



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Commission des affaires étrangères

2014/2220(INI)

16.12.2014

PROJET DE RAPPORT

sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune)
(0000/2014 – C8-0000/2014 – 2014/2220(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Arnaud Danjean

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune)

(0000/2014 – C8-0000/2014 – 2014/2220(INI))

Le Parlement européen,

- vu la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) (0000/2014 - C8-0000/2014),
- vu le rapport annuel que la vice-présidente de la Commission / haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (VP/HR) a adressé au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en particulier ses parties consacrées à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) (12094/14),
- vu les articles 2 et 3 ainsi que le titre V du traité sur l'Union européenne (traité UE), en particulier ses articles 21, 24 et 36,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu les conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2013,
- vu les conclusions de la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune des 4 avril et 7 novembre 2014,
- vu la stratégie européenne de sécurité intitulée "Une Europe sûre dans un monde meilleur", adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003, et le rapport sur sa mise en œuvre intitulé "Assurer la sécurité dans un monde en mutation", adopté par le Conseil européen les 11 et 12 décembre 2008,
- vu les conclusions du Conseil du 25 novembre 2013 et du 18 novembre 2014 sur la politique de sécurité et de défense commune,
- vu le rapport d'avancement du 7 juillet 2014 de la VP/HR et du chef de l'Agence européenne de défense sur la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de décembre 2013,
- vu la communication commune de la VP/HR et de la Commission sur l'approche commune de l'Union à l'égard des crises et des conflits extérieurs, ainsi que les conclusions du Conseil du 12 mai 2014 sur ce thème,
- vu la communication commune intitulée "Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace, ouvert, sûr et sécurisé", ainsi que les conclusions du

Conseil du 25 juin 2013 sur ce thème, de même que le cadre stratégiques de cybersécurité de l'Union, adopté le 18 novembre 2014,

- vu la stratégie de l'Union en matière de sécurité maritime, du 24 juin 2014,
- vu la décision du Conseil du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité,
- vu le cadre d'action pour une coopération systématique et à long terme dans le domaine de la défense, adopté le 18 novembre 2014,
- vu la communication de la Commission du 24 juillet 2013 intitulée "Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace" (COM(2014)0542) et la feuille de route pour sa mise en œuvre, du 24 juin 2014 (COM(2014)0387),
- vu la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté¹,
- vu la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE²,
- vu ses résolutions sur la politique de sécurité et de défense commune, en particulier celles du 21 novembre 2013 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune³ et sur la base industrielle et technologique de défense européenne⁴, et celles du 12 septembre 2013 sur la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune⁵ et sur les structures militaires de l'UE: situation et perspectives d'avenir⁶,
- vu sa résolution du 3 avril 2014 sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union⁷,
- vu sa recommandation du 13 juin 2013 à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, au Conseil et à la Commission concernant l'examen 2013 de l'organisation

¹ JO L 146 du 10.6.2009, p. 1.

² JO L 216 du 20.8.2009, p. 76.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0513.

⁴ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0514.

⁵ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0380.

⁶ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0381.

⁷ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0286.

et du fonctionnement du SEAE¹, et vu les conclusions du Conseil du 17 décembre 2013 sur cet examen²,

- vu la Charte des Nations unies,
- vu l'article 132, paragraphe 1, de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A8-0000/2014),

Contexte sécuritaire général

1. estime que l'environnement sécuritaire de l'Union européenne et de son voisinage est de plus en plus instable et volatile; considère que la guerre en Ukraine, les conflits en Syrie et en Irak avec la montée de l'organisation terroriste de l'EIIL, la crise libyenne et la menace terroriste au Sahel représentent des menaces directes pour la sécurité de l'Union; considère, en outre, que le rééquilibrage américain vers l'Asie-Pacifique et les conséquences de la crise financière sur les budgets et les capacités des États membres ne font qu'accentuer la nécessité pour l'Union d'assumer des responsabilités accrues pour sa propre sécurité et sa défense;
2. estime que ce degré d'insécurité aux frontières et dans le voisinage proche de l'Union européenne est inédit depuis la création de la PESD/PSDC à la fin des années 90; s'inquiète que l'Union ne soit pas en mesure d'être un acteur décisif face à chacune de ces menaces et soit trop souvent réduite à s'en remettre aux initiatives d'un ou de quelques États membres ou à des alliances ad hoc dans lesquelles son rôle n'est que marginal ou d'appoint;
3. considère que l'Union et ses États membres doivent s'adapter de toute urgence à ces nouveaux défis sécuritaires, notamment par l'utilisation effective des outils PSDC existants, par une plus forte coordination des actions nationales et, le cas échéant, par la mise en œuvre pragmatique et flexible de nouveaux mécanismes d'expression de la solidarité européenne;
4. souligne que la force et la pertinence de l'Union résident dans sa capacité à mobiliser simultanément un large éventail d'instruments dans le plein respect des dispositions de la charte des Nations unies; insiste sur le fait que les instruments militaires et civils de la PSDC font partie intégrante de cette approche globale;

Du Conseil de décembre 2013 à juin 2015: la PSDC, une réelle priorité?

