



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

DOCUMENT A/2067

15 juin 2010

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

**La défense européenne et le Traité de Lisbonne
- réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

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

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

La défense européenne et le Traité de Lisbonne
- réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

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

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 des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

La défense européenne et le Traité de Lisbonne – réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT¹

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

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION n° 852.....	2
sur la défense européenne et le Traité de Lisbonne – réponse au rapport annuel du Conseil	2
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	4
présenté par M. Paul Wille, rapporteur (Belgique, Groupe libéral).....	4
I. Introduction.....	4
II. L’art de jouer sur les mots ?.....	4
III. La fin de l’UEO	6
IV. La PESD – la première décennie	9
V. Que faire de plus ? Suggestions.....	15
VI. Conclusions.....	18
LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION.....	20

¹ Adopté par la commission le 18 mai 2010.

RECOMMANDATION n° 852²

sur la défense européenne et le Traité de Lisbonne – réponse au rapport annuel du Conseil

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant des progrès réalisés par les Etats membres de l'UE en faisant de la PESD/PSDC l'un des domaines d'action de l'Union les plus dynamiques et les plus innovants ;
- (ii) Estimant toutefois qu'il existe un risque de stagnation et qu'un effort énergique est nécessaire pour exploiter au mieux les possibilités offertes par le Traité de Lisbonne, afin de rapprocher l'Union de son objectif de devenir un acteur stratégique international ;
- (iii) Notant que les capacités civiles et militaires des Etats membres de l'UE sont de plus en plus sollicitées ;
- (iv) Convaincue que des mesures courageuses s'imposent pour que la PESD/PSDC puisse dépasser son statut actuel, qui limite son domaine d'action pour l'essentiel à l'intervention de crise, la privant de la vision stratégique et des outils nécessaires pour assurer la prévention, la gestion et le règlement des conflits ;
- (v) Rappelant que la PESD/PSDC ne couvre pas la défense mutuelle et n'a pas abouti à la création d'une armée européenne, et que les Etats membres, qui n'ont pas de culture stratégique commune, sont encore loin d'avoir la vision commune des questions de sécurité et de défense qui est nécessaire pour définir une défense européenne commune ;
- (vi) Soulignant qu'une véritable politique étrangère et de sécurité commune ne peut voir le jour que si tous les Etats membres de l'UE sont prêts à renoncer à leur droit souverain d'agir lorsqu'ils considèrent que leurs intérêts nationaux sont en jeu ;
- (vii) Notant que le Traité de Lisbonne et les déclarations gouvernementales annexes insistent sur le caractère intergouvernemental de la PESC et de la PSDC ;
- (viii) Rappelant que le libellé de la clause d'assistance mutuelle contenue dans le Traité de Lisbonne est le fruit d'un compromis entre les Etats membres de l'UE qui voulaient une obligation de défense mutuelle, ceux qui voulaient préserver leur statut traditionnel de neutralité ou de non-alignement militaire et ceux qui étaient soucieux de ne pas porter atteinte à l'OTAN, et que cette clause contient en conséquence tant de réserves et de restrictions majeures que, bien qu'elle présente quelques similitudes avec l'article V du Traité de Bruxelles modifié, elle n'en a nullement la portée ;
- (ix) Regrettant par conséquent que les dix Etats membres de l'UE qui sont membres de plein droit de l'UEO aient néanmoins annoncé le 31 mars 2010 leur intention de mettre fin à l'UEO et de dénoncer son traité fondateur, le Traité de Bruxelles modifié de 1954, ce qui va vraisemblablement aboutir à la fermeture de l'UEO et de son Assemblée d'ici à juin 2011 ;
- (x) Soulignant que les Etats membres de l'UEO ont également déclaré le 31 mars 2010 qu'ils restaient « fermement attachés au principe de défense mutuelle figurant à l'article V du Traité de Bruxelles modifié » ;
- (xi) Saluant également la déclaration des Etats membres de l'UEO en faveur du « renforcement du dialogue interparlementaire dans ce domaine » ;
- (xii) Considérant la résolution adoptée le 11 avril 2010 par le Sénat français, affirmant que « la disparition de l'Assemblée de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires (...) des 27 Etats membres » et proposant une structure conçue sur le modèle de la COSAC ;
- (xiii) Estimant que les parlements nationaux auraient intérêt à opter pour un système de contrôle parlementaire plus élaboré qu'un mécanisme conçu sur le modèle d'une conférence ;

² Adoptée par l'Assemblée le 15 juin 2010, au cours de sa 1^{ère} séance plénière.

(xiv) Convaincue qu'il est dans l'intérêt de l'UE d'associer à son dialogue en matière de sécurité et de défense – y compris au niveau interparlementaire – les membres européens de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE et les autres partenaires stratégiques qui, telle la Russie, ont un rôle à jouer dans la sécurité européenne,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES ETATS MEMBRES DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE, A :

1. Lancer un processus de réflexion sur les implications pour les Etats membres de l'entrée en vigueur des clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité de Lisbonne ;
2. Etablir des relations de sécurité plus étroites avec les Etats-Unis et les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE conformément au rôle attribué à l'OTAN par le Traité de Lisbonne ;
3. Compléter la Stratégie européenne de sécurité par un chapitre sur l'assistance mutuelle et la solidarité ;
4. Lancer un débat européen sur les objectifs de la PSDC et les tâches auxquelles les moyens limités disponibles devraient être destinés en priorité ;
5. Poursuivre le développement des Groupements tactiques de manière à faire de ceux-ci un laboratoire d'expérimentation de mesures innovantes, telles que la mutualisation des ressources et le partage des responsabilités, dans la perspective d'une éventuelle évolution de l'UE vers la mise en place de capacités militaires européennes communes ;
6. Doter l'Agence européenne de défense d'un cadre financier à la mesure des tâches qui lui sont assignées et conforme aux besoins dégagés par la planification à long terme des capacités de gestion de crise ;
7. Réformer le mécanisme de financement Athena pour les opérations militaires de PSDC de façon à permettre la prise en charge d'une part plus importante des coûts par tous les Etats membres, en vue d'encourager chacun d'entre eux à mettre à disposition des capacités pour les missions de gestion des crises ;
8. Poursuivre les efforts pour surmonter l'obstacle de la « culture de la différenciation » entre les composantes civiles et militaires de la PSDC et pour mettre sur pied des structures de gestion des crises intégrant le tout ;
9. Arrêter de nouvelles mesures d'incitation pour encourager les citoyens européens à s'inscrire comme personnel civil potentiel pour les opérations de PSDC ;
10. Appuyer la création au sein de l'UE d'un mécanisme permettant d'assurer la continuité du contrôle interparlementaire de la politique de sécurité et de défense européenne en proposant d'engager un dialogue régulier avec les parlementaires et de leur fournir régulièrement des rapports écrits sur l'évolution de la PESC et de la PSDC, les activités de l'Agence européenne de défense, les efforts pour établir une coopération structurée permanente et toute activité en rapport avec la mise sur pied d'une défense européenne commune,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De continuer à s'acquitter de ses tâches au titre du Traité de Bruxelles modifié aussi longtemps que le Traité restera en vigueur ;
2. De consulter étroitement l'Assemblée afin de s'assurer que la clôture de l'UEO s'effectue dans les formes prescrites en ce qui concerne son Secrétariat général et l'Assemblée, tout en tirant le meilleur parti de son expérience, de son personnel et de ses autres atouts.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Paul Wille, rapporteur (Belgique, Groupe libéral)

I. Introduction

1. L'objectif visé par le présent rapport est d'encourager les Etats membres de l'UE à poursuivre le développement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et plus particulièrement la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en dépit d'un contexte politique et financier difficile. Le démarrage laborieux du Traité de Lisbonne ne doit pas dissuader les Etats membres d'oeuvrer pour une UE plus homogène, plus compétente et plus active. Alors que la PSDC est l'un des volets les plus dynamiques et les plus novateurs de l'Union, elle est parvenue à un palier et risque de stagner faute de mesures courageuses. La liste plutôt éclectique de déploiements atteste que l'UE est un acteur sur la scène politique internationale, mais ce n'est pas encore un acteur stratégique.

2. Pourquoi un tel plaidoyer à ce stade ? L'UE est entrée dans une nouvelle phase, essentielle, avec la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne et le démarrage a été malheureusement plutôt décevant. Des éléments clés du nouveau dispositif prévu pour renforcer les politiques étrangère, de sécurité et de défense n'ont pas encore été mis en place (Service européen pour l'action extérieure) et la question de la répartition des positions et des tâches n'est pas encore réglée (Haute représentante/Vice-Président de la Commission ; Président du Conseil européen) ou alors ne répondent pas aux attentes (Coopération structurée permanente).

3. D'autres éléments ont été créés mais ne sont pas encore utilisés (Groupements tactiques), ou ont épuisé toutes les possibilités (Berlin plus), ou bien leur potentiel n'a pas été jusqu'ici pleinement exploité (Agence européenne de défense).

4. L'une des raisons est l'absence de cohésion politique au sein de l'UE : il est difficile pour les 27 membres de l'Union européenne de formuler des intérêts communs facilement transposables en institutions communes efficaces, en procédures agréées et en actions communes. La vraie question est de savoir ce qu'il faut faire pour que la politique de sécurité et de défense fonctionne bien à 27.

