

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

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi

28 novembre 2012

9 h 30

Compte rendu n° 18

Audition, conjointe avec la commission de la Défense, de M. Pierre Vimont, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure, sur la politique européenne de défense (dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale).

M^{me} Danielle Auroi,
*Présidente de la
Commission des
affaires européennes*

Et de

M^{me} Patricia Adam,



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 28 novembre 2012 à 9 h 30

**Présidence de M^{me} Danielle Auroi,
Présidente de la Commission des affaires européennes
et de M^{me} Patricia Adam,
Présidente de la Commission de la défense**

La séance est ouverte à 9 h 30

Audition, conjointe avec la commission de la Défense, de M. Pierre Vimont, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure, sur la politique européenne de défense (dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale).

La Présidente Patricia Adam. Monsieur le secrétaire général, madame la présidente et chère collègue, mes chers collègues membres de la commission de la défense, mes chers collègues membres de la commission des affaires européennes, je me réjouis que nos deux commissions se réunissent conjointement aujourd'hui, pour la première fois de la législature, et entament ainsi une collaboration qui, je l'espère, sera constante et fructueuse au cours des prochaines années.

C'est avec grand intérêt que nous accueillons aujourd'hui M. Pierre Vimont, secrétaire général exécutif du Service européen d'action extérieure, le SEAE, sur la politique européenne de défense, dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, pour lequel la question de la défense européenne et celle de notre participation à l'OTAN sont des éléments structurants.

Monsieur le secrétaire général, je vous remercie d'avoir accepté que cette audition soit ouverte à la presse.

Comme vous le savez, mes chers collègues, le SEAE a été institué par le traité de Lisbonne, qui le place sous l'autorité de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M^{me} Catherine Ashton. Il est opérationnel depuis deux ans : nous disposons donc d'un peu de recul pour observer son fonctionnement et son intégration dans l'architecture de la politique extérieure de l'Union européenne et de ses États membres.

C'est pourquoi, monsieur Vimont, il me semble intéressant que vous nous fassiez part de votre appréciation sur cette architecture : quels sont les effectifs du SEAE ? Quelle est la part des fonctionnaires nationaux détachés en son sein ? L'articulation entre le SEAE et les services diplomatiques nationaux est-elle satisfaisante ? Quels liens formels, ou non, avez-vous établi avec les parlementaires européens et nationaux ?

Il me semble également intéressant que vous dressiez un premier bilan de l'activité du SEAE, en revenant sur les opérations qu'il a soutenues et en nous indiquant les orientations que l'Union européenne peut prendre pour contribuer à la gestion des crises. Je pense notamment à la Syrie – l'Union européenne y a établi un régime de sanctions –, aux événements dans le monde arabe – qu'en est-il de la « *task force* » mise en place pour accompagner le développement démocratique des États concernés ? – et, bien sûr, au Mali et plus généralement au Sahel, pour lesquels de nouvelles décisions sont attendues. Comment les pays européens peuvent-ils aujourd'hui s'accorder pour contribuer à la paix et à la stabilité démocratique dans des régions proches de l'Europe ?

Avant de vous entendre, je cède la parole à la Présidente de la Commission des affaires européennes, M^{me} Danielle Auroi.

La Présidente Danielle Auroi. Madame la présidente de la Commission de la défense et des forces armées, je suis ravie d'accueillir, aujourd'hui, les membres de votre commission au sein de la Commission des affaires européennes : ce n'est que le début d'un travail commun à poursuivre sur la politique européenne de défense.

Le Président de la République et le ministre de la défense ont clairement affirmé leur volonté politique de faire exister l'Europe de la défense. Nos deux commissions auditionneront conjointement le 5 décembre prochain le ministre de la défense, qui ne ménage pas ses efforts en ce sens, comme l'a encore montré la réflexion menée le 15 novembre dernier au sein du groupe « Weimar Plus », qui réunit la France, l'Allemagne, la Pologne, l'Italie et l'Espagne. Dans la foulée, le 19 novembre, le Conseil des ministres de la défense de l'Union européenne s'est donné un an, jusqu'au Conseil européen de décembre 2013, pour faire avancer l'Europe de la défense, qui, loin d'être un acquis européen clairement défini, demeure un défi à beaucoup d'égards.

La Commission des affaires européennes a désigné deux rapporteurs sur le sujet : MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, qui auront des questions à vous poser.

L'évolution de la situation en Syrie, ainsi qu'au Mali et plus généralement dans le Sahel, nous inquiète. Qu'en est-il des politiques de soutien aux populations civiles menées par le SEAE, notamment au Mali ?

Nous serons quelques-uns à rencontrer aujourd'hui une délégation de nos homologues de la Chambre des communes : le Royaume-Uni ne participe pas à « Weimar Plus », tout en restant avec la France la principale force militaire de l'Union européenne présente sur le terrain. Comment interpréter l'actuelle incertitude entretenue par le Royaume-Uni sur son maintien au sein de l'Union européenne ? Ce pays participera-t-il aux côtés de la France à un éventuel soutien à la force d'interposition africaine au Mali ?

