

Procédure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2010/2071(INI)
Procédure terminée	
Coopération civile et militaire et développement des capacités civiles et militaires	
Sujet 6.10.02 Politique de sécurité et de défense commune (PSDC); UEO, OTAN 6.10.05 Maintien de la paix, missions humanitaires, gestion des crises	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères	PPE EHLER Christian Rapporteur(e) fictif/fictive S&D MAVRONIKOLAS Kyriakos ALDE VAN BAALEN Johannes Cornelis Verts/ALE BRANTNER Franziska Katharina ECR VAN ORDEN Geoffrey	14/04/2010
Commission européenne	DG de la Commission Relations extérieures	Commissaire ASHTON Catherine	

Evénements clés			
20/05/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
28/10/2010	Vote en commission		Résumé
05/11/2010	Dépôt du rapport de la commission	A7-0308/2010	
22/11/2010	Débat en plénière		
23/11/2010	Résultat du vote au parlement		
23/11/2010	Décision du Parlement	T7-0419/2010	Résumé
23/11/2010	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2010/2071(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFET/7/02857

Portail de documentation

Projet de rapport de la commission	PE448.660	08/09/2010	EP	
Amendements déposés en commission	PE449.027	05/10/2010	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique	A7-0308/2010	05/11/2010	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique	T7-0419/2010	23/11/2010	EP	Résumé

Coopération civile et militaire et développement des capacités civiles et militaires

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative de Christian EHLER (PPE, DE) sur la coopération civilo-militaire et le développement des capacités civilo-militaires.

Considérations d'ordre général : reconnaissant que la sécurité intérieure et la sécurité extérieure étaient de plus en plus étroitement imbriquées et qu'en développant ses capacités de gestion de crise et de prévention des conflits, l'Union contribuait à préserver la sécurité de ses citoyens, les députés estiment que l'UE offrait, dans le cadre de sa gestion de crise civile, une contribution propre à la sécurité du monde. Pour les députés, les véritables réponses aux crises et menaces pour la sécurité, y compris les catastrophes naturelles, doivent s'appuyer tant sur des capacités civiles que sur des capacités militaires, en étroite coopération. Ils rappellent que si les capacités civiles et militaires combinées à la gestion des crises relèvent d'un système distinct de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), cette dernière ne constitue pas le seul instrument disponible et que les missions de la PSDC devraient être utilisées comme faisant partie intégrante d'une stratégie plus large de l'Union.

Ils réitèrent également leur demande d'un livre blanc de l'UE sur la sécurité et la défense qui définirait plus clairement les objectifs et les intérêts de l'Union en termes de sécurité et de défense, et intégrerait des domaines pour lesquels une coopération civilo-militaire plus importante serait souhaitable. Ce livre blanc devrait identifier explicitement les opportunités de mise en commun des ressources au niveau de l'Union ainsi que les spécialisations nationales et les capacités d'harmonisation pour permettre de réaliser de larges économies d'échelle.

Renforcer la coordination civilo-militaire : les députés soutiennent pleinement le transfert au SEAE des structures de la PSDC, y compris la direction "Gestion des crises et planification", la capacité civile de planification et de conduite, l'état-major de l'UE et le centre de situation, sous l'autorité directe et la responsabilité de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité. Ils insistent toutefois pour que les structures de la Commission qui ont été transférées, ne soient pas démantelées. Pour favoriser la conception d'une approche globale de l'Union en la matière, les députés encouragent une coordination étroite entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et l'ensemble des unités restant rattachées à la Commission, en particulier celles qui s'occupent des questions de développement, d'aide humanitaire, de protection civile et de santé publique.

En ce qui concerne la gestion des catastrophes, les députés réclament une amélioration de la coordination et un déploiement plus rapide des ressources militaires, en particulier des capacités de transport aérien. Ils plaident notamment pour une amélioration du Mécanisme de protection civile et préconisent une meilleure coordination des moyens existants entre les organismes humanitaires des États membres et la DG ECHO de la Commission.