II. L'art de jouer sur les mots ?

1. Une défense européenne commune

5. Jusqu'ici, l'UE n'est un acteur autonome qu'en matière de gestion des crises. Nous sommes encore loin de ce que le Traité de Lisbonne n'envisage que comme une possibilité (lointaine) : une défense européenne commune. Qualifier la PESD de défense européenne n'équivaut pas seulement à jouer sur les mots : c'est tout simplement fallacieux. L'UE demeure un groupe très hétérogène de pays présentant un large éventail de cultures militaires et de préoccupations sécuritaires différentes, et il faudra du temps pour pouvoir établir une défense européenne commune.

6. L'UE étant un groupe de pays mais non un Etat-nation, il est plus difficile d'une part pour ses membres que pour d'autres puissances de formuler des intérêts stratégiques, d'autre part pour les citoyens et les décideurs européens de comprendre les intérêts européens, par opposition aux intérêts nationaux, et d'y souscrire. Ces derniers diffèrent en fonction de la taille, de la puissance économique et de la situation géographique de chaque Etat. Pendant des siècles, les gouvernements européens ont mené leur politique étrangère contre les intérêts des autres. La plupart du temps, ils s'appuyaient sur l'approche « gagnant-perdant ».

7. L'élaboration d'une véritable défense européenne suppose que les Européens soient capables de se mettre d'accord non seulement sur leurs intérêts stratégiques communs mais aussi sur la manière de les défendre. Une véritable politique étrangère et de sécurité commune ne peut exister que si tous les Etats membres de l'UE – y compris les plus grands – sont disposés à renoncer à leur droit souverain d'agir quand ils estiment que leurs intérêts nationaux sont en jeu.

8. On peut avoir l'impression, à la lecture du Traité de Lisbonne, qu'il fait progresser la PSDC ; mais le choix des termes dans les articles et déclarations annexées et l'insistance sur le caractère intergouvernemental de cette politique laissent de nombreuses possibilités de contournement à qui

souhaite les utiliser. Nous avons très probablement atteint, avec ce Traité, les limites de ce que les Etats membres considéreront pendant longtemps encore comme réalisable et acceptable.

2. Une armée européenne

9. On joue de la même façon sur les mots en ce qui concerne la création d'une « armée européenne ».

10. Lorsqu'on a demandé au ministre italien des affaires étrangères, Franco Frattini, en avril 2010, comment renforcer « l'identité européenne commune », il a répondu qu'il fallait « construire une Europe de la défense, c'est-à-dire une armée européenne »³. De cette façon, a-t-il expliqué, l'Europe pourrait améliorer ses capacités d'intervention sur les théâtres étrangers. Si elle veut devenir crédible dans la lutte contre le terrorisme, la stabilisation des zones de crise et de conflit et accroître la sécurité nucléaire, elle doit assurer elle-même sa propre sécurité et non s'en remettre aux Etats-Unis.

11. Le ministre allemand des affaires étrangères, Guido Westerwelle, a déclaré, à l'occasion de la Conférence de Munich sur la sécurité tenue en février 2010, dans un discours sur « l'Europe et le monde – garantir l'avenir » que « l'objectif à long terme est la mise sur pied d'une armée européenne soumise à un contrôle parlementaire plein et entier »⁴. Cette belle déclaration contraste quelque peu avec les propos qu'il a tenus par la suite (en réponse au reproche que le démarrage du Traité de Lisbonne a été trop lent), selon lesquels il faudra selon toute vraisemblance environ deux ans pour que les nouvelles structures prévues par le Traité puissent fonctionner de façon adéquate.

12. Bien sûr, les deux ministres n'ignorent sans doute pas que les soldats déployés pour les opérations de l'UE sont mis à disposition par les Etats membres à titre individuel et que l'Union n'a pas d'armée permanente. La gestion de crise n'est pas la défense européenne et ils ne doivent pas délibérément confondre les deux.

3. La Stratégie européenne de sécurité

13. L'UE a lancé la PESD en s'appuyant sur des déclarations et décisions du Conseil. Il n'existait pas de document doctrinal énonçant les intérêts stratégiques de l'UE qui aurait rendu les activités de l'Union dans les domaines de la sécurité et de la défense compréhensibles et prévisibles. La Stratégie européenne de sécurité (ESS), adoptée en 2003 et complétée en 2008, a bouleversé cette optique car elle met l'accent sur ce que les membres de l'UE considèrent comme leurs objectifs stratégiques, à savoir :

- prévenir les crises régionales, la déliquescence des Etats et le crime organisé n'importe où dans le monde et les empêcher de faire tache d'huile et de menacer la sécurité européenne ;
- mettre en place des forums multinationaux qui puissent traiter efficacement les menaces à l'échelle planétaire telles que le changement climatique, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ;
- stabiliser le voisinage de l'Europe, y compris le Moyen-Orient ;
- contribuer à une meilleure gouvernance et améliorer les conditions de vie des populations du monde en développement.

14. La mise à jour de 2008 de la Stratégie souligne également :

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

15. Nous n'en sommes toutefois qu'aux prémices et on pourrait imaginer une approche plus audacieuse : on pourrait se mettre d'accord non seulement sur les objectifs et les intérêts stratégiques,

³ « Il faut créer une armée européenne », *Le Figaro*, 9 avril 2010, www.lefigaro.fr

⁴ Conférence de Munich sur la sécurité, 6 février 2010, www.securityconference.de

mais aussi sur les capacités nécessaires pour réaliser les premiers et défendre les seconds⁵. Mais au moment de la mise à jour en 2008, les Etats membres ne ressentaient pas la nécessité de compléter la Stratégie par un livre blanc européen, et c'est toujours le cas actuellement. Un amendement présenté au Parlement européen et demandant au Conseil d'entreprendre un examen systématique des capacités de chaque Etat membre de l'Union a été rejeté⁶. Ces derniers ne souffrent pas, en règle générale, la comparaison.

16. Compte tenu des circonstances particulières au moment de sa rédaction (crise en Irak), la Stratégie est un document digne d'intérêt, qui n'a perdu en rien de sa pertinence, bien que sa mise en oeuvre soit assez sélective.

4. Une culture de sécurité européenne

17. S'il existe en théorie une stratégie, l'appliquer est une tout autre histoire. Construire une politique de sécurité et de défense qui fonctionne à 27, par beau temps comme par tempête, est aussi une autre affaire, qui nécessite une culture de sécurité et de défense commune, laquelle n'en est qu'à ses balbutiements. Pour l'heure, seule une (petite) minorité d'Etats membres prend la défense au sérieux et croit en l'intervention (militaire) pour résoudre les problèmes sécuritaires.

III. La fin de l'UEO

1. Assistance mutuelle, solidarité ou défense collective ?

18. En dépit des problèmes structurels de l'UE, des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne et des contradictions susmentionnées, les dix Etats membres de l'UE qui sont membres de plein droit de l'UEO ont annoncé le 31 mars 2010 leur intention d'avancer la date pour mettre un terme aux activités de cette Organisation et de dénoncer son Traité fondateur, le Traité de Bruxelles modifié (TBM) de 1954. Ce qui aboutira à la dissolution de l'UEO et de son Assemblée d'ici juin 2011 au plus tard⁷.

19. Ce que les gouvernements présentent comme une avancée à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne constitue en fait un *double* pas en arrière : premièrement, une alliance forte et homogène de dix pays (plus 18 Etats associés) est remplacée par une alliance plus faible de 27 pays et deuxièmement, l'Assemblée européenne de sécurité et de défense (Assemblée de l'UEO) – structure complète de contrôle interparlementaire – est abandonnée sans qu'une structure de remplacement ait été mise en place.

20. Cela signifie-t-il que l'Europe s'éloigne d'un concept de défense collective dans le domaine de la sécurité ?

21. Il convient de se demander si les Etats membres de l'UE jugent toujours nécessaire un engagement *européen* de défense collective étant donné que le Traité de Lisbonne (article 42.7) reconnaît effectivement l'OTAN comme le garant ultime de la sécurité pour les pays qui en sont membres (ce qui est le cas de 21 pays sur les 27, tandis que quatre autres sont membres du Partenariat pour la paix de l'OTAN et que deux pays de l'OTAN sont candidats à l'adhésion à l'UE). C'est assurément l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement britannique n'a pas eu de scrupules à abandonner l'UEO, seule organisation *européenne* comportant un engagement contraignant de défense mutuelle. La portée *européenne* unique de cet engagement n'est plus considérée comme utile. Au moins un Etat membre a suggéré de conserver l'article V du Traité de Bruxelles modifié de manière à maintenir le choix et préserver la possibilité de le transférer à l'UE à un moment plus opportun.

22. Le libellé de la *clause d'assistance mutuelle* du Traité de Lisbonne est le résultat d'un compromis. Il devait satisfaire trois groupes d'Etats : ceux qui voulaient un engagement de défense

⁵ L'Assemblée a publié deux rapports suggérant une révision plus large de la Stratégie européenne de sécurité, les Documents A/2000 (3 juin 2008) et A/2028 (2 décembre 2008), qui peuvent être consultés sur le site <http://assembly-weu.eu>

⁶ « Parliament calls for enhanced European defence... », Bulletin Quotidien Europe, 12 mars 2010, www.agenceurope.com

⁷ « Déclaration de la présidence du Conseil permanent de l'UEO », Bruxelles, 31 mars 2010, www.weu.int

mutuelle, ceux qui voulaient protéger leur statut traditionnel de neutralité et ceux qui voulaient s'assurer que cette clause n'allait pas mettre l'OTAN en péril. Par conséquent, même si le texte présente des similitudes avec celui de l'article V du TBM, il n'a pas la même portée et comporte d'importantes réserves et restrictions.

