. C'est pourquoi André Dumoulin, de l'Ecole royale militaire de Belgique, a proposé de lancer un nouveau sondage « Eurobaromètre spécial défense »⁶, inspiré de l'Eurobaromètre 54 effectué en 2000, pour mieux comprendre comment nos concitoyens conçoivent les questions de sécurité et dans quelle mesure ils soutiennent l'évolution actuelle et future de la PESD.

9. Si nous voulons que la SES reste concise et lisible, il ne faut pas l'alourdir. Refondre dans un seul document tous les textes de l'UE à teneur stratégique (tels que la stratégie antiterroriste, la stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, etc.) pourrait aller à l'encontre du but recherché. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un cadre concis dans lequel puisse s'inscrire l'action de politique étrangère et de sécurité et non d'une énorme compilation de textes.

10. Après l'adoption du nouveau complément à la SES, l'étape suivante consistera à aligner sur celle-ci toutes les autres stratégies connexes.

11. Le rapport examinera également l'incidence des nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne sur la mise en oeuvre de la SES, posera la question de savoir s'il peut remplacer le Traité de Bruxelles modifié de 1954 et quelles perspectives il ouvre en ce qui concerne le suivi parlementaire de la future politique de sécurité et de défense commune (nouvelle appellation de la PESD dans le Traité de Lisbonne).

12. Toutes les références au Traité de Lisbonne dans le présent rapport renvoient à la *version consolidée* provisoire publiée par le Conseil de l'Union européenne le 15 avril 2008⁷.

13. Le mandat actuel du Conseil prévoit l'adoption de la nouvelle SES pour décembre 2008. Pour que les dispositions du Traité de Lisbonne, y compris la terminologie nouvelle, le rôle accru du Haut représentant et la création d'un Service européen pour l'action extérieure, soient pleinement intégrées dans le nouveau texte, il faudra d'abord mener à son terme la ratification du Traité. Il est donc probable que le Conseil européen approuvera un projet de document en décembre 2008, qui sera adopté officiellement dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

14. Pour le Haut représentant de l'UE et Secrétaire général de l'UEO Javier Solana, la rédaction d'un nouveau texte pourrait marquer sa dernière grande contribution au développement de la PESD. Il

⁴ Chambre des Lords, Commission de l'Union européenne, sous-commission C (Affaires étrangères, défense et politique de développement), mercredi 23 janvier 2008. La question avait été posée par Lord Bruce.

⁵ Déclaration prononcée à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, le 21 avril 2008.

⁶ Agence Europe, « Europe, Diplomatie et Défense », n° 97, 31 janvier 2008.

⁷ Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que leurs protocoles annexes, tels qu'ils résulteront des modifications introduites par le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne. Ce document contient aussi les déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne ; Document 6655/08, www.consilium.europa.eu

pourrait nourrir l'ambition de laisser à son successeur un socle doctrinal plus complet et de préparer l'Union à devenir de plus en plus un acteur mondial, et non celui qui paie la facture mondiale. Cependant, s'il cherchait à se faire nommer Haut représentant de l'Union à l'issue de la période intérimaire prévue par le Conseil⁸, il pourrait être moins enclin à choisir cette option, car il connaît le caractère sensible du sujet et sait qu'il a besoin aussi de l'appui des pays qui n'ont pas envie de voir l'UE devenir peu à peu une puissance à part entière. Notre Assemblée devra l'encourager à prendre les initiatives permettant à l'UE de se fixer des objectifs de politique étrangère et de sécurité qui soient à la hauteur des défis du XXI^e siècle.

15. En définitive, que l'UE veuille devenir une puissance ou non importe peu. Ce qui compte, c'est qu'elle soit assez puissante pour garantir la sécurité de ses citoyens et préserver leur mode de vie. La nouvelle SES devra donc se pencher sur les choix stratégiques à faire pour y parvenir.

III. Origine et limites de la SES

16. La SES, comme la plupart des textes stratégiques, est le fruit des circonstances qui prévalaient à l'époque de sa rédaction. Le 20 mars 2003, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont lancé des opérations militaires contre l'Irak. Cette initiative très controversée a suscité de fortes frictions dans les relations transatlantiques, les concepts de *guerre préventive* et de *changement de régime* appliqués par le gouvernement américain ayant été vivement contestés.

17. L'adoption de la SES au moment où le conflit irakien suscitait des tensions transatlantiques et intra-européennes a constitué une prouesse aux yeux de nombreux observateurs. En effet, en dépit de ces difficultés, le document va au-delà d'un consensus minimal et son adoption a montré au reste du monde que l'UE est capable de prendre des décisions, même en cas de désaccord profond entre ses membres. La Stratégie est en fait l'expression d'un consensus fondamental entre les Etats membres de l'UE, qui n'est pas seulement le fruit des circonstances qui prévalaient au moment de son adoption, mais a les racines sont beaucoup plus profondes.⁹

18. La SES énonce les menaces et risques principaux auxquels l'UE doit faire face (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux et criminalité organisée), cerne un certain nombre de défis (dépendance énergétique), définit trois grands objectifs stratégiques (parer aux menaces, construire la sécurité dans notre voisinage et promouvoir un multilatéralisme efficace) qu'elle se propose d'atteindre en formulant des priorités politiques (être plus actifs, développer nos capacités, être plus cohérents, coopérer avec nos partenaires).

19. D'aucuns soutiennent au contraire que la SES est trop générale et trop vague et que le rôle qu'elle assigne à l'UE dans le domaine de la sécurité mondiale est trop ambitieux et donc irréaliste. Ils en veulent pour preuve l'impact limité de l'UE sur les affaires de sécurité dans le monde et l'insuffisance des efforts de ses membres pour appliquer cette stratégie. Une autre critique formulée à son encontre est que les moyens mis à la disposition de la PESD sont dérisoires par rapport aux dépenses engagées par l'Union au titre de l'aide au développement ou aux coûts que les Etats membres sont prêts à supporter pour lutter contre les changements climatiques.¹⁰

20. Au moment où elle a été conçue, la SES n'avait pas pour seul objectif d'établir un concept stratégique pour la PESD. Il importait alors de souligner certains traits distinctifs qui caractérisaient une approche spécifiquement européenne de la politique étrangère et de sécurité. L'UE voulait affirmer son ambition de devenir un acteur mondial tout en exposant sa conception des relations internationales guidées essentiellement par des objectifs humanitaires, par opposition à l'idéologie unilatérale et interventionniste proposée par les forces néoconservatrices de Washington. En adoptant la formule « une Europe sûre dans un monde meilleur » comme leitmotiv de sa Stratégie, l'UE affirmait haut et fort qu'elle préférait propager la démocratie par la persuasion plutôt que par la force.

⁸ Déclaration 39 annexée au Traité de Lisbonne.

⁹ « The ABC of European Union Strategy : Ambition, Benchmark, Culture », Sven Biscop, Egmont Papers 16, Bruxelles, octobre 2007, page 10.

¹⁰ « The EU and a 'better world' : what role for the European Security and Defence Policy ? », Alyson Bailes, International Affairs 84 :1 (2008), page 118.

21. La contribution de l'UE à la gouvernance mondiale se veut constructive, fondée sur l'interaction avec les autres pays ; elle doit autant que possible prendre la forme de partenariats, en ne recourant à la force qu'en tout dernier ressort. Pour l'UE, même la lutte contre le terrorisme international reste une mission à mener avant tout à l'aide d'instruments non militaires.

22. Le leitmotiv de la SES donne également à entendre que l'UE est déterminée à assumer de plus grandes responsabilités pour la sécurité de ses citoyens, dans l'intérêt d'une « Europe sûre ». Toutefois, le texte n'aborde que superficiellement la question de la défense mutuelle et la PESD se limite à la gestion des crises. A l'époque, afficher plus ouvertement l'ambition de construire une défense européenne collective aurait semblé trop propice à semer la division, alors que la cohésion transatlantique était déjà mise à l'épreuve. Les limites imposées à la SES peuvent donc s'expliquer en partie par les circonstances particulières de son élaboration. Le processus de révision devrait fournir l'occasion de débattre dès maintenant des questions de défense mutuelle.

