

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

mercredi 1^{er} avril 2015
16 h 30

Communication de MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion sur
la Conférence interparlementaire PESC/PSDC de Riga du
4 au 6 mars 2015.



**COMMUNICATION SUR LA CONFÉRENCE
INTERPARLEMENTAIRE PESC/PSDC DE RIGA**
de MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion

Réunion de commission du 1^{er} avril 2015

A. L'UNION EUROPÉENNE ENTOURÉE D'UN CERCLE DE FEU

La Conférence interparlementaire semestrielle pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), dite CIP PESC/PSDC, s'est tenue à Riga du 4 au 6 mars 2015. L'Assemblée nationale y était représentée par MM. Guy-Michel Chauveau, Yves Fromion et Joaquim Pueyo, au titre respectivement de la commission des Affaires étrangères, de la commission de la Défense et de la commission des Affaires européennes.

Cette CIP est intervenue dans un contexte géopolitique de crise aigüe aux frontières orientales et méridionales de l'Union européenne. L'ancien ministre suédois des affaires étrangères Carl Bildt a illustré cette situation en déplorant que l'Union européenne soit aujourd'hui entourée d'un « *cercle de feu* », alors que sa politique de voisinage était destinée à constituer un « *cercle d'amitié* ».

Il importe tout d'abord de souligner que l'organisation de cette CIP par le Parlement monocaméral letton, la Saeima, a été admirable, de la part d'un petit pays peuplé de seulement 2 millions d'habitants et État membre récent, qui exerce pour la première fois la présidence de l'Union européenne.

Sur le fond, l'ordre du jour s'est révélé parfaitement équilibré, d'une part entre questions diplomatiques et questions militaires, mais surtout entre polarité Est et polarité Sud du voisinage européen. Ce signal doit être salué. Compte tenu de leur histoire traumatisante, de leur situation géographique septentrionale, de leur culture balte et de la puissance agressive de leur voisin, les Lettons prêtent évidemment plus d'importance au Partenariat oriental et à la crise ukrainienne qu'à l'Union pour la Méditerranée et à la montée de la menace djihadiste dans l'aire arabo-musulmane. Et pourtant, témoignant une grande maturité européenne – déjà palpable, le 18 février 2015, dans la présentation des priorités

de la présidence lettone par l'ambassadrice lettone devant notre commission –, la Saeima a judicieusement réparti les sessions plénières et ateliers thématiques entre les enjeux divers, accordant une large place aux problématiques méditerranéennes.

Dans cette période marquée par tant de sujets internationaux préoccupants, cela traduit une cohésion encourageante entre les Vingt-huit, unanimement convaincus que leur intérêt commun dépasse et englobe leur intérêt particulier, y compris dans les champs de la diplomatie et de la défense. Comme l'a indiqué la haute-représentante Federica Mogherini, la réussite de la politique étrangère européenne dépend en effet de la volonté de tous les États membres d'avoir « *une vision européenne pour analyser les crises* ».

Vos rapporteurs précisent qu'ils ont pris le parti, dans la présente communication, de ne pas rapporter dans le détail les débats concernant la situation en Ukraine. Ce sujet constitua évidemment le fil rouge de tous les échanges à Riga mais la Présidente Danielle Auroi l'a déjà traité dans une communication spécifique, présentée devant la commission des Affaires européennes le 24 mars 2015, où les évolutions enregistrées depuis la signature de l'accord de Minsk 2 sont analysées en profondeur.

B. RÉVISER LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

La problématique de la Politique européenne de voisinage (PEV) a fait l'objet de la première session plénière et était au cœur de deux des quatre ateliers finaux, ceux consacrés, d'une part, à la préparation du sommet du Partenariat oriental qui se tiendra en mai 2015 à Riga, et, d'autre part, à l'instabilité au Sud de la Méditerranée et au Proche-Orient.

1. État des lieux

La PEV a été mise en place en 2004 dans le but d'encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'Union européenne et ainsi d'y promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité. Elle se décompose en deux volets géographiques : l'Union pour la Méditerranée (UpM), qui couvre dix pays du Maghreb, du Machrek et du Proche-Orient ; le Partenariat oriental, qui concerne six anciennes Républiques soviétiques, trois en Europe orientale, trois dans le Caucase Sud. Elle s'adresse à quelque 275 millions de personnes : 200 millions au Sud et 75 millions à l'Est.

