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) - 10/03/2010 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 592 voix pour, 66 voix contre et 11 abstentions, une résolution 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.

La résolution invite, en premier lieu, la vice-présidente/haute représentante 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. Le Parlement, qui souhaite être associé à cette réflexion, estime notamment que 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, le Parlement souligne 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. Il en appelle 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. Il rappelle également sa position selon laquelle, pour renforcer la légitimité démocratique de la PESC, le Parlement devrait être **plus largement consulté** 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, le Parlement se félicite du rôle joué par la vice-présidente/haute représentante et espère que ces nouvelles fonctions renforceront les contacts interinstitutionnels et favoriseront un dialogue plus stable entre les institutions. Il en appelle à plus de contacts avec la vice-présidente/haute représentante et suggère 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 notamment d'accroître la **légitimité démocratique 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. Le Parlement relève, par ailleurs, que conformément au traité, le président du Conseil européen "assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune". Il doit toutefois le faire sans préjudice des attributions de la vice-présidente/haute représentante et en tenant pleinement compte du rôle essentiel joué par la Commission, non seulement dans l'établissement et le maintien de l'acquis communautaire sur le plan des relations extérieures, mais également dans la représentation extérieure de l'Union (à l'exception de la PESC).

Plus de moyens budgétaires pour la PESC et plus de transparence : globalement, le Parlement demande 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). Il annonce qu'il exercera son pouvoir budgétaire et de contrôle démocratique à tous les niveaux. Il demande également que l'accès aux informations sensibles - celles classifiées très secrètes, secrètes ou confidentielles - soit amélioré.

Le Parlement réaffirme dans la foulée la nécessité de garantir des **moyens budgétaires suffisants à la PESC**, or cette politique est systématiquement sous-financée. Il faut donc **prévoir des moyens financiers pour répondre à des défis imprévus au niveau mondial**. Le Parlement rappelle 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). Il se réjouit dès lors de la mise en place (dans le cadre du nouveau traité) d'un **fonds de lancement** dans ce domaine. Le Parlement espère que la structure du service européen pour l'action extérieure (**SEAE**) préservera également ses prérogatives en matière de contrôle démocratique et budgétaire.

RSUE : le Parlement souligne la nécessité d'établir une plus grande clarté sur les critères de nomination et d'évaluation des représentants spéciaux de l'UE (**RSUE**) et demande un droit de regard sur leur nomination et mandats. Le Parlement considère que les RSUE devraient disparaître progressivement et leurs fonctions reprises par les **chefs de délégation européenne au niveau national**. Il demande en particulier à la vice-présidente/haute représentante de consulter la commission compétente du Parlement au sujet des nominations qu'elle entend faire aux postes supérieurs du SEAE, y compris des RSUE. Il se dit déterminé à inviter certains RSUE et chefs de délégation à **être entendus** par la commission lors de leur nomination.

Questions PESC de nature thématique : le Parlement s'inquiète à nouveau de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et des crises répétées du gaz telles que la crise russo-ukrainienne de 2009. Il s'agit donc de réagir pour **prévenir la dépendance énergétique de l'Union** et mettre en œuvre une politique européenne extérieure commune de l'énergie. Le Parlement prône 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 le Parlement, 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. Ce dernier craint notamment **la survenance de confits majeurs découlant 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. Le Parlement attire 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.

Missions civiles et militaires de l'Union : dans ce domaine, le Parlement demande que la composante civile de ces missions soit suffisamment dotée en personnel. Il appelle 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**. Il invite 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 (le Parlement demande notamment que l'on évite le recrutement de personnel international par contrat, afin de renforcer la cohésion des actions menées).

Non-prolifération : le Parlement invite 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, le Parlement invite 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 sa seconde partie, la résolution définit une série de **priorités d'action par zones géographiques**. Le Parlement souligne en particulier le rôle important que joue la diplomatie parlementaire comme instrument de la politique étrangère de l'Union et recommande le renforcement du dialogue politique avec les pays tiers. Il invite 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. Le Parlement réitère également son 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. Il souligne en outre l'importance d'un **partenariat de l'Union avec l'OTAN** et recommande la révision des accords dits de "Berlin plus" et le développement d'un dialogue plus stratégique sur des intérêts stratégiques communs. Á cet égard, le Parlement demande 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.