Les députés insistent en particulier sur les points suivants :

- au niveau stratégique : ils demandent un meilleur équilibre entre les capacités de planification stratégique civiles et militaires, non seulement en termes quantitatifs, mais aussi sur le plan hiérarchique, afin d'exploiter au mieux l'ensemble des synergies possibles. Il faut notamment veiller à ce qu'un bon dosage en termes de ressources humaines soit recherché pour chaque opération. Des efforts doivent notamment être faits pour résoudre le manque de personnel spécialisé dans la planification des missions civiles et la constitution de la capacité civile. Les députés demandent en particulier un renforcement du rôle des chefs des délégations de l'UE et/ou des représentants spéciaux de l'Union dans les actions de coordination civilo-militaire ;
- au niveau opérationnel : les députés plaident pour un renforcement des capacités de planification civile pour être à la hauteur des ambitions des missions civiles de la PSDC, en consolidant la capacité civile de planification et de conduite (CCPC). Ils réitèrent leur appel en faveur de la création d'un état-major opérationnel permanent de l'UE, responsable de la planification opérationnelle et de la conduite des opérations militaires de l'Union, remplaçant le système actuel consistant à utiliser l'un des 7 états-majors disponibles sur une base ad hoc. Ceci permettrait à l'Union d'apporter des réponses rapides et systématiques aux crises et de réduire les coûts. Ils estiment également que l'état-major opérationnel et la CCPC devrait être intégré à un état-major commun de l'Union pour la gestion des crises.

Parallèlement, les députés demandent au Conseil d'adopter sans délai les décisions nécessaires à l'entrée en vigueur de la clause

d'assistance mutuelle ainsi que la clause de solidarité du traité UE.

Mettre sur pied les capacités civiles et militaires de l'Union : les députés invitent les États membres à se concentrer sur la mise à disposition concrète des capacités et à cibler les domaines où existent d'éventuelles synergies civilo-militaires, afin de réaliser de véritables progrès à brève échéance. Ils invitent également le Conseil à dire, sans plus tarder, quelle est exactement sa conception de la PSC et à exposer les mesures concrètes qu'il entend engager pour lancer la PSC dans le contexte de la crise financière actuelle et de réduction des budgets nationaux de défense dans les États membres.

Ils demandent également des éclaircissements sur les points suivants :

- dotations en personnel pour les missions : les députés appellent les États membres à trouver une solution urgente au manque chronique de personnel civil pour les missions de la PSDC, en particulier la mission EULEX au Kosovo et la mission EUPOL en Afghanistan. Ils insistent en particulier sur la nécessité de respecter la parité dans les recrutements et la formation des missions ;
- formation : les députés insistent sur l'importance de fournir une formation préalable aux déploiements incluant la participation du personnel civil à des exercices militaires. Ils recommandent notamment que les États membres tiennent à jour des listes de civils susceptibles d'être déployés, possédant les compétences requises pour des missions effectuées aux côtés des forces militaires. Les députés insistent également sur le rôle accru que devrait jouer le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) dans le domaine du développement des capacités et de la formation à la gestion de crise ;
- rapidité du financement : les députés encouragent toutes dispositions susceptibles d'accélérer l'attribution de moyens aux missions civiles et de simplifier les procédures de décision et les modalités de mise en œuvre. Ils appellent le Conseil à prendre rapidement les décisions appropriées pour créer le fonds de lancement visé à l'article 41 du traité UE, après consultation du Parlement européen ;
- instruments de gestion de crise : se félicitant de l'élaboration du concept d'unités de police intégrées (UPI), rapidement déployables, flexibles et interopérables dans le cadre d'une opération militaire, les députés insistent pour que ces unités interviennent en périodes de transition où il faut passer d'un commandement militaire à un commandement civil. Ils soutiennent pleinement l'utilisation de la Force de gendarmerie européenne (FGE) qui peut être placée sous commandement militaire ou civil et qui offre une capacité de déploiement rapide pour des missions de police expéditionnaires. Parallèlement, les députés soulignent la nécessité pour l'Union, lorsqu'une crise survient, d'intervenir très vite et de déployer, dès les premières heures de la crise, des équipes multidisciplinaires composées d'experts civils, militaires et civilo-militaires du SEAE. Ils demandent dès lors à la vice-présidente/ haute représentante, au Conseil et à la Commission de présenter une conception commune des nouvelles missions de la PSDC visées à l'article 43 du traité UE. Dans la foulée, ils demandent aux États membres de dégager un accord sur l'extension de la notion de coûts communs liés à l'utilisation de groupements tactiques (les coûts doivent être financés par le mécanisme Athéna), ou sur le financement commun de la totalité du coût des opérations de gestion de crise menées par eux, de manière à rendre ce mécanisme politiquement et économiquement acceptable. Ces groupes tactiques devraient être conçus comme des partenariats à long terme, de sorte que les ressources investies lors de leur création ne soient pas perdues.

Se donner les moyens d'une gestion globale des crises : les députés appellent les États membres à aller plus loin en matière de développement des capacités à double usage pour les missions civiles et militaires de la PSDC, notamment en termes de capacités de transport et de formation, etc.

