



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

DOCUMENT A/2059

3 décembre 2009

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

Informations fournies par les Conseils de l'UE et de l'UEO
sur la politique européenne de sécurité et de défense

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique par M. Michael Hancock
(Royaume-Uni, Groupe libéral) et M. Giacomo Santini
(Italie, Groupe fédéré), rapporteurs

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

Informations fournies par les Conseils de l'UE et de l'UEO
sur la politique européenne de sécurité et de défense

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique par M. Michael Hancock
(Royaume-Uni, Groupe libéral) et M. Giacomo Santini
(Italie, Groupe fédéré), rapporteurs

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI, de l'Assemblée parlementaire de l'OTSC ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*Informations fournies par les Conseils de l'UE et de l'UEO
sur la politique européenne de sécurité et de défense*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique
par M. Michael Hancock (Royaume-Uni, Groupe libéral) et M. Giacomo Santini
(Italie, Groupe fédéré), rapporteurs*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 850

sur les informations fournies par les Conseils de l'UE et de l'UEO sur la politique européenne de sécurité et de défense

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Michael Hancock (Royaume-Uni, Groupe libéral) et M. Giacomo Santini (Italie, Groupe fédéré), rapporteur

- I. Introduction
- II. Le Traité de Lisbonne : nouvelles dispositions en matière de contrôle parlementaire
- III. Rapports des Conseils de l'UE et de l'UEO
 1. Rapport annuel du Conseil de l'UE sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC
 2. Rapport annuel du Conseil de l'UEO à l'Assemblée sur les activités du Conseil
 3. Rapports de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense
- IV. Quelques remarques sur le développement de la PESD
 1. La mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité
 2. Le développement des capacités : l'exemple des Groupements tactiques
- V. Réponses du Conseil aux recommandations de l'Assemblée
 1. Commission de défense
 2. Commission politique
 3. Commission technique et aérospatiale
 4. Commission pour les relations parlementaires et publiques
- VI. Les réponses des Conseils de l'UE et de l'UEO aux questions écrites
- VII. Conclusions

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

¹ Adopté par la commission le 2 décembre 2009.

RECOMMANDATION N° 850²

***sur les informations fournies par les Conseils de l'UE et de l'UEO
sur la politique européenne de sécurité et de défense***

L'Assemblée,

- (i) *Se félicitant* des rapports des Conseils de l'Union européenne et de l'UEO sur la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne ;
- (ii) *Constatant* que chacun de ces rapports est traité séparément, par une seule instance parlementaire ;
- (iii) *Estimant nécessaire* d'intensifier le débat parlementaire et d'encourager le dialogue entre parlementaires et gouvernements sur ces rapports ;
- (iv) *Saluant* la qualité des réponses, généralement constructives, du Conseil de l'UEO aux recommandations et aux questions écrites de l'Assemblée ;
- (v) *Soulignant* que les réponses du Conseil aux recommandations de l'Assemblée occupent une place importante et cruciale dans l'acquis interparlementaire accumulé au fil des nombreuses années d'activités du Conseil et qu'il n'existe aucune disposition équivalente régissant les communications entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE ;
- (vi) *Notant* que pour l'élaboration de son rapport au Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne entend s'inspirer du rapport sur la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité, mais *estimant* néanmoins qu'il faut poursuivre les efforts afin de forger une culture stratégique européenne qui soit commune aux gouvernements, mais aussi aux parlementaires et à l'ensemble de l'opinion publique ;
- (vii) *Notant* que le rapport de la présidence sur la PESD ne consacre que quelques chapitres au développement des capacités civiles et militaires, et en particulier qu'il ne fournit que peu d'informations sur les progrès en matière de Groupements tactiques,

RECOMMANDE AU CONSEIL DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

1. De proposer au Conseil de l'Union européenne de publier régulièrement un rapport écrit sur la mise en oeuvre de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC), qui remplacerait les rapports semestriels de la présidence sur ce thème et qui paraîtrait en même temps que le rapport du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune ;
2. De proposer au Conseil de l'Union européenne de transmettre tous ses rapports sur la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne simultanément au Parlement européen, aux parlements nationaux des Etats membres de l'UE et à l'Assemblée ;
3. De continuer à répondre aux recommandations parlementaires et d'améliorer encore davantage la qualité des réponses en répondant de manière exhaustive aux questions posées et aux suggestions formulées ;
4. D'encourager les Etats membres à redoubler d'efforts dans le cadre de l'Union européenne afin de développer les capacités civiles et militaires de gestion de crise, notamment pour accroître la souplesse, la déployabilité, l'interopérabilité et l'utilité des Groupements tactiques ;
5. De favoriser, dans le cadre de l'UEO et de l'Union européenne, la tenue, à l'échelle européenne, d'un débat structuré, entre parlementaires, sur la politique européenne de sécurité et de défense, en s'appuyant sur les dispositions du Traité de Lisbonne, en particulier son Protocole sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union, et en utilisant les forums d'échanges interparlementaires existants.

² Adoptée par l'Assemblée le 3 décembre 2009, au cours de sa 4^{ème} séance plénière.

EXPOSÉ DES MOTIFS

*présenté par M. Michael Hancock (Royaume-Uni, Groupe libéral) et
M. Giacomo Santini (Italie, Groupe fédéré), rapporteurs*

I. Introduction

1. Les Conseils de l'UE et de l'UEO ont rendu publics plusieurs documents destinés à informer les délégations nationales, les parlementaires et l'opinion des nouveaux développements dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense.
2. En outre, le Conseil de l'UEO fournit des réponses écrites aux recommandations de l'Assemblée et aux questions écrites de ses membres. Le Conseil de l'UE répond de même aux questions des membres du Parlement européen, mais aucune disposition ne l'oblige à répondre aux recommandations adoptées par le Parlement européen.
3. Dans le cadre de l'UE, les deux publications les plus importantes sont le « rapport de la présidence sur la PESD » et le « document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ». Le second est adressé au Parlement européen en vertu d'un *accord interinstitutionnel* entre le PE et le Conseil de l'UE.
4. Au sein de l'UEO, le Conseil est tenu par le Traité de Bruxelles modifié de fournir à l'Assemblée un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport est en fait publié sous forme de deux rapports semestriels correspondant à chaque présidence semestrielle.
5. Dans l'ensemble, il s'agit toutefois d'une démarche très sélective. Bien que ces rapports soient destinés à informer les parlementaires, ils ne sont pas envoyés parallèlement au Parlement européen et à l'Assemblée, pas plus qu'ils ne sont envoyés aux parlements nationaux des Etats membres. Chaque document n'est examiné que dans une seule enceinte parlementaire.
6. Depuis le transfert des fonctions exécutives de l'UEO à l'UE en matière de gestion de crise, le rapport annuel du Conseil de l'UEO a perdu une grande partie de son intérêt, notamment du fait de l'érosion de son contenu.
7. La première conséquence de cette pratique est la *situation paradoxale* qu'elle engendre : d'un côté, le Parlement européen reçoit un rapport complet sur les développements et les activités dans le domaine de la PESC et de la PESD, alors qu'il n'a guère d'influence sur les décisions prises par les Etats membres dans ce domaine purement intergouvernemental de la politique de l'UE ; et de l'autre, l'Assemblée, dont les membres décident dans leurs parlements nationaux des déploiements de personnels civils et militaires, des programmes d'armements et du financement de la recherche liée à la sécurité, ne reçoit qu'un document qui n'a que peu d'intérêt pratique et encore moins de valeur politique, et les parlements nationaux ne reçoivent aucun rapport.
8. La deuxième conséquence est son *inefficacité* en ce qui concerne l'information fournie à l'opinion publique sur ce que pensent les parlementaires de la PESC et de la PESD, car chaque rapport n'est examiné que par une seule instance parlementaire.
9. Le Conseil de l'UE est conscient de cet état de fait, comme l'était Javier Solana, ex-Haut représentant pour la PESC, qui avait nommé un représentant personnel pour les affaires parlementaires chargé de se mettre en liaison non seulement avec le Parlement européen, mais aussi avec les parlements nationaux. Il a également établi des contacts avec l'Assemblée, mais cela ne remédie que partiellement au problème.
10. Le Traité de Lisbonne n'améliore pas non plus les choses puisqu'il ne change absolument rien à l'organisation pour l'échange de l'information écrite. Le seul progrès, c'est que le Haut représentant doit désormais faire une *deuxième* présentation annuelle au Parlement européen, mais c'est une simple présentation orale.
11. En outre, si l'on en croit les rumeurs, le Conseil de l'UE ne souhaiterait pas continuer à présenter chaque semestre, comme le faisait jusqu'ici chaque présidence de l'Union, un rapport sur la PESD ou la PSDC, selon la nouvelle dénomination du Traité de Lisbonne.