En tant qu'écologiste, si une politique européenne de la défense me paraît indispensable, ma culture pacifiste me pousse toutefois à vous demander de faire le point sur le désarmement nucléaire multilatéral que Barack Obama a voulu initier il y a quatre ans et qui semble quelque peu en panne. Les écologistes proposent par ailleurs la création d'un service civil européen : un tel projet vous semble-t-il utopique ?

M. Pierre Vimont, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). C'est un grand honneur pour moi d'être accueilli ce matin devant vos

deux commissions. C'est également un grand plaisir de pouvoir revenir dans mon pays d'origine, alors même que je suis devenu fonctionnaire européen.

Je planterai tout d'abord le décor, afin de vous décrire le cadre dans lequel travaille le Service européen pour l'action extérieure.

Ce service, créé par le traité de Lisbonne, a été installé un an après la mise en œuvre de celui-ci, le temps de prendre les décisions nécessaires. En effet, après les référendums français et néerlandais de 2005, les institutions européennes étaient devenues très prudentes et avaient préféré attendre que les vingt-sept États membres aient tous ratifié le traité de Lisbonne avant de rien engager en la matière.

La première caractéristique de ce service, qui n'est pas une institution mais une administration de l'Union européenne, est de n'appartenir ni à la Commission ni au Conseil des ministres. Il se situe entre les deux, dans un effort de synthèse et d'innovation institutionnelle, qui n'a pas peu contribué à augmenter les difficultés de sa mise en place. Nous avons essuyé les plâtres, aux côtés de nos collègues de la Commission et du Conseil.

Sa seconde caractéristique est de répondre à la notion d'« approche globale » ou d'« approche intégrée » contenue dans le traité de Lisbonne, qui vise à assurer une meilleure coordination des différentes institutions dédiées à l'action extérieure de l'Union européenne. Cette action sollicite à la fois les instruments traditionnels de la Commission – l'action commerciale, humanitaire, énergétique, de développement et de coopération ou de transport –, et les instruments des États membres et du secrétariat du Conseil – l'action diplomatique, politique, de sécurité et de défense. L'objectif du SEAE est de donner un cadre général à tous ces instruments afin de leur donner une efficacité maximale, notamment en période de crise. Vous avez évoqué la Syrie, le Mali et plus généralement le Sahel : j'y ajouterai la Corne de l'Afrique, le Soudan ou les pays du printemps arabe, où nous développons notre action extérieure – la Libye, la Tunisie et l'Égypte. Le SEAE, en coordonnant l'action des différents instruments de l'Union européenne, met donc en œuvre une approche intégrée.

Celle-ci n'allait pas de soi dans l'Europe d'avant Lisbonne, où chacun agissait de son côté, qu'il s'agisse du commissaire chargé des relations extérieures, du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – M. Javier Solana – ou encore de la présidence tournante qui, tous les six mois, présentait un programme différent et des priorités nouvelles.

Le traité de Lisbonne a retiré à la présidence tournante tout rôle propre en matière de politique étrangère et de sécurité et une seule personne, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, actuellement Lady Ashton, a remplacé le commissaire chargé des relations extérieures et le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Lady Ashton est à ce titre présidente du Conseil des ministres des affaires étrangères, du Conseil des ministres de la défense et du Conseil des ministres chargés du développement.

Le service préside par ailleurs des groupes de travail du Conseil ainsi que le Comité de politique et de sécurité (COPS). Il gère également le réseau des délégations européennes, qui ont remplacé les délégations de la Commission européenne. Ces délégations, au nombre de 140 dans le monde, remplissent la fonction de véritables ambassades de l'Union européenne même si elles n'en portent pas le nom de peur de froisser certains États membres. Elles ont à leur tête pour un grand nombre d'entre elles des diplomates issus des États

membres. Le SEAE a en effet la spécificité d'accueillir, en son sein, à la fois des fonctionnaires issus de la Commission, d'autres issus du secrétariat du Conseil et des diplomates issus des États membres. L'objectif est de voir ces derniers représenter à terme un tiers des effectifs – ils en représentent à l'heure actuelle environ 28 %. Ils apportent au SEAE la culture diplomatique des États membres.

Le SEAE a accueilli en son sein les différentes entités qui constituaient le secteur de la politique de défense et de sécurité : le comité militaire, l'état-major, avec notamment la Direction de la planification et de la gestion de crises – CMPD pour *Crisis Management and Planning Directorate* – et la Capacité civile de planification et de conduite – CPCC pour *Civilian Planning and Conduct Capability*. La France en particulier s'était demandé si ces différents services devaient être intégrés dans le SEAE, tout en reconnaissant qu'on ne pouvait pas plaider pour une approche globale et en écartant la dimension militaire. C'est pourquoi ces services ont été finalement intégrés comme éléments d'un ministère de la défense à l'intérieur d'un service qui se conçoit comme un ministère des affaires étrangères, ce qui est assez novateur. De ce fait, le SEAE a désormais la capacité d'intégrer immédiatement la dimension militaire dans les efforts consentis pour développer la gestion de crise. Ainsi, le chef de l'état-major européen et le président du comité militaire assistent à nos réunions sur le Mali, aux côtés des différents planificateurs en matière de défense et de sécurité, ce qui nous permet de gagner en efficacité grâce à un travail plus rapide et coordonné qu'auparavant.