Ils proposent notamment les éléments suivants :

- recherche et technologie : les députés demandent une plus grande coordination entre les investissements en faveur des technologies et les capacités à double usage (civile et militaire), de manière à combler rapidement les lacunes dans ce domaine. Ils rappellent au passage le rôle essentiel que l'Agence européenne de défense dans le processus d'identification des besoins et soutiennent la mise en place de coopérations-cadre européennes pour la recherche en matière de sécurité et de défense afin d'assurer une complémentarité et une synergie entre les investissements de R&T en matière de défense et les investissements de recherche destinés à renforcer la sécurité civile ;
- mise à disposition rapide d'équipements : les députés encouragent des nouvelles mesures visant à garantir que tous les équipements nécessaires aux activités de réaction rapide aux situations de crise civiles ou militaires soient aisément disponibles. Selon les types d'équipement, une bonne combinaison doit pouvoir être trouvée en matière d'entreposage à l'échelle de l'Union, de contrats cadres et de stocks virtuels d'équipements détenus par les États membres ;
- coopération multinationale : les députés encouragent également la réalisation de nouveaux progrès dans le domaine de la mise en commun et du partage des moyens pour permettre une augmentation des capacités au meilleur prix (ex. : en matière de capacités de transport aérien stratégique, en créant un commandement européen du transport aérien ou en renforçant l'initiative de flotte européenne de transport aérien).

Partenariats : les députés se prononcent également sur le renforcement des partenariats de l'UE avec :

- les Nations unies en explorant les possibilités pour l'Union de contribuer aux actions menées par les Nations unies (par exemple en lançant des opérations d'intervention rapide de l'Union de type "passerelles" ou "hors théâtre d'opération" ou en fournissant un apport de l'Union au sein d'une plus grande mission des Nations unies) ;
- l'OTAN en évitant les actions où les capacités militaires sont en double emploi, lorsque les deux organisations interviennent sur le même théâtre d'opération. Pour les États membres de l'Union qui font partie de l'OTAN, les députés demandent qu'un nouveau concept stratégique soit mis en place afin d'éviter les doublons inutiles dans le domaine des capacités civiles. Plus globalement, les députés se prononcent pour des actions communes dans le domaine de la gestion du transport (ex. : pour surmonter la pénurie d'hélicoptères) ou en matière de lutte contre les catastrophes NRBC (nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique) ;
- l'OSCE et l'Union africaine en améliorant les systèmes d'alerte rapide et en assurant un échange de bonnes pratiques et de compétences en matière de gestion de crise.

Coopération civile et militaire et développement des capacités civiles et militaires

Le Parlement européen a adopté une résolution sur la coopération civilo-militaire et le développement des capacités civilo-militaires.

Considérations d'ordre général : le Parlement rappelle que l'Union européenne s'est engagée à définir et à mener des politiques et des actions communes pour préserver la paix, prévenir les conflits, affermir les actions de relèvement après un conflit et renforcer la sécurité internationale dans le respect des principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'à consolider et à soutenir la démocratie, l'état de droit, les droits de

l'homme et les principes du droit international, de même qu'à assister les populations confrontées à des catastrophes naturelles ou liées à l'activité humaine. Tout en reconnaissant qu'avec le développement de ses capacités de gestion de crise et de prévention des conflits, l'Union contribue à préserver la sécurité de ses citoyens, le Parlement estime que les véritables réponses aux crises actuelles et aux menaces pour la sécurité, catastrophes naturelles comprises, doivent permettre de s'appuyer à la fois sur des capacités civiles mais aussi sur des capacités militaires, et ce, en étroite coopération. Il rappelle que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'est pas le seul instrument disponible et que les missions de la PSDC devraient être utilisées comme faisant partie intégrante d'une stratégie plus large de l'Union.

Le Parlement réitère également sa demande d'un livre blanc de l'UE sur la sécurité et la défense qui définirait plus clairement les objectifs et les intérêts de l'Union en termes de sécurité et de défense, et intégrerait des domaines pour lesquels une coopération civilo-militaire plus importante serait souhaitable. Ce livre blanc devrait identifier explicitement les opportunités de mise en commun des ressources au niveau de l'Union ainsi que les spécialisations nationales et les capacités d'harmonisation pour permettre de réaliser de larges économies d'échelle.