12. C'est pourquoi le Président de l'Assemblée a annoncé, au cours de la réunion semestrielle entre les commissions de l'Assemblée et les ambassadeurs représentant les Etats membres au Conseil permanent de l'UEO/Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS), tenue le 16 septembre 2009, que les parlementaires avaient proposé aux membres du COPS de les aider à diffuser cette information aux membres des parlements nationaux, en procédant à une analyse régulière des rapports sur la PESD/PSDC. Il n'a pas manqué d'ajouter : « Lorsque nous estimerons que l'information est insuffisante, nous vous le ferons savoir et nous vous aiderons à améliorer le dialogue interinstitutionnel [tant avec le Parlement européen qu'avec l'Assemblée]. »

13. Ce rapport représente une première initiative en vue d'analyser les informations fournies par le Conseil de l'UE et celui de l'UEO sur la politique européenne de sécurité et de défense. L'Assemblée espère ainsi contribuer utilement à accroître la transparence, à sensibiliser davantage les parlementaires et le grand public à la PESD/PSDC, et à convaincre l'opinion qu'il vaut la peine de continuer à investir dans cet aspect de la sécurité européenne.

14. Selon la date future de la publication et la disponibilité des rapports des Conseils de l'UE et de l'UEO sur la sécurité et la défense européennes, l'Assemblée devra décider de la meilleure manière de les analyser et commenter. Dans le passé, l'Assemblée avait choisi de répondre au rapport annuel du Conseil par le biais des rapports élaborés par ses commissions. La somme des recommandations adoptées par l'Assemblée représente une analyse approfondie de l'activité intergouvernementale en matière de sécurité et de défense européennes. La présentation à l'avenir par l'Assemblée d'un rapport qui serait uniquement consacré à répondre aux rapports des Conseils de l'UE et de l'UEO pourrait permettre d'accroître la visibilité des recommandations que les parlementaires adressent aux gouvernements.

II. Le Traité de Lisbonne : nouvelles dispositions en matière de contrôle parlementaire

15. Le Traité de Lisbonne attribue aux parlements nationaux un rôle d'une importance sans précédent 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 au sein de l'Union). Toutefois, les parlements nationaux se sont jusqu'ici concentrés principalement sur la question du principe de subsidiarité qui leur permet d'élargir leurs structures parlementaires chez eux et à Bruxelles.

16. Tandis que le Protocole n° 1 donne des détails sur les parlements nationaux et le principe de subsidiarité, les dispositions portant sur la prise de décision intergouvernementale, notamment en matière de PESC et de PSDC, sont moins claires. Il faut approfondir la réflexion sur le processus de réforme et lui donner un nouvel élan.

17. La mise en oeuvre du Traité de Lisbonne va vraisemblablement donner naissance à des développements qui ne permettent pas, à ce stade, de préjuger de l'évolution finale.

18. Cela est dû au fait que les dispositions sur le rôle des parlements nationaux sont ouvertes à l'interprétation. En outre, il y aura sans doute des divergences de vues entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur la place des différents protagonistes dans le mécanisme interparlementaire. Etant donné que les compétences du PE en la matière sont limitées, il est on ne peut plus logique de renforcer le rôle joué par les parlements nationaux au sein de l'Union.

19. Des suggestions intéressantes ont été faites lors d'un récent séminaire du Bureau du Parlement européen, mais une fois de plus, l'accent a été mis sur les questions de subsidiarité et de coordination entre le PE et les parlements nationaux avant et après les élections législatives³.

20. Le Parlement européen se propose d'organiser, au premier semestre 2010, une conférence spéciale réunissant les présidents des parlements nationaux afin de consolider ses liens avec les parlements nationaux. Parmi les idées circulant à Bruxelles figurent la mise en place d'un réseau

³ Voir aussi le rapport sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne, document A6-0133/2009 en date du 13 mars 2009 et la résolution adoptée le 7 mai 2009. www.europarl.europa.eu

permanent constitué par les commissions parlementaires nationales et leurs homologues du PE, et l'instauration d'un dialogue, d'une part avant les élections législatives, entre le PE et les parlements nationaux pour aider ces derniers en matière de subsidiarité, d'autre part après les élections législatives pour améliorer la mise en oeuvre et l'application du droit de l'UE.

21. L'une des questions restées ouvertes concernant les parlements nationaux est celle de l'avenir de la Conférence des présidents des commissions des affaires étrangères (COFACC) et des réunions des présidents des commissions de défense, qui ne sont pas mentionnées dans le Traité de Lisbonne mais ont toujours été considérées comme très utiles par les participants. Entreront-elles dans le cadre des futurs échanges interparlementaires en vertu du Traité ou cesseront-elles toute activité ?

22. Le Traité de Lisbonne promet sans ambiguïté un modèle de conférence réunissant avant tout les membres des commissions nationales des affaires européennes. Le Titre II du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (annexé au Traité de Lisbonne) dispose que :

Article 9

« Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ».

Article 10

« Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position ».

23. Cet article laisse entendre que la coopération interparlementaire concernant la PESD/PSDC pourrait être organisée par le biais d'une « conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union ». Mais pour ce qui est de la PESD/PSDC, le Parlement européen ne semble pas vouloir donner à la COSAC⁴ – le forum regroupant actuellement les commissions chargées des affaires de l'Union européenne des parlements nationaux – un rôle en matière de suivi de la politique étrangère, de sécurité et de défense. Dans une résolution adoptée le 7 mai 2009, il estime, à propos du contrôle des gouvernements nationaux, que la COSAC « doit principalement rester un forum d'échange d'informations et de débat concernant les questions politiques générales et les meilleures pratiques » et que ses activités doivent « se concentrer sur les activités législatives [...] et sur le respect du principe de subsidiarité ».

24. Mais le simple fait de participer à des conférences à Bruxelles ne permettra pas aux parlementaires nationaux d'avoir davantage voix au chapitre à l'UE. De nombreux parlements nationaux ont des réticences à l'égard d'un système centralisé à Bruxelles, impliquant la tenue de conférences dans l'enceinte du Parlement européen et leur organisation par son personnel. Les parlementaires nationaux ne pourraient compter sur aucun soutien avec un tel mécanisme. Des conférences occasionnelles ne permettront pas d'assurer un contrôle interparlementaire efficace. Un système permanent de suivi collectif fournirait un meilleur outil aux parlements nationaux, leur permettant de s'appuyer sur le travail régulier en commission, l'élaboration de rapports et le vote de recommandations.

25. En outre, le Traité de Lisbonne ne mentionne aucune obligation pour les gouvernements de fournir aux participants à cette conférence un rapport écrit sur la PSDC. Les futures négociations sur la mise en oeuvre du Protocole permettront aux parlements nationaux de préciser leurs intérêts et d'inclure une telle condition. Toutefois, compte tenu du nombre important de parlements nationaux au

⁴ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

sein de l'UE, il leur est difficile de formuler des positions communes. Cela pourrait accroître l'influence du PE sur la mise en oeuvre des dispositions contenues dans le Traité de Lisbonne.

26. L'Assemblée devra s'engager parallèlement dans un processus de communication afin de garantir la pérennité de son modèle de contrôle interparlementaire qui a fait ses preuves et comprend l'obligation pour les gouvernements de fournir aux parlementaires un rapport écrit sur leurs activités et permet à ces derniers de travailler en commission, d'élaborer des textes de fond et de voter des rapports et des recommandations.

27. De cette manière, le suivi parlementaire de la sécurité et de la défense rendra l'UE plus transparente et permettra aux parlements nationaux de mieux comprendre les questions en jeu et de s'acquitter de façon plus satisfaisante de leur mandat constitutionnel, à savoir contrôler les gouvernements nationaux, y compris leurs activités au sein de l'UE.