La PEV implique un renforcement des relations bilatérales avec ces pays, en s'appuyant sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes : démocratie, droits de l'homme, État de droit, bonne gouvernance, économie de marché et développement durable. Elle ne se limite pas à la mise en place d'accords de coopération ou de commerce ; elle permet également une association

politique, une intensification de l'intégration économique, une amélioration de la mobilité et un renforcement des contacts entre les peuples.

Doté d'un budget de 15,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, le nouvel instrument européen de voisinage (IEV) fournit l'essentiel du financement de la PEV. L'approche incitative retenue offre une certaine souplesse en modulant l'assistance financière en fonction des progrès accomplis par chaque pays, notamment en matière de démocratie et de respect des droits de l'homme.

Les pays souhaitant renforcer leurs relations avec l'Union européenne concluent à cet effet des plans d'action bilatéraux communs. Ces derniers prévoient un programme de réformes politiques et économiques pour une période de trois à cinq ans. À ce jour, des plans d'action ont déjà été conclus avec douze pays – dont certains en sont à leur « seconde génération ». La PEV n'est en revanche pas encore entièrement activée pour l'Algérie et pour le Belarus. Quant à la Libye et la Syrie, leur situation intérieure empêche évidemment toute coopération.

2. La réforme en préparation

Eu égard aux bouleversements qu'ont connus les pays du voisinage, tant au Sud qu'à l'Est, depuis 2011, année du dernier réexamen de la PEV, il est devenu essentiel de procéder à une révision approfondie des principes sur lesquels elle repose, ainsi que de sa portée et de ses instruments.

La haute-représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M^{me} Federica Mogherini, et le commissaire chargé de la PEV et des négociations d'adhésion, M. Johannes Hahn, doivent présenter, à l'automne 2015, une réforme du dispositif, actuellement préparée par un groupe de travail *ad hoc*. La Commission européenne et le Service européen d'action extérieure viennent de lancer une consultation publique à ce sujet ; la commission des Affaires européennes, pour y répondre, a chargé M. Joaquim Pueyo et M^{me} Marie-Louise Fort de préparer un rapport d'information, lequel sera assorti d'une proposition de résolution européenne, en vue d'un examen ultérieur par la commission des Affaires étrangères.

Trois groupes d'États membres de l'Union européenne ont communiqué des contributions au groupe de travail ; la France est cosignataire de deux d'entre eux, le premier en format Weimar, le second avec les autres États membres du Sud de l'Union européenne. Quatre orientations prioritaires ressortent de ces documents : la différenciation des formules de coopération entre chacun des seize États participants ; la clarification des domaines partenariaux ; la flexibilité des instruments de soutien et de financement ; l'appropriation de la démarche par les pouvoirs publics et les sociétés civiles des pays bénéficiaires.

3. Partenariat et élargissement : une dialectique délicate

Voisinage et élargissement sont deux politiques différentes, qui ont parfois tendance à être mélangées, d'abord par esprit d'escalier administratif, parce qu'elles sont placées sous la responsabilité du même commissaire européen et intégrées dans la même direction générale de la Commission européenne (NEAR), mais aussi parce que, par le passé, la confusion a été entretenue politiquement. Cela pose surtout problème aujourd'hui pour le Partenariat oriental. La crise géorgienne de 2008 et plus encore le conflit ukrainien actuel invitent l'Union européenne à cesser d'agiter ce chiffon rouge à la face de la Russie. Il faut verbaliser le fait qu'un partenariat approfondi avec l'Union européenne n'équivaut pas à un passeport pour l'adhésion.

Le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, a d'ailleurs déclaré à plusieurs reprises qu'aucun nouvel élargissement n'interviendrait dans les cinq prochaines années. Parallèlement à la révision de la PEV, des actions s'imposent par conséquent pour maintenir la dynamique d'intégration de l'acquis communautaire enclenchée dans les pays des Balkans occidentaux officiellement candidats. L'enjeu est d'éviter de provoquer un rejet de l'Union européenne de la part des élites politiques et des opinions publiques locales, lassées par des négociations d'adhésion sans perspectives à court terme.