23. Le problème qui se pose en laissant la défense collective sous la seule responsabilité de l'OTAN, comme l'a fait remarquer Jean-Pierre Maulny devant les membres de la Commission politique de l'Assemblée, c'est que l'on donne l'impression que la PESD ne sert pas à protéger les citoyens européens. Et on ne peut, selon lui, contourner cet écueil en affirmant simplement que la PESD va désormais s'atteler à la lutte contre le terrorisme et les catastrophes naturelles et à la protection civile – questions qui, toutes, relèvent en fait de la sécurité intérieure.¹¹

24. D'où un certain manque de cohérence entre la vision proprement « européenne » de la politique étrangère et de l'emploi de la force dans les relations internationales telle que la définit la SES et le fait que les Etats membres de l'UE ont confié la responsabilité de leur défense à l'OTAN, plutôt que de l'assumer eux-mêmes. Or, la crédibilité de l'OTAN repose très largement sur les moyens militaires des Etats-Unis, par rapport auxquels les membres de l'UE ont réussi, par le biais de la SES, à prendre leurs distances.¹²

25. La SES est l'expression de la volonté de l'UE de se doter de capacités de décision et de planification autonomes, telle qu'elle avait été énoncée dans la Déclaration d'Helsinki en 1999, elle-même inspirée de l'accord de Saint-Malo conclu en 1998 entre la France et le Royaume-Uni. En conséquence, le Conseil européen a décidé également en décembre 2003 de créer une cellule de planification civilo-militaire en vue de développer une capacité de planification opérationnelle autonome. L'UE s'est donc détachée un peu plus de l'OTAN, puisqu'elle dépendait jusque-là de ses capacités de planification pour mettre en oeuvre ses missions militaires de PESD. Dix ans après Saint-Malo, il semble opportun de faire le point sur le chemin parcouru jusqu'ici et sur les aspects qui doivent encore être améliorés.

26. Aux yeux de votre rapporteur, les enseignements des opérations en cours et passées encouragent à poursuivre le développement des capacités européennes autonomes de planification et de conduite des opérations déjà prévu dans la Déclaration de Saint-Malo puis dans celles de l'UE sur la PESD. Le système actuel, selon lequel seuls cinq Etats membres, les nations cadres, fournissent les états-majors a montré ses limites en matière de réactivité, de rentabilité et de possibilités de participation pour les autres Etats membres.

27. Si les structures élaborées après les sommets de Cologne et d'Helsinki de 1999 ont fait leurs preuves, l'UE est encore loin de pouvoir conduire de manière vraiment autonome une opération de gestion de crise de quelque envergure. En particulier, le manque de moyens de renseignement est flagrant et constitue l'un des plus gros obstacles à la bonne mise en oeuvre de la SES.

28. Felipe Gonzalez, ex-Premier ministre espagnol et président du groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE, a déclaré que l'UE avait de moins en moins d'influence sur le plan géopolitique et il a mis l'accent sur « une surdépendance alarmante vis-à-vis de la technologie américaine », ajoutant que lors du conflit des Balkans, « 95% des renseignements reçus par les Européens provenaient des satellites américains ». Selon lui, l'Europe a manqué de vigilance et n'a pas compris l'importance de la

¹¹ Réunion du 17 mars 2008. Jean-Pierre Maulny est Directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), Paris.

¹² Alyson Bailes, page 119.

révolution technologique en cours.¹³ Le groupe de réflexion a également été mis sur pied par le Conseil européen le 14 décembre 2007 afin de compléter la mise à jour de la SES par un processus de réflexion plus large sur les questions stratégiques à long terme.

29. Cependant, le réexamen de la SES devrait déjà susciter des propositions en vue de mieux exploiter les capacités spatiales existantes à l'appui de la PESD – en particulier dans le domaine de la surveillance et des communications – et de les perfectionner.

IV. Quels objectifs pour la nouvelle SES ?

1. La contribution de l'UE à la gouvernance mondiale en période de désordre mondial

30. L'un des mérites du texte de 2003 a été de souligner la différence entre les principes directeurs de l'action extérieure de l'Union et ceux des Etats-Unis, tels qu'ils sont énoncés dans la Stratégie nationale de sécurité de 2002. Néanmoins, la similitude de l'analyse des risques et des menaces contenue dans la SES avec la position des Etats-Unis en la matière a aidé les Européens à convaincre Washington qu'ils partageaient en définitive la perception américaine de l'environnement stratégique mondial.

31. La SES de 2003 a montré au reste du monde que l'UE n'aspire pas à l'hégémonie ou à la domination, mais qu'elle se reconnaît la responsabilité de contribuer à la gouvernance mondiale.

32. Le processus de réexamen devrait indiquer plus clairement dans quelles limites l'UE compte assumer cette responsabilité et expliquer plus précisément quand, où, pourquoi et comment elle serait censée agir.

33. Pour Nicole Gnesotto, ancienne Directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, il est grand temps pour l'UE de clarifier « la finalité politique de la montée en puissance stratégique de l'Union ».¹⁴

34. Le nombre et l'envergure des opérations civiles et militaires de PESD se sont considérablement accrus depuis l'adoption de la SES et la liste des conflits dont l'UE pourrait s'occuper conformément aux objectifs de la stratégie devrait s'allonger. Cependant, même si les crises majeures entrent dans la catégorie des défis identifiés par la SES, elles ne font pas l'objet d'un suivi approprié. La SES donne même l'impression que l'on cherche à les esquiver, sous prétexte d'une préférence peu réaliste pour les solutions régionales. La crise humanitaire au Darfour ou la fragilité de l'Etat somalien en sont des illustrations.

35. Selon toute probabilité, les interventions à court terme ne suffiront plus pour remédier à une situation de crise donnée. Comme le montre l'exemple du Kosovo, l'UE doit se préparer à des engagements de longue durée qui ne se limiteront pas nécessairement à la périphérie des pays balkaniques de l'Union. En ce qui concerne les Balkans occidentaux, la perspective d'adhérer à l'Union risque de perdre rapidement de son attrait compte tenu de l'essoufflement croissant de l'élargissement. Le temps où l'UE pouvait s'offrir le luxe de choisir est peut-être également révolu. A l'avenir, de nouveaux problèmes de sécurité tels que l'environnement, l'énergie, l'émigration ou de nouvelles maladies pourraient bien l'obliger à intervenir.¹⁵

36. Parmi les zones d'intervention potentielles figurent la liste en suspens des « conflits gelés », y compris le processus de paix au Moyen-Orient. Si l'UE devait s'y atteler, elle montrerait rapidement les limites de sa capacité de transformation.

37. Le texte existant indique que des forces européennes ont été déployées dans des régions reculées telles que l'Afghanistan (introduction de la SES), mais omet de préciser que celles-ci sont engagées dans le cadre d'une mission de l'OTAN. Les Etats membres de l'UE constituent tous

¹³ *Financial Times*, 15 janvier 2008.

¹⁴ Agence Europe, « Europe, Diplomatie et Défense », N° 122, 17 avril 2008.

¹⁵ Antonio Missiroli, European Policy Centre, Bruxelles : « Revisiting the ESS – beyond 2008, and beyond ESDP », document inédit, avril 2008.

d'importants contributeurs à cette mission, mais le déploiement n'est pas à proprement parler une opération militaire de l'UE.

38. L'UE serait-elle disposée à déployer une opération militaire pour maintenir un minimum d'ordre dans un Pakistan qui s'achemine vers le chaos ou bien les opérations militaires d'envergure continueront-elles d'être mises en oeuvre par le truchement de l'OTAN ? L'UE sera-t-elle prête à assumer un part de responsabilité beaucoup plus importante pour la stabilité et la paix au Moyen-Orient qu'elle ne l'a fait jusqu'ici ?

39. Dans le contexte élargi de ce qui constitue aujourd'hui la sécurité, si un pays étranger était menacé d'une catastrophe écologique majeure, l'UE serait-elle prête à intervenir pour l'éviter ? Les membres de l'UE sont-ils disposés à s'engager dans des opérations militaires d'envergure sous la bannière de celle-ci ?

40. 21 Etats membres de l'UE sur 27 sont aussi membres de l'OTAN, ce qui leur offre la possibilité d'opérer aux côtés des Etats-Unis et de leurs imposantes capacités militaires. Il paraîtrait illusoire d'envisager que l'OTAN puisse ne pas jouer un rôle majeur dans la sécurité européenne, étant donné l'état des capacités européennes actuelles et le manque de cohésion constaté lorsqu'il s'agit de recourir à la force sous l'étendard de l'UE.

41. D'aucuns croient voir se dessiner une tendance à mener des opérations « côte à côte » – à l'instar de celles que poursuivent l'UE et l'OTAN au Kosovo et en Afghanistan. Mais une PESD qui exécute principalement des tâches qui sont en fait des missions civiles de l'OTAN ne peut être jugée satisfaisante.

2. Une définition commune des intérêts européens ?

42. La définition d'une politique européenne fondée sur des intérêts européens est une requête qui revient régulièrement. Les hésitations à procéder à un examen approfondi des intérêts de l'UE en matière de politique étrangère peuvent s'expliquer par l'histoire de l'Europe. Pendant des siècles, chaque gouvernement européen a déterminé ses activités de politique étrangère en fonction des intérêts et des activités des autres. Trop souvent, chacun cherchait à imposer sa loi aux autres.