5. salue les conclusions du Conseil de décembre 2013, qui reconnaissent la nécessité de renforcer la PSDC, d'améliorer son efficacité, sa visibilité et son impact, d'accroître le développement des capacités et de renforcer l'industrie européenne de la défense;
6. estime pour autant que l'impulsion politique donnée en 2013 ne s'est pas traduite par la mise en œuvre de mesures concrètes à la hauteur des ambitions énoncées; considère

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0278.

² http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.

qu'aujourd'hui l'Union ne dispose pas encore des moyens opérationnels, capacitaires et industriels lui permettant de contribuer de manière décisive à la gestion de crises internationales et à l'affirmation de son autonomie stratégique;

7. salue la nomination de la nouvelle HR/VP de la Commission européenne, Federica Mogherini; se félicite de ses premières déclarations et de sa décision de présider les Conseils Affaires étrangères et Défense, qui démontrent son intérêt pour la PSDC; espère que ses prises de position se traduiront par une impulsion positive pour le développement de la PSDC;
8. espère que, d'ici le Conseil européen de juin 2015, qui portera à nouveau sur les questions de défense, les États membres et les institutions européennes seront en mesure de présenter des mesures concrètes conformes aux engagements pris en décembre 2013;

Missions et opérations de la PSDC

9. constate que les dernières opérations civiles et militaires de la PSDC continuent de souffrir des lacunes structurelles connues depuis de nombreuses années: processus décisionnels longs et rigides, inadéquation des mandats des missions avec leur environnement d'évolution, problème de génération de force, manque de réactivité logistique et de moyens financiers;
10. considère que la question du financement des missions et opérations de la PSDC est cruciale si l'on souhaite assurer l'avenir de cette politique; regrette que le débat lancé par le Conseil de décembre 2013 sur ce sujet n'ait pour l'instant abouti à aucune proposition concrète; demande que le mécanisme Athéna prenne systématiquement en charge le financement des dépenses liées au déploiement des opérations et missions de la PSDC et qu'il puisse gérer les financements venant d'États membres à titre bilatéral, d'États tiers ou d'autres organisations internationales, leur permettant de participer financièrement à une opération;
11. note que les missions civiles lancées par l'Union européenne depuis 2009 sont trop souvent conçues pour donner de la visibilité à l'Union face à une crise et non comme un instrument stratégique répondant à une analyse et à une planification approfondies; estime que ces missions ne devraient pas être des alibis de présence de l'Union mais de véritables outils politiques, opérationnels, efficaces et responsables, s'intégrant dans une stratégie d'action globale;
12. s'interroge, par exemple, sur la pertinence du déploiement et du maintien d'une mission d'assistance aux frontières en Libye (EUBAM Libye), dans un environnement institutionnel et sécuritaire ne lui ayant jamais permis de répondre aux objectifs élémentaires identifiés;
13. regrette également, au vu de la situation dans la bande de Gaza, que les discussions du Conseil concernant la mission d'assistance aux frontières à Rafah (EUBAM Rafah) n'aient toujours pas abouti; demande la réactivation de la mission ainsi que la réévaluation de son mandat, de ses effectifs et de ses moyens afin qu'elle puisse jouer un rôle dans le contrôle des frontières de la bande de Gaza avec l'Égypte et Israël;