23. La clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne – qui, par opposition à la *clause de solidarité* contenue dans l'article 222 du même Traité, n'est pas définie en tant que telle dans le Traité mais est dissimulée dans l'article 42.7 – invite les Etats membres de l'UE à offrir « aide et assistance » à tout membre qui serait victime d'une « agression armée sur son territoire ». On leur demande certes d'avoir recours à « tous les moyens en leur pouvoir », mais l'assistance par les moyens militaires n'est pas explicitement mentionnée. Il existe bel et bien une différence entre une clause d'assistance mutuelle (UE) et une clause de défense mutuelle (OTAN, UEO) qui contient une référence explicite aux moyens militaires. Par contre, la *clause de solidarité* mentionne explicitement ces moyens, mais se place uniquement dans un contexte de gestion des conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un acte de terrorisme (par exemple une attaque chimique, radiologique ou nucléaire) impliquant le recours à des mesures drastiques de quarantaine. Toutefois, la clause de solidarité n'a pas pour but de permettre le déploiement collectif de capacités militaires pour faire face à un groupe terroriste ; elle n'a aucune mission de dissuasion non plus : comment pourrait-on en effet prévenir une catastrophe naturelle ?

24. La clause d'assistance mutuelle du Traité de Lisbonne est immédiatement précisée et sa portée limitée par la phrase qui suit et par le deuxième paragraphe de l'article 42.7. La première spécifie que cette clause « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres », ce qui indique clairement que cela n'implique aucun changement pour les pays neutres ou non alignés de l'UE, tandis que la deuxième réaffirme le rôle de l'OTAN, pour les membres de l'UE qui en font partie, en tant que « fondement de leur défense collective et [l']instance de leur mise en oeuvre ».

25. Pour Nicole Gnesotto, Vice-Présidente de Notre Europe et ancien Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, le fait que l'OTAN demeure « le cadre pertinent » de la défense mutuelle est la seule raison pour laquelle cette clause « reste largement théorique » et n'est rien d'autre qu'une « coquille vide quant à la solidarité existentielle de l'Europe »⁸. Elle estime toutefois que l'UE a fait des progrès et souligne qu'il y a quelques années, l'idée de partager la responsabilité en matière de sécurité et de défense n'aurait jamais pu être soulevée.

26. Si l'article 42.7 du Traité de Lisbonne pouvait vraiment remplacer l'article V du Traité de Bruxelles modifié, pourquoi les Etats membres de l'UEO, parmi lesquels le Royaume-Uni, proclament-ils, dans leur déclaration solennelle du 31 mars 2010, qu'ils « restent fermement attachés au principe de défense mutuelle figurant à l'article V du Traité de Bruxelles modifié » ? Ils ne peuvent pas tout avoir. Soit ils conservent le Traité, soit ils ne le conservent pas.

27. Le rôle clé confié à l'OTAN en matière de défense soulève la question des relations UE-OTAN. Si l'OTAN est le garant ultime de la sécurité, pourquoi aucune suggestion n'a-t-elle été faite sur les moyens d'associer les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE (Albanie, Croatie, Islande, Norvège et Turquie) à cet engagement ? La plupart de ces pays contribuent aux missions de PESD/PSDC. Ils jouissaient, avec d'autres acteurs stratégiques clés comme la Russie et l'Ukraine, d'un statut spécial au sein de l'UEO (et de son Assemblée).

28. Malgré certaines améliorations, les relations UE-OTAN – à propos desquelles on a pu parler dans le passé de « conflit gelé » – sont assurément un domaine où on doit et on peut encore progresser. Les Européens doivent pouvoir combattre aux côtés des forces de l'OTAN ; aussi est-il nécessaire d'établir la coordination politique requise. Etant donné que l'OTAN se confond avec les Etats-Unis sous de nombreux aspects, l'UE doit s'assurer qu'elle entretient des relations opérationnelles avec Washington. La récente cacophonie à propos du sommet UE-Etats-Unis à Madrid, annulé parce que le Président Obama avait annoncé qu'il n'y participerait pas, a laissé aux observateurs l'impression que

⁸ « Vers une armée commune », *La Croix*, 9 avril 2010.

la « diplomatie des sommets » était plus importante pour certains dirigeants de l'UE que le dialogue avec les Etats-Unis.

29. Enfin, les discussions en cours sur le retrait d'un certain nombre de pays européens des armes nucléaires américaines de l'avant se déroulent sans que l'UE examine le rôle joué par les armes nucléaires dans la sécurité européenne. Malgré l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et sa clause d'assistance mutuelle, même les Etats qui entrent dans la catégorie des partisans d'une future défense européenne commune n'ont pas engagé de consultations sur une telle initiative dans le cadre de l'UE. Ce sont des questions (y compris le rôle de la dissuasion nucléaire des deux Etats membres de l'UE pour la sécurité européenne) qui autrefois étaient du ressort de l'UEO.

2. Le contrôle interparlementaire de la PSDC

30. A l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) et devenue la PSDC (politique de sécurité et de défense commune). En dépit de l'emploi de l'adjectif « *commune* », cette politique n'est pas *supranationale*. Elle reste *intergouvernementale*. De ce constat découlent deux conséquences :

31. Premièrement : les instruments supranationaux habituels à la disposition du Conseil (prise de décision à la majorité, possibilités de contrôle judiciaire, primauté du droit de l'UE) sont délibérément laissés de côté ; deuxièmement, dans la sphère intergouvernementale, le Parlement européen, organe supranational, n'a pas les mêmes pouvoirs que dans d'autres secteurs de la politique européenne. En particulier, il n'y a pas de procédure de codécision pour la sécurité et la défense. Le PE est seulement tenu au courant et ne peut publier que des résolutions à caractère non contraignant.

32. La politique de sécurité et de défense est l'un des derniers bastions de la souveraineté nationale dans une Union européenne par ailleurs de plus en plus intégrée. Pour renforcer leur position, dans la Déclaration de Lisbonne n° 14 sur la politique étrangère et de sécurité commune, les gouvernements, en affirmant qu'ils ne voulaient pas que la Commission européenne ou le Parlement européen acquièrent de nouvelles responsabilités dans ce domaine, ont clairement fixé des limites : « Les dispositions couvrant la PESC ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen. »

33. Les gouvernements nationaux sont soucieux de garder le contrôle et ne sont pas prêts à renoncer à leur souveraineté dans ces domaines. En même temps, ils refusent d'accorder au Parlement européen des prérogatives supplémentaires. Les parlements nationaux ont donc toute raison de rester vigilants face à la possibilité d'une absence de contrôle parlementaire au niveau de l'UE.

34. Les gouvernements membres de l'UEO ont demandé également, dans leur déclaration du 31 mars 2010, « le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine », faisant allusion au Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux comme base possible de ce dialogue. Ce qui pourrait aboutir au remplacement de l'assemblée comme modèle de suivi interparlementaire par une conférence fondée sur la COSAC. Le protocole prévoit la possibilité pour la COSAC de convoquer des conférences interparlementaires sur la PESC et la PSDC. Ce qui peut être mis en place en application de ce protocole dépend de la manière, prudente ou ambitieuse, dont on l'interprète.

35. Une simple conférence serait une interprétation prudente. Elle pourrait permettre des échanges de vues entre parlementaires mais elle ne peut proposer un dialogue structuré avec l'exécutif de l'UE. Elle ne fournit pas non plus les éléments structurels de base du contrôle parlementaire. Les parlementaires méritent un meilleur outil pour les aider à accomplir leur mission constitutionnelle de suivi des activités intergouvernementales : ils doivent donc défendre une interprétation plus ambitieuse du protocole. En particulier, ils devraient avoir la possibilité de rédiger et d'adopter des rapports analytiques, de contre-examiner les exécutifs de l'UE et les représentants des gouvernements et d'échanger leurs vues sans être prisonniers des tabous qui accompagnent les structures dans lesquelles la représentation politique reflète étroitement celle des gouvernements. Les parlementaires devraient aussi former des groupes politiques permettant de dépasser les frontières et les intérêts nationaux.

36. Etant donné que le Traité de Lisbonne aspire clairement à donner un plus grand rôle aux parlements nationaux au sein de l'Union européenne, il serait conforme à ses dispositions de mettre en

place un mécanisme plus permanent pour assurer le dialogue et le contrôle interparlementaires. L'article 12f stipule que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ». Dans son préambule, le Protocole sur le rôle des parlements nationaux exprime le désir d'encourager « une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne » et de « renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les (...) questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier ». Une simple conférence qui ne se réunit que tous les six mois n'est pas compatible avec ces objectifs.