En ce qui concerne les relations de l'Union avec chacune des zones géographiques, le Parlement s' exprime comme suit :

- **relations transatlantiques** : le Parlement demande à la vice-présidente/haute représentante de s'assurer que l'Union agit comme un **partenaire des États-Unis**. Il apporte son plein soutien au dialogue transatlantique des législateurs et aux larges efforts qu'il déploie pour mettre en place des relations fructueuses de législateur à législateur entre le Parlement européen et le Congrès des Etats-Unis ;
- **Balkans occidentaux** : rappelant l'avenir européen des pays des Balkans occidentaux, le Parlement indique que la stabilité de ces pays doit rester une priorité absolue de l'action extérieure de l'Union. Il se réjouit également du succès de la mission EULEX au Kosovo et demande 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, le Parlement réaffirme sa position selon laquelle ce partenariat devrait être doté de ressources financières suffisantes. Il demande l'intensification des projets dans cette région dans le cadre de la Synergie de la mer Noire. Prenant acte du résultat des élections présidentielles en Ukraine, le Parlement demande un renforcement de la stabilité politique, économique et sociale dans ce pays ;
- **Russie** : le Parlement demande 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. Il attend une progression rapide des négociations actuelles en vue de la signature d'un nouvel accord avec ce pays ;
- **Caucase du Sud** : le Parlement exige le respect de l'accord de cessez-le-feu entre la Russie et la Géorgie et demande 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). Il demande 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. Il demande également 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, le Parlement invite 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. Il se félicite 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** : convaincu que le dialogue politique avec tous les pays méditerranéens doit être renforcé à tous les niveaux, le Parlement espère que l'Union pour la Méditerranée (UPM) 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. Il estime que l'UPM pourrait contribuer à **apaiser les tensions au Proche-Orient** en encourageant des projets de coopération concrets dans l'ensemble de la région. Il souligne également que des mesures destinées à rétablir la confiance entre Palestiniens et Israéliens afin d'établir une paix juste et durable au Proche-Orient sont essentiels pour faciliter le fonctionnement adéquat de cette nouvelle institution ;
- **Afghanistan/Pakistan** : le Parlement invite le Conseil, la Commission et la présidence à faire un effort concerté afin de mettre en œuvre au plus vite un plan d'action destiné à renforcer ces deux États. Il appelle 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, le Parlement appuie les efforts menés 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** : le Parlement approuve l'engagement de l'Union en Iraq. Il demande une interaction institutionnelle renforcée, en particulier sur les questions économiques, avec les autorités kurdes de ce pays et invite la Commission à accélérer la mise en service de ses propres locaux à Bagdad. En ce qui concerne l'Iran, le Parlement s'inquiète 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, le Parlement condamne les efforts déployés par l'Iran pour entraver la liberté d'information. Il invite 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, le Parlement condamne 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. Plus loin, il souhaite l'établissement de relations stratégiques entre l'Union européenne et la Chine et formule le souhait d'explorer les pistes permettant de nouer des liens plus étroits dans des domaines d'intérêt mutuel **dépassant le cadre de l'économie et du commerce**. Il réaffirme également son 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. Il demande 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, le Parlement se félicite de la décision du Conseil d'étendre le mandat de l'opération jusqu'au 12 décembre 2010. Il souligne 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, le Parlement 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 l'avancée des négociations avec le Mercosur ainsi qu'avec les pays d'

Amérique centrale. Le Parlement prend acte que les négociations sur l'accord multilatéral avec les pays de la Communauté andine ont été conclues. Il indique qu’il mettra tout en œuvre pour appliquer avec une précision sans faille la procédure de ratification parlementaire sur ces accords.