De nombreux observateurs ont remarqué que les deux premières années de la mise en œuvre du traité de Lisbonne se sont accompagnées d'un creux dans le domaine de la sécurité et de la défense européennes. C'est exact. Durant ces deux années, aucune nouvelle opération n'a été lancée, alors que dans la période précédente, sous Javier Solana, jusqu'à deux opérations étaient lancées chaque année, pour atteindre un total de vingt-trois depuis 1999. Il faut noter qu'à la mise en place de la nouvelle organisation se sont ajoutés les effets d'une crise financière et économique très forte, qui a paralysé l'action des États membres. Faisant le point des opérations existantes, notamment en Géorgie, au Kosovo ou en Afghanistan, nous avons observé que les contributions annoncées ne s'étaient pas entièrement concrétisées. Ainsi, sur les 150 observateurs prévus en Géorgie, seule une petite centaine est encore en place. Au Kosovo, quatre grandes unités de police avaient été annoncées dans le cadre de l'opération Eulex : elle n'en comprend à l'heure actuelle qu'une seule, essentiellement assurée par la Pologne, les autres pays ayant rapatrié leurs renforts pour des raisons de politique intérieure. Il a donc fallu dans un premier temps se réorganiser. Toutefois, le mouvement est reparti dans le bon sens depuis quelques mois. Il en est ainsi, dans la Corne de l'Afrique, du soutien financier apporté par l'Europe à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) – l'Europe en est le premier donateur – et de la Mission européenne de formation des soldats des forces somaliennes (EUTM Somalia). De plus, nous mettons en place une troisième opération, Eucap Nestor, qui vise à renforcer les capacités maritimes notamment de Djibouti et du Kenya, et à aider ces États à se doter de l'appareil sécuritaire et juridique leur permettant de lutter contre la piraterie et, au-delà, de renforcer la sécurité maritime le long de leurs côtes. L'opération, qui en est au stade du concept opérationnel, est conduite par l'amiral français Launay.

Nous avons par ailleurs installé au Niger une mission civile et militaire, qui sera renforcée dans les mois à venir en cas d'opération au Mali. Nous projetons également une opération dans la République du Soudan du Sud, autour de l'aéroport de Djouba, la capitale, et réfléchissons avec nos partenaires libyens à une opération visant à renforcer les contrôles frontaliers et plus généralement la formation de la police et des forces de gendarmerie. Les

autorités libyennes, qui se mettent lentement en place, sont demandeurs en la matière. L'Europe a donc de nouveau la volonté politique d'aller de l'avant. Les États membres devront évidemment y contribuer sur les plans humain et financier – nous dépendons d'eux pour monter de telles opérations – : ce sera le moment de vérité des efforts menés par le Conseil européen en la matière. S'agissant du Niger, les éléments précurseurs mis en place à Niamey sont encourageants.

Nos réflexions portent également sur les capacités de l'industrie d'armement européenne et sur la volonté de mutualiser les efforts pour combler les manques et pallier les carences observées dans l'appareil militaire européen, carences que l'intervention militaire en Libye a révélées, qu'il s'agisse des avions ravitailleurs, qui ont fait largement défaut, de la formation et de l'entraînement des pilotes d'hélicoptères ou des hôpitaux de campagne. Il convient de travailler de manière conjointe – le *pooling and sharing* en langue bruxelloise – pour concevoir dès l'origine les programmes que nous pourrions lancer comme des programmes européens, complémentaires de ceux que l'OTAN mène dans le cadre de l'initiative de *Smart Defence*, lancée lors du sommet de Chicago. Nous travaillons à cette fin très étroitement avec l'OTAN.

Cette volonté d'avancer dans le domaine des capacités sera discutée lors du Conseil européen du mois de décembre prochain. Les chefs d'État et de gouvernement devraient y définir la mission qu'ils confieront pour 2013 au SEAE, à la Commission et à l'Agence européenne de défense, sans oublier les autres entités du secteur de la sécurité et de la défense. Un rapport sera remis à la fin de l'année prochaine aux chefs d'État et de gouvernement qui valideront, ou non, les orientations qui auront été définies dans le cadre de cette mission.

De plus, Michel Barnier, commissaire européen au marché intérieur et aux services, a monté une *task force* sur la fluidification des relations entre le monde industriel et la Commission européenne, en vue d'utiliser au mieux toutes les ressources européennes en la matière. Il s'agira, notamment, de faire tomber les obstacles subsistant au sein du marché intérieur pour permettre aux industries de la défense de mieux travailler entre elles, d'améliorer l'efficacité des programmes de recherche et technologie ou de mettre les programmes spatiaux européens à la disposition du secteur de la défense.