III. Rapports des Conseils de l'UE et de l'UEO

1. Rapport annuel du Conseil de l'UE sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC

28. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière stipule au point H, paragraphe 40, que : « Une fois par an, la présidence du Conseil consulte le Parlement européen sur un document du Conseil présentant les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes. » Le Conseil a adopté le premier rapport de ce type le 30 mars 1998. Il couvrait les actions de PESC adoptées de juillet 1997 à mars 1998.

29. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 prévoit qu'« une fois par an, la présidence du Conseil consultera le Parlement européen sur un document prévisionnel du Conseil, transmis au plus tard le 15 juin de l'année en question, qui présente les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général de l'Union européenne, ainsi qu'une évaluation des mesures lancées au cours de l'année n-1. »

30. Le Conseil de l'UE a donc soumis ses rapports au Parlement européen chaque année entre le 30 mars 1998 et le 5 juin 2009⁵. Le cadre de ces rapports est limité à la description des activités de PESC telles que les positions communes, les actions communes et les décisions d'application. Ces rapports sont complémentaires du rapport annuel sur les progrès de l'Union présenté au PE en application de l'article 4 du TUE et de son chapitre sur les relations extérieures de l'Union, qui esquisse les priorités de l'UE en matière de politique extérieure. Les rapports annuels du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC fournissent un compte rendu plus détaillé sur les actions de PESC et de PESD des douze derniers mois de référence que ne le fait le rapport annuel du Conseil sur les progrès de l'Union ; en outre, ils formulent des commentaires sur les perspectives en matière de priorités et d'actions futures. Lorsque cela est justifié et nécessaire pour fournir une vue d'ensemble des activités, mention est faite des actions ne relevant pas du Titre V du TUE (dispositions sur la PESC).

31. La Commission des affaires étrangères du Parlement européen adopte un « resolution report », rapport contenant une résolution sur le rapport du Conseil, dans lequel elle présente ses commentaires, conclusions et recommandations au Conseil et à l'UE sur tous les aspects de la PESC couverts par le rapport du Conseil.

32. La Commission des affaires étrangères du PE charge le Président du Parlement de transmettre sa résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des Etats membres, au Secrétaire général des Nations unies, au Secrétaire général de l'OTAN, au Président en exercice de l'OSCE, au Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, au Président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et au Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

33. Le Conseil de l'UE ne communique pas au Parlement européen de réponse écrite à ses recommandations, mais il s'est servi de son dernier rapport annuel pour lui faire savoir comment ses

⁵ Le dernier rapport concerne l'année 2008, Document 10665/09 du Conseil de l'UE, www.consilium.europa.eu

suggestions sont perçues et estime que les références et commentaires analytiques concernant les résolutions du PE sur la PESC soulignent le lien entre les travaux du Parlement et ceux du Conseil. Mais ces « références » ne sont, pour la plupart, que des notes de bas de page indiquant que le Parlement européen a adopté une résolution sur la question et elles ne portent pas sur le contenu de la recommandation. A une occasion au moins, le Conseil a déclaré qu'une résolution du PE avait été utile⁶ ; une autre fois, il a annoncé qu'une résolution pertinente du PE avait été prise en compte.

34. L'UE traverse une importante période de transition. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne va entraîner la mise en oeuvre de changements structurels et de procédure qui devraient améliorer le potentiel de l'Union dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense. Toutefois, le rapport du Conseil de 2008 est marqué par l'incertitude (qui prévalait au moment de sa rédaction) quant à la ratification du Traité de Lisbonne. Les mots « Traité de Lisbonne » n'apparaissent pas une seule fois dans le document ! Les sections visant à rendre l'Union plus efficace, plus apte et plus cohérente auraient été idéales pour présenter le type d'avantages offerts par les nouvelles dispositions. Il serait logique que le Conseil analyse pleinement les effets positifs des nouvelles dispositions dans le prochain rapport.

2. Rapport annuel du Conseil de l'UEO à l'Assemblée sur les activités du Conseil

35. Conformément à l'article IX du Traité de Bruxelles modifié, le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale est chargé de présenter à l'Assemblée un rapport annuel sur ses activités, et notamment sur le contrôle des armements. Le Conseil de l'UEO soumet donc à chaque session de l'Assemblée un rapport d'activités.

36. Le Conseil s'est réuni pour la dernière fois le 28 mai 2002 (Document A/1807) pour examiner la lettre du Président de l'Assemblée du 17 mai 2002 sur les contributions aux budgets de l'UEO. Depuis cette date, le Conseil déclare dans ses rapports que le Conseil permanent et le Groupe de travail du Conseil n'ont tenu aucune réunion. Il fait cependant état des réunions informelles qui ont lieu (sous chaque présidence) avec les commissions de l'Assemblée. Le dernier rapport du Conseil est parvenu à l'Assemblée le 25 août 2009⁷. Il couvre la période allant de janvier à juin 2009.

37. Chaque rapport du Conseil présente un certain nombre d'activités, notamment sur les développements de la PESD (ce qui n'était pas le cas de son dernier rapport en date du 25 août 2009) ; sur les activités du Conseil permanent (et du Groupe de travail du Conseil), et sur la participation du Conseil permanent aux sessions ordinaires de l'Assemblée de l'UEO (uniquement dans le dernier rapport du 25 août 2009). Dans le passé, ces rapports présentaient aussi les activités du Groupe Armement de l'Europe occidentale, et de la Cellule Recherche de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale. Avant 2002, les rapports du Conseil fournissaient également des précisions sur les activités de divers organes dont : le Comité militaire de l'UEO, l'Etat-major de l'UEO, le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité de l'UEO.

3. Rapports de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense

38. Le Conseil européen de Cologne en date des 3-4 juin 1999 a réaffirmé sa détermination de voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. La déclaration précise : « À cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. » Et les conclusions de la présidence ajoutent : « Nous invitons donc la présidence finlandaise à poursuivre les travaux dans le cadre du Conseil Affaires générales sur la base de la présente déclaration et du rapport de la présidence au Conseil européen se réunissant à Cologne. Nous attendons avec intérêt un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la présidence finlandaise destiné au Conseil européen d'Helsinki. »

39. Le Conseil européen réuni à Helsinki les 10-11 décembre 1999 a adopté les deux premiers rapports d'étape de la présidence sur le développement des capacités militaires et non militaires de

⁶ Il s'agissait d'une résolution sur les droits de l'homme portant sur le cas du journaliste afghan Perwiz Kambakhsh adoptée le 13 mars 2008 (PEdoc.P6_TA(2008)0106).

⁷ Document A/2046, www.assembly-weu.eu

gestion de crise de l'Union dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense.

40. Depuis lors, chaque présidence de l'UE a présenté un rapport semestriel au Conseil européen, exposant les progrès réalisés au cours des six derniers mois sur toutes les questions relatives à la PESD. Le dernier rapport a été publié le 15 juin 2009⁸.

41. Les premières années, les ébauches et avant-projets de rapports se concentraient sur le développement de la PESD et de ses instruments. Aujourd'hui, ils couvrent un large éventail d'activités afférentes à la PESD, telles que : les activités opérationnelles et les enseignements à en tirer ; les capacités ; les activités du Centre satellitaire et de l'Institut d'études de sécurité de l'UE ; la coopération et la coordination civilo-militaire ; la réforme du secteur de la sécurité ; les droits de l'homme ; l'égalité hommes-femmes et les enfants victimes des conflits armés ; la prévention des conflits ; la coopération avec les ONG ; le Collège européen de sécurité et de défense et la formation ; l'information du Parlement européen sur la PESD ; la coopération avec les organisations internationales ; les partenaires méditerranéens et les États tiers ; les relations UE-OTAN ; les relations entre l'UE et l'Afrique, et enfin ils présentent le mandat de la présidence entrante.

