

Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2013/2081(INI)
Procédure terminée	
Politique étrangère et de sécurité commune en 2012. Rapport annuel du Conseil au Parlement européen	
Sujet 6.10 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères	PPE BROK Elmar	19/02/2013
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		S&D PAȘCU Ioan Mircea	
Conseil de l'Union européenne	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	BUDG Budgets	PPE NEYNSKY Nadezhda	24/04/2013
	Formation du Conseil Affaires économiques et financières ECOFIN	Réunion 3264	Date 15/10/2013

Evénements clés			
10/06/2013	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
10/10/2013	Vote en commission		
15/10/2013	Débat au Conseil	3264	
14/10/2013	Dépôt du rapport de la commission	A7-0330/2013	
23/10/2013	Débat en plénière		
24/10/2013	Résultat du vote au parlement		
24/10/2013	Décision du Parlement	T7-0453/2013	Résumé
24/10/2013	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2013/2081(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport annuel
Base juridique	Règlement du Parlement EP 142-p1; Traité sur l'Union européenne TEU 36
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFET/7/12555

Portail de documentation

Avis de la commission	BUDG	PE510.794	27/06/2013	EP	
Projet de rapport de la commission		PE510.554	10/09/2013	EP	
Amendements déposés en commission		PE516.926	26/09/2013	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0330/2013	15/10/2013	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0453/2013	24/10/2013	EP	Résumé

Politique étrangère et de sécurité commune en 2012. Rapport annuel du Conseil au Parlement européen

La commission des affaires étrangères a adopté le 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).

Les députés soulignent que le premier quart du XXI^e siècle est marqué par une période prolongée de changements structurels de l'ordre mondial, qui exige une méthode neuve afin de donner forme à un nouvel ordre mondial multipolaire sans exclusive et fondé sur l'état de droit et les droits de l'homme. Ils soulignent qu'il reste de nombreux obstacles à surmonter, notamment dans la collaboration avec les puissances émergentes pour réformer le système multilatéral. La crise financière mondiale et l'affirmation croissante des nouvelles économies émergentes engendrent par ailleurs de nouveaux défis politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux majeurs, qui induisent une action collective et conjuguée de l'Union.

Défendre les intérêts de l'UE : les députés estiment que l'Union doit défendre les intérêts de ses citoyens de façon uniforme et avec détermination, tout en continuant à fonder ses politiques sur la promotion des valeurs fondamentales qui forment la base de l'UE. À cet effet, la politique étrangère de l'Union européenne doit être souple pour permettre à celle-ci de réagir aux menaces et aux défis qui surgissent dans plusieurs domaines. L'UE doit non seulement faire preuve de cohérence et de constance dans son action extérieure, mais aussi, définir clairement ses objectifs stratégiques dans le cadre d'une vision commune. C'est pourquoi, les députés demandent que le dispositif de la coopération renforcée soit utilisé pour obtenir une plus grande capacité d'action et surmonter le problème du recours intempestif au veto au sein du Conseil. En effet, seule une approche unie et commune donnera à l'UE la force de défendre ses intérêts et ses valeurs dans le monde.

Les députés estiment par ailleurs que l'efficacité de l'action extérieure de l'Union dépend également du soutien plein et entier des citoyens et de la légitimité que lui confère son ancrage dans ses valeurs fondamentales. Ils demandent dès lors que le Parlement soit consulté de façon approfondie, régulière et en temps utile pour la fixation des priorités et des objectifs de la PESC.

Définir une nouvelle approche globale de la politique étrangère de l'UE : les députés prient les États membres de jouer un rôle constructif dans la PESC et appellent à un renforcement de l'efficacité de l'Union pour lui permettre de jouer son rôle d'acteur mondial dans la cohésion. Les députés réclament en particulier plus de coopération et de cohérence dans l'action extérieure de l'Union, y compris en matière militaire.

D'une manière générale, les députés regrettent que l'Union n'ait pas encore élaboré de stratégie claire pour ses relations avec le reste du monde et que ses activités se caractérisent davantage par la réaction que par l'action. Ils exigent par conséquent la tenue d'un débat stratégique fondamental qui devrait inclure le Conseil, la Commission et le Parlement et se réjouissent de l'initiative lancée dans ce sens par les ministres des affaires étrangères suédois, espagnol, polonais et italien.

