



LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) définit l'architecture des structures politiques et militaires de l'Union et trace le cadre des missions et opérations militaires et civiles à l'étranger. La stratégie globale de l'Union européenne de 2016 fixe la stratégie relative à la PSDC, tandis que le traité de Lisbonne prévoit les aspects institutionnels et renforce le rôle du Parlement européen. D'importantes modifications stratégiques et opérationnelles ont récemment été apportées à la PSDC afin de l'adapter aux enjeux de sécurité et de renforcer l'action de l'Union pour répondre à la demande des citoyens.

BASE JURIDIQUE

La PSDC fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC)^[1]. Le traité sur l'Union européenne (traité UE) établit la PSDC. L'article 41 régit le financement de la PESC et de la PSDC; cette dernière est décrite plus avant dans les articles 42 à 46 du titre V, chapitre 2, section 2, («Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune»), ainsi que dans les protocoles 1, 10 et 11, et les déclarations 13 et 14. Le rôle du Parlement européen dans la PESC et la PSDC est défini à l'article 36 du traité UE.

DISPOSITIONS DES TRAITÉS RELATIVES À LA PSDC

Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne prennent les décisions relatives à la PSDC (article 42 du traité UE). Ces décisions sont adoptées à l'unanimité, à quelques exceptions notables concernant l'Agence européenne de défense (AED, article 45 du traité UE) et la coopération structurée permanente (CSP, article 46 du traité UE), pour lesquelles les décisions sont votées à la majorité. En général, c'est le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également Vice-président de la Commission (HR/VP) — fonctions actuellement occupées par Federica Mogherini — qui publie les propositions de décision.

Le traité de Lisbonne a introduit la notion d'une politique européenne des capacités et de l'armement (article 42, paragraphe 3, du traité UE), et il a établi un lien entre la PSDC et d'autres politiques de l'Union en disposant que l'AED accomplit ses missions en liaison avec la Commission, le cas échéant (article 45, paragraphe 2, du traité UE). Ces

[1] Voir titre V («Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune») du traité UE; voir également la fiche technique [5.1.1](#) sur la politique étrangère de l'Union européenne.



dispositions portent notamment sur les politiques de l'Union relatives à la recherche, à l'industrie et à l'espace, pour lesquelles il a été conféré au Parlement la possibilité d'acquiescer une influence bien plus importante que par le passé dans le cadre de la PSDC.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement a un droit de regard sur la PSDC et peut, à cet égard, prendre l'initiative de s'adresser au HR/VP ainsi qu'au Conseil (article 36 du traité UE). Il exerce également un contrôle sur le budget de la PSDC (article 41 du traité UE). Le Parlement mène deux fois par an un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC et de la PSDC, et adopte deux rapports: l'un sur la PESC, élaboré par la commission des affaires étrangères (AFET) et comportant des éléments relatifs à la PSDC, si nécessaire; et un autre sur la PSDC, élaboré par la sous-commission «sécurité et défense» (SEDE).

Depuis 2012, le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres organisent chaque année deux conférences interparlementaires afin de débattre de questions relatives à la PESC. La coopération interparlementaire dans ces domaines est prévue par le protocole 1 annexé au traité de Lisbonne, lequel décrit le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union.

Plusieurs innovations apportées par le traité de Lisbonne ont amélioré la cohérence politique de la PSDC. Le HR/VP tient le rôle principal sur le plan institutionnel: il préside le Conseil «Affaires étrangères» dans sa configuration réunissant les ministres de la défense (l'organe décisionnel de la PSDC) et dirige l'AED. Le cadre politique régissant la consultation et le dialogue avec le Parlement évolue de sorte que ce dernier puisse concourir pleinement à l'élaboration de la PSDC. En vertu du traité de Lisbonne, le Parlement contribue à définir les relations extérieures de l'Union et participe à la mission énoncée dans le «rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité» de 2008: «Dans les démocraties modernes, où les médias et l'opinion publique jouent un rôle clé dans la définition des politiques, l'appui des citoyens est fondamental pour que nous puissions maintenir nos engagements à l'étranger. Nous déployons des policiers, des experts judiciaires et des soldats dans des zones instables dans le monde entier. Il incombe aux gouvernements, aux parlements et aux institutions de l'Union de faire savoir que nous contribuons ainsi à notre propre sécurité».

QUESTIONS REVÊTANT UN INTÉRÊT POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen organise régulièrement des débats, auditions et séminaires consacrés à des sujets tels que les missions civiles et militaires de la PSDC, les crises internationales ayant des répercussions sur la sécurité et la défense, les cadres multilatéraux de sécurité, les questions du contrôle et de la non-prolifération des armements, la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, les bonnes pratiques visant à l'optimisation de la sécurité et de la défense, l'évolution juridique et institutionnelle de l'Union dans ces domaines.