43. Les intérêts sont différents parce que les Etats membres eux-mêmes sont différents. Ils se distinguent par leur taille, leur puissance économique et leur position géographique. Les intérêts nationaux divergents des membres de l'Union ont souvent imposé des contraintes à la PESD et continuent de poser un problème, notamment pour tout ce qui touche aux industries de défense nationales des Etats membres. Les difficultés à trouver un consensus sur un mandat commun pour les négociations avec la Russie sur un nouvel accord de partenariat sont un autre exemple de l'incidence que les intérêts nationaux peuvent avoir sur la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité.

44. Il est permis de penser que les intérêts des pays membres de l'UE resteront divergents, mais les gouvernements doivent néanmoins appliquer des politiques étrangères convergentes s'ils veulent que l'UE soit perçue comme une entité qui parle d'une seule voix et avance dans une seule et même direction.

45. Les intérêts communs de l'Europe en matière de sécurité ne sont pas simplement la synthèse des intérêts de chacun. Il convient de définir une véritable liste des intérêts vitaux qui aille au-delà des exemples tels que l'approvisionnement énergétique, l'accessibilité des routes commerciales, l'immigration et la lutte contre les nouvelles maladies. La réévaluation de la Stratégie européenne de sécurité doit être l'occasion d'envoyer au monde extérieur un message fort concernant les intérêts communs de tous les Etats membres.

3. La recherche de partenaires internationaux dans un environnement stratégique changeant

46. La poursuite de l'objectif stratégique consistant à oeuvrer à l'instauration d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace impose de tendre vers une meilleure coopération avec divers acteurs stratégiques pour qu'ils deviennent, dans la mesure du possible, des partenaires stratégiques.

47. La SES ne dit à peu près rien sur les relations de l'UE avec les grands pays tiers. Il semble que l'on n'ait pas vraiment su anticiper le retour de la Russie sur la scène mondiale, tandis que l'ascension de la Chine et les conséquences de son dynamisme économique pour la sécurité internationale ont été sous-estimées. Les arrangements de sécurité avec des partenaires traditionnels comme le Japon et le Canada ou avec de nouveaux pays comme le Brésil et l'Inde mériteraient d'être mieux définis. Enfin, le déclin de la *pax americana* à la suite des difficultés rencontrées en Irak doit faire l'objet d'une évaluation appropriée. Les Etats-Unis vont-ils continuer à jouer au rôle aussi important pour la sécurité mondiale et quels autres acteurs vont entrer en scène ?

48. La Stratégie devrait se prononcer de manière plus tranchée sur la volonté de l'UE de coopérer avec d'autres organisations régionales telles que l'Union africaine, et sur les modalités d'une telle coopération. Cette question est d'autant plus cruciale que des désengagements nationaux sont prévus en Afrique dans la perspective d'une présence et d'un soutien de l'Europe sur ce continent, dans le cadre d'un partenariat véritablement stratégique.

49. De nombreux observateurs estiment que le premier complément à apporter serait un chapitre sur la Russie. Cependant, étant donné les inquiétudes que nourrissent certains Etats membres de l'UE à l'égard de Moscou, l'examen de la SES pourrait une fois de plus être faussé, cette fois-ci en accordant une attention excessive à la Russie, notamment à sa politique énergétique très affirmée et à la posture de plus en plus engagée de sa diplomatie. Il n'empêche que, compte tenu de l'importance de ce pays et de sa proximité géographique, l'UE devra clarifier sa position à l'égard de son plus grand voisin, ne serait-ce que pour fixer quelques repères et indiquer au Kremlin les limites au-delà desquelles elle ne pourra pas se montrer compréhensive face aux sensibilités russes.

50. Il va de soi que les relations avec Moscou ont évolué depuis 2003 et que depuis les élargissements successifs de l'UE en 2004 et en 2005, les Etats membres ont des avis plus partagés que par le passé sur la position stratégique à adopter à l'égard de la Russie.

51. Celle-ci a toujours cherché à établir avec l'UE des relations paritaires et refuse par conséquent le partenariat proposé par l'Union au titre de sa politique individuelle de voisinage. Il est à espérer que les élections passées, la Russie pourra se montrer plus coopérative. Le discours prononcé par Sergei Ivanov, premier Vice-Premier ministre russe, à la Conférence de Munich sur la politique de sécurité¹⁶, tranche avec le ton agressif que le Président Poutine avait adopté l'année dernière dans la même enceinte. M. Ivanov a présenté à l'auditoire un projet crédible, quoique ambitieux, pour revitaliser l'économie de la Russie et lancer un programme de développement social destiné à hisser le pays au niveau des cinq plus grandes puissances économiques mondiales d'ici 2020. A Munich, M. Ivanov a reconnu que la Russie avait besoin de partenaires pour mener à bien cette entreprise. L'UE peut lui offrir le type de partenariat qu'elle recherche pour poursuivre avec succès sa transformation économique et politique depuis l'implosion de l'Union soviétique. L'UE doit manifester une plus grande volonté de s'ouvrir à l'interdépendance et à la réciprocité, et notamment de créer des possibilités d'investissement dans un plus large éventail de domaines, dont l'énergie. De même, il conviendrait d'étudier en détail la possibilité d'une coopération de la Russie aux opérations de PESD pour laquelle celle-ci a manifesté son intérêt.

4. Un nouveau partenariat entre l'UE et l'OTAN

52. Dans un discours¹⁷ prononcé récemment devant les membres du Press Club et les invités de la Chambre américaine de commerce de Paris, l'Ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, Mme Victoria Nuland, semble avoir ouvert en grand la porte à des relations moins complexes entre l'UE et l'OTAN. Si affirmer que « les Etats-Unis, l'OTAN et le monde démocratique ont besoin d'une capacité de défense européenne plus performante » n'avait rien de révolutionnaire, ce qui était nouveau, c'était l'absence de toute allusion au souci d'éviter une éventuelle duplication des structures existantes de l'OTAN.

53. Elle a mis l'accent, en revanche, sur la nécessité d'une « relation plus harmonieuse entre l'OTAN et l'UE », évoquant la possibilité de pouvoir « planifier et préparer des missions en tant que

¹⁶ 10 février 2008. www.securityconference.de

¹⁷ 22 février 2008. www.america.gov

membres d'une famille OTAN-UE ». Il ne s'agit pas, a-t-elle précisé, de fusionner les institutions ou les mandats ; bien au contraire, l'Europe doit avoir « un cadre où elle peut agir en toute indépendance » ; nous avons besoin d'une Europe capable et désireuse d'agir pour la défense de nos intérêts communs et de nos valeurs partagées ». L'OTAN et l'UE doivent apprendre à oeuvrer de concert tout en « préservant l'autonomie de chaque institution ». Invitée par un des participants à préciser si cela voulait dire que les Etats-Unis ne verraient plus d'objection à ce que les Européens se dotent de capacités autonomes de planification militaire opérationnelle, elle a déclaré que les Etats-Unis soutiendraient toute initiative allant dans le sens d'un effort militaire intégré plus substantiel. Pour le quotidien français *Le Monde*, c'était déjà l'amorce d'un nouveau « printemps transatlantique »¹⁸.

54. Ce changement d'humeur a-t-il un coût ? L'Ambassadeur Nuland a fourni deux précisions : d'une part, les efforts européens seront jugés à Washington à l'aune de l'augmentation des dépenses de défense ; d'autre part, c'est aux Européens « de faire fondre les glaciers du conflit gelé entre les deux institutions » – allusion aux difficultés institutionnelles entre l'OTAN et l'UE à propos du statut de Chypre. Elle a rappelé à ses auditeurs que la Turquie, partenaire qui contribue aux missions de l'UE et cherche à coopérer avec l'Agence européenne de défense, « devrait être bien accueillie, consultée et se voir offrir un accord de sécurité et des droits à la mesure de sa contribution et de son potentiel. A la suite de quoi, l'OTAN », a-t-elle estimé, « devra alors ouvrir complètement les portes du partenariat à Chypre et finaliser son accord de sécurité ». Cependant, la Turquie ne partage pas ce point de vue.

55. La Turquie fait valoir que la coopération entre les deux organisations est régie par le cadre existant, selon lequel seuls les Etats membres de l'UE qui sont aussi membres de l'OTAN ou parties au Partenariat pour la paix de l'OTAN et ont, par conséquent, conclu des accords de sécurité bilatéraux avec l'OTAN peuvent participer à cette coopération. Cet accord a pour effet de rendre impossible l'examen de dossiers autres que les questions relevant des Accords Berlin Plus lors des réunions OTAN-UE du fait que Chypre n'a pas signé les accords de sécurité nécessaires auprès de l'OTAN. L'UE ne peut, quant à elle, accepter qu'un de ses membres soit exclu des réunions entre les deux organisations. Les développements qui suivront l'élection d'un nouveau Président à Chypre permettront peut-être de débloquer la situation.

