Rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

2009/2057(INI) - 23/02/2010

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative de M. Gabriele ALBERTINI (PPE, IT) sur le rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) -en application du point 43 (partie II, section G) de l'Accord interinstitutionnel 17 mai 2006.

Structuré en plusieurs parties, le rapport invite tout d'abord la vice-présidente/haute représentante et ses services à élaborer **une stratégie cohérente en matière de politique étrangère fondée sur les objectifs et les principes établis à l'article 21 du traité sur l'Union européenne (TUE)**. Cette stratégie devrait clairement identifier les intérêts communs de l'UE en matière de sécurité et servir de cadre de référence à la prise de décision ainsi qu'à la formulation, au financement, à la mise en œuvre et au contrôle de l'action extérieure de l'Union. Pour les députés, qui souhaitent être associés à cette réflexion, les concepts de "sécurité humaine" et de "responsabilité de protéger" devraient en être deux principes directeurs.

Rapport 2008 du Conseil sur la PESC : constatant l'amélioration globale du rapport PESC 2008, les députés soulignent que ce dernier ne devrait pas se borner à décrire les activités de la PESC, mais être plutôt l'occasion d'établir un dialogue avec le Parlement européen en vue de développer une approche plus stratégique de la politique extérieure de l'Union. Ils en appellent à l'élaboration d'un rapport annuel traitant de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE en matière de politique étrangère, évaluant son efficacité et indiquant son orientation future, ses besoins budgétaires et son impact financier global sur les actions extérieures. Ils rappellent également leur position selon laquelle, pour renforcer la légitimité démocratique de la PESC, les organes compétents du Parlement devraient être **plus largement consultés** dans le cadre d'un mécanisme régulier et systématique de consultation.

Implications du traité de Lisbonne : rappelant que le traité de Lisbonne a apporté à l'Union des outils destinés à renforcer sa visibilité sur la scène internationale, les députés se félicitent du rôle joué par la vice-présidente/haute représentante en tant que présidente du Conseil des affaires étrangères et espèrent que ces nouvelles fonctions renforceront les contacts interinstitutionnels et favoriseront un dialogue plus stable entre les institutions. Ils en appellent à plus de contacts avec la vice-présidente/haute représentante et suggèrent la fusion des piliers intergouvernementaux et communautaire et des fonctions s'y rapportant **en un seul poste de vice-président/haut représentant**, soumis à l'approbation du Parlement européen Cela permettrait, selon eux, d'accroître la légitimité démocratique des activités de la PESC dans le cadre d'un dialogue stratégique d'égal à égal à tous les niveaux entre le Parlement, le Conseil et la Commission.

Les députés réaffirment la nécessité de garantir des **moyens budgétaires suffisants à la PESC**, or cette politique est systématiquement sous-financée. Ils soulignent la nécessité de prévoir des moyens financiers pour répondre aussi à des défis imprévus au niveau mondial et exigent d'être consultés sur l'octroi de budgets à la PESC. Ils rappellent également le manque chronique de transparence sur le financement des coûts communs des opérations de l'Union ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ex. : opérations Athena). Ils se réjouissent dès lors de la mise en place (dans le cadre du nouveau traité) d'un **fonds de lancement** dans ce domaine. Les députés espèrent que la structure du service européen pour l'action extérieure (**SEAE**) préservera également ses prérogatives en matière de contrôle

démocratique et budgétaire du Parlement. Ils soulignent en outre la nécessité d'établir une plus grande clarté sur les critères de nomination et d'évaluation des représentants spéciaux de l'UE (**RSUE**) et demandent un droit de regard sur leur nomination et mandats. Les députés considèrent par ailleurs que les RSUE devraient disparaître progressivement et leurs fonctions reprises par les chefs de délégation européenne au niveau national.

Globalement, les députés demandent un réexamen et une **extension des accords interinstitutionnels existants** en vue d'assurer une mise en œuvre harmonieuse et efficace des procédures budgétaires, de consultation et de contrôle de la PESC et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ils annoncent qu'ils exerceront leur pouvoir budgétaire et de contrôle démocratique à tous les niveaux. Le Parlement demande également que l'accès aux informations sensibles - celles classifiées très secrètes, secrètes ou confidentielles - soit amélioré.

Questions PESC de nature thématique : de manière récurrente, les députés s'inquiètent de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et des crises répétées du gaz telles que la crise russo-ukrainienne de 2009. Pour les députés, il faut **prévenir la dépendance énergétique de l'Union** et mettre en œuvre une politique européenne extérieure commune de l'énergie. Les députés prônent la cohésion de l'Union dans le cadre d'un dialogue constructif avec les fournisseurs d'énergie, en particulier avec la Russie et les pays de transit, en développant une diplomatie efficace dans le domaine de l'énergie, en se tournant vers des mécanismes plus performants pour répondre aux situations de crise et, en veillant à diversifier les approvisionnements. Pour ces derniers, seule une **approche commune de l'Union** pourra éviter des ruptures futures d'approvisionnement en pétrole et en gaz et permettra d'accroître la sécurité énergétique de l'Union. Les députés estiment également que des menaces et des confits majeurs pourraient découler du contrôle des ressources énergétiques. L'Union doit donc continuer à développer des politiques d'atténuation, d'adaptation et de conservation de l'énergie et renforcer son leadership dans la gouvernance climatique mondiale notamment avec la Chine, le Brésil, la Russie, l'Inde, les États-Unis et les pays en développement, en vue de prévoir un cadre général de prévention.