Les députés se disent également convaincus de la nécessité d'une coordination accentuée des politiques internes de l'Union et des choix politiques des États membres dans des domaines cruciaux tels que la connectivité, le commerce, les transports, l'énergie, l'environnement et la communication. Ils invitent le Conseil et la VP/HR à donner suite à la recommandation du Parlement européen concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du SEAE afin de permettre la poursuite de la mise en place au sein du SEAE d'une structure adéquate dans laquelle les expertises géographiques et thématiques seraient mieux intégrées.

Assurer la direction et la cohérence de la politique étrangère de l'Union : insistant sur le rôle d'impulsion politique que doit jouer la VP/HR en vue de garantir l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union, les députés appuient les initiatives prises par Mme Ashton dans les négociations qu'elle mène avec l'Iran, le Kosovo et la Serbie. Ce type d'initiative devrait servir d'exemple à d'autres actions à mener en Asie centrale, au Proche-Orient et au Sahel. Les députés appellent en outre de leurs vœux un bilan de la répartition des infrastructures et des effectifs des délégations de l'Union afin que l'efficacité et la visibilité de l'Union dans les pays tiers soit accentuée.

Les députés déplorent toutefois les réductions opérées par le Conseil dans le cadre financier pluriannuel, qui ne manqueront pas d'amoinrir la capacité de l'Union à promouvoir la paix, la sécurité et le développement économique durable ainsi que sa crédibilité toute entière. Ils

insistent sur l'importance de veiller à ce que les nouveaux instruments de financement pour les relations extérieures à l'étude au Parlement et au Conseil soient entièrement financés, et conçus pour répondre aux intérêts stratégiques de l'Union.

Évaluation des réalisations de la VP/HR et du Conseil en 2011 : les députés saluent les mesures prises par le Conseil, avec le soutien de la VP/HR, dans le rapport annuel 2011, visant à établir les grandes lignes de la politique étrangère de l'Union dans un document politique prospectif et stratégique. Ils estiment cependant que le rapport annuel du Conseil n'est pas encore à la hauteur des ambitions du traité de Lisbonne et demandent par conséquent, à l'avenir:

- la définition de priorités et d'orientations stratégiques claires pour la PESC ;
- la mise au point d'un cadre pour l'évaluation des partenaires stratégiques existants et la mise en place de nouveaux partenariats avec des organisations internationales et régionales ;
- l'élaboration d'une feuille de route des progrès à faire dans la mise en œuvre des innovations importantes prévues par le traité de Lisbonne, et en particulier 1) en traduisant dans les faits la possibilité de confier des tâches et missions spéciales à un noyau d'États membres, 2) grâce à la mise en place par des États membres qui le peuvent et le souhaitent une coopération structurée permanente en matière de défense, et 3) en renforçant le rôle de l'Agence européenne de défense et en lui affectant davantage de moyens;
- la résolution des problèmes préoccupants affectant la prise de décision en matière de PSDC, notamment en ce qui concerne les procédures de financement et le financement des opérations, qui entraînent des délais incompréhensibles entre les décisions politiques de lancement des missions et leur déploiement effectif sur le terrain (ex. : en Libye et au Mali).

À cet effet, les députés invitent la VP/HR à définir ses objectifs de politique étrangère pour les années 2014 et 2015 ainsi que le calendrier et les moyens nécessaires à leur réalisation en pointant en particulier le partenariat transatlantique, le développement économique et politique des voisinages oriental et méridional de l'UE ainsi que le processus de paix au Proche-Orient.

Ils invitent également le Conseil et la VP/HR, lors de l'élaboration des futurs rapports annuels sur la PESC, à engager un dialogue au plus tôt avec la commission des affaires étrangères en vue de discuter des objectifs de la politique étrangère pour les années à venir. Ils saluent en outre l'initiative d'organiser un sommet du Conseil européen sur l'avenir de la défense européenne en décembre 2013.