56. L'analyse stratégique faite par l'Ambassadeur Nuland est pertinente en ce sens que si l'Europe veut assumer sa juste part du fardeau de sa propre sécurité et de sa défense et participer à l'effort mondial pour maintenir la paix et la stabilité, elle a besoin d'admettre la Turquie dans son giron.

57. Plus récemment et en réponse à une autre question concernant la mise en place d'un état-major permanent de l'UE, le représentant des Etats-Unis auprès de l'OTAN a rendu publique une déclaration qui semble faire quelque peu machine arrière en donnant à entendre que « ce n'est pas l'existence d'un état-major, mais l'insuffisance des capacités qui pose problème »¹⁹. Il semble néanmoins que l'on s'achemine vers l'acceptation de capacités opérationnelles européennes autonomes. Le Général David Leakey (Royaume-Uni), Directeur de l'Etat-major de l'UE, a indiqué aux membres de l'Assemblée, lors du colloque organisé par celle-ci à Ljubljana, en Slovénie, le 4 mars 2008, que dans certaines situations, une intervention de l'UE est plus appropriée qu'une action de l'OTAN. Si les Accords Berlin Plus ont bien fonctionné dans les circonstances particulières de l'opération EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine, il est également utile de pouvoir recourir à une chaîne de commandement autonome « qui ne porte pas la marque de l'influence transatlantique ».²⁰

58. Pour Leo Michel, Directeur de recherche à la National Defence University de Washington et ancien Directeur de la politique de l'OTAN sous l'autorité du Secrétaire à la défense William Cohen (1997-2001), la politique des Etats-Unis à l'égard de l'UE a fini par admettre la réalité d'une PESD en expansion et renoue avec une attitude d'ouverture.²¹ Aujourd'hui, il y a de moins en moins d'objections « théologiques » aux capacités européennes de préplanification, notamment parce qu'il est évident que l'UE n'a pas l'intention de créer un second SHAPE. Il est également utile de rappeler à

¹⁸ Laurent Zecchini, 29 février 2008.

¹⁹ Agence Europe, « Europe, diplomatie et défense », n° 110, 8 mars 2008.

²⁰ Voir le compte rendu du colloque sur le site de l'Assemblée : www.assemblee-ueo.eu

²¹ S'exprimant à Paris, les 18 et 19 mars 2008. www.institute-thomas-more.org et www.centretransatlantique.fr

cet égard que la mission de PESD EULEX Kosovo va, pour la première fois, bénéficier d'une contribution américaine puisqu'une centaine d'instructeurs de police américains doivent y participer. Cette participation répond à une recommandation formulée par l'Assemblée en 2006.²²

59. Leo Michel explique que le gouvernement des Etats-Unis avait été « surpris » par l'accord franco-britannique de Saint-Malo en 1998 et que les commentaires de la Secrétaire d'Etat Madeleine Albright s'étaient résumés à un « triple non », une mauvaise entrée en matière qui avait indisposé tout le monde. Mais dès la réunion informelle des ministres de la défense de l'OTAN tenue à Birmingham en 2000, M. Cohen avait fait état d'une « vision plus positive des futures relations OTAN-UE », respectueuse de « l'autonomie et de l'intégrité de la prise des décisions dans les deux organisations, chacune traitant avec l'autre d'égale à égale ».²³ A l'époque, le Secrétaire à la défense des Etats-Unis avait également proposé d'adopter « une approche unitaire, cohérente et collaborative » vis-à-vis des capacités militaires, englobant tous les membres de l'UE et de l'OTAN, qu'il avait dénommée « Système de planification de la sécurité et de la défense européenne ».

60. Pour réviser la SES, les Etats membres de l'UE doivent définir leurs ambitions, notamment le degré d'autonomie auquel ils aspirent vis-à-vis de l'OTAN. La France a annoncé qu'elle envisageait un retour dans les structures de planification de défense et de commandement intégré de l'OTAN ; ce fait nouveau va s'avérer déterminant pour la clarification des positions des Etats membres. La dynamique créée par cette initiative de la France, ainsi que les négociations qu'elle a engagées avec les Etats-Unis et d'autres membres de l'OTAN pour définir les conditions de « l'étape finale »²⁴ d'un long cheminement pour réintégrer l'OTAN, ouvrent de larges perspectives pour la réforme de l'organisation même et de son partenariat stratégique avec l'UE. C'est une occasion à ne pas laisser passer.

61. La mise à jour de la Stratégie européenne de sécurité doit tenir compte des discussions en cours au sein de l'OTAN sur la révision du concept stratégique de l'Alliance. Ce dernier avait été adopté au sommet de Washington en 1999 et est donc antérieur non seulement aux événements du 11 septembre 2001, mais aussi à l'intervention de l'OTAN en Afghanistan.

62. Cependant, le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer estime que la réflexion sur le nouveau concept stratégique ne commencera que lors du sommet 2009 de l'Alliance, lorsque l'OTAN célébrera son 60^e anniversaire. Ce calendrier inciterait la nouvelle administration américaine à s'engager vis-à-vis de l'OTAN peu de temps après les élections présidentielles. Au récent Forum de Bruxelles²⁵, il a souligné la nécessité de définir un nouveau concept stratégique, notamment pour « des raisons de diplomatie publique », car « nos opinions ont eu du mal à suivre l'évolution de l'OTAN ». Ce qui est vrai pour l'OTAN l'est aussi, dans ce cas précis, pour l'UE. La difficulté de l'effort de diplomatie publique pour les deux organisations est de présenter le rôle complémentaire qu'elles jouent ensemble pour la sauvegarde des intérêts de sécurité de nos pays.

63. Selon lui, le nouveau concept devra redéfinir le sens de la défense collective et de la solidarité alliée par rapport au nouvel environnement sécuritaire et examiner les capacités supplémentaires nécessaires pour se protéger contre les risques de type nouveau tels que la prolifération des missiles ou les menaces contre les infrastructures énergétiques essentielles. Ce nouveau concept devra également se concentrer sur la coordination civilo-militaire et sur les relations de l'OTAN avec les partenaires internationaux en matière de gestion des crises, dont les ONG. Il préconise en outre une institutionnalisation plus poussée de la coopération avec l'ONU et l'UE au niveau stratégique et une coopération plus structurée avec les « partenaires mondiaux ». Il estime nécessaire de rechercher davantage de synergies entre l'OTAN et l'UE, d'accroître la mutualisation des capacités et de mieux

²² « L'OTAN : transformation et partenariat stratégique avec l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil » rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Charles Goerens, rapporteur (Luxembourg, Groupe libéral), Document 1951.

²³ www.defenselink.mil

²⁴ Dominique David, « Überfällig oder unnötig ? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO ». DGAP Analyse, mars 2008 n° 2. www.dgap.org. Une version révisée de cet article sera publiée dans le numéro de juin 2008 de Politique Etrangère, Paris.

²⁵ 15 mars 2008. www.brusselforum.org

harmoniser les structures et les méthodes de formation. S'agissant de l'élargissement futur de l'OTAN, il considère que le nouveau concept doit être clair quant aux conditions requises pour l'adhésion à l'Alliance. « Cette vocation à élargir l'espace démocratique européen (...) restera un élément essentiel de la raison d'être de l'OTAN ».

64. Il espère que le sommet anniversaire adoptera un document concis, « dépourvu de tout détail technique », qui énoncera les paramètres du nouveau concept stratégique. Ce document devrait prendre la forme d'une « Charte atlantique » réaffirmant les valeurs que l'Alliance s'efforce de promouvoir et est prête à défendre, démarche qui « renforcerait notre détermination commune ». Cette idée a été adoptée dans son principe dans la Déclaration du sommet de Bucarest, dans laquelle les membres de l'OTAN annoncent qu'une « Déclaration sur la sécurité de l'Alliance » sera rendue publique en 2009.

65. Votre rapporteur estime pour sa part que des consultations étroites entre les deux organisations seront essentielles pour s'assurer de la complémentarité des différents documents stratégiques. Cela pourrait même conduire à la formulation d'une « Charte euro-atlantique » jetant les bases d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'OTAN.

V. Les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne

1. Eléments de stratégie incorporés dans le Traité de Lisbonne

66. Les dispositions du Traité de Lisbonne concernant la politique étrangère, de sécurité et de défense contribuent également à définir l'action extérieure de l'Union et présentent par conséquent une valeur stratégique. Elles constituent en effet la déclaration la plus récente des Vingt-Sept indiquant ce qu'ils entendent réaliser ensemble dans ce domaine²⁶.