C. CONSTRUIRE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

La défense européenne a été traitée dans le cadre de la deuxième séance plénière, dont le sujet était plus précisément « *les relations entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* » (OTAN), mais aussi dans trois des ateliers thématiques finaux, autour des thèmes de la guerre hybride, de l'avenir des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) et des menaces au Sud de la Méditerranée.

1. À l'Est, la guerre hybride

Les difficultés rencontrées par l'Union européenne et l'OTAN pour adopter une stratégie solide et opérante contrastent avec la réactivité de la Russie, qui manœuvre avec efficacité en soutien aux séparatistes pour couper l'Ukraine en deux.

L'OTAN vient certes d'annoncer un renforcement de sa présence et de sa capacité d'intervention en Europe orientale, avec six nouveaux centres de commandement et de contrôle, un quartier général situé en Pologne et une force de réaction rapide portée à 30 000 hommes, dont les 5 000 premiers éléments pourraient être déployés en deux jours.

De leur côté, les États membres les plus sensibles à la menace russe ont décidé de revoir à la hausse leurs dépenses militaires, qui, dans le contexte de rigueur budgétaire lié à la crise, avaient été rabotées. La Pologne, la Lettonie et la Lituanie, en particulier, se sont engagées à respecter la recommandation de l'OTAN – à savoir des dépenses militaires équivalentes à au moins 2 % du PIB – d'ici à 2020, tandis que l'Estonie s'y conforme déjà. La Lituanie vient même de rétablir un service militaire obligatoire de neuf mois.

Mais l'enjeu va au-delà : il s'agit, pour l'Union européenne, de savoir mieux répondre à la complexité de la guerre hybride, dans laquelle la Russie est passée maîtresse : elle floute la limite entre état de paix et état de guerre afin de déstabiliser un pays et de susciter sa partition, en mettant en action une panoplie de leviers de natures variées – fourniture d'armes aux sécessionnistes, infiltration de militaires, propagande, cyberguerre, déni de la réalité et simulacre de négociations.

2. Au Sud, le djihadisme

L'émergence de nouveaux acteurs non étatiques, mais animés par des ambitions politiques régionales et mêmes mondiales, marque une nouvelle étape dans les relations entre l'Europe et ses voisins de la rive Sud de la Méditerranée et du Proche-Orient. Cette mutation façonne un espace politique de plus en plus complexe, frappé par des conflits d'un genre inédit.

Une conjonction de phénomènes démographiques, politiques et économiques est à incriminer : dans la plupart des États de la région, l'incurie de l'administration et/ou la concentration des pouvoirs politiques et économiques entre les mains de l'oligarchie empêchent l'émergence d'une société et d'un marché du travail inclusifs ; le dynamisme des discours religieux intégristes trouve donc de l'écho parmi une jeunesse en déshérence, qui représente parfois plus de la moitié de la population.

Alors que certains pays, au premier rang desquels le Maroc, ont su entendre les messages du « Printemps arabe » et élaborer des réponses institutionnelles et sociales, d'autres s'enfoncent au contraire dans le chaos. Les groupes les plus radicaux y prospèrent, constituant une menace aigüe pour les pays riverains, compte tenu de la porosité des frontières, et par conséquent un défi sécuritaire pour l'Union européenne.

L'essor stupéfiant de Daech est la manifestation la plus frappante et la plus inquiétante de ce phénomène. En effet, mû par des ambitions planétaires, ce groupe a déjà pris le pouvoir sur une partie significative du territoire syrien et irakien, et il reçoit l'allégeance d'organisations terroristes dans tout l'espace sunnite – du Nigéria au Pakistan en passant par le Yémen. Sa sphère d'action centrale déborde donc sur notre espace de voisinage et il attire dans ses rangs des milliers de combattants étrangers – 4 000 recrues d'Europe occidentale, dont

1 400 Français –, ce qui en fait une menace de premier plan pour l'Union européenne.

3. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : partenaire ou paratonnerre ?

Face à la détérioration de la situation aux portes de l'Union européenne et à l'émergence de ces nouveaux défis de sécurité, à ses flancs Est et Sud, les faiblesses de son dispositif de défense apparaissent au grand jour. L'Europe a certes identifié très rapidement – dans sa stratégie de sécurité de décembre 2003 – l'idée d'« *approche globale* » pour affronter des combinaisons de moyens d'action utilisés par un adversaire. Elle s'est dotée d'instances multiples dans le champ militaire, elle pilote plusieurs missions PESC et elle organise des coopérations industrielles et technologiques fructueuses, décrites par vos rapporteurs dans leur rapport d'information de 2013¹.