Les autres grandes questions faisant débat portent sur la nécessité de renforcer le multilatéralisme et le système des Nations unies, en accordant une attention particulière à la consolidation du Conseil des droits de l'homme et à l'abolition de la peine de mort. Ils attirent également l'attention sur la nécessité de mettre un place un réel Espace européen de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur une gestion ordonnée des flux migratoires, la lutte contre l'immigration clandestine et les organisations criminelles.

Les députés se concentrent également sur le suivi des **missions civiles et militaires de l'Union** et demandent que la composante civile de ces missions soit suffisamment dotée en personnel. Ils appellent dès lors les États membres à faire usage de la possibilité exceptionnelle de mise en commun des ressources disponibles qu'offre le SEAE, pour parvenir à une **capacité cohérente, efficace et performante de planification de la gestion des crises**. Ils invitent en outre les États membres à déployer en nombre du personnel bien formé et respectant l'équilibre hommes/femmes pour participer à des initiatives civiles et militaires de la PSDC (les députés demandent notamment que l'on évite le recrutement de personnel international par contrat, afin de renforcer la cohésion des actions menées).

En ce qui concerne la question de la **non-prolifération**, les députés invitent le Conseil européen et la Commission à engager davantage l'Union dans les négociations multilatérales visant à réduire l'importance des armes nucléaires. Rappelant la nécessité du désarmement et d'un renforcement des garanties internationales de non-prolifération, les députés invitent l'Union et ses États membres à intensifier leurs efforts diplomatiques pour parvenir à une révision concluante du traité de non-prolifération en mai 2010.

Dans la seconde partie du rapport, les députés définissent une série de **priorités d'action par zones géographiques**. Ils soulignent en particulier le rôle important que joue la diplomatie parlementaire comme instrument complémentaire dans les relations de l'Union avec les pays et régions tiers et recommandent le

renforcement du dialogue politique avec les pays tiers. Ils invitent également le Conseil, les États membres et la vice-présidente/haute représentante à prendre une part active à la recherche de solutions pacifiques aux conflits internationaux et à renforcer les mécanismes de prévention des conflits de l'UE. D' autres initiatives sont suggérées pour renforcer le rôle et l'impact de certaines **organisations internationales** telles que les Nations unies en tant que principale organisation garante de la paix et de la sécurité internationales. Les députés réitèrent également leur point de vue selon lequel les délégations de l'Union auprès du siège des Nations unies à New York et à Genève devraient se voir dotées de moyens et de personnel suffisants. Ils soulignent en outre l'importance d'un **partenariat de l'Union avec l'OTAN** et recommandent la révision des accords dits de "Berlin plus" et le développement d'un dialogue plus stratégique sur des intérêts stratégiques communs. Á cet égard, les députés demandent que soit facilitée une coopération pratique plus large au sol au niveau militaire ou civil, surtout lorsque les deux organisations interviennent sur le même type de missions.

Politique extérieure de l'Union – position des députés par zone géographique : les députés font ensuite un bilan de leur position, zone par zone géographique et s'expriment comme suit :