S'agissant de la Syrie, le SEAE travaille actuellement, comme les Nations unies et la Ligue arabe, sur le « jour d'après », c'est-à-dire après le départ de Bachar el-Assad. Deux hypothèses doivent être prises en compte. La première est celle d'une transition se déroulant dans une relative stabilité, dans l'hypothèse où l'actuel émissaire de l'ONU, M. Lakhdar Brahimi, aurait réussi à mener à bien une initiative diplomatique de planification de la transition. La seconde, consécutive à l'échec des efforts diplomatiques, est celle de la disparition du régime actuel, laissant le pays dans une situation très instable. Ces deux hypothèses impliqueront évidemment des modes opératoires très différents. Dans le premier cas, on peut envisager l'installation d'une force de maintien de la paix sous l'égide des Nations unies, le déclenchement d'opérations de développement économique et de reconstruction ainsi que la mise en place d'un nouvel ordre institutionnel, débouchant, comme en Libye, sur un processus constitutionnel et électoral. Dans le second cas, il conviendra tout d'abord de trouver les moyens de ramener la stabilité, avec l'aide des Nations unies. Toutefois, compte tenu des divergences existant entre les membres permanents du Conseil de sécurité sur la Syrie, il sera alors difficile de définir avec précision les étapes d'une telle transition.

Le Mali a, quant à lui, déjà fait l'objet d'une résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité de l'ONU. Sur le plan militaire et sur celui de la sécurité, l'Union européenne monte, pour le début de l'année prochaine, une opération de formation et d'entraînement des troupes maliennes. Une force africaine d'intervention, qui pourrait s'installer à la limite séparant le nord et le sud du pays, est par ailleurs prévue. Un tel schéma rappellerait celui qui a présidé à la sortie de crise en Somalie, où une force africaine, l'AMISOM, est épaulée par une force européenne de formation et d'entraînement, l'EUTM, la complémentarité de ces deux initiatives ayant permis de ramener progressivement un début de stabilité en Somalie, laquelle a retrouvé ses institutions – un président désigné par le Parlement et un gouvernement –, la situation demeurant, il est vrai, fragile du fait de la présence persistante des rebelles à la frontière avec le Kenya. Au Mali, il est nécessaire d'aider à la réconciliation nationale entre les différents partis politiques et de relancer le processus électoral interrompu, sans oublier le développement économique et social. Si l'Union européenne a suspendu son aide, celle-ci est prête à redémarrer en parallèle avec le processus de réconciliation nationale. L'aide humanitaire, quant à elle, n'a jamais cessé et continue de se développer. Nous essayons de conduire au Mali un exemple frappant d'approche intégrée.

M. Yves Fromion. Monsieur le secrétaire général, pensez-vous que l'état d'esprit actuel de Mme Ashton autorise une initiative en matière de coopération structurée permanente, prévue dans le traité de Lisbonne ? Les opérations en cours, que vous avez évoquées, ne révèlent-elles pas en effet la nécessité de mettre en place un outil plus cohérent que ceux existant à l'heure actuelle ? Les dispositions de la coopération structurée permanente permettraient de créer cet outil.

Cette coopération ne pourrait-elle pas également contribuer à financer des projets industriels palliant l'état lacunaire de certains équipements – vous les avez évoqués ? La notion d'« actions préparatoires » est en effet assez floue.

Enfin, vous avez affirmé que le secrétariat général du SEAE disposait d'un embryon d'état-major européen. Le SEAE est également le pivot du Conseil européen des ministres de la défense. Ne pourrait-il pas devenir à terme le cadre d'un véritable état-major, dont la nécessité se fait sentir dans les opérations menées par l'Europe ?

M. Joaquim Pueyo. Monsieur le secrétaire général, les ministres de la défense ont récemment réaffirmé leur volonté commune de préserver les moyens militaires des États membres, notamment par la mutualisation de leurs capacités. La création d'un quartier opérationnel au sein du SEAE est-elle toujours envisagée dans le cadre de la coopération structurée permanente ?

Par ailleurs, comment envisagez-vous l'avenir du partenariat de l'OTAN avec l'Union européenne, actuellement effectif au Kosovo, en Afghanistan ou dans la lutte contre la piraterie maritime ? Que pensez-vous des recommandations en la matière contenues dans le rapport remis par M. Hubert Védrine ?

M. Pierre Vimont. La coopération structurée permanente est une possibilité prévue dans le traité de Lisbonne, à laquelle le noyau dur du groupe de Weimar – l'Allemagne, la France et la Pologne – a fait explicitement référence en 2011, lorsqu'ils ont voulu relancer l'Europe de la défense. Or l'évocation de cette possibilité a provoqué une réaction immédiate du Royaume-Uni, qui a craint l'isolement, tout en suscitant l'embarras des autres partenaires, qui ne souhaitent pas voir les États membres de l'Union européenne se diviser en différentes

catégories. L'effet de cette double réaction a été de relancer les opérations de PESD, notamment au Mali. Le consensus régnant – vous savez que l'unanimité est nécessaire en la matière –, l'idée d'une coopération structurée permanente devient sans objet.

