Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune

2012/2050(INI) - 29/08/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires étrangères a adopté un rapport d'initiative d'Elmar BROK (PPE, DE) sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

1) Évaluation du rapport 2010 : les députés estiment que le rapport annuel du Conseil n'est pas à la hauteur des ambitions du traité de Lisbonne à d'importants égards, notamment:

- **il ne donne pas clairement le sens des priorités** ou des orientations stratégiques pour la PESC à moyen terme et à long terme;
- il ne précise pas les mécanismes politiques visant à garantir la cohérence et l'uniformité entre les différentes composantes de la politique étrangère, y compris celles relevant de la responsabilité de la Commission;
- il élude des questions importantes sur le rôle à jouer par le service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les délégations pour garantir que les ressources (humaines, financières et diplomatiques) de l'Union sont en adéquation avec ses priorités dans le domaine des affaires étrangères; et
- il évite un débat, dont la tenue s'inscrit dans les nouvelles stratégies pour la Corne de l'Afrique et le Sahel, sur la façon d'insérer les missions et opérations ad hoc relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans le cadre politico-stratégique des priorités de la politique étrangère de l'Union européenne pour un pays ou une région.

La commission compétente rappelle que le traité prévoit que le Parlement doit être consulté dans le domaine de la PESC et de la PSDC, que ses avis doivent être dûment pris en compte et qu'il peut formuler des recommandations. Elle demande **une meilleure fourniture d'informations et une consultation avec le Parlement, à tous les stades de la procédure**, pour les décisions du Conseil en matière de PESC sur les accords avec les pays tiers, en particulier avant la décision relative au mandat octroyé à la Commission de négocier et de signer, des accords au nom de l'Union et en ce qui concerne les cadres pour la participation de pays tiers aux opérations de gestion de crises de l'Union européenne.

2) Nouvelle approche globale de la politique étrangère de l'Union européenne : le rapport signale que les citoyens européens ont de plus en plus conscience que des moyens diplomatiques, économiques, de développement et, en dernier ressort, militaires intégrés sont appropriés pour faire face aux menaces et défis mondiaux.

Les députés estiment qu'avec le traité de Lisbonne, **l'Union européenne dispose de tous les moyens nécessaires pour adopter une approche globale** permettant d'utiliser toutes les ressources diplomatiques et financières de l'Union pour appuyer les orientations stratégiques et politiques communes en vue d'avoir le plus grand effet de levier possible en promouvant la sécurité et la prospérité économique des citoyens européens et de leurs voisins, ainsi que les droits fondamentaux. **Une compréhension globale de la PESC devrait couvrir tous les domaines de la politique étrangère**, y compris la définition progressive d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) susceptible d'aboutir à une défense commune. Le rapport insiste à cet égard sur la nécessité **d'actualiser la stratégie européenne de sécurité** compte tenu de l'environnement international actuel.

3) L'architecture de la politique étrangère : les députés soulignent le rôle de la volonté politique attendue de la VP/HR en vue de **garantir l'unité, la cohérence, la crédibilité et l'efficacité de l'action menée par l'Union**. Ils demandent à la VP/HR d'utiliser tous les moyens en son pouvoir pour instaurer, assurer et garantir la conformité avec la PESC, en associant sans réserve les organes compétents du Parlement européen à cette démarche. Ils insistent pour que les rapports politiques émanant des délégations et des représentants spéciaux de l'UE fassent l'objet d'une meilleure communication et d'un meilleur accès **afin que le Parlement reçoive des informations complètes et en temps voulu** sur l'évolution de la situation sur le terrain, en particulier dans les domaines considérés importants sur le plan stratégique ou prioritaires sur le plan politique.

La commission compétente salue le rôle important de chef de file, au nom de la communauté internationale, joué dans des circonstances difficiles par la VP/HR dans les négociations avec l'Iran. Elle demande de faire preuve d'initiative pour renforcer le rôle de l'Union en faveur du voisinage européen, à la lumière du printemps arabe, ainsi que le processus de paix au Proche-Orient actuellement au point mort.