42. Le rapport de la présidence sur la PESD et le rapport du Conseil au Parlement européen se chevauchent dans une certaine mesure. Le chapitre XIII du premier, qui traite les informations fournies au PE, inclut une liste de personnalités qui se sont adressées à la sous-commission Sécurité et défense du PE. Le rapport du Conseil au PE donne à l'annexe II une liste beaucoup plus longue des représentants du Conseil et autres hauts fonctionnaires de l'UE qui ont pris la parole. Cette liste impressionnante montre la volonté du Conseil de dialoguer avec le Parlement européen. Sur les onze représentants spéciaux en fonction en 2008, neuf ont pris la parole devant les membres du PE, parfois à plusieurs reprises. Le Représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan n'est pas sur la liste, ce qui sous-entend peut-être que le Parlement européen se concentre sur les zones géographiquement plus proches de l'Union, où cette dernière a un plus grand rôle et ses missions sont plus importantes.

43. Le rapport de la présidence ressemble beaucoup à l'ancien rapport annuel du Conseil de l'UEO, du temps où ce dernier, ses groupes de travaux et les diverses instances de coopération en matière d'armement (GAEO et OAEO) étaient très actifs.

44. La Sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen présente un rapport sur la mise en oeuvre de la PESD qui est censé constituer une réponse parlementaire au rapport de la présidence.

45. Selon certaines rumeurs, le Conseil pourrait décider de ne plus présenter de rapports semestriels sur la PESD, du fait qu'il n'y aura plus de présidence semestrielle après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Ce serait une démarche regrettable des gouvernements, contraire à l'esprit de la Déclaration de Laeken de décembre 2001 qui a lancé le processus de réforme de l'Union et désigné le manque de transparence comme l'un des défis majeurs à relever.

IV. Quelques remarques sur le développement de la PESD

46. Vos rapporteurs ont retenu deux aspects pour approfondir leurs commentaires : la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité et les Groupements tactiques de l'UE. Le champ d'étude du présent rapport ne permet pas d'entreprendre une analyse complète de tous les documents des Conseils de l'UE et de l'UEO.

1. La mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité

47. Le Conseil de l'UE précise dans l'introduction de son rapport sur les principaux aspects et les choix fondamentaux concernant la PESD qu'il s'est inspiré du rapport sur la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité⁹.

⁸ Document du Conseil de l'UE 10748/09, www.consilium.europa.eu

⁹ Document S407/08 du Conseil de l'UE, 11 décembre 2008, www.consilium.europa.eu

48. La Stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003 et renforcée en 2008, souligne les objectifs stratégiques de l'UE. Le document de 2003 résume ainsi les intérêts stratégiques de l'UE ; il s'agit :

- d'empêcher, en tout point du globe, les crises régionales, la déliquescence des Etats et le crime organisé de déborder et de menacer la sécurité de l'Europe ;
- de créer des forums multinationaux qui puissent efficacement faire face aux menaces globales telles que les changements climatiques, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ;
- de stabiliser les pays proches de l'Europe, y compris au Moyen-Orient, et
- de contribuer à une meilleure gouvernance et d'améliorer les conditions de vie des populations dans le monde en développement.

49. Le rapport de 2008 sur la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de sécurité souligne en outre :

- l'importance de sécuriser les approvisionnements énergétiques et
- le rôle de partenaires stratégiques tels que la Russie, l'Inde et la Chine.

50. Il ne s'agit toutefois que d'un début et on pourrait concevoir une démarche plus ambitieuse : un accord pourrait être conclu non seulement sur les objectifs stratégiques et les intérêts communs, mais aussi sur les capacités requises pour réaliser le premier et défendre le deuxième¹⁰. Mais compte tenu des circonstances au moment de sa rédaction (crise irakienne), la Stratégie européenne de sécurité est un document tout à fait remarquable, qui n'a perdu en rien de sa pertinence.

51. Mais ne nous berçons pas d'illusions. En théorie, nous avons une stratégie, mais la mettre en pratique est une tout autre histoire. Elaborer une politique de sécurité et de défense qui marche quelles que soient les circonstances, avec 27 pays, voire plus, est encore une autre question. Il faut pour cela une culture commune de sécurité et de défense, qui n'en est encore qu'à ses prémices. Pour l'heure, un tiers seulement des Etats membres prend la défense au sérieux et croit en l'intervention pour régler les problèmes de sécurité. Le devenir des Groupements tactiques, qui n'ont jamais été utilisés, en est l'illustration.

52. Il a certes été déclaré que toutes les opérations de PESD avaient été couronnées de succès, mais dans la réalité, on se doit de reconnaître qu'il n'a pas toujours été facile de rassembler les effectifs et autres personnels, ainsi que les équipements nécessaires (par exemple pour l'opération au Tchad). La mission de surveillance de l'UE en Géorgie a été prolongée d'un an à compter de la mi-septembre, mais bien que le mandat couvre l'ensemble du pays, y compris les régions sécessionnistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, les contrôleurs de l'UE se sont vu refuser l'accès à ces deux régions. Dans la pratique donc, ils ne surveillent qu'une partie du territoire en conflit. La mission en Géorgie n'est pas le seul exemple où l'UE a dû accepter de dépendre d'une partie au conflit pour l'exercice de sa mission (EU BAM Rafah en est un autre exemple). L'analyse récente de toutes les missions, actuelles et passées (« ESDP : a reality check ») par l'Institut d'études de sécurité (IISS)¹¹ donne un autre exemple des défis que doivent affronter les opérations de l'UE. L'institut de l'UE fait preuve d'une indépendance remarquable dans ses commentaires lorsqu'il identifie les trois déficits majeurs de la PESD : le déficit politique, que tous les chercheurs qualifient aussi d'« insuffisance de la politique étrangère et de sécurité commune », le manque de cohérence et le déficit capacitaire.

53. On ne peut rien réaliser sans les outils adéquats et on constate toujours une disparité entre le niveau d'ambition de l'UE et la réalité de ses capacités. L'Union diffère de nombreux Etats nations en ce qu'elle ne poursuit pas d'ambitions hégémoniques et n'a pas d'aspirations territoriales. Ce qui ne signifie pas qu'elle ne doit pas avoir des forces armées modernes et capables et n'en a pas besoin. Ces

¹⁰ L'Assemblée a publié deux rapports suggérant une révision plus approfondie de la Stratégie européenne de sécurité, Documents A/2000 (3 juin 2008) et A/2028 (2 décembre 2008) ; voir <http://assembly-weu.eu>

¹¹ « European Security and Defence Policy, the first 10 years », édité par Giovanni Grevi, Damien Delly et Daniel Keohane, Paris 2009, www.euiss.europa.eu

dix dernières années, la politique européenne de sécurité et de défense est devenue l'une des plus dynamiques de l'Union. Mais il existe encore de grandes difficultés dans de nombreux domaines clés tels que les hélicoptères, le renseignement satellitaire et le transport stratégique, qui limitent effectivement la capacité d'agir et réduisent les possibilités.

2. Le développement des capacités : l'exemple des Groupements tactiques

54. Le concept de Groupement tactique est essentiel pour comprendre la situation actuelle concernant la PESD. Prévu en 2003 pour remédier au problème de l'absence de réactivité décelée avant le déclenchement d'une crise, les Groupements tactiques devaient jouer un rôle essentiel dans la poursuite du développement des capacités militaires et combler les lacunes identifiées. Ce fut aussi le signal indiquant que des buts plus ambitieux, tels que l'Objectif global de constituer une force déployable composée d'un maximum de 60 000 hommes¹², étaient passés au second plan.

55. A partir de 2007, deux Groupements tactiques ont été placés en état d'alerte à tout moment. Mais jusqu'ici, aucun groupement n'a été déployé dans le cadre d'une opération. La résistance politique des Etats membres a empêché leur utilisation alors qu'il y aurait eu de grandes opportunités opérationnelles de les déployer.

56. Chacun des 15 Groupements tactiques existants comprend de 1 500 à 2 500 hommes et il peut atteindre l'effectif maximum de 3 000 hommes si toutes les capacités sont incluses. Les rotations s'effectuent tous les six mois. Certains Groupements tactiques sont nationaux, d'autres, comme le Groupement tactique nordique, sont multinationaux. Ils doivent pouvoir se déployer dans un délai de cinq à dix jours lorsque les membres de l'UE l'ont décidé à l'unanimité. Les pays non membres peuvent aussi apporter leur contribution, comme dans le cas de la Norvège avec le Groupement tactique nordique.

