

# Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2013/2146(INI)
Procédure terminée	
Approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union	
Sujet 6.10.05 Maintien de la paix, missions humanitaires, gestion des crises	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	<b>AFET</b> Affaires étrangères		16/01/2013
		PPE <a href="#">DANJEAN Arnaud</a>	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		S&D <a href="#">MUÑIZ DE URQUIZA María</a>	
		ALDE <a href="#">JÄÄTTEENMÄKI Anneli</a>	
		ECR <a href="#">VAN ORDEN Geoffrey</a>	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
<b>DEVE</b> Développement		08/11/2013	
	S&D <a href="#">GUERRERO SALOM Enrique</a>		
<b>INTA</b> Commerce international	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
<b>FEMM</b> Droits de la femme et égalité des genres		19/06/2013	
	S&D <a href="#">CLIVETI Minodora</a>		

Evénements clés			
12/09/2013	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
17/02/2014	Vote en commission		
21/02/2014	Dépôt du rapport de la commission	<a href="#">A7-0138/2014</a>	Résumé
03/04/2014	Débat en plénière		
03/04/2014	Décision du Parlement	<a href="#">T7-0286/2014</a>	Résumé
03/04/2014	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2013/2146(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative

Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFET/7/13289

## Portail de documentation

Avis de la commission	FEMM	<a href="#">PE516.859</a>	22/10/2013	EP	
Projet de rapport de la commission		<a href="#">PE524.877</a>	11/12/2013	EP	
Avis de la commission	DEVE	<a href="#">PE523.103</a>	21/01/2014	EP	
Amendements déposés en commission		<a href="#">PE527.844</a>	22/01/2014	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		<a href="#">A7-0138/2014</a>	21/02/2014	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		<a href="#">T7-0286/2014</a>	03/04/2014	EP	Résumé

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

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-delà 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.

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

---

Le Parlement européen a adopté par 492 voix pour, 94 voix contre et 28 abstentions, une résolution 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 : le Parlement rappelle que des modifications géostratégiques importantes sont en cours, qui tiennent notamment à l'émergence d'une scène internationale multipolaire caractérisée par la présence de nouveaux acteurs aux ambitions régionales et mondiales concurrentes; la montée des menaces multidimensionnelles et asymétriques; 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 conséquences de plus en plus graves du changement climatique et une crise économique et financière mondiale grave et longue à laquelle aucun État membre de l'Union européenne n'échappe. Pour le Parlement, 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 : le Parlement souligne qu'il est essentiel que l'action extérieure de l'Union soit cohérente et coordonnée. Il souligne 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, le Parlement regrette 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 progrès à cet égard, dans les domaines liés à la sécurité, aux questions humanitaires, au développement, au commerce, à l'énergie, à l'environnement, aux migrations et à d'autres questions internationales. Il constate que la Commission adopte souvent une approche restrictive, en protégeant ses propres compétences dans ces domaines et en réduisant au minimum les fonctions de coordination avec le SEAE.

Le Parlement prie 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. Il plaide 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 : le Parlement considère 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. Le Parlement accueille 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. La Plénière insiste en particulier pour que les objectifs en matière de

politique étrangère ne soient pas appréhendés par opposition aux principes du développement et l'action humanitaire, étant donné que ces trois domaines d'action sont complémentaires. Le Parlement rappelle que l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit le principe de la cohérence des politiques au service du développement (CPD) et met en lumière les tensions qui pourraient voir le jour entre, d'une part, la CPD et, d'autre part, l'approche globale de l'Union en matière de gestion des crises dans les pays tiers. Il souligne 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 et que l'approche globale n'altère pas le caractère civil de la coopération au développement.

Le Parlement insiste par ailleurs pour que l'aide humanitaire défende les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, lesquels sont essentiels à la fois à l'efficacité de l'action humanitaire et à la sécurité des intervenants.

Il insiste 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 : le Parlement rappelle sa détermination 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. Il déplore à cet égard le manque d'ambition budgétaire de l'Union dans le domaine de l'action extérieure pour la période 2014-2020 et réclame une meilleure anticipation des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de l'Union. Il réclame 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 : le Parlement insiste 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. Il estime 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.

Il regrette 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). Le Parlement demande 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, le Parlement estime 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. Il invite 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. Le Parlement regrette 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 : le Parlement indique 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. Il réaffirme 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. Il invite 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.