14. note que l'ambitieuse mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor) s'inscrit dans un environnement institutionnel et opérationnel saturé d'opérateurs internationaux multilatéraux et bilatéraux, y compris d'instruments communautaires, ce qui nuit à la visibilité et à l'identification précise de ses objectifs et donc de ses résultats concrets;
15. note l'existence depuis juin 2013 d'un entrepôt visant à permettre le déploiement rapide des moyens nécessaires aux missions civiles de la PSDC; estime que cet entrepôt, pour être efficacement utilisé, devrait être au service du chef de mission concerné et des besoins qu'il identifie et non pas dépendre des décisions de la Commission; demande un rapport d'activités annuel de cet entrepôt afin de pouvoir évaluer concrètement sa valeur ajoutée pour la rapidité du déploiement des missions civiles;
16. salue les études en cours pour la création d'un centre de services partagés qui mutualiserait les moyens à destination des missions civiles de la PSDC; estime que la solution la plus efficace serait celle de disposer d'une structure institutionnelle unique au sein du SEAE qui centralise et rationalise les services des missions civiles (ressources humaines, informatique, logistique...) qui sont aujourd'hui éparpillés au sein de chaque mission;
17. constate que les opérations militaires de la PSDC sont de plus en plus des missions axées sur la formation des forces armées (EUTM Mali et EUTM Somalie); se félicite du succès de ces opérations mais regrette que les missions à mandat exécutif soient désormais rarement envisagées; estime qu'au vu des menaces persistantes dans notre voisinage, l'Union européenne ne peut pas se permettre de se focaliser uniquement sur les instruments d'après-crise ou d'accompagnement de sortie de crise et doit pouvoir intervenir sur l'ensemble du spectre de gestion de crise;
18. déplore les problèmes de génération de force éprouvés lors du lancement des missions militaires; note qu'à l'exception d'EUTM Mali, qui compte sur la contribution effective de 23 États membres, les opérations militaires en cours de l'Union ne concernent chacune qu'une demi-douzaine d'États membres au maximum; estime que la contribution d'États tiers atteste de la vitalité des partenariats dans la PSDC mais traduit surtout une désaffection des États membres;
19. compte tenu du fait que les missions tant civiles (EUCAP) que militaires (EUTM) de l'Union s'orientent vers la formation; s'interroge sur la pertinence de créer une politique structurelle visant à inscrire ces missions dans la durée, fournissant une assistance budgétaire et en équipements; estime que cette nouvelle politique qui s'inscrirait dans le cadre de la coopération et du développement permettrait de mettre en œuvre les travaux en cours dans le cadre des initiatives "Train and Equip" et "E2I" visant au renforcement à long terme des capacités des États tiers (équipements, matériel, infrastructures, salaires) afin qu'ils disposent de forces armées opérationnelles;
20. salue la volonté du Conseil de novembre 2013 de renforcer la modularité et la flexibilité des groupements tactiques (GTUE) afin qu'ils soient déployables pour tout type de tâches de gestion de crise; note néanmoins que jusqu'à présent, la seule avancée a été celle – très limitée – d'envisager que le transport stratégique des GTUE vers les théâtres d'opérations soit pris en charge par le mécanisme Athéna; demande instamment que

tous les États membres fassent preuve d'une attitude constructive et remédient une fois pour toutes aux obstacles politiques et opérationnels au déploiement des GTUE;

21. salue le message positif du dernier Conseil informel des ministres de la défense d'étudier le potentiel de l'article 44 du traité UE; regrette néanmoins que les divisions sur le sujet n'ait pour l'instant permis aucune avancée concernant les modalités d'application de cet article; estime que la mise en œuvre de l'article 44 permettrait d'améliorer considérablement la flexibilité et la rapidité d'action de l'Union, et donc sa capacité à faire face aux menaces qui l'entourent; exhorte les États membres qui ne sont pas intéressés ou n'ont pas les moyens de participer aux opérations PSDC à agir de manière constructive en permettant aux autres d'agir s'ils le souhaitent;
22. demande à la HR/VP d'étudier également le potentiel des autres articles pertinents du traité de Lisbonne;
23. demande que la possibilité de recourir – dans des formats respectant une indispensable modularité – à des états-majors multilatéraux constitués et ayant fait la preuve de leur efficacité sur le terrain, comme l'Eurocorps de Strasbourg, soit sérieusement étudiée ;
24. insiste sur l'importance de la coopération entre l'Union européenne et les institutions internationales dans le domaine de la sécurité et de la défense, notamment avec l'ONU, l'OTAN, l'UA et l'OSCE; salue la déclaration du sommet de l'OTAN au pays de Galles en septembre dernier, qui réaffirme son soutien au développement de la PSDC;

Domaine capacitaire

25. considère que les effets de la crise économique et financière de 2008 ont entraîné la réduction des budgets de défense nationaux et que cette réduction s'est effectuée sans aucune coordination entre les États membres, menaçant l'autonomie stratégique de l'Union et la capacité des États membres à assumer les besoins capacitaires de leurs forces armées;
26. salue l'adoption, lors du Conseil du 18 novembre 2014, d'un cadre politique pour la coopération systématique et à long terme en matière de défense, qui s'appuie sur la convergence des processus de planification capacitaire et sur l'échange d'informations;
27. salue l'adoption par le Conseil de novembre dernier du plan de développement des capacités (PDC) 2014 de l'AED, qui détermine les 16 priorités du développement capacitaire; salue également le travail effectué par l'AED au travers de la Codaba, qui recense les possibilités de coopération entre États membres, ouvrant ainsi la voie à des possibilités de coopération; exhorte les États membres à prendre en compte ces outils dans le développement de leur capacités militaires;
28. s'étonne que les dispositifs d'incitations fiscales à la coopération et à la mutualisation n'existent toujours pas au niveau européen; note l'appel du Conseil de décembre 2013 à étudier de tels dispositifs et regrette qu'en un an, les discussions n'aient encore abouti à aucune mesure concrète dans ce domaine; note que le gouvernement belge accorde déjà, de manière ad hoc, des exemptions de TVA aux phases préparatoires de certains projets

de l'AED, comme les Satcom; estime que ces exemptions doivent être systématiques et élargies aux infrastructures et programmes concrets capacitaires;