Le rapport souligne l'importance **de disposer d'un SEAE pleinement fonctionnel** et de renforcer les relations entre le SEAE, la Commission et les États membres en vue de réaliser des synergies dans la mise en œuvre efficace de l'action extérieure et d'émettre un message unique de l'Union sur les grandes questions politiques. Il accueille favorablement la décision de nommer un représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme qui devrait avoir pour mission importante d'intégrer la dimension des droits de l'homme à tous les aspects de la PESC, de la PSDC et des autres politiques de l'UE.

Les députés regrettent néanmoins que les relations bilatérales de certains États membres avec des pays tiers éclipsent l'action de l'Union et sapent sa cohérence. Ils demandent **des efforts supplémentaires de la part des États membres afin d'aligner leurs politiques extérieures sur la PESC**. Ils invitent la VP/R à explorer les possibilités de coopération renforcée offertes par le traité de Lisbonne et à lancer le processus qui conduira à des conclusions du Conseil européen concernant notamment la mise en œuvre de la clause de défense mutuelle, la coopération structurée permanente dans les domaines de la sécurité et de la défense.

4) Architecture budgétaire et financière : les députés insistent sur l'importance de **veiller à ce que les nouveaux instruments pour les relations extérieures à l'étude au Parlement et au Conseil soient adaptés et financés de façon adéquate** pour répondre aux intérêts stratégiques de l'Union et puissent être ajustés aux conditions politiques changeantes. Ils demandent que le budget de l'Union (le cadre financier pluriannuel 2014-2020) soit doté de ressources suffisantes en adéquation avec les ambitions et les priorités de l'Union en tant qu'acteur mondial, ainsi que la **flexibilité nécessaire** pour faire face aux développements imprévus.

Le rapport insiste pour **renforcer les instruments financiers qui favorisent, entre autres, la consolidation de la paix, la sécurité, la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance et une société démocratique**, car ils constituent des outils stratégiques de la politique et de l'action extérieure de l'Union pour relever les défis mondiaux. Pour que le Parlement rassure les citoyens sur la cohérence et l' efficacité des politiques extérieures et des instruments financiers de l'Union, les pouvoirs qui lui sont conférés par les traités (notamment en vertu de l'article 290 du TFUE) doivent se refléter correctement dans la révision des instruments financiers et en particulier dans le recours aux actes délégués pour les documents de programmation stratégique.

5) Priorités stratégiques: **cercles concentriques de paix, de sécurité et de développement socioéconomique** : les députés sont d'avis que les objectifs à poursuivre par le biais de la PESC doivent avoir pour fondement d'apporter la paix, la sécurité et la prospérité aux citoyens européens et au reste du monde, en premier lieu dans le voisinage de l'UE, et être mus par les principes qui ont inspiré la création

de l'UE elle-même, dont la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, l'égalité et la solidarité, et le respect du droit international et de la charte des Nations unies, y compris l'exercice de la responsabilité de protéger.

La commission parlementaire fait observer qu'il n'y a pas de formule claire pour déterminer le choix d'un partenaire stratégique de l'Union, et que, lorsque ces choix sont arrêtés, le Parlement européen n'est ni informé, ni consulté. Elle estime par conséquent que **les décisions futures quant aux partenaires stratégiques doivent être rigoureusement encadrées** et demande que le Parlement soit régulièrement informé avant toute décision relative aux futurs partenariats, en particulier quand ces partenariats bénéficient du soutien financier du budget de l'Union ou comportent une relation contractuelle plus étroite avec l'Union européenne.

Le rapport souligne l’importance de **concentrer les ressources limitées de l'Union sur les priorités stratégiques**, en commençant par les défis à portée de main, particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion et dans le voisinage, pour, dans un deuxième temps, s'étendre au monde extérieur en cercles concentriques.

Le rapport formule enfin une série d’observations spécifiques sur la stratégie à adopter pour certains pays et zones géographiques. S’agissant en particulier de la **Syrie**, les députés prient instamment la haute représentante/vice-présidente et les États membres à s'investir dans la recherche d'une solution à la crise en Syrie, et lui demandent de faire en sorte que les États membres agissent de façon unie et coordonnée au Conseil de sécurité de l'ONU, qui constitue le forum adéquat pour discuter d'une éventuelle intervention internationale soutenue par les Nations unies en Syrie.