37. Ce qu'il importe de mettre en place, c'est une structure plus élaborée que la COSAC, une structure qui permette l'exercice d'un vrai contrôle, qui ne soit pas limitée à une poignée de parlementaires et dont les travaux soient consignés dans des actes. Compte tenu des inquiétudes exprimées par les Présidents des parlements et les parlementaires chargés de la discipline à propos de l'absentéisme de leurs pairs et de leurs frais de mission, le nouveau mécanisme devra être moins complexe qu'une assemblée interparlementaire à part entière.

38. Une structure interparlementaire plus modeste – mais apte à constituer des commissions, épaulée par un petit secrétariat et dotée de moyens financiers appropriés – devrait suffire pour poursuivre un dialogue systématique, structuré et nourri entre parlementaires nationaux et européens d'une part, et entre ces deux groupes et l'UE d'autre part, concernant la PESC et la PSDC. Au lieu de créer des commissions, on pourrait aussi imaginer l'établissement de groupes de travail afin d'approfondir les débats si nécessaire.

39. Il conviendra d'accorder une attention particulière à la composition des délégations. Dans l'idéal, les parlements devraient sélectionner les membres compétents, chez eux, dans le domaine des affaires européennes, de la sécurité, de la défense et de la politique étrangère ainsi que dans celui du développement et des affaires intérieures, de manière à refléter l'interdépendance croissante entre la sécurité intérieure et extérieure d'une part, et entre la gestion des crises et le développement, de l'autre.

40. Il serait également préférable que le dialogue interparlementaire ne se limite pas aux 27 Etats membres de l'UE. L'Europe ne s'arrête pas aux frontières de l'UE et des questions stratégiques telles que l'architecture globale de la sécurité européenne et l'avenir du commerce de l'énergie, de même que les questions relatives à la non-prolifération, au changement climatique et aux migrations s'adressent à un auditoire plus large que celui des seuls membres de l'UE. Nous nous priverions d'un important capital d'informations et de bonnes volontés si nous nous contentions de créer un nouveau forum restreint à l'UE, qui ne se différencierait guère des autres.

IV. La PESD – la première décennie

41. Le dixième « anniversaire » de ce qui fut à l'origine, en 1999, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), désormais appelée « politique de sécurité et de défense commune (PSDC), a entraîné la publication d'un certain nombre d'études analytiques et de bilans sur les réalisations de l'UE et les problèmes qu'elle a rencontrés sur la scène de la sécurité et de la défense⁹.

42. En fait, on ne peut pas parler d'une expérience vieille de dix ans, tout du moins en ce qui concerne les opérations. La PESD a certes été officiellement lancée en 1999, mais les opérations (Concordia dans l'ex-République yougoslave de Macédoine) n'ont commencé véritablement qu'en 2003. L'UE avait repris le flambeau de l'OTAN en s'appuyant sur les accords Berlin plus qui permettent le recours aux capacités de cette dernière. L'opération était le résultat de précédentes démarches du Haut représentant de l'UE, Javier Solana, qui avait pris la tête des négociations ayant abouti à la signature de l'Accord d'Ohrid en 2001. La prévention des hostilités et le règlement

⁹ Par exemple Giovanni Grevi, Damien Hirst et Daniel Keohane (éditeurs), « European Security and Defence Policy – The first 10 Years », Institut d'études de sécurité de l'UE, 2009, www.iss.europa.eu, Muriel Asseburg et Ronja Kempin (éditeurs), « The EU as a strategic actor in the realm of security and defence ? », SWP Research Paper 14, décembre 2009, www.swp-berlin.org ou Anand Menon, « Empowering paradise ? The ESDP at ten », International Affairs 85, 2/2009, www.chathamhouse.org.uk

politique qui s'est ensuivi peuvent être considérés comme les véritables prémices de la PESA/PESD et son premier succès.

43. La première opération militaire « autonome » de l'UE a été l'opération Artémis menée en République démocratique du Congo en 2003, qui n'a duré que trois mois. Bien que cette opération ait été présentée comme *indépendante* de l'OTAN (elle n'a pas fait appel aux capacités de planification de cette dernière en vertu des accords Berlin plus), elle n'était pas entièrement *autonome* : les Etats membres manquant de moyens de transport stratégique, ils ont dû s'appuyer sur des avions commerciaux Antonov pour le transfert des équipements. Etant donné que la France était non seulement l'instigatrice de la mission, mais aussi le principal contributeur de troupes (en fournissant 1 800 hommes environ sur 2 100) et la nation-cadre de l'opération, Artémis ne pouvait être une démonstration convaincante de l'aptitude de l'UE à mettre sur pied une opération de ce type.

44. Il s'est passé une bonne année avant le lancement par l'UE d'une autre opération militaire de type Berlin plus – EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine (2004), qui a pris le relais de la SFOR de l'OTAN – et trois ans avant le déploiement de l'opération « autonome » suivante de l'UE, de nouveau en République démocratique du Congo (2006) et de nouveau à la demande des Nations unies. Depuis lors, la situation dans l'est du pays reste fragile et les récits de civils qui se trouvent pris dans la lutte géopolitique dans ce pays riche en ressources naturelles font toujours la une des journaux. La population est toujours à la merci de milices douteuses et des seigneurs de guerre qui se livrent plus à des activités criminelles que militaires. Lorsqu'une autre crise s'est profilée en 2008 dans la région du Kivu en RDC, l'UE a décidé de ne pas répondre favorablement à une demande similaire des Nations unies. Ce qui pose la question de savoir si l'UE poursuit vraiment des objectifs à long terme, tant en ce qui concerne la RDC que ses relations avec les Nations unies (présentées comme un objectif essentiel dans la Stratégie européenne de sécurité).

45. Les détracteurs vont jusqu'à se demander si la gestion de crise peut même contribuer à résoudre les conflits. Après avoir étudié les exemples du Soudan et du Tchad, Richard Gowan, du Conseil européen des relations étrangères, conclut que la communauté internationale « ne peut plus régler les crises à l'étranger, mais seulement en gérer les effets »¹⁰. Les nombreuses et timides interventions dans ces deux pays risquent d'aboutir ni plus ni moins au financement permanent de camps de réfugiés internationaux, tandis que la coopération avec les gouvernements responsables au premier chef de la crise est devenue la règle. Un séminaire organisé par l'Institut d'études de sécurité de l'UE sur l'EUFOR Tchad/RCA (2008) a conclu que la mission avait été un succès opérationnel mais qu'elle avait laissé à maints observateurs un sentiment de « frustration politique »¹¹. Elle n'a pas été en mesure de contribuer à régler le conflit du Darfour ni à améliorer de façon durable le sort des réfugiés au Tchad. A la suite du retrait de l'UE, les Nations unies se sont retrouvées seules pour s'occuper du conflit, et l'organisation semble maintenant piétiner.

46. Selon un observateur à Bruxelles, l'approche par l'UE de la situation en Guinée-Bissau, petit pays où la violence politique est récurrente et où l'UE a déployé une petite mission pour la réforme du secteur de la sécurité, peut être qualifiée de politique du « moindre effort »¹². D'autres considèrent un grand nombre de missions civiles de l'UE, les plus petites notamment, comme de simples « gestes politiques ».

1. Intervention ou gestion de crise ?

47. Selon les rapports officiels, toutes les opérations de PESD ont été couronnées de succès, mais il faut reconnaître qu'il n'a pas toujours été facile de réunir les soldats et autres personnels et les équipements nécessaires (EUFOR Tchad/RCA (2008)). La mission de surveillance de l'UE en Géorgie (EU MM Georgia) a été saluée comme l'exemple d'une mission que l'UE était le seul acteur international à pouvoir déployer. Néanmoins, bien que son mandat s'étende à l'ensemble du pays, y compris les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, les observateurs de l'UE se sont vu

¹⁰ Richard Gowan, « The making of a strategic shambles », European Voice, 15 avril 2010, www.europeanvoice.com

¹¹ EDD, 23 mars 2010, www.agenceurope.com

¹² Olivier Jehin, EDD, 15 avril 2010, www.agenceurope.com

refuser l'accès à ces deux régions. En pratique, ils ne surveillent donc qu'une partie du territoire litigieux et la mission consiste en fait à contribuer à la consolidation des nouvelles frontières.

48. Au total, plus de vingt missions ont été exécutées ou sont en cours,¹³ ce qui est en soi un bilan remarquable, attestant que la PESD/PSDC est l'un des principaux domaines dans lesquels l'UE progresse et obtient des résultats tangibles.