57. Les Groupements tactiques sont certes essentiels pour le potentiel opérationnel de la PESD, mais le dernier rapport de la présidence ne les mentionne que deux fois : une fois à propos d'une conférence de coordination des Groupements tactiques tenue en avril 2009 – les offres des Etats membres ont alors permis de couvrir les périodes d'alerte jusqu'en 2011 – mais ceux-ci ont dû être « encouragés » pour remplir les créneaux restés vides à partir de 2012. La deuxième référence aux Groupements tactiques se trouve dans le mandat de la prochaine présidence, qui est chargée d'encourager une utilisation et une souplesse accrues des Groupements tactiques de l'UE en tant qu'instruments de gestion de crise. Le rapport de la présidence ne mentionne pas une réunion tenue par le Comité militaire de l'UE en novembre 2008, qui est évoquée dans le rapport du Conseil au Parlement européen. Lors de cette réunion a été finalisée une étude sur les moyens de faire face aux lourds délais concernant les documents de planification opérationnelle des Groupements tactiques.

58. La présidence suédoise de l'Union européenne a fait des Groupements tactiques l'une des priorités de sa politique européenne de sécurité et de défense et présenté des propositions visant à encourager une plus grande souplesse dans leur utilisation. Elle propose de se pencher sur leur mise à disposition éventuelle pour des missions autres que les opérations de réaction rapide et l'amélioration de la coopération entre Groupements tactiques en alerte.

59. Le non-recours aux Groupements tactiques peut s'expliquer par de nombreuses raisons : d'ordre politique, l'absence de consensus intergouvernemental, des raisons financières (la règle « costs lie where they fall », c'est-à-dire que l'essentiel des coûts est supporté par les pays fournisseurs), d'autres engagements militaires (Afghanistan, Kosovo, Bosnie-Herzégovine, forces des Nations unies au Liban ou en Afrique). Le résultat est que l'UE a été réduite à utiliser « une coalition de bonnes volontés », comme le montre la réponse à une demande d'aide des Nations unies pour le Tchad.

60. Le Général Henri Bentégeat, président sortant du Comité militaire de l'UE, a déclaré récemment dans une interview qu'il est absolument impératif que [les Groupements tactiques] n'existent pas uniquement sur le papier¹³. Il a rappelé que les ministres de la défense sont désormais d'accord pour

¹² Voir aussi le rapport de l'Assemblée sur « les Groupements tactiques de l'UE », Document A/1964, 4 juin 2007. <http://assembly-weu.eu>

¹³ European Diplomacy and Defence, N° 267, 5 novembre 2009, www.agenceurope.com

améliorer les perspectives de recours aux Groupements tactiques en demandant de les rendre plus souples, ce qui, selon lui, montre qu'il y a eu un léger changement dans les mentalités.

61. Le Général Henri Bentégeat estime que s'il y avait un intérêt majeur pour tous les Etats membres, les Groupements tactiques seraient utilisés. Il envisage deux scénarios dans lesquels le déploiement des Groupements tactiques ne rencontrerait aucune résistance. Le premier serait « un désastre dans les Balkans », le deuxième « un miracle au Moyen-Orient » – en d'autres termes un accord entre Israéliens et Palestiniens qui nécessiterait le déploiement urgent d'une force de protection.

62. Mettre sur pied et maintenir en alerte un Groupement tactique, notamment un groupement multinational, est une entreprise coûteuse. Lors d'un colloque organisé récemment par l'Assemblée à Helsinki¹⁴, le ministre de la défense suédois, M. Jyri Häkämies, a expliqué qu'il fallait 100 millions d'euros pour mettre sur pied le Groupement tactique nordique, composé d'Estoniens, de Finlandais, d'Irlandais, de Norvégiens et de Suédois.

63. Le niveau de préparation d'un Groupement tactique doit être très élevé lorsqu'il est en alerte. Ce qui signifie avoir l'équipement, la formation et les moyens nécessaires à un déploiement rapide. Les exercices et la certification aux normes OTAN font partie de ce processus semestriel.

64. Les Groupements tactiques offrent une valeur ajoutée sur le plan des capacités militaires. C'est ce potentiel que la présidence suédoise de l'UE veut transformer en capacité véritable. Les trois propositions suivantes ont été présentées :

- introduire plus de souplesse dans l'utilisation des Groupements tactiques (du rôle de premier élément d'entrée à celui de réserve stratégique) ;
- trouver d'autres solutions de financement (les contributeurs de forces paient deux fois, lorsqu'ils s'acquittent des frais de formation et de déploiement et lorsqu'ils contribuent aux frais communs des opérations), et
- fournir aux Groupements tactiques les moyens et capacités dont ils ont besoin pour leurs opérations (capacités de transport aérien et maritime, systèmes de commandement, communications et conduite des opérations interopérables, etc.).

65. Ces propositions sont examinées par les Etats membres de l'UE, sans oublier les Etats non membres qui contribuent aux Groupements tactiques (Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Norvège et Turquie). Vos rapporteurs espèrent qu'avant la fin de la présidence, le gouvernement suédois sera parvenu à réaliser son objectif de transformer le concept de Groupement tactique en réalité.

V. Réponses du Conseil aux recommandations de l'Assemblée

66. Les réponses du Conseil aux recommandations de l'Assemblée occupent une place de premier plan et sont d'une importance cruciale dans l'acquis interparlementaire accumulé au fil des années d'activités du Conseil. En effet, aucune disposition équivalente n'est prévue pour les communications entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE.

67. Malheureusement, la qualité des réponses du Conseil de l'UEO n'est pas toujours très satisfaisante bien que la clarté et la qualité de certaines réponses, parmi les plus récentes, aient été appréciées des rapporteurs et des autres membres de l'Assemblée. Les réponses du Conseil aux recommandations apportent un complément utile à l'ensemble des travaux auxquels se sont appliqués les rapporteurs.

68. Les analyses qui suivent illustrent la qualité variable des réponses du Conseil aux recommandations adoptées par l'Assemblée à sa session plénière de juin.

¹⁴ Colloque de l'Assemblée : « Vers un nouveau concept de sécurité pour l'Europe ? », tenu le 22 octobre 2009 à l'invitation du parlement finlandais.

1. Commission de défense

(a) Recommandation n° 836 (3 juin 2009) sur « la guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ? », rapporteurs : Jean-Pierre Kucheida et Françoise Hostalier

69. La Recommandation n° 836 portait à la fois sur les questions opérationnelles, les besoins de la reconstruction de l'Afghanistan et l'importance d'engager le Pakistan dans le règlement du conflit en Afghanistan.

70. Cette recommandation est aussi une synthèse de textes précédents, proposés et adoptés par la Commission de défense et la Commission politique en 2006, 2007 et 2008. L'Assemblée constate la dégradation générale de la sécurité en Afghanistan et l'impasse militaire dans laquelle se trouve le pays. Elle rappelle régulièrement les conclusions du rapport de 2006, où il était affirmé que « Sans sécurité, il n'y aura pas de reconstruction ; et sans progrès économique et social, il n'y aura pas de sécurité. Ce sont les deux faces d'une même pièce et deux facteurs déterminants pour bâtir à terme un Etat afghan, souverain et moderne ».

71. La nécessité de mettre au point une stratégie globale multidimensionnelle, où l'outil militaire ne serait qu'une des composantes et où l'accent serait mis sur le rôle d'assistance et de formation, tel qu'il découle du mandat de la FIAS, est également au centre des recommandations proposées au deuxième semestre de 2009.

72. La solution est aussi à chercher dans une vision régionale de l'Afghanistan ; il faut prendre en compte l'engagement des Etats voisins, à commencer par le Pakistan, sans oublier la Russie, la Chine et l'Iran. L'Europe peine à se démarquer des Etats-Unis dans la région et cela limite son influence. Les acteurs régionaux préfèrent nettement le dialogue avec les Etats-Unis car ils savent que les alliés européens les suivront.

73. Dans sa réponse à la Recommandation n° 836, le Conseil n'aborde qu'un aspect très limité de l'action européenne, la mission de formation de la police afghane par l'Union européenne, EUPOL Afghanistan. Cette mission de formation des formateurs est cependant victime de la frilosité des Etats à la doter des moyens humains et financiers nécessaires à la formation accélérée de dizaines de milliers de policiers qui seront nécessaires pour accompagner la stratégie de contre-insurrection et d'« afghanisation » de la prise en charge de la sécurité proposée par les Etats-Unis.

