

Approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union

2013/2146(INI) - 21/02/2014 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative d'Arnaud DANJEAN (PPE, FR) sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

L'Union européenne dans un monde en mutation : les députés rappellent que des modifications géostratégiques importantes sont en cours dans le monde qui tiennent à l'émergence d'une scène internationale multipolaire. Ils rappellent à cet égard la réorientation de la politique de sécurité des États-Unis sur la région Asie-Pacifique, la lutte croissante pour l'énergie et la sécurité des ressources, les effets du changement climatique et de la crise économique et financière mondiale. Pour les députés, un tel climat géopolitique exige de l'UE **une approche nouvelle** afin de façonner un nouvel ordre mondial multipolaire inclusif, crédible, juste, coopératif et fondé sur le respect des droits de l'homme, réglant les différends sans recours aux conflits armés.

Approche globale de l'UE: état des lieux de la mise en œuvre du cadre politique : les députés soulignent qu'il est essentiel que l'action extérieure de l'Union soit cohérente et coordonnée. Ils soulignent que le traité de Lisbonne constitue pour l'Union un cadre permettant d'aboutir à **une approche plus cohérente, concertée et globale des relations externes de l'Union**, notamment par la création du **poste à compétence triple de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**, qui endosserait également la fonction de vice-président de la Commission et de président du Conseil des affaires étrangères, ainsi que par la création d'un **SEAE fédérateur** et efficace. À cet égard, les députés regrettent qu'en dépit des innovations introduites par le traité de Lisbonne, le manque de cohérence de l'action extérieure persiste, sans qu'il y ait eu de réels progrès dans les domaines liés au développement, au commerce, à l'énergie, à l'environnement, aux migrations et à d'autres questions internationales.

Les députés prient dès lors les États membres de respecter l'engagement qui leur incombe en vertu des traités d'appuyer la politique de sécurité et de respecter, dans la conduite de leurs propres politiques, **l'action de l'Union** dans ce domaine. Ils plaident en particulier en faveur d'un engagement et d'un dialogue actifs avec les citoyens et la société civile afin de **garantir la légitimité et la compréhension commune de l'approche globale** et de la politique étrangère de l'Union.

Domaines prioritaires de l'approche globale : les députés considèrent que, pour pouvoir mettre en pratique l'approche globale, il y a lieu d'agir dans les 4 domaines suivants :

1. Cohérence institutionnelle : toutes les institutions compétentes (le SEAE et les services concernés de la Commission, dont ECHO, DEVCO, TRADE et ELARG, mais aussi le Parlement et le Conseil) devraient travailler ensemble en poursuivant des objectifs communs et en mobilisant les instruments les plus appropriés de l'Union, **y compris la PSDC**.

Cette approche globale devrait pouvoir s'appuyer sur **le SEAE** et favoriser : i) la médiation et le dialogue ; ii) le respect des principes de l'aide humanitaire. Les députés accueillent à cet égard très favorablement la communication conjointe intitulée "L'approche globale de l'Union européenne à l'égard des crises et conflits extérieurs" ([JOIN\(2013\)0030](#)), qui constitue une occasion de préciser cette approche et de la rendre fonctionnelle dans le nouveau cadre institutionnel post-Lisbonne. Ils soulignent que l'objectif

principal de la politique de l'Union dans le domaine du développement est l'éradication de la pauvreté et qu'il est dès lors essentiel, dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, que les objectifs en matière de **lutte contre la pauvreté ne soient pas marginalisés**.

Les députés insistent encore sur d'autres aspects connexes de l'approche globale :

- l'importance de la prévention des conflits;
- l'analyse, l'évaluation et la planification conjointes ainsi que la répartition claire des responsabilités dans ce contexte.

2. Cohérence financière : les députés rappellent la détermination du Parlement à veiller à ce que les instruments financiers d'aide extérieure pour la période 2014-2020 soient élaborés de manière à faciliter la mise en œuvre d'une approche globale des relations extérieures de l'Union. Ils déplorent à cet égard **le manque d'ambition budgétaire de l'Union** dans le domaine de l'action extérieure pour la période 2014-2020 et réclament une **meilleure anticipation des moyens financiers** nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de l'Union. Ils réclament en particulier une **révision du mécanisme de financement des opérations militaires menées dans le cadre de la PSDC** (dit mécanisme ATHENA), de manière à permettre une répartition plus adéquate et équitable des coûts des opérations militaires de l'Union, afin de permettre à tous les États membres de contribuer à ces opérations par la constitution de forces ou moyennant une aide d'accompagnement.

3. Cohérence pratique : les députés insistent sur la nécessité de mettre au point des objectifs et des priorités bien définies de l'Union européenne, ainsi qu'un calendrier précis de mise en œuvre en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement, mais aussi d'action et de médiation diplomatiques, de sanctions économiques, et de PSDC. Les députés estiment à cet égard que la PSDC devrait faire partie intégrante de l'analyse politique initiale et de la première définition des objectifs politiques en cas de crise.

Ils regrettent que, même lorsqu'une stratégie est définie, l'Union ne parvienne souvent pas à la mettre en œuvre et se trouve, au contraire, contrainte **d'agir dans l'urgence et au coup par coup**, comme cela fut le cas au Sahel (et alors qu'une stratégie avait clairement été définie avant la détérioration de la situation au Mali). Les députés demandent dès lors l'amélioration de l'action en amont en procédant à une réorientation politique pour passer d'une approche de type réactif à une approche plus adéquate et efficace axée sur la prévention.

D'une manière générale, les députés estiment que lorsque les crises ne peuvent être évitées, **l'Union européenne devrait être capable de planifier et de déployer des ressources civiles et militaires appropriées**, ainsi que de mobiliser des instruments complémentaires de manière à la fois rapide et efficace sur **tout le spectre des opérations de gestion de crise**. Ils invitent notamment l'Union européenne, lorsqu'elle intervient dans un pays, à s'efforcer **d'agir à l'unisson, dans le cadre d'une action homogène de l'Union dans les pays tiers**. Les députés regrettent à cet égard les actions autonomes menées par les États membres dans des pays tiers, en particulier les sociétés sortant de conflits et en voie de démocratisation, sans qu'il y ait une bonne articulation entre eux et la délégation locale de l'Union.

4. Partenariats : les députés indiquent que le succès de l'approche globale exige d'établir des partenariats **au-dehors des institutions de l'Union et des États membres** avec les pays hôtes, les organisations régionales, les acteurs de la société civile et le secteur privé, dans le respect de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne. Ils réaffirment dès lors l'idée selon laquelle, dans la logique des objectifs du traité de Lisbonne visant au renforcement de la politique étrangère de l'Union et à celui du rôle de l'Union dans la paix, la sécurité et la réglementation à l'échelle mondiale, **l'objectif d'un siège permanent de l'Union**

au sein d'un CSNU élargi demeure un objectif essentiel et à long terme de l'Union. Ils invitent dès lors la haute représentante/vice-présidente de la Commission à prendre l'initiative d'amener les États membres à élaborer une position commune à cette fin.

À noter que le rapport a fait l'objet d'une opinion minoritaire exprimée par Sabine LÖSING (GUE/NGL, DE) rejetant l'option préconisée dans le rapport de fusionner les aspects militaires et sécuritaires de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. L'option minoritaire préconise au contraire une politique européenne du développement d'abord concentrée sur l'éradication de la pauvreté et qui ne soit pas utilisée à des fins militaires.