49. L'institut SWP de Berlin¹⁴ a procédé à une étude approfondie de ces missions qui lui a inspiré les observations suivantes :

- Le bilan des missions tant civiles que militaires est mitigé ; il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure elles ont servi les objectifs de la politique européenne.
- On ne peut définir un type particulier de mission réussie.
- L'action de l'UE consiste davantage à réagir aux crises qui ont éclaté qu'à les anticiper et les prévenir.
- La rapidité de réaction n'est pas le point fort de l'UE. Seules cinq missions sur les 23 que couvrait l'étude du SWP ont été opérationnelles en moins de quatre semaines.
- Les missions ont souvent été lancées sur les instances d'un Etat membre particulier ; c'est pourquoi les auteurs de l'étude parlent d'« instrumentalisation » de l'UE par les anciennes puissances coloniales (EUFOR Tchad/RCA, 2008). Les mandats ont donc été définis de façon très restrictive, si bien que la mission n'avait que peu de marge de manoeuvre (EUFOR Tchad/RCA, 2008) : le champ d'application géographique et la durée du mandat étaient insuffisants) ou s'achevait conformément à un plan de retrait préétabli alors que des développements importants auraient dû entraîner la prorogation du mandat (EUFOR RD Congo, 2006 : la date de retrait prévue avait été maintenue en dépit du fait que le processus électoral – qui était la raison essentielle de l'opération – n'était pas terminé).
- L'UE a des difficultés à adapter les mandats lorsqu'il le faut. La détérioration de la situation sécuritaire en Afghanistan n'a fait que réduire encore les moyens déjà limités de la mission de police de l'UE sur place. EU BAM Rafah et EUPOL-COPPS Palestine ont été mises à mal lorsque le Hamas a remporté les élections de 2006. Lorsque les mandats sont prorogés, ils ne connaissent généralement pas de changements majeurs et ne sont pas soumis à une révision en profondeur.
- Les missions sont parfois en sous-effectifs, sous-équipées, ou dépourvues du cadre politique nécessaire, ce qui compromet leurs objectifs et met en danger la vie du personnel (EUPOL Afghanistan : le manque d'effectifs et l'absence d'accords de sécurité avec l'OTAN limitent sérieusement l'impact de l'UE ; EULEX Kosovo, qui a commencé sans que le cadre juridique ait été complètement défini ; EU NAVFOR Somalia, qui a commencé sans que les Etats participants aient arrêté des accords pour le traitement judiciaire des pirates capturés).
- La communication entre les différents personnels de l'UE sur les théâtres d'opérations, y compris entre les chefs de mission, les représentants spéciaux de l'UE, les délégations de l'UE et les ambassades des Etats membres a été jugée insuffisante (EUPOL Afghanistan).
- La coopération entre la Commission européenne et le Conseil de l'UE s'avère parfois difficile.
- Le taux de rotation des effectifs sur le terrain et dans les structures de Bruxelles est élevé, le processus d'évaluation des missions pour en tirer des leçons est inadéquat, et la mémoire institutionnelle européenne est faible.

¹³ On trouvera un tableau des missions en cours et achevées sur www.isis-europe.org et www.csdpmmap.org qui mettent à jour régulièrement leurs informations.

¹⁴ Muriel Asseburg et Ronja Kempin (éditeurs), "The EU as a strategic actor in the realm of security and defence ?", Research Paper 14, décembre 2009, www.swp-berlin.org

- Les missions ne sont pas soumises systématiquement au contrôle des parlements nationaux ou du Parlement européen.
- Les déploiements, surtout s'ils sont d'envergure modeste et de durée limitée et ne sont pas soutenus par la majorité des Etats membres, ne recueillent pas l'adhésion de l'opinion publique.
- Les missions manquent de ressources financières propres.
- La coopération avec les organisations régionales en charge des théâtres d'opérations est réduite.

50. La conclusion selon laquelle l'UE est un acteur plus réactif que préventif peut surprendre étant donné que son principal document doctrinal, la Stratégie européenne de sécurité de 2003, désigne clairement la prévention des conflits comme l'enjeu essentiel.

51. L'UE est souvent considérée comme une puissance civile. Cependant, la PESD/PSDC ne concerne pas seulement les opérations civiles et même une mission dite civile n'est pas forcément dotée uniquement de personnel civil. La mission de surveillance menée par l'UE à Aceh/Indonésie (EUMM Aceh) en 2005, notamment à ses débuts, était surtout une « mission militaire non armée ». Ceci correspondait en effet aux tâches qui lui étaient assignées, consistant notamment à détruire les armes qui lui étaient remises par le Mouvement pour l'Aceh libre (GAM).

52. Les missions civiles n'ont, bien souvent, pas réussi jusqu'ici à transformer durablement la police et la justice du pays hôte, et encore moins à améliorer la situation des droits de l'homme ou à instaurer l'Etat de droit. EULEX Kosovo est peut-être l'exception, mais son effectif et son mandat font qu'elle bénéficie de conditions particulièrement favorables.

53. L'UE est engagée à ce jour dans une mission ad hoc d'*intervention* de court terme pour faire face à une crise. Elle n'en est pas encore à la *gestion* de crise à long terme. Pour cela, il faut notamment que les Etats membres de l'UE épaulent mieux les déploiements en prenant des mesures politiques de *gestion* et de *résolution* des conflits.

54. L'impression générale que l'on peut en retirer est que la PESD/PSDC a sans doute souvent été plus utile à l'UE elle-même (en lui permettant de créer certaines structures et d'expérimenter des procédures communes ou de faire oublier l'absence de démarche politique européenne cohérente pour résoudre un conflit donné) qu'aux pays dans lesquels ses missions ont été déployées.

55. L'UE a sans nul doute fait la preuve de son engagement à l'échelle mondiale et « canalisé et stimulé la coopération entre les Etats membres de l'UE dans les domaines sensibles de la sécurité et de la défense ».¹⁵ Il est tout aussi vrai qu'elle a mis au point une panoplie innovante d'instruments, et son approche de la gestion des crises, d'abord militaire, a très vite évolué vers une approche globale civilo-militaire. Entre-temps, l'UE a exploité pratiquement toutes les combinaisons d'instruments et de composantes de mission à sa disposition (à l'exception notable des Groupements tactiques) y compris les différentes configurations de la planification opérationnelle et du commandement. Mais après avoir testé ses outils et ses procédures, elle devrait suivre désormais une ligne de conduite plus cohérente, visant un ensemble de priorités clairement définies. L'Institut d'études de sécurité de l'UE résume ainsi la situation : « Dans certains cas, il y a un décalage important entre le discours tenu à propos de la PESD et la manière dont celle-ci a été mise en pratique. »

56. Selon les représentants de l'UE, plus de 70 000 personnes participent ou ont participé à une mission de l'UE, effectif qui dépasse largement les 60 000 soldats déployables qui étaient prévus par l'Objectif global de 1999. Cependant, l'Objectif global prévoyait le déploiement de 60 000 soldats *au même moment* dans le cadre d'une mission, ce qui est autre chose que l'effectif total de 23 missions étalées sur plusieurs années et englobant du personnel civil. Ce chiffre reflète la rotation rapide des missions de l'UE qui, souvent, ne dépassent pas 100 personnes. Rares sont les cas où plus de mille hommes ont été déployés.

¹⁵ Grevi, Hirst, Keohane (éditeurs), 2009, page 403.

57. Nick Witney, ancien Directeur de l'Agence européenne de défense, calcule dans une analyse de la PESD intitulée « le triomphe de l'improvisation »¹⁶, que les forces déployées dans des opérations de l'UE représentent moins de 0,33 % de l'effectif militaire total des Etats membres de l'UE (en 2005). Il convient d'ajouter que moins de 0,1% de l'effectif total employé par l'UE est composé de personnel militaire. Nick Witney en conclut que les Européens sont « très loin d'être à la hauteur de leur ambition de fournir une contribution majeure à la sécurité mondiale ». Il dénonce non seulement le manque d'ambition de l'UE, mais aussi le vide stratégique, le déficit de participation, des (dés)-incitations pernicieuses, un commandement éclaté et l'absence de procédures d'évaluation systématique permettant de tirer les enseignements des missions (aboutissant à ce qu'il qualifie d'« amnésie collective ») de PESD.

58. Compte tenu de tous les points qui laissent à désirer, on peut dire que l'UE n'a souvent laissé qu'une modeste empreinte, n'a mobilisé que des ressources symboliques (RD Congo, Soudan), a reculé devant les crises et conflits réels (Afghanistan, Irak), a accepté de conduire ses missions dans des conditions humiliantes (Géorgie, Rafah), et si jamais elle déployait un grand nombre d'hommes, c'était pour se concentrer sur d'inoffensives opérations de suivi héritées de l'OTAN (par exemple, dans les Balkans).

59. Il faut toutefois reconnaître, pour être juste, que la grande majorité des missions ont produit des résultats positifs ; s'il reste au Tchad et au Soudan, par exemple, des centaines de milliers de réfugiés dans les camps, la violence y a fortement régressé. De plus, si l'importance des effectifs compte dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, le fait que l'UE propose souvent de déployer de petites missions à caractère consultatif plutôt que des opérations de maintien de la paix est précisément ce qui les rend acceptables auprès des gouvernements qui les accueillent : en effet, l'UE n'a pas vocation à changer les régimes en place, mais seulement à améliorer la gouvernance et à introduire des transformations. De surcroît, en limitant dès le début la durée d'une mission, on réduit le risque de dérapage. Les opérations auxquelles étaient assignés des objectifs et un calendrier limités ont rempli leur mandat : par exemple Artemis (2003), EUFOR RD Congo (2006), EU MM Aceh (2005), ou EUFOR Althea.

60. Pour autant, ces succès relatifs suffiront-ils à faire de l'UE un acteur stratégique ? Ses opérations en RDC dénotent une absence de vision stratégique. Au total, cinq missions y ont été déployées, mais toutes ont été exécutées en réaction à une crise ou à la demande de tierces parties (ONU) et aucune n'a été le fruit d'une discussion approfondie au sein de l'UE sur les mesures à prendre en RDC, et encore moins dans l'ensemble de l'Afrique. Au même moment, une crise tout aussi grave a éclaté dans la région du Darfour, au Soudan voisin, mais l'UE s'est contentée de réagir en procédant à un déploiement direct de modeste envergure. Enfin, comme le conflit se poursuivait et menaçait la stabilité du Tchad et de la République centrafricaine, pays voisins, la mission EUFOR Tchad/RCA a été déployée dans la région en 2008. Néanmoins, elle a surtout traité les symptômes du conflit du Darfour, plus que le conflit lui-même. Les auteurs de l'étude du SWP appellent ce type d'opération une mission « de substitution ».