Priorités stratégiques : sur la question des priorités de la politique extérieure, les députés saluent la mise en place de "partenariats stratégiques" y voyant un moyen pour l'Union de renforcer ses relations avec des puissances traditionnelles et émergentes. Ces partenariats devraient notamment se concentrer sur :

- les États-Unis afin de définir avec l'UE une ligne commune permettant le règlement pacifique des conflits et des crises résultant du programme nucléaire de l'Iran et du processus de transition dans les pays du Printemps arabe et au Proche-Orient ;
- la Russie afin de renforcer le dialogue avec ce pays sur la question syrienne, la discrimination dont sont victimes les personnes LGBT et les progrès en matière de liberté de la presse ;
- la Chine en vue de développer un partenariat global stratégique avec ce pays favorisant les intérêts mondiaux des deux parties, la réalisation de projets communs sur la base de critères géostratégiques et le respect mutuel ;
- la Turquie vu son statut de pays candidat à l'adhésion et son action résolue sur la scène internationale en vue de venir en aide aux réfugiés syriens.

Les députés soulignent par ailleurs que l'élargissement demeure un levier important de la politique étrangère de l'Union et présente un intérêt stratégique à long terme pour l'UE. Ils signalent cependant que la politique d'élargissement doit tenir compte de la capacité d'intégration de l'Union européenne et de la détermination sincère des pays des Balkans occidentaux et de la Turquie à assumer leurs responsabilités et à répondre aux préoccupations qui demeurent.

Les députés soulignent que l'Union doit également placer la politique européenne de voisinage (PEV) au cur de ses priorités, alors que cette politique connaît des difficultés. Ils demandent que les principes à la base de la nouvelle approche de la PEV, en particulier le principe "donner plus pour recevoir plus", le principe de différenciation et le principe de responsabilité mutuelle et le "partenariat avec la société", doivent être intégralement appliqués. En ce qui concerne spécifiquement le voisinage méridional de l'UE, les députés appellent à des actions plus résolues vis-à-vis des pays du Printemps Arabe. Ils regrettent notamment, l'échec de la politique commune d'embargo sur les armes en Syrie, compromettant ainsi les perspectives d'une démarche commune en la matière. Ils invitent les États membres à faire preuve de solidarité et à apporter leur aide aux réfugiés de Syrie et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Les députés font également un certain nombre de recommandations en vue de renforcer la position de l'Union européenne en Afrique du Sud, en Amérique latine, en Asie et en Afghanistan. Ils invitent enfin l'Union européenne et ses États membres à réaffirmer l'engagement de l'Union en faveur d'un multilatéralisme effectif, centré sur le système des Nations unies et appellent une nouvelle fois à la VP/HR à faire le point sur l'efficacité de la stratégie de l'Union contre la prolifération des armes de destruction massive et les exportations d'armes.

À noter que le présent rapport a fait l'objet d'une opinion minoritaire qui rejette l'approche reposant sur les aspects militaires de la politique extérieure de l'UE telle que présentée dans la proposition de résolution et lui préfère une PESC reposant sur des principes pacifiques.

Politique étrangère et de sécurité commune en 2012. Rapport annuel du Conseil au Parlement européen

Le Parlement européen a adopté par 389 voix pour, 114 voix contre et 58 abstentions, une résolution sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le Parlement souligne que le premier quart du XXI^e siècle a été marqué par une période prolongée de changements structurels de l'ordre mondial, qui a exigé une méthode neuve destinée à donner forme à un nouvel ordre mondial multipolaire sans exclusive et fondé sur l'état de droit et les droits de l'homme. Il a souligné qu'il restait de nombreux obstacles à surmonter, notamment dans la collaboration avec les puissances émergentes pour réformer le système multilatéral. La crise financière mondiale et l'affirmation croissante des nouvelles économies émergentes a par ailleurs engendré de nouveaux défis politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux majeurs, qui induisent une action collective et conjuguée de l'Union.

Défendre les intérêts de l'UE : le Parlement a estimé que l'Union devait défendre les intérêts de ses citoyens de façon uniforme et avec détermination, tout en continuant à fonder ses politiques sur la promotion des valeurs fondamentales de l'UE. À cet effet, la politique étrangère

de l'Union européenne devait rester souple pour permettre à celle-ci de réagir aux menaces et aux défis qui surgissent dans plusieurs domaines. LUE devrait non seulement faire preuve de cohérence et de constance dans son action extérieure, mais aussi, définir clairement ses objectifs stratégiques dans le cadre d'une vision commune. C'est pourquoi, le Parlement a demandé que le dispositif de la coopération renforcée soit utilisé pour obtenir une plus grande capacité d'action et surmonter le problème du recours intempestif au veto au sein du Conseil. En effet, seule une approche unie et commune peut donner à l'UE la force de défendre ses intérêts et ses valeurs dans le monde.