29. se félicite des modèles coopératifs existants, tels que l'EATC et son extension continue à de nouveaux États membres; regrette que ce modèle qui existe depuis des années n'ait pas été encore adapté à d'autres types de capacités de défense; invite à réutiliser le modèle de l'EATC dans d'autres domaines de soutien opérationnel pour combler les déficits de capacité majeurs;
30. note les timides progrès effectués concernant les projets de mise en commun et de partage; salue notamment les progrès effectués dans le domaine du ravitaillement en vol avec l'acquisition d'une flotte d'avions MRTT; regrette que seul un nombre très limité d'États membres aient participé à ce jour à ce projet et appelle les États membres ayant des lacunes dans ce domaine à le rejoindre;
31. salue la volonté du Conseil de développer des projets mutualisés dans le domaine des technologies critiques, telles que les RPAS et les Govsatcom; note la nécessité pour les RPAS d'établir un cadre réglementaire pour leur intégration initiale dans le système aérien européen d'ici 2016, en tenant compte des besoins civils et militaires;
32. se félicite des progrès effectués au niveau des services satellitaires de l'Union européenne (Galileo, Copernicus, EGNOS); estime que ces services spatiaux, notamment Copernicus, devraient être opérationnalisés afin de soutenir les besoins des missions et opérations de la PSDC en imagerie par satellite à haute résolution; salue le lancement du projet Ariane 6; regrette que, pour des raisons techniques et commerciales, l'Union continue d'acquérir des lanceurs russes, en contradiction avec son objectif d'atteindre une certaine autonomie stratégique;
33. estime que l'Union pourrait adopter les mêmes objectifs capacitaires que ceux de l'OTAN, requérant un minimum de dépenses de défense de 2 % du PIB et de 20 % de leur budget de défense en équipements majeurs, y compris la recherche et développement;

Domaine industriel

34. considère que les marchés de défense sont très spécifiques, du fait que la demande provient quasi exclusivement de la commande publique, du nombre limité d'entreprises sur le marché, de la durée importante de développement des produits et de leur maintien en service, et du caractère stratégique de certaines technologies;
35. note la communication de la Commission de juillet 2013, intitulée "Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace", ainsi que la feuille de route de juin 2014 sur sa mise en œuvre et les propositions qui y sont faites, notamment pour une meilleure mise en œuvre des directives 2009/81/CE et 2009/43/CE du marché intérieur;
36. estime que toutes ces mesures nécessitent au préalable une définition commune du périmètre de la BITDE afin de pouvoir cibler quelles entreprises ou activités stratégiques pourront en bénéficier;

37. note la volonté du Conseil de mettre en œuvre un régime européen de sécurité de l'approvisionnement prévoyant que les États membres se prêtent mutuellement assistance et répondent rapidement à leurs besoins respectifs en matière de défense; attend la feuille de route de la Commission, qui donnera des options de mise en œuvre;
38. estime qu'aucun gouvernement ne peut lancer seul des programmes de R&T de réelle envergure; se félicite donc des propositions de la Commission concernant le développement de synergies entre recherche civile et de défense; se félicite également du lancement des actions préparatoires (AP) et espère que l'AP dans le domaine de la PSDC pourra conduire au financement d'un thème de recherche dans le prochain cadre financier pluriannuel;
39. appelle toutefois à la plus grande vigilance, que ce soit concernant les questions de gouvernance, de droits de la propriété intellectuelle, de cofinancement et des règles de participation de cette AP Défense; demande que les États membres soient pleinement associés au processus décisionnel afin d'éviter les dérives bureaucratiques et de garantir que les programmes correspondent aux besoins stratégiques de la PSDC et des États membres;
40. note les propositions de la Commission visant à promouvoir la mise en place de normes et de procédures de certification communes pour les équipements de défense; attend de ce point de vue la feuille de route de l'AED et de la Commission pour l'élaboration de normes industrielles dans le domaine de la défense, ainsi que les options de l'AED et de l'AESA pour améliorer la reconnaissance mutuelle de la certification militaire dans l'Union européenne;
41. charge son Président de transmettre la présente résolution au président du Conseil européen, à la VP/HR, au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et parlements des États membres de l'Union européenne, au secrétaire général de l'OTAN, au président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, au Secrétaire général des Nations unies, au président faisant fonction de l'OSCE, au président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, au président de l'Assemblée de l'Union africaine et au secrétaire général de l'ANASE.