- **relations transatlantiques** : les députés demandent à la vice-présidente/haute représentante de s'assurer que l'Union agit comme un **partenaire des États-Unis**. Ils invitent les USA et l'UE à inciter la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil et d'autres puissances émergentes à partager la responsabilité de l'ordre mondial et la prévention ainsi que le règlement pacifique des conflits conformément au droit international ;
- **Balkans occidentaux** : rappelant l'avenir européen des pays des Balkans occidentaux, les députés indiquent que la stabilité de ces pays doit rester une priorité absolue de l'action extérieure de l'Union. Les députés se réjouissent également du succès de la mission EULEX au Kosovo et demandent des efforts équivalents pour renforcer le dialogue avec la Bosnie-et-Herzégovine ;
- **partenariat oriental et coopération dans la mer Noire** : soutenant pleinement le partenariat oriental avec les voisins européens de l'UE, les députés réaffirment leur position selon laquelle ce partenariat devrait être doté de ressources financières suffisantes. Ils appellent notamment la vice-présidente/haute représentante à intensifier ses efforts en vue de développer des projets dans le cadre de la Synergie de la mer Noire. Prenant acte du résultat des élections présidentielles en Ukraine, les députés demandent un renforcement de la stabilité politique, économique et sociale dans ce pays ;
- **Russie** : les députés demandent que le partenariat avec la Russie, basé sur la réciprocité, la lutte contre le terrorisme, la sécurité et l'approvisionnement énergétiques, le changement climatique, le désarmement, la prévention des conflits et la non-prolifération nucléaire soit renforcé. Ils attendent une progression rapide des négociations actuelles en vue de la signature d'un nouvel accord avec ce pays ;
- **Caucase du Sud** : les députés exigent le respect de l'accord de cessez-le-feu entre la Russie et la Géorgie et demandent au Conseil de veiller à ce que les inspecteurs de l'UE puissent accéder à toutes les zones touchées par le conflit (y compris en Abkhazie et en Ossétie du Sud). Ils demandent également à la vice-présidente/haute représentante d'intensifier les efforts de l'UE afin d'œuvrer à la prévention efficace des conflits et à un règlement pacifique des conflits du Nagorno-Karabakh et de Transnistrie. Ils demandent notamment la mise en place d'une conférence sur la sécurité et la coopération dans le Caucase du Sud, réunissant les pays de la région et les acteurs régionaux et mondiaux concernés, en vue d'élaborer un pacte de stabilité pour le Caucase du Sud ;
- **Moyen-Orient** : une fois de plus, les députés invitent l'Union à assumer un rôle politique plus important dans les efforts internationaux menés pour relancer le processus de paix, proportionnel à son engagement financier. Ils se félicitent de la décision du Conseil d'étendre jusqu'en décembre 2010 le mandat de la mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) ainsi que celle qui consiste à élargir le mandat de la mission de l'Union à la frontière à Rafah (EUBAM Rafah) ;
- **Union pour la Méditerranée** : convaincus que le dialogue politique avec tous les pays méditerranéens doit être renforcé à tous les niveaux, les députés espèrent que l'Union pour la

Méditerranée pourra apporter une contribution positive à la résolution des conflits au Proche-Orient, au rapprochement entre la Turquie et Chypre, et à l'évolution démocratique des pays arabes;

- **Afghanistan/Pakistan** : les députés invitent le Conseil, la Commission et la présidence suédoise à faire un effort concerté afin de mettre en œuvre au plus vite un plan d'action destiné à renforcer ces deux États. Ils appellent le Conseil à faire des progrès rapides pour le déploiement total du personnel d'EUPOL en vue de créer des dispositifs de police civile durables et efficaces, susceptibles de renforcer la sécurité. Reconnaissant que le Pakistan est toujours confronté à de sérieux défis, les députés appuient les efforts menées pour faire de ce pays, un État stable, démocratique et prospère, garantissant la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération nucléaire, la lutte contre les stupéfiants et la défense des droits de l'homme ;
- **Iran/Iraq** : les députés approuvent l'engagement de l'Union en Iraq. Ils demandent une interaction institutionnelle renforcée, en particulier sur les questions économiques, avec les autorités kurdes de ce pays et invitent la Commission à accélérer la mise en service de ses propres locaux à Bagdad. En ce qui concerne l'Iran, les députés s'inquiètent des conséquences des manifestations qui ont fait suite aux élections présidentielles de juin 2009, ainsi que de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations sur le programme nucléaire iranien. Regrettant que la visite de la délégation pour l'Iran du Parlement européen de janvier 2010 ait été annulée par les autorités iraniennes, les députés condamnent les efforts déployés par l'Iran pour entraver la liberté d'information. Ils invitent le Conseil et la Commission à envisager des **sanctions** à l'encontre de membres de l'administration et des services de sécurité responsables des multiples violations des droits de l'homme ;
- **Chine/Inde** : une fois encore, les députés condamnent le manque de volonté, de la part des autorités chinoises, de s'attaquer à de nombreuses violations des droits de l'homme dans ce pays. Ils réaffirment également leur soutien au renforcement des relations stratégiques avec l'Inde, ainsi qu'à l'exploration de voies nouvelles pour le renforcement des relations dans les domaines présentant un intérêt mutuel dans les secteurs de l'économie, de la politique, de la sécurité et du commerce. Ils demandent au passage le renforcement de la coopération avec l'ASEAN dans toute une série de domaines ;
- **Afrique** : constatant que l'opération EUNAVFOR Atalanta contribue toujours à assurer, avec succès, la sécurité maritime au large des côtes somaliennes, les députés se félicitent de la décision du Conseil d'étendre le mandat de l'opération jusqu'au 12 décembre 2010. Ils soulignent la nécessité d'intégrer les forces de sécurité formées dans des structures de commandement sous contrôle de l'État de telle sorte qu'à leur retour, elles ne se retournent pas contre le gouvernement qu'elles sont censées protéger;
- **Amérique latine** : rappelant leurs multiples appels à un partenariat global et à une stratégie commune pour renforcer les relations UE-Amérique latine, les députés invite l'Union à prendre des mesures dynamiques afin de réaliser cet objectif ambitieux et soutenir une proposition de ce type lors du prochain sommet UE-ALC qui se tiendra en mai 2010 à Madrid. Dans l'attente, la priorité doit être accordée à la signature de l'accord d'association avec les pays d'Amérique centrale et de l'accord multilatéral avec les pays de la Communauté andine, ainsi qu'à l'avancée des négociations avec le Mercosur.