Le Parlement a par ailleurs estimé que l'efficacité de l'action extérieure de l'Union dépendait du soutien plein et entier des citoyens et de la légitimité que lui conférait son ancrage dans ses valeurs fondamentales. Il a dès lors demandé que le Parlement soit consulté de façon approfondie, régulière et en temps utile pour la fixation des priorités et des objectifs de la PESC.

Définir une nouvelle approche globale de la politique étrangère de l'UE : le Parlement a instamment prié les États membres de jouer un rôle constructif dans la PESC et appelé à un renforcement de l'efficacité de l'Union pour lui permettre de jouer son rôle d'acteur mondial dans la cohésion. Il a également réclamé plus de coopération et de cohérence dans l'action extérieure de l'Union, y compris en matière militaire.

D'une manière générale, le Parlement a regretté que l'Union n'ait pas encore élaboré de stratégie claire pour ses relations avec le reste du monde et que ses activités se caractérisent davantage par la réaction que par l'action. Il a par conséquent exigé la tenue d'un débat stratégique fondamental incluant le Conseil, la Commission et le Parlement et a invité, en tant que contribution à ce débat, le Conseil européen de décembre à élaborer plus avant la stratégie européenne mondiale.

Le Parlement s'est également dit convaincu de la nécessité d'une PESC englobant tous les domaines de la politique étrangère, y compris la définition progressive de la PSDC, qui pourrait déboucher sur une défense commune.

Il a invité le Conseil et la VP/HR à donner suite à sa recommandation concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du SEAE afin de permettre la poursuite de la mise en place au sein du SEAE d'une structure adéquate, avec un bon équilibre entre hommes et femmes, avec la participation des services concernés de la Commission, dans laquelle les expertises géographiques et thématiques seraient intégrées et seraient le vecteur d'une approche globale en matière de programmation, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Assurer la direction et la cohérence de la politique étrangère de l'Union : insistant sur le rôle d'impulsion politique que doit jouer la VP/HR en vue de garantir l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union, le Parlement a appuyé les initiatives prises par Mme Ashton dans les négociations qu'elle mène avec l'Iran, le Kosovo et la Serbie. Ce type d'initiative devrait servir d'exemple à d'autres actions à mener en l'Asie centrale, au Proche-Orient et au Sahel. Le Parlement a en outre demandé un bilan de la répartition des infrastructures et des effectifs des délégations de l'Union afin que l'efficacité et la visibilité de l'Union dans les pays tiers soit accentuée.

Le Parlement a toutefois déploré les réductions opérées par le Conseil dans le cadre financier pluriannuel, qui risquent d'amoinrir la capacité de l'Union à promouvoir la paix, la sécurité et le développement économique durable ainsi que sa crédibilité toute entière. Il a insisté sur l'importance de veiller à ce que les nouveaux instruments de financement pour les relations extérieures à l'étude au Parlement et au Conseil soient entièrement financés, et conçus pour répondre aux intérêts stratégiques de l'Union.

Évaluation des réalisations de la VP/HR et du Conseil en 2011 : le Parlement a salué les mesures prises par le Conseil, avec le soutien de la VP/HR, dans le rapport annuel 2011, visant à établir les grandes lignes de la politique étrangère de l'Union dans un document politique prospectif et stratégique. Il a cependant estimé que le rapport annuel du Conseil n'était pas encore à la hauteur des ambitions du traité de Lisbonne et a par conséquent demandé, à l'avenir :

- la définition de priorités et d'orientations stratégiques claires pour la PESC ;
- la mise au point d'un cadre pour l'évaluation des partenariats stratégiques existants et la mise en place de nouveaux partenariats avec des organisations internationales et régionales ;
- l'élaboration d'une feuille de route des progrès à faire dans la mise en œuvre des innovations importantes prévues par le traité de Lisbonne, et en particulier en : 1) traduisant dans les faits la possibilité de confier des tâches et missions spéciales à un noyau d'États membres, 2) créant, grâce à la mise en place par des États membres qui le pouvaient et le souhaitaient, une coopération structurée permanente en matière de défense, et 3) renforçant le rôle de l'Agence européenne de défense en lui affectant davantage de moyens;
- la résolution des problèmes préoccupants affectant la prise de décision en matière de PSDC, notamment en ce qui concerne les procédures de financement et le financement des opérations, qui risquaient d'entraîner des délais incompréhensibles entre les décisions politiques de lancement des missions et leur déploiement effectif sur le terrain (ex. : en Libye et au Mali).