61. Les opérations qui mettent directement en cause les intérêts de la majorité des Etats membres semblent particulièrement promises au succès. L'opération de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (EU NAVFOR Somalia) en est un exemple frappant. Non seulement la mission a pu être mise rapidement sur pied, mais elle était très novatrice au regard des accords de sécurité passés avec le Kenya et d'autres pays en ce qui concerne le jugement des pirates capturés par les forces de l'UE. Ce système semble toutefois poser depuis peu quelques problèmes et les pays de l'UE envisagent de traduire les pirates devant leurs tribunaux nationaux. Dans le même temps, l'idée de créer un tribunal international pour les actes de piraterie fait son chemin. Un autre élément à mettre à l'actif de l'UE est la participation de nombreux pays tiers à EU NAVFOR Somalia ; en outre, le dispositif a rapidement été complété par des mesures supplémentaires (EU TM Somalia) afin de s'attaquer à la cause première de la piraterie dans la région : l'absence de fonctions régaliennes en Somalie.

¹⁶ Nick Witney, "Re-energising Europe's Security and Defence policy", Conseil européen des relations étrangères, juillet 2006, www.ecfr.eu

62. C'est un domaine dans lequel l'UE peut déployer et utiliser sa panoplie unique d'instruments qui, outre les capacités militaires, comprend aussi des capacités civiles – la diplomatie, les aides financières, l'assistance technique – ce qu'aucune autre organisation internationale ne peut offrir. Le problème est que, dix ans après son lancement, la PESD doit encore prouver qu'elle peut accroître de manière significative les capacités des Etats membres.

2. La PESD : une bonne chose pour les capacités européennes ?

63. A l'origine, on espérait que la PESD contribuerait à renforcer les capacités militaires et civiles des Etats membres. Des disparités flagrantes ont été mises au jour en matière d'équipements lorsque les forces européennes opéraient aux côtés des forces américaines pendant la guerre du Kosovo (1999). Transports, communications, renseignement : la liste des lacunes était sans fin. Le nombre d'initiatives lancées dans ce domaine depuis lors est impressionnant ; malheureusement, les résultats le sont moins.

64. L'Institut d'études de sécurité de l'UE conclut dans une étude que les enseignements tirés des opérations de PESD ont aidé à identifier les priorités en matière de développement des capacités et il reconnaît les progrès réalisés. Selon l'auteur, la PESD continue néanmoins à « tolérer des lacunes tant au niveau de la quantité que de la qualité des ressources disponibles »¹⁷.

65. Entre 1999 et 2008, les dépenses de défense sont passées en valeur nominale de 160 milliards à 210 milliards d'euros. Mais si l'on se base sur le PIB, elles sont tombées de 2,1 % en 1997 à 1,7 % en 2007 (- 19 %). Deux pays (la France et le Royaume-Uni) représentent 43 % des dépenses de défense de l'UE et les quatre plus grands (Allemagne et Italie incluses) environ 70 %. Malgré la hausse du coût des équipements de défense, les dépenses de l'UE dans ce domaine sont en baisse, ce qui n'est pas sans conséquences pour les acquisitions de matériels nouveaux, mieux adaptés aux interventions de crise.

66. L'Institut d'études de sécurité conclut que les Etats membres ont progressé dans la réduction du personnel militaire et de la quantité d'équipement périmé. Entre 1999 et 2009, ils ont réduit leurs forces de 2,5 millions (dont 1,1 million d'appelés) à 2 millions (dont seulement 200 000 appelés). Si c'est une bonne chose pour leurs budgets, cela n'augmente pas pour autant les effectifs déployables.

67. S'agissant de l'équipement, la période comprise entre 1999 et 2009 a apporté quelques améliorations en ce qui concerne l'acquisition de l'équipement adapté aux opérations d'intervention de crise. Le nombre d'hélicoptères de transport a doublé durant cette période. Toutefois, beaucoup d'entre eux ne sont pas utilisables dans les conditions climatiques adverses qui prévalent dans de nombreuses zones de crise sans être adaptés (blindages, filtres, etc.). De plus, le coût d'entretien des hélicoptères dans les zones de crise est très élevé. Ce qui explique que bien peu des 3 500 hélicoptères actuellement en service dans les pays de l'UE sont proposés pour être déployés. Le nombre d'avions de transport a augmenté, mais il y a toujours une pénurie d'appareils de transport lourds. Dans le même temps, des quantités de chars, d'avions et autres systèmes et équipements conçus pour les batailles d'une époque révolue sont toujours en place et grèvent lourdement nos budgets.

68. Plusieurs raisons expliquent les contraintes au niveau des ressources. Premièrement, comme il a déjà été dit, l'UE n'a pas d'armée. Elle n'a pas non plus de budget de défense qui lui soit propre. Tous les Etats membres conservent leur souveraineté en ce qui concerne le contrôle de leurs forces armées. Et même lorsqu'ils acceptent de mettre des hommes et des moyens à la disposition de l'UE (par exemple pour les Groupements tactiques), ils conservent leur droit de veto plein et entier sur leur utilisation effective.

69. La conséquence de cette question de souveraineté est la fragmentation persistante des dépenses de défense, avec des plans d'équipement nationaux qui ne sont que trop souvent conçus pour servir les intérêts de l'industrie nationale. On dénombre au sein de l'UE 23 programmes de véhicules blindés, cinq programmes de missiles sol-air, quatre modèles de chars et trois avions de combat, pour ne citer que quelques exemples. Une douzaine d'entreprises européennes travaillent parallèlement au

¹⁷ Grevi, Hirst, Keohane (éditeurs), 2009, page 69-114.

développement des mêmes technologies. Les tentatives d'ouverture des marchés de défense nationaux de l'UE, ultra-protectionnistes, ont apporté un léger mieux. Cependant, le code de conduite volontaire sur les acquisitions de défense adopté au sein de l'Agence européenne de défense n'a eu jusqu'ici que peu d'impact sur les achats transfrontaliers d'équipements de défense. Le « Paquet défense » adopté par la Commission, dans le but d'ouvrir progressivement le marché de la défense, n'a pas encore été mis en oeuvre. Les considérations de souveraineté nationale engendrent des doublons, un gaspillage des ressources et une augmentation des prix. Elles ne sont pas propices à la coopération et aux efforts d'acquisition en commun qui sont nécessaires pour accroître les ressources de la PSDC à une époque où les budgets stagnent ou diminuent.

70. Une autre raison est la règle « costs lie where they fall », selon laquelle les Etats membres qui contribuent aux missions militaires en fournissant des hommes et des équipements doivent en supporter eux-mêmes le coût. Ce principe n'est guère motivant et pénalise même les pays contributeurs. Il encourage en fait les pays à ne pas engager de forces en introduisant un facteur de dissuasion budgétaire. Le coût des missions civiles peut être couvert par le budget de l'UE. Pour les opérations militaires, le mécanisme Athena, qui permet la prise en charge de certains coûts communs par tous les Etats membres au prorata du PIB, a été institué. Cependant, ces « coûts communs » (quartier général dans le pays hôte, transport de troupes) représentent rarement plus de 10% du coût total d'une opération.

71. Il existe aussi une raison structurelle : les forces des Etats membres de l'UE sont pour l'essentiel des forces statiques, qui ne sont pas appropriées au déploiement sur des théâtres extérieurs. Même si, vingt ans après la fin de la guerre froide, la plupart des Etats membres ont fait de gros progrès en matière de transformation et de modernisation de leurs forces armées, sur toutes les troupes disponibles, seuls 100 000 hommes (soit 5 %) peuvent être véritablement déployés. En outre, la plupart des pays de l'UE fournissant aussi des hommes pour les opérations de l'OTAN et des Nations unies, souvent, il n'en reste plus beaucoup pour la PESD. Il en va de même pour les équipements. Un hélicoptère ne peut être déployé que pour une opération à la fois.

72. Une autre raison d'ordre structurel tient à la différence entre le déploiement de personnel civil et le déploiement de militaires. Pour ces derniers, on peut en principe se contenter de leur donner l'ordre de partir, alors que pour des civils, le processus de recrutement est beaucoup plus complexe. En effet, les Etats membres ont des difficultés à recruter du personnel pour les missions civiles de l'UE (EULEX Kosovo ; EUPOL Afghanistan). Même si l'on trouve des volontaires pour une mission, il est souvent difficile de leur trouver une fonction correspondant à leurs qualifications. C'est pourquoi il a été proposé de créer une réserve civile européenne¹⁸ composée de volontaires qui seraient recrutés, formés et certifiés selon des normes communes.

73. L'Institut d'études de sécurité conclut que « la PESD atteindra bientôt les limites de ce qui peut être fait compte tenu des moyens mis à sa disposition jusqu'ici ».