74. L'effectif prévu de 400 formateurs n'a pas encore été atteint et la présence régionale, en dehors de Kaboul, reste limitée. Les relations nécessaires avec l'OTAN, en matière de protection, de communications et d'échange d'informations ne sont pas satisfaisantes. EUPOL Afghanistan apparaît également comme une initiative qui vient s'ajouter à celles des Etats européens, qu'elle ne remplace pas. Les Etats-Unis sont eux aussi engagés dans le processus de formation de la police et tous ces acteurs agissent de manière autonome, sans coordination centrale.

75. La réponse du Conseil n'aborde pas non plus l'engagement militaire, politique et économique des Etats de l'UEO et de l'UE, notamment la question des règles d'engagement (« caveats ») ni celle des équipements. Les relations entre les Etats européens et l'UE avec le Pakistan ne sont pas évoquées non plus.

(b) Recommandation n° 840 sur « le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie », rapporteurs : Kurt Bodewig, Aristotelis Pavlidis et Tarmo Kõuts

76. Le Conseil de l'UEO a répondu de façon détaillée à la Recommandation n° 840. Cette réponse expose les principaux éléments de la politique de l'UE à cet égard.

77. Elle insiste sur les initiatives de la commission en ce qui concerne le traitement judiciaire des pirates présumés en mettant en avant les accords avec le Kenya et les Seychelles.

78. En outre, le Conseil rappelle les engagements pris lors de la conférence de Bruxelles consacrée à la sécurité en Somalie le 23 avril 2009, ce qui constitue, à ses yeux, une étape prometteuse vers la création d'une force de sécurité nationale et d'une force de police civile somaliennes efficaces. Tout ceci va bien dans le sens des recommandations de l'Assemblée.

79. Il est cependant regrettable qu'il ne soit pas fait mention d'efforts au niveau du Conseil européen visant à organiser une coordination des Etats membres pour les inciter à mettre en place dans leur propre pays une législation harmonisée au niveau européen afin de leur permettre de poursuivre les pirates capturés.

(c) Recommandation n° 839 sur « Les opérations militaires de l'Union européenne », rapporteurs : Andrea Rigoni et René Rouquet

80. La Recommandation n° 839 vise à analyser les principes et les méthodes de travail des opérations extérieures de l'UE en se concentrant notamment sur les résultats de l'opération EUFOR Tchad/RCA. Elle souligne l'importance de la coopération entre l'UE et les organisations régionales présentes en Afrique dans le domaine du maintien de la paix.

81. La recommandation reprend également l'argumentation défendue par l'Assemblée dans de nombreux rapports sur la réforme du mécanisme de paiement ATHENA, le principe de sélection des nations cadres, et le développement de capacités de planification et de commandement des opérations.

82. La réponse du Conseil est détaillée et aborde certaines questions de fond, notamment en ce qui concerne le maintien de la paix en Afrique. Elle résume tout d'abord l'engagement de l'UE dans ce domaine en mentionnant les opérations actuellement lancées sur le continent et leur champ d'action. La réponse fait également le point sur l'état de la coopération et de la coordination entre organisations internationales et régionales (en citant notamment les relations entre l'UE et l'ONU, l'Union africaine et l'OTAN, respectivement), et les développements concrets de cette coordination.

83. Concernant l'Afrique, la réponse du Conseil met plus particulièrement l'accent sur le renforcement de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) qui sert de cadre au développement d'une politique d'action européenne en Afrique, surtout dans le domaine de la planification stratégique et du renforcement de capacités.

84. Le rapprochement entre l'UE et l'OTAN a également des effets positifs dans le domaine des capacités, notamment le développement à l'avenir d'un outil commun de collecte d'informations.

85. La réponse du Conseil passe malheureusement sous silence certaines recommandations « intra-européennes » importantes, notamment la réforme du mécanisme ATHENA. Concernant la question des capacités de planification, la réponse se borne à indiquer que des leçons ont été tirées de la phase de planification de l'EUMM Géorgie et de l'UE RSS Guinée-Bissau, en mettant l'accent notamment sur un déploiement futur, mais elle ne mentionne aucune mesure concrète.

2. Commission politique

(a) Recommandation n° 835 (2 juin 2009) sur les « nouvelles perspectives de coopération en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'UE et les Etats-Unis », Rapporteur: Jordi Xucla i Costa

86. Dans sa réponse, le Conseil de l'UEO remercie l'Assemblée pour sa recommandation et confirme que les Etats membres de l'UE sont résolus à oeuvrer en faveur du développement d'une réponse coordonnée à la nouvelle administration américaine. Le Conseil ajoute que les Etats membres de l'UE sont favorables à un dialogue ouvert avec Washington sur le renforcement de l'architecture de sécurité européenne existante, alors que la recommandation de l'Assemblée évoquait en fait la nécessité d'établir ce dialogue avec la Russie.

87. Le Conseil présente ensuite les missions en cours de l'UE en Irak et dans les Territoires palestiniens. Il conclut en citant les travaux effectués par l'UE sur la prévention des conflits (le programme de Göteborg de 2001).

88. Les missions de l'UE en Irak et dans les Territoires palestiniens entrent certes dans le cadre de la coopération avec les Etats-Unis, servent aussi les intérêts américains et fournissent à coup sûr une contribution à la coopération transatlantique en matière de sécurité, mais force est de reconnaître que ces missions ne sont pas les plus importantes.

89. La réponse du Conseil omet de mentionner les missions de l'UE en Afghanistan et au Kosovo, où la convergence des intérêts stratégiques entre les deux rives de l'Atlantique est comparable, voire

plus grande encore. En outre, l'enjeu de ces deux missions est sans aucun doute beaucoup plus grand et leur réussite ou leur échec aura des conséquences autrement plus importantes.

90. Etant donné que la recommandation de l'Assemblée mentionne expressément les engagements civils et militaires européens en Afghanistan et dans les Balkans occidentaux, cette omission dans la réponse du Conseil est éminemment regrettable.

91. La recommandation de l'Assemblée fait état également des activités nucléaires de l'Iran, l'un des dossiers prioritaires de la politique étrangère de Washington. A travers le processus E3+3, les Européens et les Américains ont affronté ensemble les réticences de la Chine et de la Russie ; une stratégie commune est donc vitale.

92. Dans sa réponse, le Conseil ignore l'invitation de l'Assemblée à apporter une réponse commune et positive à la fermeture annoncée de la prison de Guantanamo et à entamer un dialogue avec la nouvelle administration afin d'élaborer des normes communes pour le traitement des personnes capturées au cours d'opérations de gestion de crise (par exemple, opérations anti-piraterie).

(b) Recommandation n° 838 (3 juin 2009) sur « la PESD et l'avenir des Balkans occidentaux – réponse au rapport annuel du Conseil », rapporteur: Pedro Agramunt Font de Mora

93. Le Conseil de l'UEO a répondu longuement à la Recommandation n° 838 sur « La PESD et l'avenir des Balkans occidentaux – réponse au rapport annuel du Conseil ».

94. Il remercie l'Assemblée pour « ses recommandations pertinentes concernant les moyens auxquels l'Union européenne pourrait avoir recours afin de garantir la poursuite de la stabilisation politique et du redressement social et économique de l'Europe du sud-est dans l'intention de renforcer les fondements d'une paix durable ».

95. Toutefois, le Conseil ne tient aucun compte, dans sa réponse, des recommandations très actuelles formulées par le rapporteur en vue d'améliorer la situation politique, sécuritaire et sociale dans les Balkans occidentaux.

96. Par exemple, il n'exprime aucun avis sur la recommandation tendant à maintenir en place la mission EUFOR Althea et à s'abstenir de transférer les pouvoirs de l'OHR au Représentant spécial de l'UE tant que la situation politique en Bosnie-Herzégovine ne s'améliorera pas. Or cette évolution ne s'est pas encore produite.

97. Il ne donne pas d'avis non plus sur la recommandation selon laquelle le Conseil invite les pays de l'UEO en tant que membres de l'Union européenne à intensifier leurs efforts en vue d'instaurer des liens plus étroits entre la Republika Srpska, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le gouvernement central, ce qui est essentiel pour la stabilité du pays et de l'ensemble de la région.