À la suite de la déclaration de 2010 de la HR/VP sur la responsabilité politique, le Parlement participe aux réunions communes de consultation organisées régulièrement avec le Conseil, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission afin d'échanger des informations. Étant donné le rôle clé de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans la sécurité européenne, le Parlement participe à l'Assemblée de l'Organisation afin d'établir une relation Union-OTAN qui respecte la nature indépendante des deux parties.

LA PSDC: UNE POLITIQUE EN ÉVOLUTION RAPIDE

Si la PSDC n'a pas subi de modifications profondes les premières années suivant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, elle recelait un grand potentiel d'évolution, à la fois politique et institutionnelle.

En juin 2016, la HR/VP a présenté une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE) pour l'année 2016 au Conseil européen. La SGUE identifie cinq priorités pour la politique étrangère de l'Union: la sécurité de l'Union; la résilience des États et des sociétés dans le voisinage oriental et méridional de l'Union; l'élaboration d'une stratégie coordonnée à l'égard des conflits; les ordres régionaux de coopération; et la gouvernance mondiale au XXI^e siècle. La mise en œuvre de la SGUE est réexaminée chaque année en consultation avec le Conseil, la Commission et le Parlement.

Le 16 septembre 2016 à Bratislava, les États membres ont réaffirmé leur intention de renforcer la coopération au sein de l'Union en matière de sécurité extérieure et de défense. S'est ensuivi le «paquet d'hiver sur la défense» qui consiste en trois initiatives.

Tout d'abord, en novembre 2016, la HR/VP a présenté au Conseil un [plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense](#) visant à rendre opérationnelle la vision énoncée dans la SGUE. Le plan prévoit 13 propositions de mesures telles que: la mise en place d'un examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) qui met l'accent sur les dépenses (un exercice pilote a été réalisé en 2018 et le premier cycle complet commencera à l'automne 2019); un renforcement de l'intervention rapide de l'Union par l'utilisation, notamment, des groupements tactiques de l'Union; et une nouvelle coopération structurée permanente (CSP) unique pour les États membres qui souhaitent s'engager davantage en matière de sécurité et de défense.

Le 30 novembre 2016, la HR/VP a par ailleurs présenté un [plan d'action européen de la défense](#) (PAED) aux États membres, accompagné de propositions clés relatives à un Fonds européen de la défense (FED) consacré à la recherche en matière de défense et à la mise en place de capacités de défense. En décembre 2016, le Conseil a adopté des conclusions approuvant un plan destiné à appliquer les décisions relatives à la coopération entre l'Union et l'OTAN prises à Varsovie (42 propositions). Ces trois plans combinés, également connus sous le nom de «paquet d'hiver sur la défense», constituent une avancée considérable dans la mise en œuvre du traité de Lisbonne dans les domaines de la sécurité et de la défense. Ils ont permis de démontrer la capacité de l'Union à répondre rapidement et systématiquement aux demandes des États membres, lesquels ont montré une volonté politique forte d'avancer.



Le Parlement a toujours démontré sa volonté d'agir et de prendre des initiatives politiques dans ce domaine. Il a proposé que l'AED mène à bien un projet pilote sur la recherche en matière de PSDC sur les besoins militaires. Une fois terminé, le projet pilote a été prolongé par une action préparatoire concernant la recherche en matière de défense, dotée d'un budget de 90 millions d'euros pour la période 2017-2019. Les dernières propositions de la Commission relatives au financement d'une initiative de soutien à la recherche et technologie en matière de défense après 2020 indiquent que l'initiative du Parlement a eu un effet significatif sur ce processus important.

DE 2017 À 2019: DES ÉVOLUTIONS ESSENTIELLES POUR LA PSDC

Le Conseil européen a fait le point, en mars 2017, sur les progrès effectués et il a souligné la création de la [capacité militaire de planification et de conduite](#) (MPCC), une nouvelle structure destinée à améliorer la capacité de l'Union à réagir de manière plus rapide, plus efficace et plus fluide dans la planification et l'accomplissement d'opérations militaires à mandat non exécutif. Aujourd'hui, la MPCC supervise trois missions (au Mali, en Somalie et en République centrafricaine) et elle devrait être prête à diriger une opération militaire à mandat exécutif avant 2020. Le Conseil a aussi pris acte des progrès réalisés dans d'autres domaines, notamment avec la mise en œuvre de la facilité européenne pour la paix (FEP) qui vise à accroître l'efficacité des opérations militaires de l'Union, soutenir ses partenaires et contribuer à préserver la paix.