La question de l'état-major européen divise profondément les États membres. Pour nos partenaires britanniques – travaillistes et conservateurs confondus –, c'est la ligne rouge à ne pas franchir. C'est pourquoi les États membres préfèrent attendre et essayer d'autres formules. À l'heure actuelle, un quartier général limité, mis en place au sein de la SEAE, est essentiellement chargé de coordonner les différentes opérations menées dans la Corne de l'Afrique, qui ont une double dimension, civile et militaire. Si cette coordination donne pleine satisfaction, nos amis britanniques, avec leur pragmatisme habituel, pourraient accepter que d'autres missions soient confiées au quartier général. Il convient d'avancer à petits pas, pour déboucher sur une formule acceptable par tous. Du reste, la question de l'état-major militaire européen ne sera pas abordée par la mission qui pourrait être confiée par le Conseil européen au SEAE à la fin de l'année.

S'agissant du financement de l'industrie de l'armement, à ma connaissance, le traité limite l'intervention du mécanisme appelé *Athena* aux seules actions préparatoires aux opérations militaires et civiles. Une extension de ce domaine n'est pas, à l'heure actuelle, dans les intentions des États membres de l'Union européenne.

La coopération entre l'OTAN et l'Union européenne donne pleinement satisfaction. La Haute représentante, Lady Ashton, et le secrétaire général de l'OTAN, M. Rasmussen, font mensuellement le point sur les opérations communes – Kosovo, Corne de l'Afrique et Afghanistan –, opérations pour lesquelles nous nous sommes répartis le travail. L'Europe se consacre plutôt à la formation des troupes d'élites en Somalie ou de la police en Afghanistan, l'opération Eulex, visant, quant à elle, à travers des actions de justice et de police, à promouvoir l'état de droit au Kosovo. L'OTAN et l'Union européenne font aussi régulièrement le point sur les projets européens en direction du Mali, et plus généralement du Sahel, et de la Syrie. Si l'OTAN n'envisage pas d'intervenir directement dans ce pays, l'organisation est en revanche soucieuse, à toutes fins utiles, de mener une réflexion d'ordre stratégique. Nous devons cependant surmonter, à chaque fois, les difficultés qui président aux relations entre Chypre et la Turquie. Je tiens enfin à mentionner que, cette année, l'OTAN a souhaité associer l'Union européenne à ses manœuvres militaires. Nous souhaitons renouveler l'exercice les prochaines années.

Nous avons tous lu avec un grand intérêt le rapport de M. Hubert Védrine, y compris ses critiques de l'Europe de la défense. L'immense intérêt de ce rapport est de placer les rôles de l'OTAN et de l'Union européenne dans leur cadre respectif. Le rôle de l'OTAN, dans laquelle les États membres ont intégré leurs forces militaires, est d'assurer la défense collective de l'Europe, et il n'est pas question pour l'Union européenne de se substituer à l'OTAN sur ce point. Le rôle de l'Union européenne consiste, sur les théâtres d'opérations précis que j'ai évoqués, à privilégier une approche intégrée recourant aux différents instruments dont elle dispose. Il y a donc complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne. Personne, d'ailleurs, ne songerait à faire appel à l'OTAN pour intervenir au Sahel et au Mali, car ce serait adresser un message politique difficilement acceptable par certains États. En revanche, l'Union européenne apparaît, dans ces zones, comme un interlocuteur particulièrement crédible. La coopération entre l'Union européenne et plusieurs organisations régionales – Union africaine, Ligue arabe, ASEAN – connaît, à l'heure actuelle, un vrai développement, l'Europe devenant le partenaire naturel de ces organisations. Il convient de développer cette coopération dans ce terrain encore en friche.

M^{me} Marietta Karamanli. Le code de conduite sur le partage et la coopération capacitaire adopté le 19 novembre dernier par l'Europe vise à rationaliser la coopération au niveau des processus décisionnels nationaux. Qui sera chargé d'en assurer le suivi et d'examiner si les décisions prises sont conformes à ce code ?

Par ailleurs, qu'en est-il de la recherche et innovation, les Européens ayant diminué leurs investissements de quelque vingt milliards d'euros au moment même où Washington les augmentait de 100 milliards ? L'objectif du Conseil européen d'y dédier 2 % du PIB n'est pas réalisé, puisque seulement 1,2 % y est consacré. Quelles réflexions sont actuellement menées sur le sujet ? Quelles adaptations le SEAE préconisera-t-il en la matière ?

M^{me} Daphna Poznanski-Benhamou. J'ai représenté la Commission de la défense les 9 et 10 septembre derniers à Chypre pour la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : nous devons discuter et amender le règlement intérieur. Or la présidence chypriote a refusé que les amendements des délégations française et allemande soient discutés alors qu'elle avait accepté les amendements britanniques. Nous avons été évidemment très frustrés de la disparition de nos amendements, sur laquelle vous pourrez peut-être, monsieur le secrétaire général exécutif, nous donner quelques éclaircissements.