67. L'Article 21 (1) stipule que l'action extérieure de l'UE « vise 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 ». Le paragraphe 2 de cet article donne une liste exhaustive des objectifs poursuivis par les « politiques communes » et les « actions » de l'UE ; citons notamment : « de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité », « de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale » et « de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale ».

68. Le Traité de Lisbonne apporte un certain nombre de clarifications, de développements et d'innovations qui visent à consolider la politique étrangère, de sécurité et de défense commune et qui sont importants pour la mise en oeuvre de la Stratégie. En revanche, il introduit de nouvelles ambiguïtés. Par exemple, il laisse dans le flou les compétences et les attributions du nouveau Président du Conseil, du nouveau Haut représentant/Vice-président de la Commission et du Président de la Commission et ne définit pas précisément la portée des nouvelles clauses d'assistance mutuelle et de solidarité, ni celle des dispositions relatives à la coopération renforcée et à la coopération structurée permanente dans le domaine de la sécurité et de la défense.

69. Lors de la réunion du 25 février 2008 entre les commissions de l'Assemblée et les Ambassadeurs représentant les Etats membres au Conseil permanent de l'UEO et au Comité politique et de sécurité de l'UE, les représentants des gouvernements étaient manifestement réticents à livrer une interprétation des nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne. La raison invoquée était que les divergences existantes quant à la portée de certaines dispositions du Traité pourraient perturber le processus de ratification.

70. Ceci veut dire que, bien que l'on ait réussi à préserver les dispositions pertinentes du défunt Traité constitutionnel en les incorporant au Traité de Lisbonne, de profondes divergences subsistent, au-delà des apparences, sur leur mise en oeuvre.

²⁶ Un document d'information disponible auprès du Secrétariat de l'Assemblée réunit les extraits du Traité de Lisbonne traitant de la PESD ; info@assembly.wcu.int

71. Les gouvernements s'appliquent actuellement à mieux définir le rôle du nouvel exécutif de l'UE et ses relations avec le gouvernement de la présidence tournante. Un point particulièrement obscur est la place que le Premier ministre du pays exerçant la présidence occupe dans la structure du nouvel exécutif. Pour *The Economist*, cette omission pourrait constituer un défaut majeur, empêchant les dirigeants politiques des pays exerçant la présidence tournante de s'investir pleinement dans les affaires de l'UE.²⁷ Et ce qui est peut-être pire, il est à craindre que la structure actuelle n'exposant pas suffisamment les Chefs de gouvernement à la nécessité de faire des compromis, ceux-ci fassent passer les priorités nationales avant celles de l'Europe.

2. Le nouveau Président de l'Union et le nouveau Haut représentant

72. La transformation de la charge de « Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune » en « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (Articles 18 et 27) est censée apporter une plus grande cohérence à la politique étrangère, mais elle introduit également des ambiguïtés. Certes, le rôle du Haut représentant a été renforcé puisqu'il est désormais également Vice-président de la Commission, ce qui permettra une coordination plus efficace. En revanche, si le rôle du Haut représentant a été renforcé, il a en fait repris le droit d'initiative dans le domaine des affaires étrangères à la Commission, qui en est désormais dépourvue.

73. Le fait que le Haut représentant soit choisi par le Conseil européen lui confère une légitimité qui le place au-dessus des autres commissaires et en fait le premier parmi les pairs. Mais pourra-t-il transformer immédiatement les rapports de force actuels entre les différentes directions de la Commission ? Ce qui serait particulièrement important pour accroître la cohérence entre les divers instruments de la politique extérieure. Selon Antonio Missiroli du European Policy Centre de Bruxelles²⁸, le Haut représentant aura plus de chances d'y parvenir dans le domaine de l'aide au développement que dans celui de la politique commerciale, où la tâche sera difficile.

74. Une certaine ambiguïté demeure sur la question de savoir jusqu'à quel point les Etats membres sont prêts à s'engager sur la voie d'une politique véritablement commune. Les gouvernements de l'UE ont publié des déclarations qui limitent clairement la valeur de ce que le Traité de Lisbonne définit comme la politique étrangère et de sécurité commune. Ils soulignent en effet dans la Déclaration 14 que « les dispositions portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour ce qui est du Haut représentant de l'Union (...) ainsi que du Service pour l'action extérieure, n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque Etat membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère ». De manière générale, on constate un renforcement de la composante intergouvernementale dans le Traité de Lisbonne, qui pose la question de savoir si les gouvernements veulent réellement une politique commune digne de ce nom.

75. Reste également à savoir comment se fera le partage des responsabilités entre le Haut représentant et le nouveau Président permanent du Conseil de l'Union et comment ils démèleront l'écheveau de leurs compétences. Le Président de l'Union s'inspirera-t-il du modèle allemand, autrement dit, sera-t-il largement dépourvu de pouvoirs et investi principalement d'une fonction représentative (Président de l'Europe), ou jouera-t-il au contraire un rôle comparable à celui du Président français (Président du Conseil européen) ? Le seul pouvoir réel du Président est de fixer l'ordre du jour des réunions du Conseil. On peut en déduire, en toute logique, que son rôle ne se limite pas à assurer la présidence de ces réunions. Or, il est dit à l'Article 15 (6) qu'il « assure, à son niveau..., la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune », mais cela ne peut concerner que les réunions bilatérales et les sommets fermés au Haut représentant (par exemple le G8), où le Président du Conseil peut représenter seul l'Union.

76. Selon Antonio Missiroli,²⁹ il est probable que ce soit la personnalité qui crée les compétences et non l'inverse. Ce qui signifierait que la fonction réelle du titulaire du poste dépendrait davantage du choix que fera le Conseil parmi les candidats en lice que des dispositions du Traité de Lisbonne. Ce

²⁷ « The parable of the presidents – The Lisbon Treaty leaves Europe with a plethora of presidents », 13 mars 2008.

²⁸ Lors d'un entretien avec votre rapporteur le 8 avril 2008.

²⁹ Intervention lors d'un atelier du PE sur « l'impact du Traité de Lisbonne sur la PESD », 11 février 2008.

dernier établit une nette distinction entre la *représentation* (Président, Article 15 (6)) d'une part, et la *conduite* d'un dialogue politique avec des tiers et *l'expression* de la position de l'Union dans les instances internationales (Haut représentant, Article 27 (2)), de l'autre. Cependant, il est également clair que la fonction exécutive du Haut représentant sera soumise aux directives politiques fournies par le Conseil présidé par le Président de l'Union et que ce dernier ne pourra élargir le champ de ses compétences que dans la mesure où les Etats membres lui permettront de prendre des initiatives. Il devra être à même de rapprocher les différentes institutions, y compris le Parlement européen.

3. Le Service européen pour l'action extérieure

77. Le nouveau Service européen pour l'action extérieure constitue une innovation majeure par rapport aux traités précédents et un élément essentiel de l'objectif du Traité de Lisbonne de consolider la position du nouveau Haut représentant, dont il fait de facto le Ministre des affaires étrangères de l'Europe, sans le déclarer comme tel. Ainsi s'exprime clairement le souhait des Etats membres d'investir davantage de ressources dans leur politique étrangère commune.

78. Il intégrera dans ses effectifs du personnel détaché des parlements nationaux et du Parlement européen. Les fonctionnaires rompus au travail parlementaire peuvent répondre aux besoins spécifiques des parlements dans les différents pays hôtes et assurer un service de liaison avec les parlements nationaux et le PE.

79. Le personnel disposant d'une expérience parlementaire jouera donc un rôle de plus en plus important à mesure que se développera la dimension parlementaire de la PESD.

4. Assistance mutuelle et défense mutuelle

80. Tandis que la ratification du Traité de Lisbonne (TL) se poursuit, un débat s'est ouvert sur la question de savoir si les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle qu'il contient sont équivalentes à l'obligation de défense mutuelle inscrite dans le Traité de Bruxelles modifié de 1954 (TBM).

81. Pour ceux qui jugent équivalentes les dispositions des deux traités, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (dont la ratification doit être achevée d'ici au 1^{er} janvier 2009), celui-ci pourrait remplacer le Traité de Bruxelles modifié qui pourrait alors être dénoncé par ses dix Etats signataires (qui sont tous membres de l'UE). Les gouvernements pourraient alors annoncer au grand public que la ratification du Traité de Lisbonne a permis de réduire le nombre des institutions européennes en mettant fin à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), à sa clause de défense collective et à son Assemblée. C'est le scénario récemment esquissé par Andrew Duff, rapporteur sur le Traité de Lisbonne pour la Commission des affaires étrangères du Parlement européen.³⁰

82. Que disent la clause de solidarité et la clause d'assistance mutuelle et quels domaines de la sécurité et de la défense des Etats membres recouvrent-elles ?