98. D'autres recommandations sont présentées dans le rapport concernant la nécessité de régler les contentieux bilatéraux qui perdurent, tels que le litige entre la Slovénie et la Croatie en matière de frontières et le différend entre la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine à propos du nom, et qui freinent les aspirations européennes de la Croatie et les aspirations euro-atlantiques de l'ex-République yougoslave de Macédoine et suscitent des inquiétudes sur les plans politique, social et économique dans l'ensemble de la région.

99. La réponse du Conseil est néanmoins instructive car elle se réfère plus spécialement aux informations rendues publiques par le Conseil de l'UE sur les progrès réalisés par les trois opérations de l'Union dans la région : l'opération Althea et la mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, ainsi que la mission EULEX Kosovo.

100. Cette réponse constitue donc une mise à jour des principales opérations et activités entreprises par l'UE dans la région.

3. Commission technique et aérospatiale

(a) *Recommandation n° 837 (3 juin 2009) sur « les véhicules blindés européens : les programmes en cours », rapporteurs : Axel Fischer et Tujia Nurmi*

101. La Recommandation n° 837 sur « les véhicules blindés européens : les programmes en cours » portait essentiellement sur le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et sur le développement du marché européen et transatlantique des équipements de défense (METED).

102. Le domaine des véhicules terrestres, un secteur très fragmenté et dispersé mais aussi performant et innovant, a servi de référence à une réflexion sur les thèmes mentionnés ci-dessus. Ceux-ci sont traités à plusieurs niveaux : en Europe, au sein des Etats, à travers le dialogue et la coopération intergouvernementale et dans le cadre d'institutions telles que l'Agence européenne de défense, la Commission européenne et l'OTAN.

103. L'Agence a un rôle important mais n'est pas le seul acteur et en son sein, les Etats sont les vrais décideurs. L'Agence n'a en effet qu'un pouvoir d'initiative très limité, peu de ressources financières et pas d'autonomie politique. Or, c'est sur les activités de celle-ci que porte la réponse du Conseil, ce qui n'est qu'une approche partielle d'une question aussi complexe que la BITDE et le METED.

104. En outre, pour les raisons indiquées plus haut, l'Agence ne saurait assumer la fonction d'organisateur de la BITDE ou du METED, un rôle qui relève à la fois des Etats, des industries et, depuis peu, de la Commission européenne à travers ses directives sur les marchés publics de défense et les transferts d'équipements et de technologies de défense. L'Agence est un coordinateur efficace et contribue à identifier des domaines et des projets de coopération possibles, dont la réalisation revient entièrement aux Etats membres participants.

105. Son activité n'est donc en rien comparable à celle de l'Organisation de coopération conjointe en matière d'armements (OCCAR) et ses 40 milliards de budgets de programmes, gérés au nom des Etats membres, ou de la Commission européenne qui investit plus de 200 millions d'euros par an dans la recherche sur la sécurité, dans le cadre du Programme cadre de recherche et développement technologique 2007-2013.

106. La réponse du Conseil ne mentionne pas non plus les initiatives de l'Association des industries aérospatiales et de défense de l'Europe (ASD), ni les discussions entre les parties à l'Accord-cadre sur la restructuration des industries de défense – issu de la Lettre d'intention. Et aucune référence n'est faite spécifiquement au secteur des équipements et des technologies terrestres de défense.

(b) *Recommandation n° 841 (4 juin 2009) sur « la surveillance de l'espace », rapporteur : Edward O'Hara*

107. La Recommandation n° 841 vise à garantir le dialogue et la coopération avec les Etats-Unis dans le domaine de la surveillance de l'espace une fois qu'un consensus concernant la gouvernance et la politique des données sera atteint dans le cadre du programme préparatoire européen au projet de surveillance de l'espace.

108. La recommandation souligne également l'importance de l'utilisation des moyens déjà existants tant au niveau national qu'à celui de l'ESA pour la mise en oeuvre du programme et à cet égard, elle encourage la coopération franco-allemande sur les capteurs GRAVES et TIRA, qui devront être des éléments essentiels du programme européen.

109. Dans sa réponse, le Conseil remercie l'Assemblée « de ses recommandations d'un intérêt très actuel, dont les Etats membres de l'UEO peuvent user à leur gré dans leur examen de cette importante question au sein des instances compétentes de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique ». Il insiste néanmoins sur le fait que les questions liées aux activités spatiales dans le domaine de la défense « sont abordées dans le cadre de la PESD, à laquelle le Conseil de l'UEO apporte pleinement son soutien ».

110. Cela dit, le Conseil montre sa bonne volonté en signalant les activités du Centre satellitaire de l'UE à Torrejón à l'appui de la PESD et des opérations et missions de l'UE, même si ces questions tout à fait importantes ne faisaient pas l'objet de ladite recommandation.

4. Commission pour les relations parlementaires et publiques

111. Au cours de la dernière session plénière (56^e session de juin 2009), la Commission pour les relations parlementaires et publiques a adopté une résolution adressée aux seuls parlements nationaux. Les résolutions qui ne sont pas adressées au Conseil ne reçoivent pas de réponse de ce dernier. Il est donc préférable que l'Assemblée adresse systématiquement tous les textes qu'elle adopte au Conseil.

VI. Les réponses des Conseils de l'UE et de l'UEO aux questions écrites

112. Les réponses des gouvernements aux questions écrites posées par les parlementaires peuvent apporter un complément d'information substantiel aux parlementaires comme au grand public.

113. Le droit des parlementaires de poser des questions à leur gouvernement est fondamental et les deux parties, l'auteur de la question parlementaire et le gouvernement interrogé, doivent accepter de se plier à certaines règles pour que cet instrument fondamental du contrôle démocratique puisse jouer un rôle utile.

114. Depuis les élections législatives européennes de juin 2009, les membres du Parlement européen ont posé au total 15 questions écrites concernant la politique européenne de sécurité et de défense au Conseil de l'UE, dont dix ont reçu une réponse écrite.

115. Aucune question écrite n'a été posée au Conseil de l'UEO pendant la période couverte par ce rapport (57^e session, de juin à novembre 2009). Ce qui peut s'expliquer par la réponse décourageante fournie par le Conseil à une question écrite sur la cybersécurité que lui avait adressée Mme Claire Curtis-Thomas (Royaume-Uni, Groupe socialiste), dans laquelle le Conseil se dit « au regret de préciser qu'il n'est pas mandaté pour rendre compte de dispositions et/ou de programmes de travail mis en oeuvre par le Conseil européen ainsi que par les instances qui en relèvent. »

116. Le Conseil de l'UEO exprime en revanche « sa ferme conviction » que toute initiative prise par l'Union européenne dans ce domaine servira les intérêts de tous les pays de l'UEO. Il est permis de se demander sur quel fondement repose cette conviction. Les parlementaires et le grand public seraient très intéressés d'en savoir davantage sur les programmes entrepris par l'UE dans le domaine de la cyberdéfense qui permettent au Conseil de l'UEO d'être aussi affirmatif.

117. Comme dans le passé, les parlementaires de l'AESD/AUEO ont largement profité de la réunion semestrielle avec les ambassadeurs du Conseil permanent de l'UEO/Comité politique et de sécurité de l'UE le 16 septembre 2009¹⁵ ainsi que des réunions avec d'autres représentants de l'UE pour leur poser directement des questions. Toutefois, ces réunions n'étant pas ouvertes au public, elles ne peuvent contribuer à accroître la transparence des activités gouvernementales en matière de sécurité et de défense européennes.

118. Par le passé, les réponses aux questions écrites des parlementaires étaient souvent très substantielles et riches en informations. Le Parlement européen et l'Assemblée devraient par conséquent encourager les membres de leurs Conseils respectifs à continuer d'utiliser cet important outil parlementaire et les prier de fournir à l'avenir des réponses plus détaillées et instructives.

VII. Conclusions

119. Le développement d'une véritable politique européenne de sécurité et de défense dépend de l'aptitude des Européens à se mettre d'accord non seulement sur la définition de leurs intérêts stratégiques communs, mais aussi sur la façon dont ils entendent les préserver. Une véritable politique étrangère et de sécurité ne peut exister que si tous les Etats membres de l'UE, y compris les plus

¹⁵ Pour plus de précisions, voir le communiqué de presse n° 36 de l'Assemblée, <http://assembly-ueo.ue>

puissants, sont disposés à renoncer à leur droit souverain d'agir unilatéralement dès lors qu'ils estiment que leurs intérêts nationaux sont en jeu.