Le Parlement a invité la VP/HR à définir ses objectifs de politique étrangère pour les années 2014 et 2015 ainsi que le calendrier et les moyens nécessaires à leur réalisation en pointant en particulier le partenariat transatlantique, le développement économique et politique des voisinages oriental et méridional de l'UE ainsi que le processus de paix au Proche-Orient.

Il a également invité le Conseil et la VP/HR, lors de l'élaboration des futurs rapports annuels sur la PESC, à engager un dialogue au plus tôt avec la commission des affaires étrangères en vue de discuter des objectifs de la politique étrangère pour les années à venir. Il a en outre salué l'initiative d'organiser un sommet du Conseil européen sur l'avenir de la défense européenne en décembre 2013. Il a souhaité que cette rencontre débouche sur une feuille de route claire assortie de délais pour la réalisation de grands objectifs, dont, en premier lieu, la révision de la stratégie européenne de sécurité et l'élaboration d'un livre blanc définissant un modèle commun pour la réalisation parallèle de bilans nationaux en matière de sécurité et de défense.

Priorités stratégiques : sur la question des priorités de la politique extérieure, le Parlement a salué la mise en place de "partenariats stratégiques" y voyant un moyen pour l'Union de renforcer ses relations avec des puissances traditionnelles et émergentes. Ces partenariats devraient notamment se concentrer sur les États-Unis, la Russie, la Chine et la Turquie vu son statut de pays candidat à l'adhésion et son action résolue sur la scène internationale pour venir en aide aux réfugiés syriens, (bien que les réformes les plus essentielles restent encore à accomplir dans ce pays).

Le Parlement a par ailleurs souligné que l'élargissement demeurerait un levier important de la politique étrangère de l'Union et présentait un intérêt stratégique à long terme pour l'UE. Il a cependant souligné que la politique d'élargissement devait tenir compte de la capacité d'intégration de l'Union européenne et de la détermination sincère des pays des Balkans occidentaux et de la Turquie à assumer leurs responsabilités et à répondre aux préoccupations qui demeuraient.

Le Parlement a souligné que l'Union devait placer la politique européenne de voisinage (PEV) au cœur de ses priorités. Il a également demandé que les principes à la base de la nouvelle approche de la PEV, en particulier le principe "donner plus pour recevoir plus", le principe de différenciation et le principe de responsabilité mutuelle et le "partenariat avec la société", soient intégralement appliqués. En ce qui concerne spécifiquement le voisinage méridional de l'UE, le Parlement a appelé à des actions plus résolues vis-à-vis des pays du Printemps Arabe. Il a

notamment regretté l'échec de la politique commune d'embargo sur les armes en Syrie, compromettant ainsi les perspectives d'une démarche commune en la matière. Il a invité les États membres à faire preuve de solidarité et à apporter leur aide aux réfugiés de Syrie.

Le Parlement a également fait un certain nombre de recommandations en vue de renforcer la position de l'Union européenne en Afrique du Sud, en Amérique latine, en Asie et en Afghanistan. Dans ce cadre, le Parlement a demandé que l'Union accroisse sa présence dans la région Asie-Pacifique, en ne se focalisant pas uniquement sur la Chine, l'Inde et le Japon mais en se concentrant aussi sur l'Indonésie et les Philippines.

Il a invité l'Union européenne et ses États membres à réaffirmer l'engagement de l'Union en faveur d'un multilatéralisme effectif, centré sur le système des Nations unies et appelé une nouvelle fois la VP/HR à faire le point sur l'efficacité de la stratégie de l'Union contre la prolifération des armes de destruction massive et les exportations d'armes. Enfin, le Parlement a renouvelé son appel pour que l'Union puisse jouer un rôle plus actif dans la résolution du conflit du Sahara occidental, qui constitue actuellement un insurmontable obstacle au développement complet de relations de bon voisinage au Maghreb.