83. La « *clause de solidarité* » (Article 222 (TL)) oblige les Etats membres à se soutenir mutuellement en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe. Ce soutien peut également impliquer le recours à des « moyens militaires ». Il n'y a là aucune automaticité et la nature précise de l'assistance offerte est laissée à la discrétion des Etats membres.³¹ L'idée contenue dans la clause de solidarité est d'autoriser l'usage des moyens militaires pour faire face aux conséquences d'un attentat terroriste ou d'une catastrophe à grande échelle, auxquels cas un Etat membre qui tenterait de réagir seul serait débordé par l'ampleur de la tâche. Par conséquent, la clause de solidarité n'a pas pour objet de recourir à la force militaire pour traquer les terroristes, mais pour aider un pays victime d'une attaque terroriste biologique ou radiologique à faire face aux conséquences d'un tel fléau (contamination du pays et de la population, maintien ou rétablissement de l'ordre public, etc.).

84. La *clause d'assistance mutuelle*, qui (contrairement à la clause de solidarité) n'est pas identifiée comme telle dans le Traité mais est dissimulée dans le paragraphe 7 de l'Article 42, demande aux Etats membres de l'UE de prêter « aide et assistance » à celui d'entre eux qui serait victime « d'une

³⁰ Atelier de la Sous-commission Sécurité et défense sur « l'impact du Traité de Lisbonne sur la sécurité et la défense européennes », Bruxelles, 11 février 2008.

³¹ Déclaration n° 8 du Conseil européen, CIG 2007, 5 octobre 2007.

agression armée sur son territoire ». S'ils sont exhortés à utiliser « tous les moyens en leur pouvoir », l'assistance par des moyens militaires n'est pas mentionnée expressément. Il y a donc une différence entre une clause d'assistance mutuelle (UE) et une clause de défense mutuelle (OTAN, UEO), dans laquelle les moyens militaires sont mentionnés explicitement. De surcroît, cette disposition régissant l'obligation d'aide et d'assistance est immédiatement assortie d'une réserve et limitée dans sa portée par la phrase qui suit et par le second paragraphe de l'Article 42 (7) qui stipule que « cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres » (c'est-à-dire les membres de l'UE non membres de l'OTAN) et que l'OTAN « reste, pour les Etats de l'UE qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre ».

85. La clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne ne fait donc que rappeler l'engagement transatlantique de défense mutuelle souscrit par les membres européens de l'OTAN sans donner à l'UE le moindre rôle dans sa mise en oeuvre. Cela veut dire concrètement qu'en cas d'attaque armée dirigée contre l'un d'entre eux, les membres de l'UE faisant partie de l'OTAN ne convoqueront pas le Conseil européen mais le Conseil de l'Atlantique nord. Pour les Etats membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'OTAN, la deuxième phrase de l'Article 42 (7) précise que leur tradition de neutralité ou de non-alignement n'est pas remise en question.

86. En revanche, la *clause de défense mutuelle* du *Traité de Bruxelles modifié* énonce clairement que si un Etat membre est l'objet d'une agression, les autres « lui porteront aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres ». De plus, le TBM est étayé par une ample stratégie et une doctrine très fournie (la Plate-forme de La Haye, Un concept européen commun en matière de sécurité),³² qui non seulement ont abouti à une analyse européenne commune des risques et des menaces mais couvrent aussi le rôle de la force de dissuasion nucléaire pour la sécurité de tous les Etats membres de l'UEO. A l'inverse, la Stratégie européenne de sécurité (2003) ne contient aucune analyse de la dissuasion nucléaire, et passe donc sous silence un élément crucial de la défense mutuelle au sein de l'OTAN et de l'UEO.

87. En ce qui concerne le rôle de l'OTAN, le TBM stipule que « dans l'exécution du Traité », les membres de l'UEO « coopéreront étroitement avec l'OTAN ». La référence à l'OTAN renforce ici l'engagement européen, alors que dans le Traité de Lisbonne, la même référence à l'OTAN tend à l'affaiblir. Un parallélisme hautement symbolique est également établi entre la numérotation des clauses de défense mutuelle du TBM (Article V) et du Traité de l'Atlantique nord (Article 5).

88. La clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne ne constitue donc pas l'équivalent de la clause de défense collective du Traité de Bruxelles modifié et ne saurait la remplacer. Néanmoins, elle a le mérite d'introduire l'idée d'assistance mutuelle et de solidarité dans le Traité de l'UE.

89. Les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle couvrent à elles deux l'éventail complet des situations dans lesquelles les Etats membres de l'UE peuvent se demander mutuellement assistance³³, mais excluent la notion traditionnelle de défense collective, au motif que l'hétérogénéité de l'UE ne permet pas de formuler clairement une obligation de défense mutuelle. Une note d'information du Service politique du Parlement européen explique que le texte de la clause d'assistance mutuelle devait satisfaire trois groupes d'Etats : ceux qui voulaient une obligation de défense mutuelle, ceux qui voulaient protéger leur tradition neutraliste et ceux qui voulaient s'assurer que cette clause ne porte pas préjudice à l'OTAN.³⁴ Résultat : le texte présente des similitudes avec l'Article V du TBM, mais n'a pas la même signification et introduit d'importantes réserves et limitations, qui font disparaître l'esprit de défense collective.

90. La clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne laisse certes entrevoir la possibilité pour l'avenir de construire une structure de défense européenne, en conférant un début de légitimité

³² « Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité », La Haye, 27 octobre 1987 et « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO », Madrid, 14 novembre 1995. Ces deux textes sont disponibles dans la section « Textes fondamentaux » du site internet de l'UEO. www.weu.int

³³ Christian Mölling, « ESDP after Lisbon : More coherent and capable ? », CSS Analyses in Security Policy, Vol.3 N° 28, février 2008.

³⁴ Gerrard Quille, « The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP », Parlement européen, Direction générale des politiques extérieures de l'Union, février 2008.

politique à une telle entreprise. Néanmoins, les obstacles qui se dressent sur le chemin d'une défense européenne commune sont plus difficiles à surmonter avec le Traité de Lisbonne qu'ils ne l'étaient avec le Traité de Nice. C'est désormais à *l'unanimité* que le Conseil devra décider d'établir une défense commune (Article 42 (2)). Etant donné la diversité des positions entre un nombre croissant de membres de l'UE, il y a peu de chances que l'Union parvienne dans un avenir proche à un consensus sur l'instauration d'une défense commune. Afin de préparer le terrain avant la tenue du seul et unique référendum sur le Traité de Lisbonne qui soit prévu dans un Etat membre, le gouvernement irlandais a approuvé récemment une loi d'inconstitutionnalité qui empêche l'Irlande de participer à la défense commune. Selon le Premier ministre irlandais, M. Bertie Ahern, « le projet de loi stipule de manière explicite que nous ne pouvons pas nous joindre à une défense commune de l'UE ». ³⁵

91. Quoi qu'il en soit, l'intention des auteurs du Traité de Lisbonne n'est en aucun cas de faire de l'UE une alliance militaire veillant sur la défense collective de ses membres. Dans le Traité comme dans la SES, le centre de gravité de l'UE en matière de sécurité est la gestion des crises, dans les limites fixées par les missions de Petersberg.

92. Cela veut dire également que le transfert des fonctions de l'UEO à l'UE est toujours incomplet et que l'intégration du Traité de Bruxelles modifié reste à faire dans le cadre d'une future réforme du Traité sur l'Union européenne. Cet état de fait implique un accord UEO-UE permettant de mettre en oeuvre un processus approprié de prise de décision et de suivi.

93. Notre Assemblée doit encourager les gouvernements à exploiter à fond les possibilités offertes par le Protocole N° 11 « sur l'Article 42 du Traité sur l'Union européenne » annexé au Traité de Lisbonne, qui invite l'UE, en collaboration avec l'UEO, à « élaborer des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles » ³⁶. Ces arrangements doivent couvrir l'engagement inconditionnel de défense collective contenu dans le Traité de Bruxelles modifié, toujours valide, l'acquis stratégique du groupe élargi des pays participants dans le cadre de l'UEO et le potentiel de l'Assemblée comme modèle du dialogue interparlementaire prévu pour la politique de sécurité et de défense commune.

5. La coopération renforcée et la coopération structurée permanente

94. Un autre exemple d'innovation qui est source d'ambiguïté nous est fourni par les dispositions sur la coopération renforcée et la coopération structurée permanente qui permettent aux membres de l'Union les plus déterminés d'aller de l'avant et d'établir une coopération approfondie entre eux.