120. On peut faire valoir, si on s'en tient à la lettre du Traité de Lisbonne, que celui-ci est de nature à faire progresser la PESD, mais le libellé prudent des articles et des protocoles annexes, ainsi que l'insistance sur le caractère intergouvernemental de cette politique laissent suffisamment d'échappatoires pour ceux qui voudront se dérober à toute obligation. Il est très probable que nous avons atteint, avec le Traité de Lisbonne, les limites de ce qui est considéré comme faisable et acceptable par les Etats membres, et ce pour longtemps.

121. Les gouvernements ont indiqué clairement leur volonté de ne pas donner davantage de pouvoirs au Parlement européen dans le domaine de la PESD/PSDC. La logique commande donc d'utiliser au mieux les dispositions existantes, de résister à toute tentative de limiter le droit à l'information et d'améliorer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Cependant, coopération ne signifie pas subordination et les parlementaires nationaux doivent veiller à ce que leur rôle au sein de l'UE est à la hauteur des prérogatives qui sont les leurs, notamment lorsqu'il s'agit de fournir des orientations politiques et de financer les opérations de PESD.

122. Il va également sans dire que si les gouvernements refusent d'accroître les pouvoirs du Parlement européen, ils ne peuvent en même temps imposer des restrictions aux conditions de travail des parlementaires nationaux. La coopération interparlementaire sur le modèle de l'assemblée a donc encore un rôle à jouer.

123. Il manque à l'UE certains éléments structurels qui, s'ils pouvaient être développés, faciliteraient la naissance d'une culture stratégique européenne. Le Collège européen de sécurité et de défense et l'Institut d'études de sécurité de l'UE contribuent à l'émergence d'une vision européenne des questions stratégiques, mais leur rayonnement est limité aux militaires et aux milieux académiques et de la recherche.

124. Le Parlement européen et l'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO encouragent eux aussi une vision commune de la dimension européenne des questions de sécurité et de défense. Mais nous avons besoin d'élargir le débat à toute l'Europe et d'y associer nos concitoyens.

125. Les gouvernements européens n'ont pas donné à l'UE un statut équivalent à celui d'Etat nation, ce qui ne facilite pas le développement d'une identité européenne. En conséquence, au lieu d'un débat politique européen commun, nous avons 27 débats nationaux qui portent le plus souvent sur le rôle de chaque pays au sein de l'UE et non sur le rôle de l'Europe dans son ensemble.

126. Les rapports d'information du Conseil doivent s'efforcer de pallier ces insuffisances si l'on veut qu'ils continuent de présenter un intérêt et de contribuer au développement d'une politique européenne de sécurité et de défense et à la vision stratégique commune indispensable.

127. Le rôle du Parlement européen, de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO et des parlements nationaux est d'appuyer les gouvernements dans leurs efforts pour améliorer la PESD/PSDC, mais aussi de les encourager lorsque cela s'avère nécessaire. La publication par les Conseils de l'UE et de l'UEO de documents d'information substantiels et instructifs est un maillon du processus démocratique que les gouvernements devraient prendre plus au sérieux.

MEMBRES DE LA COMMISSION**Vice-présidents**

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

M. André SCHNEIDER (FR) (Fed)

Membres

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

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. José Luís ARNAUT (PT) (Fed)

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

Mme Anna BENAKI (GR) (Fed)

M. Luuk BLOM (NL) (Soc)

M. Cristian BOUREANU (RO) (Fed)

M. Mihaita CALIMENTE (RO) (Lib)

M. Mevlüt ÇAVUSOĞLU (TR) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

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

M. Odd Einar DORUM (NO) (Lib)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

Mme Josette DURRIEU (FR) (Soc)

M. Andras György EDLER (RO) (Fed)

M. Arthur ELZINGA (NL) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Piero FASSINO (IT) (Soc)

M. Dario FRANCESCHINI (IT) (Lib)

M. Zdenko FRANIC (HR)

M. Norbert HAUPERT (LU) (Fed)

M. Gerd HÖFER, MdB (DE) (Soc)

M. Joachim HÖRSTER, MdB (DE) (Fed)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

M. David KAFKA (CZ) (Fed)

M. Norbert KAPPELLER (AT) (Fed)

M. Jan KASAL (CZ) (Fed)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

Mme Elzbieta KRUK (PL) (Fed)

M. Pavol KUBOVIC (SK) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Hallgeir LANGELAND (NO) (Soc)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

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

M. Gennaro MALGIERI (IT) (Fed)

M. Jenno MANNINGER (HU) (Fed)

M. Kestutis MASIULIS (LT) (Fed)

M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)

M. Jan NADVORNIK (CZ) (Fed)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (Fed)

M. Rory O'HANLON (IE) (Lib)

M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)

Mme Elsa PAPADEMETRIOU (GR) (Fed)

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

M. Gabino PUCHE RODRÍGUEZ (ES) (Fed)

M. Frédéric REISS (FR) (Fed)

M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)

M. Ricardo RODRIGUES (PT) (Soc)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

M. Giacomo SANTINI (IT) (Fed)

M. Janis STRAZDINS (LV)

M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)

M. Zoltán SZABÓ (HU) (Soc)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

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

M. René VAN DER LINDEN (NL) (Fed)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

M. David WILSHIRE, MP (UK) (Fed)

M. Jordi XUCLA I COSTA (ES) (Lib)

Mme Hanna ZDANOWSKA (PL) (Fed)

Remplacants

M. Adam ABRAMOWICZ (PL) (Fed)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Miroslav ANTL (CZ)

M. Roberto ANTONIONE (IT) (Fed)

Mme Virginija BALTRAITIENE (LT) (Soc)

Mme Meritxell BATET LAMAÑA (ES) (Soc)

Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)

Mme Deborah BERGAMINI (IT) (Fed)

M. Jozef BURIAN (SK) (Soc)

M. Lorenzo CESA (IT) (Fed)

M. Constantin CHIRILA (RO) (Fed)

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

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

M. Arcadio DIAZ TEJERA (ES) (Soc)

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

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Lydie ERR (LU) (Soc)

Mme Anke EYMER, MdB (DE) (Fed)

Mme Blanca FERNÁNDEZ-CAPEL (ES) (Fed)

Mme Sonia FERTUZINHOS (PT) (Soc)

M. Kenneth G. FORSLUND (SE) (Soc)

M. Jean-Claude FRECON (FR) (Soc)

M. Peter GÖTZ, MdB (DE) (Fed)

Mme Arlette GROSSKOST (FR) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

M. Emmanouil KEFALOYIANNIS (GR) (Fed)

M. Paul KEHOE (IE) (Fed)

Mme Birgen KELES (TR) (Soc)

Baroness KNIGHT OF COLLINGTREE (UK) (Fed)

M. Franz-Eduard KÜHNEL (AT) (Fed)

M. Jean-François LE GRAND (FR) (Fed)

Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)

M. François LONCLE (FR) (Soc)

M. Dan Ilie MOREGA (RO) (Lib)

M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)

M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)

Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)

M. Pieter H. OMTZIGT (NL) (Fed)

M. Arpad PAL (RO) (Fed)

M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)

M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)

M. Ingo SCHMITT, MdB (DE) (Fed)

Mme Albertina SOLIANI (IT) (Lib)

M. Dimitris STAMATIS (GR) (Fed)

Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)

M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)

Lord TOMLINSON (UK) (Soc)

Mme Özlem TURKONE (TR) (Fed)

M. Dirk VAN DER MAELEN (BE) (Soc)

M.. Karim VAN OVERMEIRE (BE) (ni)

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

Mme Tanja VRBAT (HR)

M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)
Mme Betty WILLIAMS, MP (UK) (Soc)

M. Paul WILLE (BE) (Lib)
M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

Secrétaire

M. Michael Hilger (DE)

Secrétaire adjoint

M. Kostas PANAGIATOPOULOS (GR)

Assistante

Mlle Isabel de TARAZONA (ES)