Toutefois, concrètement, les dispositifs de défense européenne s'avèrent inadaptés pour s'opposer à ces guerres d'un type nouveau. Pire, les débats de Riga ont illustré combien les États membres peinent à s'entendre sur les fondements d'une doctrine et par conséquent à bâtir une défense commune : il existe une ligne de fracture entre ceux qui, derrière le Royaume-Uni, veulent cantonner l'Union européenne au *soft power*, considérant que la défense ne fait pas partie de l'ADN communautaire, et ceux qui souhaiteraient l'ériger en véritable interlocuteur de l'OTAN, susceptible de peser sur les théâtres d'intervention prioritaires au regard des intérêts européens. L'OTAN doit-elle être un partenaire de l'Union européenne ou bien son paratonnerre ?

Au final, dans un domaine requérant l'unanimité au Conseil – en vertu de l'article 42, alinéa 4, du Traité sur l'Union européenne (TUE) –, les dispositifs opérationnels existants, comme les GTUE, ne sont pas activés et restent suspendus dans l'atmosphère. La tonalité de l'atelier consacré à ces derniers a été révélatrice : essentiellement animé par M. Frank E. van Kappen, Président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et de la coopération du Sénat des Pays-Bas, et M. Ton van Loon, lieutenant-général en retraite de l'armée néerlandaise, il a mis en évidence la méconnaissance généralisée à propos des potentialités offertes par cet outil. Au final, cette réunion n'a donc permis de faire émerger aucune perspective.

4. Les perspectives de la défense européenne

Force est pourtant de constater que l'OTAN n'a pas réponse à tout. Alors que les craintes relatives aux menaces contre l'intégrité territoriale et la stabilité politique des États membres limitrophes de la Russie se ravivent, et même que l'usage de l'arme nucléaire est de nouveau régulièrement brandi, l'Organisation

¹ Rapport d'information n° 911 du 9 avril 2013 déposé par la commission des Affaires européennes sur la relance de l'Europe de la défense et présenté par MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion.

transatlantique, dont ils sont membres, est censée leur servir de bouclier. Mais a-t-elle clairement établi le stade d'une crise à partir duquel elle s'autoriserait à recourir à l'article 5 du traité de 1949 pour intervenir militairement ?

Le 8 mars 2015, le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, a pris position pour la constitution d'une « *armée commune européenne* », afin de montrer au monde « *qu'il n'y aura plus jamais de guerre entre les pays de l'UE* » et d'aider celle-ci « *à formuler des politiques étrangères et de sécurité et à assumer plus de responsabilité dans le monde* ». Cette idée ambitieuse, qui ne serait évidemment réalisable qu'à long terme, présente cependant le mérite de tracer une perspective politique.

Une option intermédiaire, promue par vos rapporteurs, consisterait à recourir à la Coopération structurée permanente (CSP). Cette sorte de coopération renforcée dans le domaine de la PSDC, prévue aux articles 42, alinéa 6, et 46 du TUE, permettrait d'assumer des missions exigeantes avec souplesse et réactivité. Elle a d'ailleurs été imaginée pour engager les GTUE, selon un schéma décrit au b) de l'article 1^{er} du protocole *ad hoc* au traité de Lisbonne.

Le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 puis le conseil informel des ministres de la défense des 18 et 19 février 2015 ont un peu douché les espérances d'un développement de la PSDC. Une nouvelle session du Conseil européen sera consacrée à ce sujet en juin 2015 mais l'angle d'attaque reste flou, toujours à cause des divergences d'appréciation entre États membres. Il s'agira probablement de lancer la révision de la stratégie européenne de sécurité, inchangée depuis 2003, afin de mettre à jour la description des menaces et des enjeux ; pour ce qui concerne les fondements d'une défense européenne, il faudra encore attendre.

Alors que tant de questions restent ouvertes, vos rapporteurs proposent que la commission des Affaires européennes, peut-être en lien avec la commission de la Défense, mette en place, dans les mois à venir, un groupe de travail sur la défense européenne, dont la réflexion pourrait être amorcée par une table ronde, avant la fin de la session parlementaire ordinaire.