95. Le Traité de Lisbonne abolit les anciennes limites que le Traité d'Amsterdam avait imposées au mécanisme de la coopération renforcée et que le Traité de Nice avait partiellement levées. Ce dernier excluait toujours la coopération renforcée pour « les questions ayant des implications militaires ou de défense » (Article 27B TUE). Or, aucune coopération renforcée n'a jamais été établie et les conditions fixées à l'Article 20 du Traité de Lisbonne font douter qu'il puisse réellement permettre à un groupe d'au moins neuf Etats membres de « favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration ». Ce mécanisme est considéré par le Traité comme utilisable « en dernier ressort » (Article 20 (2)), lorsque le Conseil « établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble ». Il pourrait également être utilisé par les Etats membres qui voudraient aller de l'avant et faire pression sur d'autres Etats plus réticents afin de surmonter un blocage au sein du Conseil.

96. La nouvelle disposition sur la coopération structurée permanente (Article 42 (6) TL) est destinée à faciliter le processus de constitution de capacités entre les Etats membres qui veulent engager davantage de ressources. A l'inverse de la coopération renforcée, elle n'impose pas un nombre minimum de pays participants. Elle se veut un engagement à long terme. Des propositions sur la forme que pourrait revêtir cette coopération structurée permanente ont déjà été faites – ainsi, on a déjà envisagé d'inscrire dans ce cadre les forces militaires multinationales européennes telles que

³⁵ Communiqué de presse du 26 février 2008. www.foreignaffairs.gov.ie

³⁶ Le texte du protocole figure en annexe à ce rapport.

l'Eurocorps, l'Eurofor et l'Euromarfor, mais aussi la Force de gendarmerie européenne.³⁷ Le ministre de la défense espagnol a entrepris de consulter les Etats membres sur la manière dont la coopération structurée permanente serait mise en oeuvre après la ratification du Traité de Lisbonne. Reste toutefois à savoir si ce mécanisme a été inventé pour attribuer un nouveau nom à des formes de coopération déjà existantes ou pour permettre à de nouvelles initiatives de voir le jour. L'idée a également été avancée que le mécanisme, une fois en place, facilitera l'élaboration d'un Livre blanc européen pour la sécurité et la défense.

97. Pierre Lellouche, ancien Président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et porte-parole de l'UMP, parti du Président français Nicolas Sarkozy, a proposé que les six plus grands Etats membres de l'UE affectent chacun 10 000 hommes à une force d'intervention de 60 000 hommes sous commandement unifié, qu'ils consacrent au minimum 2% de leur PNB à la défense, ouvrent leurs achats d'équipements militaires aux lois du marché communautaire et lancent un certain nombre de programmes clés portant sur les satellites d'observation et la défense antimissile. Il propose également une grande initiative sur le désarmement nucléaire, la non-prolifération nucléaire et la création d'une banque européenne du combustible nucléaire.³⁸

98. La force d'intervention proposée remplacerait la force d'intervention de 60 000 hommes prévue par l'UE au titre de l'Objectif global de 1999 (qui n'a pas été atteint) et qui a été éclipsée par le concept plus accessible de groupement tactique. Cependant, on peut se demander pourquoi les mêmes pays seraient désormais plus enclins à constituer la force de 60 000 hommes initialement prévue. Par ailleurs, il est arrivé dans le passé que le nombre total de soldats européens déployés dans différentes opérations, au titre de l'UE ou hors-UE, atteigne ce niveau. Ni la disposition du Traité ni le protocole correspondant n'imposent aux pays souhaitant participer à une coopération structurée permanente de consacrer à la défense un pourcentage minimum de leur PNB. Comme l'a montré l'exemple des critères de l'euro, il est probable même que les Etats membres les plus enthousiastes n'arriveront pas à atteindre ces objectifs financiers. Il est donc essentiel d'imposer des conditions strictes aux pays partenaires, y compris la présentation d'un rapport annuel sur l'état d'avancement, ce qui permettrait une plus grande transparence concernant les dépenses militaires de chaque pays. Il est évident que tous les pays doivent pouvoir participer à ce type d'initiative, mais à l'expiration du délai initial pour l'acceptation des conditions de participation, il convient de faire jouer au maximum la pression des pairs pour faire avancer les choses et rien ne devrait alors empêcher la création d'un « noyau dur » de pays autour duquel graviteraient les autres pays, selon le modèle des « cercles concentriques ».

99. Les nouvelles dispositions sur la coopération entre une poignée de volontaires suscitent un difficile dilemme car elles offrent la chance, pour un groupe de pays, d'aller de l'avant mais comportent un risque de découplage entre les participants et les laissés-pour-compte. De plus, certains ont fait valoir que les petits Etats membres ont d'importantes capacités dans des créneaux spécialisés, comme la protection nucléaire, biologique et chimique et le déminage, par exemple, ou les forces spéciales. Le concept de groupement tactique a l'avantage de réunir différents Etats membres, grands et petits, et mutualise leurs capacités respectives. Néanmoins, dans les faits, le système des groupements tactiques s'apparente à la roulette russe car les Etats membres qui mettent à disposition des forces pour un futur « créneau » ne savent pas à quel type d'opération ils seront appelés à participer le moment venu. Le mécanisme de la coopération structurée permanente concerne donc l'étape suivante de la constitution de capacités, étape nécessitant un consensus plus profond sur les conditions politiques d'utilisation des capacités.

100. Selon Jean-Pierre Maulny, le risque existe que certains pays trouvent très commode de se retrancher dans leur créneau capacitaire.³⁹ Il faut donc que le mécanisme de la coopération structurée permanente génère aussi une solidarité plus forte en ce qui concerne la participation aux opérations de PESD ou au minimum leur financement, indépendamment du fait qu'un Etat membre fournisse des soldats ou d'autres personnels ou des équipements pour une opération donnée.

³⁷ Parlement européen, projet de rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité et la PESD, Rapporteur : Helmut Kuhne, 31 janvier 2008, paragraphe 3.

³⁸ *Le Figaro*, 31 janvier 2008.

³⁹ Entretien avec votre rapporteur le 17 mars 2008 à Paris.

101. Le mécanisme de la coopération structurée permanente pourrait aussi ouvrir la voie à une interprétation beaucoup plus large, allant au-delà du domaine des capacités. M. Janusz Onyszkiewicz, ancien Ministre de la défense polonais et aujourd'hui membre de la Sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, a suggéré que les Etats membres de l'UEO forment officiellement une coopération structurée permanente.⁴⁰ Les dix Etats membres de l'UEO sont tous membres de l'UE et ils ont tous signé le Traité de Bruxelles modifié avant l'instauration de la coopération structurée permanente. Il leur faudrait confirmer leur engagement et le placer sous l'égide du Traité de Lisbonne, ce qui permettrait de rapprocher de l'UE l'engagement inconditionnel de défense mutuelle contenu dans le Traité de Bruxelles modifié. La logique veut en effet que les Etats membres de l'UEO fassent pleinement usage des nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne dans le domaine de la sécurité et de la défense.

6. Nouvelles dispositions sur le contrôle parlementaire

102. Les positions prises par le Parlement européen tendent à accrédi-ter l'idée de l'exercice complet du contrôle parlementaire de la politique de défense et de sécurité par cette seule Assemblée. S'il est exact que le Traité de Lisbonne donne une dimension nouvelle à cette politique dans le cadre de l'Union européenne, il reste évident que certains aspects concerneront toujours à l'avenir la coopération intergouvernementale. Dans ce cas, l'intervention parlementaire ne peut valablement s'effectuer que dans un cadre de contrôle démocratique associant les parlements nationaux. De plus, un certain nombre de matières seront potentiellement du ressort du Parlement européen et des parlements nationaux. Il est donc primordial de donner vie aux nouvelles dispositions sur le contrôle parlementaire contenues dans le Traité de Lisbonne.

103. Le Traité de Lisbonne accorde aux parlements nationaux un rôle plus important qu'auparavant au sein de l'Union européenne. Pour la première fois, il confère une dimension interparlementaire au Traité sur l'UE (Article 12 (f) et Protocole N° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Toutefois, les parlements nationaux se sont surtout intéressés, jusqu'ici, à la question de la subsidiarité, qui les conduit à élargir leurs structures parlementaires chez eux et à Bruxelles.

104. Il convient également de se doter de solides instruments interparlementaires pour assurer le suivi de la politique intergouvernementale européenne dans le domaine des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense. Du fait de l'importance de la contribution nationale, donner aux parlements nationaux un accès direct à l'UE constitue une forme d'application du principe de subsidiarité : une sorte de subsidiarité inversée, pour ainsi dire.

105. Le danger du Traité de Lisbonne, c'est qu'il encouragera l'adoption d'un système de conférence sur le modèle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Votre rapporteur est convaincu qu'une simple conférence sur la PESD ne suffit pas pour garantir un suivi efficace dans ce domaine d'activité de l'UE car elle ne peut fournir le type d'instruments interparlementaires dont les parlements nationaux des Etats membres de l'UE ont besoin pour s'acquitter de leurs missions constitutionnelles nationales.