J'ai également été très déçue par l'intervention de Mme Ashton, lors de la séance de l'après-midi. Alors que les parlementaires avaient préparé leurs questions, elle a répondu de manière très évasive.

En revanche, nous avons été satisfaits de l'intervention de M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la région du sud de la Méditerranée, qui a répondu à nos attentes.

M. Pierre Vimont. Une phrase avait été agréée, lors de la préparation du code de conduite, par tous les ministres de la défense ou presque, visant à faire de l'effort de mise en commun une priorité pour tous les États membres. Or, la veille de l'adoption du texte, les Britanniques ont demandé de biffer la phrase. S'ils étaient d'accord sur le principe, ils ne souhaitent pas, en revanche, que celui-ci figure explicitement dans le texte. Cet épisode vous permet d'apercevoir le chemin restant à parcourir.

Il ne s'agit pas de critiquer les Britanniques, qui ont leurs problèmes de politique intérieure, mais de prendre la mesure exacte de leur pragmatisme. Ils ne souhaitent pas être liés par des textes qui donneraient l'impression que le Royaume-Uni s'est engagé sur le plan juridique.

Le suivi du code de conduite sera assuré non seulement par tous les services compétents, notamment l'Agence européenne de défense (AED), dirigée par Claude-France Arnould, et le SEAE, mais également par les ministres de la défense. En matière de politique étrangère et de défense, domaines où s'applique, vous le savez, la règle de l'unanimité, toutes les décisions remontent aux ministres compétents. Il leur appartiendra de décider en dernier ressort de l'évolution du code de conduite.

Il en est de même de l'innovation. Vous avez eu raison d'insister sur ce point fondamental pour les domaines militaire et civil. Si l'Europe n'est pas capable de consentir des efforts supplémentaires en matière de recherche et d'innovation, elle n'atteindra pas un niveau de compétitivité suffisant par rapport aux Américains et à ses nouveaux concurrents

sur la scène internationale. La recherche et l'innovation seront au cœur de la réflexion que le Conseil européen confiera au SEAE au mois de décembre prochain. Le rapport final qu'il rendra au Conseil européen fin 2013 comprendra sans aucun doute des préconisations en la matière : il appartiendra alors aux chefs d'État et de gouvernement de prendre les décisions adéquates et de relancer, chacun dans son pays, l'effort dans ce domaine. Au plan européen, la décision finale appartient toujours aux États membres.

Madame Poznanski-Benhamou, je ferai passer votre message auprès de nos amis chypriotes, avec lesquels nous travaillons tous les jours. Mais c'est à eux qu'il revient de décider.

Si M. Bernardino León a fait un excellent exposé, c'est qu'il traite en permanence ce dossier, qui est une des priorités de l'Union européenne. La réunion à laquelle plus de vingt ministres des affaires étrangères de l'Union ont participé en Égypte aux côtés de la Ligue arabe a permis d'aborder une journée durant tous les sujets concernant le Moyen-Orient, même les plus délicats, y compris en matière de désarmement. Même si nous ne sommes pas toujours arrivés à un accord, nous avons pu évoquer la situation en Syrie et la question palestinienne. Le lendemain, la réunion de la *task force* était plus particulièrement consacrée à l'Égypte. Dans les mois à venir, ces discussions devraient se traduire par une augmentation des investissements directs dans ce pays. L'Europe doit être à ses côtés pour assurer son développement économique et social.

M. William Dumas. Ne pensez-vous pas que l'échec du rapprochement entre BAE et EADS ralentira sérieusement et durablement les perspectives de défense européenne ?

Par ailleurs, les restrictions budgétaires des États membres consécutives à la crise ne risquent-elles pas de se répercuter sur la défense et notre force d'engagement ?

M. Daniel Boissierie. La résolution du Parlement européen, adoptée le 22 novembre dernier, sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune évoque notamment la situation au Kosovo. Dans ce pays artificiel deux communautés, séparées par une barrière presque naturelle, se supportent difficilement. L'Union européenne n'aurait-elle pas vocation à revenir sur les frontières actuelles pour séparer de manière effective les communautés serbe et albanaise ?

Le Parlement européen s'interroge sur les missions de l'OTAN, à caractère militaire, et celle d'Eulex, plus juridique. Ces deux missions sont-elles compatibles ? Eulex, qui ne dispose pas de gros effectifs, est destiné à rester jusqu'en 2014. Qu'en est-il de ses financements ? Et surtout, alors que le territoire du Kosovo, qui est à moins de quatre heures d'avion de la France, s'est assagi, faut-il y maintenir des forces qui ne servent plus à grand-chose ?