Renforcer la coordination civilo-militaire : le Parlement soutient pleinement le transfert au SEAE des structures de la PSDC, y compris la direction "Gestion des crises et planification", la capacité civile de planification et de conduite, l'état-major de l'UE et le centre de situation, sous l'autorité directe et la responsabilité de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité. Il insiste toutefois pour que les structures de la Commission qui ont été transférées ne soient pas démantelées. Pour favoriser la conception d'une approche globale de l'Union en la matière, le Parlement encourage une coordination étroite entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et l'ensemble des unités restant rattachées à la Commission, en particulier celles qui s'occupent des questions de développement, d'aide humanitaire, de protection civile et de santé publique. Il souligne au passage que le SEAE devrait contribuer à l'élaboration d'une approche européenne vraiment globale de la gestion civile et militaire des crises et doter l'UE de structures adéquates.

En ce qui concerne la gestion des catastrophes, le Parlement réclame une amélioration de la coordination et un déploiement plus rapide des ressources militaires, en particulier des capacités de transport aérien en tirant les enseignements de l'expérience d'Haïti. Il plaide notamment pour une amélioration du Mécanisme de protection civile et préconise une meilleure coordination des moyens existants entre les organismes humanitaires des États membres et la DG ECHO de la Commission. Il plaide à nouveau en faveur d'une amélioration du Mécanisme de protection civile permettant d'instaurer une mutualisation volontaire des ressources provenant des États membres, en cas d'opération de réaction à une catastrophe. La coopération avec les ONG et le recours aux acteurs non étatiques dans les actions de prévention et de gestion des conflits est également préconisée.

Le Parlement insiste en particulier sur les points suivants :

- au niveau stratégique : il demande un meilleur équilibre entre les capacités de planification stratégique civiles et militaires, non seulement en termes quantitatifs, mais aussi sur le plan hiérarchique, afin d'exploiter au mieux l'ensemble des synergies possibles. Il faut notamment veiller à ce qu'un bon dosage en termes de ressources humaines soit recherché pour chaque opération. Des efforts doivent notamment être faits pour résoudre le manque de personnel spécialisé dans la planification des missions civiles et la constitution de la capacité civile. Le Parlement demande en particulier un renforcement du rôle des chefs des délégations de l'UE et/ou des représentants spéciaux de l'Union dans les actions de coordination civilo-militaire ;
- au niveau opérationnel : le Parlement plaide pour un renforcement des capacités de planification civile pour être à la hauteur des ambitions des missions civiles de la PSDC, en consolidant la capacité civile de planification et de conduite (CCPC). Il réitère son appel en faveur de la création d'un état-major opérationnel permanent de l'UE, responsable de la planification opérationnelle et de la conduite des opérations militaires de l'Union, remplaçant le système actuel consistant à utiliser l'un des 7 états-majors disponibles sur une base ad hoc. Ceci permettrait à l'Union d'apporter des réponses rapides et systématiques aux crises et de réduire les coûts. Il estime également que l'état-major opérationnel et la CCPC devraient être intégrés à un état-major commun de l'Union pour la gestion des crises lequel serait chargé de la conduite des missions civiles de l'Union, des opérations militaires et des missions de réforme du secteur de la sécurité.

Parallèlement, le Parlement demande au Conseil d'adopter sans délai les décisions nécessaires à l'entrée en vigueur de la clause d'assistance mutuelle ainsi que la clause de solidarité du traité UE.

Mettre sur pied les capacités civiles et militaires de l'Union : le Parlement invite les États membres à se concentrer sur la mise à disposition concrète des capacités et à cibler les domaines où existent d'éventuelles synergies civilo-militaires, afin de réaliser de véritables progrès à brève échéance. Il invite également le Conseil à dire, sans plus tarder, quelle est exactement sa conception de la PSC et à exposer les mesures concrètes qu'il entend engager pour lancer la PSC dans le contexte de la crise financière actuelle et de réduction des budgets nationaux de défense dans les États membres.

Il demande également des éclaircissements sur les points suivants :