106. A l'heure actuelle, aucun des trois acteurs parlementaires (parlements nationaux, Assemblée de l'UEO ou Parlement européen) n'a la pleine compétence juridique, l'assise institutionnelle nécessaire, le poids politique et les moyens techniques requis pour revendiquer la prérogative exclusive d'assurer le suivi de la PESC et de la PESD. La solution serait de conjuguer leurs compétences. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une démarche ouverte, non d'une bataille pour l'exclusivité.

VI. Un Livre blanc pour l'UE ?

107. Confrontés aux nouveaux enjeux stratégiques, de nombreux pays examinent leur propre posture nationale de sécurité et de défense. Le Royaume-Uni vient de publier la « Stratégie nationale de sécurité du Royaume-Uni : la sécurité dans un monde interdépendant » et un Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale est en voie d'achèvement en France.

⁴⁰ Propos tenus lors de l'atelier du PE sur « L'avenir de la Stratégie européenne de sécurité : vers un Livre blanc sur la défense européenne », Bruxelles, 6 mars 2008.

108. Notre première réaction pourrait être de considérer que l'existence d'une Stratégie européenne de sécurité dispense les Etats membres de continuer à rédiger des stratégies de sécurité nationale. En effet, cet exercice risque même de déboucher sur une confrontation des points de vue si aucune base commune concernant ces visions nationales n'est définie au niveau de l'Union. Votre rapporteur vous encourage à les utiliser en guise de contribution à la prochaine Stratégie européenne de sécurité.

109. En dépit du fait que ces stratégies et ces livres blancs sont produits au niveau national, il est indispensable que l'UE entreprenne de compléter la Stratégie européenne de sécurité par un plan d'action sur les capacités européennes qui traite des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union.

110. Cette mission pourrait être confiée à l'Agence européenne de défense qui, à partir des objectifs fixés par la SES et d'un certain nombre de scénarios d'opérations, évaluerait les capacités requises et les types de programmes nécessaires pour développer celles qui font défaut.

111. Des tentatives ont déjà été faites pour élaborer un Livre blanc européen,⁴¹ qui se sont heurtées à diverses difficultés, en particulier celle du choix du titre à donner au document final. Le terme de « Livre blanc » n'a pas la même signification dans tous les pays membres de l'UE et de nombreux gouvernements n'apprécient ni l'idée de dresser un inventaire comparatif des capacités existantes, ni la perspective d'être soumis à des pressions politiques et financières par un document normatif.⁴²

112. Il est peut-être trop tard pour intégrer la rédaction d'un Livre blanc à l'exercice en cours et trop tôt pour se lancer dans cette entreprise immédiatement après. Mais la nouvelle direction politique de l'UE, une fois en fonction, devra disposer rapidement d'un document lui fournissant des informations claires sur le type d'opérations que l'Union est censée être capable de conduire et sur les capacités nécessaires pour les mener à bien.

VII. Conclusions

113. En adoptant le Traité de Lisbonne, l'UE se prépare à relever les défis de la mondialisation. Son objectif est de rester capable d'anticiper les événements, de prendre des décisions et de les appliquer, même avec une composition élargie à de nouveaux membres.

114. Les chapitres du traité qui concernent la sécurité et la défense contiennent amplement de quoi permettre à l'UE d'être plus active sur le plan international et de combattre la relative perte de poids démographique, économique et commercial qu'elle s'apprête à subir sur la scène mondiale.

115. La crise irakienne a permis de trouver un consensus sur la direction de l'action extérieure de l'UE qui n'aurait pas été facile à obtenir aujourd'hui. Néanmoins, la SES demeure l'expression d'un accord fondamental entre les Etats membres sur la contribution de l'UE à rendre le monde meilleur. Un certain nombre d'omissions et de faiblesses ont été relevées, qui, pour la plupart, pourraient être examinées dans le document supplémentaire que le Haut représentant de l'UE et Secrétaire général de l'UEO Javier Solana doit présenter en décembre prochain.

116. L'exercice de réévaluation lancé par le Conseil européen en décembre 2007 devra être suivi par une révision stratégique plus large, qui devra déboucher sur un accord concernant les objectifs stratégiques et les intérêts communs, et sur les capacités requises pour atteindre les premiers et défendre les seconds.

117. L'UE doit également être plus tranchée sur la protection de ses citoyens. La vision d'une « Europe sûre » que propose la SES doit être plus crédible, à l'intérieur de l'UE comme à l'extérieur. La clause de solidarité et la disposition en matière d'aide et d'assistance mutuelles prévues dans le Traité de Lisbonne sont insuffisantes. Le Traité de Bruxelles modifié conserve quant à lui tout son

⁴¹ « Défense européenne – Proposition de Livre blanc », rapport d'un groupe de travail indépendant, Institut d'études de sécurité de l'UE, mai 2004.

⁴² Pour plus de précisions sur les tentatives en cours et passées de rédaction d'un Livre blanc européen, voir « La relance du Livre blanc européen de la sécurité et de la défense », par André Dumoulin, in *Défense et Sécurité internationale*, n° 23, février 2007, et « La relance du concept de 'Livre blanc' européen de la sécurité et de la défense », *Annuaire français des relations internationales*, 2002, Volume 3, du même auteur.

potentiel pour contribuer à la sécurité de l'Europe grâce à l'engagement de défense collective qu'il contient et aux instruments interparlementaires qui ont été élaborés dans son cadre.

118. Toutes les missions de PESD doivent être revêtues d'une légitimité parlementaire au niveau national. En fin de compte, ce sont les Etats membres qui règlent la facture de la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité sur les plans financier et humain. Ils sont capables de surmonter les difficultés qui peuvent se présenter au cours d'une opération, y compris de payer un lourd tribut en vies humaines : les institutions de Bruxelles sont beaucoup moins bien équipées pour parer à de telles éventualités. Une telle légitimité devient de plus en plus importante car l'époque où les missions de PESD pouvaient être lancées dans des conditions opérationnelles peu dangereuses sera peut-être bientôt révolue.

119. C'est pourquoi la solidarité européenne doit encore être consolidée à tous les niveaux : structures et institutions, cohérence politique, ressources financières, constitution et déploiement de forces, investissement dans les capacités et responsabilité devant les parlements.

120. Le monde meilleur et l'Europe sûre que la SES appelle de ses vœux exigent beaucoup plus d'efforts, en particulier dans le domaine de la PESD. La PESD peut et doit continuer à se développer pour devenir l'instrument de soutien dont l'UE a besoin pour mettre en oeuvre la SES et les objectifs stratégiques du Traité de Lisbonne. La direction actuellement suivie est la bonne : multidimensionnalité et combinaison des moyens civils et militaires. Mais il reste de nombreux points à préciser. On distingue encore très mal le rôle que jouera la PESD dans la lutte contre le terrorisme international. Nous ne savons pas grand-chose non plus sur ce qu'elle est censée faire pour réagir face aux défis naissants tels que la dépendance énergétique, la cybersécurité et le changement climatique – autant de questions qui seront traitées dans le nouveau document.

121. La poursuite du développement des structures et des institutions est une des conditions à réunir pour le bon fonctionnement de la PESD. Parvenir à un accord sur des orientations claires pour guider la nouvelle direction politique de l'Union est l'autre condition requise pour que l'UE soit en mesure d'apporter sa contribution à la marche du monde. Il est désormais temps d'effectuer les choix stratégiques nécessaires.

ANNEXE***Protocole (n° 11) sur l'Article 42 du Traité sur l'Union européenne***

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

GARDANT À L'ESPRIT la nécessité d'appliquer pleinement les dispositions de l'article 42, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne;

GARDANT À L'ESPRIT que la politique de l'Union au titre de l'article 42 ne doit pas affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, qu'elle doit respecter les obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN et qu'elle doit être compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

L'Union européenne, en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, élabore des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles.

PROJET DE RECOMMANDATION

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^e 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 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre ;

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. Développer la coopération en matière de sécurité avec la Turquie – qui participe d'ores et déjà aux opérations de PESD – en veillant à la prise en compte du développement de l'Union pour la Méditerranée, notamment pour la sécurité civile et l'appui à la résolution des problématiques sud-sud ;

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.

AMENDEMENT N° 1⁴³

*déposé par M. Ducarme, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)
le 30 mai 2008*

1. Remplacer le paragraphe 4.5 du projet de recommandation proprement dit par le texte suivant :
« 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 ; »

Signé : Ducarme

⁴³ Voir 1^{ère} séance, 3 juin 2008 (adoption de l'amendement).