Le 6 mars 2018, le Conseil a adopté une [feuille de route](#) pour la mise en œuvre de la CSP qui fournit une direction et des orientations stratégiques quant à la manière de structurer les travaux supplémentaires à mener sur les processus et la gouvernance. Actuellement, 25 États membres participent à l'élaboration de [34 projets](#). Dans sa [résolution](#) de 2018 concernant le rapport annuel sur la mise en œuvre de la PESCI^[2], le Parlement se disait convaincu que le travail effectué par la CSP, l'EACD et le FED aiderait les États membres à renforcer leur coopération en matière de défense et à utiliser plus efficacement leurs budgets de défense. Le Parlement recommandait, en outre, que le SEAE soit doté de ressources financières adéquates au titre du [cadre financier pluriannuel](#) (CFP) pour la période 2021-2027 et que l'Union concentre ses ressources sur des priorités stratégiques. La résolution insiste également sur la nécessité d'associer, de façon adéquate, le Parlement au contrôle et au pilotage stratégique de ces instruments.

En août 2018, la Commission a mis en place le [programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense](#) (EDIDP), qui encourage la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de défense de l'Union européenne. En décembre 2018, les [dirigeants de l'Union](#) se sont félicités des progrès accomplis dans le domaine de la sécurité et de la défense, notamment avec l'élargissement du [pacte en matière de PSDC civile](#). En mai 2019, la Commission et le SEAE ont présenté un [plan d'action conjoint](#) pour faciliter la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile. En juin 2019, le Conseil a adopté des [conclusions](#) à la suite d'un débat sur la SGUE. Dans le cadre de ces conclusions, le Conseil a recommandé

[2] Textes adoptés, [P8_TA\(2018\)0513](#).



la pleine mise en œuvre du Fonds européen de la défense, lequel permettra de renforcer l'industrie et la technologie de défense européenne. Le troisième [rapport sur la stratégie globale](#), publié en octobre 2019, appelle de ses vœux la poursuite du travail effectué dans la base industrielle et technologique de défense européenne. Il souligne également les progrès réalisés par l'Union pour surmonter les obstacles à la mobilité militaire.

La relation entre l'Union et l'OTAN dans le domaine de la sécurité et de la défense ne faiblit pas. Après la [déclaration commune](#) UE-OTAN de 2016 concernant leur partenariat stratégique, les deux organisations ont signé, en juillet 2018, une [déclaration](#) supplémentaire dans laquelle elles conviennent d'élargir la portée de leurs efforts de coopération. En juin 2019, la HR/VP et le Secrétaire général de l'OTAN ont publié un [rapport](#) sur la mise en œuvre et la réalisation de 74 propositions communes. En octobre 2019, lors d'un [discours](#), l'ancienne HR/VP Federica Mogherini a déclaré que l'autonomie et la coopération stratégiques avec nos partenaires, à commencer par l'OTAN, sont les deux faces d'une même médaille, expliquant ainsi à quel point le partenariat entre l'Union et l'OTAN est essentiel au fonctionnement de sa stratégie d'«autonomie coopérative»^[3].

L'Union et l'OTAN mettent tout en œuvre pour combattre les cybermenaces et les menaces hybrides. Ensemble, elles ont créé le centre d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides, basé à Helsinki. En outre, l'Union a mis en place des régimes de sanctions pour lutter contre l'utilisation des armes chimiques et contre les cyberattaques, ainsi qu'une cellule de fusion contre les menaces hybrides chargée de fournir une analyse stratégique. Grâce aux partenariats public-privé de la Commission, 1,8 milliard d'euros devrait être investi dans la cybersécurité en 2020.

Dans son rôle de garant de la sécurité, le Parlement continue de travailler dans le cadre de ses compétences à la réalisation des objectifs de l'Union de manière efficace et transparente, comme le réclament les citoyens européens. Entre février et mars 2019, le Parlement a réitéré son soutien à la CSP, à l'EACD, au FED et à la FEP. En avril 2019, il a adopté un [accord partiel](#) sur le règlement du FED pour la période 2021-2027, laissant aux États membres la tâche délicate d'autoriser ou non la participation des pays tiers.

Jérôme Legrand
11/2019

[3]Par cette expression, M^{me} Mogherini fait référence à la capacité de l'Union à collaborer avec l'OTAN, ainsi qu'avec d'autres partenaires, sans compromettre sa propre autonomie stratégique en matière de défense et de sécurité.