M. Philippe Folliot. On peut se gargariser de mots : la triste réalité c'est que, dans un monde qui réarme, l'Europe désarme. L'Union européenne intervient-elle auprès des États membres pour les informer de la pente dangereuse sur laquelle ils se sont engagés ? Comment l'Europe pourra-t-elle continuer de peser sur la scène diplomatique si elle n'est pas capable d'assumer de manière autonome sa défense ? Des efforts doivent être consentis pour redresser la situation. Les deux moins mauvais élèves en la matière que sont le Royaume-Uni et la France ne pourront pas toujours tirer leurs partenaires vers le haut. Alors que le PIB de l'Europe est supérieur à celui des États-Unis et largement supérieur à celui de la Chine – entre

trois et quatre fois –, son poids politique sera bientôt réduit à son poids militaire. C'est un enjeu majeur.

Par ailleurs, pourquoi n'avez-vous pas évoqué une seule fois la Russie ? Comment l'Union européenne réagit-elle à la volonté de certains États membres de nouer des relations avec la Russie, y compris en termes de coopération ?

M^{me} Catherine Coutelle. Les Européens ont le sentiment que l'Union européenne, en raison notamment de la règle de l'unanimité, est absente de la gestion des crises internationales. L'existence du SEAE et la présence en son sein de diplomates lui permettront-elles d'être plus réactive en étant plus unie ? Le SEAE a-t-il l'intention de mettre en œuvre le paragraphe 11 de la résolution du Parlement européen sur le renforcement de la coopération et de la diplomatie européennes dans les crises, alors même que les forces européennes paient un lourd tribut sur les théâtres d'opérations ?

M. François André. Avec l'aéronautique, l'espace constitue un exemple concret de réussite européenne, qui la rend à la fois lisible et visible. Ariane, qui est l'emblème de cette politique spatiale, fait l'objet d'un débat sur la stratégie à adopter en matière de lanceurs. Si Ariane V présente des signes d'obsolescence face à ses concurrents chinois ou américain, Ariane VI ne sera pas opérationnel avant de nombreuses années. Ne conviendrait-il pas, dès lors, d'accélérer la mise au point de la version ME – *Midlife Evolution* – d'Ariane V ? Des divergences existent entre Astrium et le CNES sur le calendrier et la stratégie. Le SEAE a-t-il été saisi de la question dans le cadre du sommet de l'Agence spatiale européenne qui s'est récemment tenu à Naples ? Si oui, quelle position a-t-elle adopté ?

M. Pierre Vimont. Le Royaume-Uni ne ralentira la construction de la défense européenne que si l'objectif défini par les autres États membres ne correspond pas à ce qu'elle considère être ses intérêts. Les Britanniques préfèrent le cadre bilatéral, comme l'ont montré les accords de *Lancaster House*, tout en ayant le souci de préserver l'acquis de l'OTAN. Il est vrai que l'attitude de l'administration américaine pourrait faire bouger les lignes. À la fin de l'administration Bush et sous l'administration Obama, les Américains ont adopté une attitude plus constructive à l'égard de la défense européenne : ils n'ont plus à son encontre les réserves qu'ils émettaient il y a encore dix ou quinze ans. C'était alors un sujet de contentieux entre les États-Unis et la France notamment. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Si les Américains sont moins crispés face à nos efforts, c'est qu'ils ont le sentiment que la coopération que nous avons établie entre, d'une part, la défense et la sécurité européennes et, d'autre part, l'OTAN, est efficace. Les Britanniques ont bien perçu cette évolution, ce qui les conduit à une démarche plus positive. Soyons toutefois réalistes : le débat qui se tient actuellement au Royaume-Uni sur son maintien au sein de l'Union européenne pèsera sur les progrès que nous pourrions réaliser en matière de défense et de sécurité communes. Toutefois, aucun État membre n'a la volonté de mettre le Royaume-Uni en difficulté sur ce plan : tous ont fait le choix du pragmatisme.

Celui qui a le mieux posé la question du financement par les Européens de leur propre défense est l'ancien secrétaire d'État américain à la défense, M. Robert Gates, qui a déclaré, au moment de son départ du Pentagone, que les Européens ne pourraient pas continuer indéfiniment à se reposer sur l'effort financier américain. L'ancien président du Comité militaire de l'Union européenne, le général suédois Hakan Syrén, qui a été récemment remplacé par le général français Patrick de Rousiers, a également déclaré, en quittant ses fonctions, que la politique commune de défense n'était plus pour l'Europe une question de choix mais de survie : compte tenu de la crise, les États membres doivent mutualiser leurs