V. Que faire de plus ? Suggestions

74. Les nombreuses études susmentionnées relatives à la PESD ont donné lieu à une multiplicité de recommandations et de suggestions sur la manière de perfectionner la PESD/PSDC et de fournir à la politique qui lui succédera, la PSDC, des outils et procédures plus efficaces. Celles-ci peuvent se décliner en quatre chapitres : perspective stratégique, moyens (financement et capacités), approche globale (soutien institutionnel et politique, coopération civilo-militaire) et enseignements tirés.

1. Perspective stratégique

75. Si l'UE veut jouer un rôle plus stratégique et moins ponctuel en matière de gestion et de résolution des conflits, elle doit s'orienter vers la planification stratégique à long terme des opérations de PSDC. Etant donné qu'il y aura toujours des crises imprévues, il faudra continuer d'améliorer les capacités de réaction rapide. Mais tout acteur stratégique se doit de définir clairement ses intérêts à

¹⁸ Daniel Korski in Nick Witney, « Re-energising Europe's Security and Defence policy », Conseil européen Relations extérieures, juillet 2006, page 45, www.ecfr.eu

long terme et d'élaborer une liste de mesures pour les servir. Le fait que deux des membres de l'UE sont membres permanents du Conseil de sécurité permettra de solliciter plus facilement le soutien des Nations unies pour la réalisation des objectifs de l'UE, notamment dans le domaine de la prévention des conflits.

76. L'UE doit donc réexaminer ses relations avec les Nations unies et les organisations régionales telles que l'Union africaine en raison de leur importance stratégique. En ce qui concerne la première, cela implique le renversement de la tendance actuelle selon laquelle les pays de l'UE engagent de moins en moins de forces pour les missions des Nations unies pour éviter de placer leurs troupes sous le commandement de l'ONU. Quant à cette dernière, elle devrait réfléchir aux moyens permettant de mieux aider l'Union africaine à mettre en place des capacités efficaces de gestion de crise.

77. Les membres de l'UE doivent également approfondir leur dialogue stratégique et déterminer les domaines dans lesquels ils souhaitent avoir un impact à long terme. Poursuivre les déploiements au coup par coup ne permettra pas de gagner grand-chose : il faut suivre un plan plus vaste et ne plus s'appuyer essentiellement sur des initiatives du pays qui assume la présidence de l'UE ou sur des demandes extérieures.

2. Moyens

(a) Financement

78. Le système actuel de financement des opérations de PSDC a des effets pervers en matière d'incitations et doit donc être révisé. Si, à l'avenir, les opérations de PESD se conforment à un plan à long terme basé sur des priorités établies d'un commun accord, il devrait être possible de s'entendre pour augmenter la partie de la mission financée par tous les Etats membres. La création d'un « fonds opérationnel de PSDC »¹⁹ pourrait permettre d'accroître le pourcentage des coûts partagés dans le cadre d'une opération.

79. L'Institut SWP²⁰ suggère de doter les opérations de PSDC de leurs moyens propres afin de pouvoir financer plus facilement des « projets à impact immédiat ». Ce qui conférerait une plus grande souplesse aux missions et leur permettrait d'appuyer les volets formation et conseil par une aide en matière d'équipements.

80. Il importe d'améliorer le financement de l'Agence européenne de défense. L'Agence doit notamment disposer de fonds correspondant à son rôle de soutien du développement des capacités pour les opérations de PSDC et d'un cadre financier lui permettant de procéder à une planification plus stratégique que ce n'est le cas actuellement en vertu de l'actuelle procédure budgétaire annuelle.

(b) Capacités

81. Les moyens et capacités destinés à un usage commun, notamment ceux qui sont régulièrement demandés pour les opérations de l'UE, par exemples les états-majors de force, les moyens logistiques, de communications et de transport, pourraient être achetés par l'UE afin de créer un ensemble de capacités communes.

82. Un système d'entreposage, comprenant des équipements pré-positionnés, pourrait être mis en place pour accélérer le déploiement.

83. Les besoins relatifs à certaines capacités civiles et militaires, dans le domaine, par exemple, des communications, de l'information, de la protection, des transports et de la logistique se recourent. Ils pourraient donc être traités en commun. L'Agence européenne de défense pourrait aider à la formulation des besoins communs. Ce principe pourrait s'appliquer à de nombreuses technologies à double usage.

¹⁹ Margriet Drent et Dick Zandee, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, « Breaking Pillars. Towards a civil-military approach for the European Union », janvier 2010, page 81. www.clingendael.nl

²⁰ Muriel Asseburg et Ronja Kempin (éditeurs), « The EU as a strategic actor in the realm of security and defence ? », SWP Research Paper 14, décembre 2009, page 155, www.swp-berlin.org

3. Approche globale

(a) Soutien institutionnel et politique

84. Une approche vraiment globale implique le respect d'emblée de certains principes. Par exemple, les missions de rétablissement de l'Etat de droit, de formation de la police et du pouvoir judiciaire doivent viser une transformation durable de la situation dans le pays hôte. Cela implique aussi de mettre en place le plus rapidement possible une participation de la population locale au processus de réforme et de transformation.

85. Une approche globale sous-entend également de réduire les rivalités entre les missions et les délégations de l'UE dans les pays hôtes.

86. Les missions doivent aussi bénéficier d'un soutien politique plus marqué de l'UE à Bruxelles et de ses Etats membres.

(b) Coordination civilo-militaire

87. L'utilisation conjointe de moyens civils et militaires est l'une des contributions originales de l'UE à la gestion des crises. Dans leur étude intitulée « Breaking pillars », ²¹ Margriet Dent (Clingendael Institute) et Dick Zandee (Directeur de l'Unité de planification à l'Agence européenne de défense) se penchent sur la manière de surmonter la dichotomie historique existant au sein de l'UE entre le militaire et le civil. Ils en concluent que, malgré de nombreux efforts, les structures civiles et militaires de gestion des crises restent des mondes cloisonnés, qui se répartissent tout d'abord entre les piliers supranational et intergouvernemental, et ensuite au sein même du pilier intergouvernemental. Les auteurs proposent, parmi de nombreuses autres pistes, d'introduire des programmes de formation pour vaincre cette « culture de la différenciation ».

88. En ce qui concerne les nouveaux développements découlant du Traité de Lisbonne, les auteurs estiment que l'approche civilo-militaire « ne sera pas suffisamment mise en pratique » et ils recommandent en conséquence « la pleine intégration des structures civiles et militaires de planification et de conduite des opérations ». Certaines de leurs suggestions sont carrément révolutionnaires : par exemple, ils proposent de fusionner les unités existant séparément pour former un Etat-major civilo-militaire de l'Union. La coordination de la planification stratégique des missions, y compris la répartition des tâches et des responsabilités et la synchronisation des déploiements, s'en trouverait facilitée. Les auteurs remettent également sur le tapis la question d'un Etat-major opérationnel unique de l'UE, sur laquelle les avis sont jusqu'ici très partagés. Enfin, ils prônent la création d'un fonds de PSDC disposant de ressources suffisantes et bien intégré pour toutes les actions extérieures de l'Union (allant de l'intervention de crise à court terme aux politiques de développement à long terme), s'inscrivant dans le cadre du budget de l'UE et soumis au contrôle du Parlement européen. Une proposition envisageant une fusion des fonds de développement et d'intervention de crise rencontrera sans doute une vive opposition. Il serait néanmoins possible de mettre en place des garanties pour que les crédits affectés au développement ne soient pas finalement destinés à un usage militaire.

4. Enseignements tirés

89. Les opérations précédentes ont montré que le personnel des différents pays de l'UE utilise des méthodes différentes pour en tirer la leçon. C'est pourquoi il a été proposé d'établir une méthodologie commune pour l'évaluation des opérations. ²² Jusqu'ici, l'UE a adopté des directives pour « l'identification et l'application des enseignements et des meilleures pratiques » qui ne concernent que les missions civiles.

²¹ Margriet Drent et Dick Zandee, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, « Breaking Pillars. Towards a civil-military approach for the European Union », janvier 2010. www.clingendael.nl

²² Idem, page 13.

90. Pour tenir compte de la rotation rapide du personnel en mission et en fonction au secrétariat de Bruxelles, l'idée a été avancée d'instaurer une « procédure de prise de relais obligatoire » et une méthode d'archivage systématique.²³

91. Il serait utile de porter un regard plus critique sur les opérations précédentes pour pouvoir adapter en conséquence, et ce rapidement, les mandats, les règles d'engagement et l'action diplomatique. Lors des réunions entre les membres de l'Assemblée et les ambassadeurs du Comité politique et de sécurité de l'UE, les représentants des gouvernements et de l'UE n'ont que trop souvent décrit en détail le succès des opérations, les améliorations apportées à la coordination interne de l'UE et le bon fonctionnement des mécanismes de financement, mais ont été avarés de commentaires sur l'impact réel des missions sur le terrain.

VI. Conclusions

92. Ce rapport a mis en évidence quelques illusions entretenues sur le bilan réel des premières années de la PESD/PSDC et sur le chemin restant à parcourir pour parvenir à une défense européenne commune.

93. Gardons-nous cependant de donner dans le cynisme. La PESD/PSDC est l'un des domaines d'action de l'UE les plus dynamiques et la grande majorité de ses interventions de crise ont eu un impact positif, du moins à court terme. L'effort n'a pas été vain, mais nous pouvons faire mieux.