- dotations en personnel pour les missions : le Parlement appelle les États membres à trouver une solution urgente au manque chronique de personnel civil pour les missions de la PSDC, en particulier les missions EULEX au Kosovo et EUPOL en Afghanistan. Il insiste notamment sur la nécessité de respecter la parité dans les recrutements et la formation des missions ;
- formation : le Parlement insiste sur l'importance de fournir une formation préalable aux déploiements incluant la participation du personnel civil à des exercices militaires. Il recommande notamment que les États membres tiennent à jour des listes de civils susceptibles d'être déployés, possédant les compétences requises pour des missions effectuées aux côtés des forces militaires. Le Parlement insiste également sur le rôle accru que devrait jouer le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) dans le domaine du développement des capacités et de la formation à la gestion de crise et appelle au renforcement de ses ressources ;
- rapidité du financement : le Parlement encourage toutes dispositions susceptibles d'accélérer l'attribution de moyens aux missions civiles et de simplifier les procédures de décision et les modalités de mise en œuvre. Il appelle le Conseil à prendre rapidement les décisions appropriées pour créer le fonds de lancement visé à l'article 41 du traité UE, après consultation du Parlement européen ;
- instruments de gestion de crise : se félicitant de l'élaboration du concept d'unités de police intégrées (UPI), rapidement déployables, flexibles et interopérables dans le cadre d'une opération militaire, le Parlement insiste pour que ces unités interviennent en périodes de transition où il faut passer d'un commandement militaire à un commandement civil (ex. : l'EUFOR en Bosnie-et-Herzégovine). Il soutient pleinement l'utilisation de la Force de gendarmerie européenne (FGE) qui peut être placée sous commandement militaire ou civil et qui offre une capacité de déploiement rapide pour des missions de police expéditionnaires. Parallèlement, le Parlement souligne la nécessité pour l'Union, lorsqu'une crise survient, d'intervenir très vite et de déployer, dès les premières heures de la crise, des équipes multidisciplinaires composées d'experts civils, militaires et civilo-militaires du SEAE. Il demande dès lors à la vice-présidente/haute représentante, au Conseil et à la Commission de présenter une conception commune des nouvelles missions de la PSDC visées à l'article 43 du traité UE. Dans la foulée, il demande aux États membres de dégager un accord sur l'extension de la notion de coûts communs liés à l'utilisation de groupements tactiques (les coûts doivent être financés par le mécanisme Athéna), ou

sur le financement commun de la totalité du coût des opérations de gestion de crise menées par eux, de manière à rendre ce mécanisme politiquement et économiquement acceptable. Ces groupes tactiques devraient être conçus comme des partenariats à long terme, de sorte que les ressources investies lors de leur création ne soient pas perdues.

Se donner les moyens d'une gestion globale des crises : le Parlement appelle les États membres à aller plus loin en matière de développement des capacités à double usage pour les missions civiles et militaires de la PSDC, notamment en termes de capacités de transport et de formation.

Il propose notamment les éléments suivants :

- recherche et technologie : le Parlement demande une plus grande coordination entre les investissements en faveur des technologies et les capacités à double usage (civile et militaire), de manière à combler rapidement les lacunes dans ce domaine. Il rappelle au passage le rôle essentiel que l'Agence européenne de défense a dans le processus d'identification des besoins et soutient la mise en place de coopérations-cadre européennes pour la recherche en matière de sécurité et de défense afin d'assurer une complémentarité et une synergie entre les investissements de R&T en matière de défense et de sécurité civile ;
- mise à disposition rapide d'équipements : le Parlement encourage des nouvelles mesures visant à garantir que tous les équipements nécessaires aux activités de réaction rapide aux situations de crise ? civiles ou militaires ? soient aisément disponibles. Selon les types d'équipement, une bonne combinaison doit pouvoir être trouvée en matière d'entreposage à l'échelle de l'Union (un entrepôt temporaire de ce type existe en Bosnie-et-Herzégovine);
- coopération multinationale : le Parlement encourage également la réalisation de nouveaux progrès dans le domaine de la mise en commun et du partage des moyens pour permettre une augmentation des capacités au meilleur prix (ex. : en matière de capacités de transport aérien stratégique).

Partenariats : le Parlement se prononce également sur le renforcement des partenariats de l'UE avec :

- les Nations unies en explorant les possibilités pour l'Union de contribuer aux actions menées par les Nations unies, notamment en matière humanitaire (par exemple, en lançant des opérations d'intervention rapide de l'Union de type "passerelles" ou "hors théâtre d'opération" ou en fournissant un apport de l'Union au sein d'une plus grande mission des Nations unies) ;
- l'OTAN en évitant les actions où les capacités militaires sont en double emploi, lorsque les deux organisations interviennent sur le même théâtre d'opération. Pour les États membres de l'Union qui font partie de l'OTAN, le Parlement demande qu'un nouveau concept stratégique soit mis en place afin d'éviter les doublons inutiles dans le domaine des capacités civiles. Le Parlement est en effet convaincu que l'OTAN devrait pouvoir se reposer davantage sur les capacités civiles d'organisations comme l'UE et les Nations unies. Plus globalement, le Parlement se prononce pour des actions communes dans le domaine de la gestion du transport (ex. : pour surmonter la pénurie d'hélicoptères) ou en matière de lutte contre les catastrophes NRBC (nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique);
- l'OSCE et l'Union africaine en améliorant les systèmes d'alerte rapide et en assurant un échange de bonnes pratiques et de compétences en matière de gestion de crise.