moyens car il leur est impossible d'espérer progresser individuellement. Ce message sera-t-il entendu par les chefs d'État et de gouvernement ? Nous saurons s'ils veulent renforcer la coopération européenne en matière de défense et de sécurité au vu des décisions qu'ils prendront à la suite des propositions qui leur seront faites. La tenue d'un tel débat est d'autant plus inéluctable en 2013 que les restrictions budgétaires américaines pèseront sur leurs dépenses militaires en Europe, qui sont considérées au Congrès, par les élus tant républicains que démocrates, comme des variables d'ajustement. Pour les Américains, les Européens doivent prendre leur part du fardeau. La révision des frontières du Kosovo n'est envisagée ni par l'Union européenne ni par les autorités kosovares. Ce serait prendre le risque de rouvrir les tensions. L'approche de l'Europe vise à réconcilier les deux communautés, notamment dans le nord du pays, au sein des frontières actuelles. On peut être sceptique, mais notre optimisme repose sur deux facteurs. Le premier est le dialogue que nous avons relancé entre Belgrade et Pristina : il se passe bien. Les deux premiers ministres serbe et kosovar, qui se sont rencontrés à plusieurs reprises, sont disposés à discuter et à faire avancer des projets concrets. Le second facteur qui rend optimiste est la perspective d'adhésion de ces deux pays à l'Union européenne, laquelle influe sur leur dialogue. Pour la Serbie comme pour le Kosovo, cette adhésion est un enjeu économique et social majeur. L'Europe a là un moyen d'action sur ces deux partenaires. Le Conseil européen du mois de décembre devrait adopter de nouvelles conclusions sur les Balkans occidentaux qui comprennent, outre la Serbie et le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine. Certes, critiqueront certains, l'adhésion éventuelle de ces États provoquera un nouvel élargissement de l'Union européenne : il ne faut pas toutefois oublier que c'est en 2000, sous présidence française, que la vocation de tous ces pays à devenir membres de l'Union européenne a été actée. L'Europe doit tenir ses engagements.

On m'a reproché de ne pas avoir évoqué la Russie. Je n'ai pas parlé non plus de la Chine ni du Brésil, ne pouvant pas ce matin, dans le temps qui m'était imparti, évoquer tous les partenaires essentiels de l'Union européenne. Une coopération existe avec la Russie dans le domaine de la sécurité. Elle est assurément insuffisante puisque les Russes se plaignent de ce que les idées qu'ils ont émises sur de nouvelles architectures européennes en matière de sécurité n'ont pas reçu de la part des Européens l'écho attendu. À l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), nous aurons l'occasion de revenir sur le sujet. Nous devons, sans nécessairement adopter toutes leurs idées, poursuivre la concertation avec les Russes.

Nous entretenons du reste avec eux des partenariats dans certaines opérations – ce fut le cas notamment à la frontière du Tchad et du Soudan –, partenariats qu'il convient de développer, conformément, d'ailleurs, à ce qu'ils souhaitent.

La visibilité de l'action européenne est assurément insuffisante. Toutefois, si le travail de coordination diplomatique effectué par nos 140 délégations est apprécié des États membres, ces derniers ne souhaitent pas forcément lui donner une visibilité trop grande. Il nous faut trouver le bon équilibre et avancer progressivement. Ce sont les États de la région des grands lacs et de l'Union africaine qui ont demandé à l'Union européenne de participer en tant que telle aux réunions sur la situation à l'est de la République démocratique du Congo. Ce sont également les États africains concernés qui lui ont demandé de participer aux réunions sur le Mali. Les États membres de l'Union européenne, auxquels nous avons fait un rapport sur le sujet, ont été satisfaits de notre participation à ces réunions. Notre action extérieure acquerra plus de visibilité au fur et à mesure de son développement.

Nous n'étions pas invités au sommet de Naples sur l'espace : ce domaine relève de la direction compétente de la Commission européenne. Nous serions amenés à intervenir en la matière si, d'une part, la Commission nous le demandait et si, d'autre part, la dimension internationale de cette action prenait un caractère plus directement diplomatique. C'est un sujet essentiel qu'il nous appartient d'investir en liaison avec la Commission.

La Présidente Danielle Auroi. Je tiens à vous remercier, monsieur le secrétaire général exécutif.

La séance est levée à 11 heures

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 28 novembre 2012 à 9 h 30

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, M^{me} Danielle Auroi, M. Jean-Jacques Bridey, M^{me} Nathalie Chabanne, M. William Dumas, M. Yves Fromion, M^{me} Marietta Karamanli, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Christophe Léonard, M. Jacques Myard, M. Joaquim Pueyo, M^{me} Paola Zanetti

Excusés. - M. Jacques Cresta, M^{me} Annick Girardin, M. Jean-Claude Mignon, M. Gilles Savary

Assistaient également à la réunion. - M^{me} Patricia Adam, M. François André, M. Nicolas Bays, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Candelier, M. Laurent Cathala, M. Guy Chambefort, M. Jean-David Ciot, M^{me} Catherine Coutelle, M. Lucien Degauchy, M. Philippe Folliot, M. Jean-Pierre Fougerat, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, M^{me} Geneviève Gosselin, M^{me} Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M^{me} Danièle Hoffman-Rispal, M. Patrick Labaune, M. Alain Marty, M. Philippe Nauche, M^{me} Sylvie Pichot, M^{me} Émilienne Poumirol, M^{me} Daphna Poznanski-Benhamou, M^{me} Marie Récalde, M. Eduardo Rihan Cypel, M. Gwendal Rouillard, M. Stéphane Saint-André, M. Jean-Michel Villaumé, M. Michel Voisin