94. Une politique de gestion de crise à long terme axée sur la prévention et la résolution des conflits plutôt que sur la seule intervention exige une approche plus stratégique, passant par la constitution de capacités militaires déployables dans la durée. Une approche civilo-militaire globale ne peut se concevoir sans de solides moyens militaires.

95. Nous devons encore travailler à la formulation de positions et de stratégies communes et à la définition de nos priorités, étant donné que nos moyens sont limités et ne nous permettent pas de traiter toutes les crises.

96. Nous devons également élaborer des stratégies communes avec nos partenaires les plus proches, en particulier les Etats-Unis et nos alliés de l'OTAN, afin de poursuivre des objectifs compatibles au sein des forums de gouvernance mondiale existants et émergents. Ce sera une réponse unique à la relative perte de poids de l'Occident dans les institutions internationales. Pour parvenir au multilatéralisme efficace dont se réclame la Stratégie européenne de sécurité, nous devons d'abord examiner de près les réalités hors du cocon de certains bureaux à Bruxelles et des capitales des Etats membres de l'UE.

97. Au moment où l'OTAN – dont la plupart des membres font partie de l'UE – met au point son nouveau concept stratégique, il appartient aux pays de l'UE de décider s'ils veulent vraiment assumer une plus grande part de responsabilité pour leur sécurité et leur défense, et par là même supporter une part accrue du fardeau financier.

98. Enfin, une culture de sécurité commune favorisant une plus grande autonomie en matière de sécurité et de défense – condition essentielle à la mise en place d'une défense européenne commune – ne pourra s'épanouir que si une discussion commune est possible. Les membres de l'UE n'ont pas donné à l'Union le statut d'Etat-nation. Les citoyens européens ne sont pas parvenus à se forger une véritable identité européenne. En conséquence, au lieu d'un débat politique commun au niveau européen, nous avons des débats nationaux qui se polarisent généralement sur le rôle de chaque pays au sein de l'UE et non sur le rôle de l'UE dans son ensemble.

99. Le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent contribuer à l'instauration d'un tel débat. Le Traité de Lisbonne confère aux parlements nationaux un rôle spécifique dans le suivi de la PSDC. La manière dont le dialogue interparlementaire devrait se dérouler fera probablement l'objet d'interprétations très différentes d'un Etat membre à l'autre. Le Parlement européen, de son côté, a ses intérêts propres et agira en conséquence.

²³ Muriel Asseburg et Ronja Kempin (éditeurs), « The EU as a strategic actor in the realm of security and defence ? », SWP Research Paper 14, décembre 2009, page 159, www.swp-berlin.org

100. Les parlements nationaux seraient bien inspirés d'opter pour une interprétation du Traité de Lisbonne tournée vers l'avenir et impliquant un système de contrôle parlementaire plus structuré que ce que pourrait offrir une simple conférence.

101. Avec un tel système, basé sur la pleine participation de l'ensemble des parlements nationaux, le développement ultérieur de la PESC, et de la PSDC en particulier, bénéficierait d'un soutien beaucoup plus solide.

102. Pourquoi ce point est-il si important ? Parce que, dans un avenir prévisible, ce sont les moyens et capacités nationaux qui seront utilisés pour les opérations de PSDC et ce sont les parlements nationaux qui continueront de décider des ressources financières et des capacités nationales devant être affectées à la PSDC.

103. Cet aspect est d'autant plus crucial que les budgets sont soumis à des pressions croissantes. Seuls les parlements nationaux peuvent renverser la tendance actuelle à la compression budgétaire et eux seuls peuvent convaincre les gouvernements de pousser plus avant l'intégration de la politique européenne de sécurité et de défense, ce qui soulève des questions sensibles tels que la mutualisation des ressources et le partage des responsabilités.

104. Il appartiendra à la prochaine présidence de l'UE/UEO (Belgique) d'injecter une dose supplémentaire d'enthousiasme et de dynamisme pour faire avancer la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne, accélérer le processus de recherche d'une suite à donner au contrôle interparlementaire et régler comme il se doit la question de la dissolution de l'UEO et de son Assemblée tout en veillant à utiliser au mieux son expérience, son personnel et ses autres atouts.

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

M. Piero FASSINO (IT) (Soc)

Vice-présidents

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

M. André SCHNEIDER (FR) (PPE/DC)

Membres titulaires

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES)

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

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

M. Cristian BOUREANU (RO) (Fed)

M. Mihaita CALIMENTE (RO) (Lib)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

M. Andras György EDLER (RO) (Fed)

M. Arthur ELZINGA (NL) (Soc)

M. Dario FRANCESCHINI (IT) (Lib)

M. Erich G. FRITZ, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Joachim HÖRSTER, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

M. Norbert KAPELLER (AT) (Fed)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

M. Pavol KUBOVIC (SK) (Fed)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

M. Gennaro MALGIERI (IT) (PPE/DC)

M. Kestutis MASIULIS (LT) (Fed)

M. Jan NADVORNIK (CZ) (Fed)

M. Aleksandar NIKOLOSKI (MK) (Fed)

M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)

Mme Elissavet PAPADIMITRIOU (GR) (PPE/DC)

M. Johannes PFLUG, MdB (DE) (Soc)

M. Gabino PUCHE RODRÍGUEZ (ES) (Fed)

M. François ROCHEBLOINE (FR) (PPE/DC)

M. Giacomo SANTINI (IT) (PPE/DC)

M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

M. Pol VAN DEN DRIESSCHE (BE) (Fed)

M. Paul WILLE (BE) (Lib)

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

(PPE/DC) Mme Genoveva ALEKSIEVA (BG) (Fed)

M. Francisco ASSIS (PT) (Soc)

M. Luuk BLOM (NL) (Soc)

M. Agostinho BRANQUINHO (PT) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (PPE/DC)

Mme Josette DURRIEU (FR) (Soc)

Mme Gunvor ELDEGARD (NO) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Zdenko FRANIC (HR)

M. Norbert HAUPERT (LU) (PPE/DC)

M. Andrej HUNKO, MdB (DE)

M. David KAFKA (CZ) (Fed)

M. Jan KASAL (CZ) (Fed)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

Mme Elzbieta KRUK (PL) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Harald LEIBRECHT, MdB (DE) (Lib)

M. Jenno MANNINGER (HU) (Fed)

M. Jean-Pierre MASSERET (FR) (Soc)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (PPE/DC)

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

M. Yüksel OZDEN (TR) (Fed)

Mme Vassiliki PAPANDEOU (GR)

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

M. Frédéric REISS (FR) (PPE/DC)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

M. Janis STRAZDINS (LV)

M. Zoltán SZABÓ (HU) (Soc)

M. Christian TYBRING-GJEDDE (NO) (Fed)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

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

Mme Hanna ZDANOWSKA (PL) (Fed)

Membres remplaçants

M. Adam ABRAMOWICZ (PL) (Fed)

M. Miroslav ANTL (CZ)

Mme Virginija BALTRAITIENE (LT) (Soc)

Mme Deborah BERGAMINI (IT) (Fed)

M. Lorenzo CESA (IT) (Fed)

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

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

M. Arcadio DIAZ TEJERA (ES) (Soc)

Mme Lydie ERR (LU) (Soc)

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

M. Dimitar GLAVCHEV (BG) (Fed)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Roberto ANTONIONE (IT) (Fed)

Mme Meritxell BATET LAMAÑA (ES) (Soc)

M. Jozef BURIAN (SK) (Soc)

M. Constantin CHIRILA (RO) (Fed)

Mme Viola von CRAMON-TAUBADEL, MdB (DE) (Soc)

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Blanca FERNÁNDEZ-CAPEL (ES) (Fed)

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

M. Michael GLOS, MdB (DE) (PPE/DC)

Mme Arlette GROSSKOST (FR) (Fed)
M. Michail KATRINIS (GR)
Mme Birgen KELES (TR) (Soc)
M. Franz-Eduard KÜHNEL (AT) (PPE/DC)
Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)
M. Patrick MEINHARDT, MdB (DE) (Lib)
M. Dan Ilie MOREGA (RO) (Lib)
Mme Tuija NURMI (FI) (PPE/DC)
M. Arpad PAL (RO) (Fed)
Mme Liljana POPOVSKA (MK)
Mme Karin ROTH, MdB (DE) (Soc)
Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)
Lord TOMLINSON (UK) (Soc)
M. Dirk VAN DER MAELEN (BE) (Soc)
Dr. Rudolf VIS, MP (UK) (Soc)
M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)
Mme Betty WILLIAMS, MP (UK) (Soc)

M. Reijo KALLIO (FI)
M. Paul KEHOE (IE) (Fed)
Baroness KNIGHT OF COLLINGTREE (UK) (Fed)
M. Jean-François LE GRAND (FR) (Fed)
M. François LONCLE (FR) (Soc)
M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)
M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)
M. Pieter H. OMTZIGT (NL) (PPE/DC)
M. Evangelos PAPACHRISTOS (GR)
M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)
Mme Albertina SOLIANI (IT) (Lib)
M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)
Mme Özlem TÜRKÖNE (TR) (PPE/DC)
M. Karim VAN OVERMEIRE (BE) (ni)
Mme Tanja VRBAT (HR)
M. Karl-Georg WELLMANN, MdB (DE) (Fed)
M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

