Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires étrangères

2025/2164(INI)

10.9.2025

PROJET DE RAPPORT

sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune – rapport annuel 2025
(2025/2164(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: David McAllister

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune – rapport annuel 2025

(2025/2164(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), notamment ses articles 14, 16, 21, 24, 36 et 41,

– vu le rapport de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 25 juin 2025 intitulé «Common Foreign and Security Policy Report – Our priorities in 2025» (Rapport sur la politique étrangère et de sécurité commune – Nos priorités pour 2025),

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A10-0000/2025),

A. considérant que les principaux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union sont notamment de préserver la paix, de renforcer la sécurité internationale et de promouvoir la coopération internationale, ainsi que de favoriser la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme;

B. considérant que certaines puissances historiques et émergentes adoptent des comportements complexes allant d'une coopération étroite à la confrontation sectorielle; que, dans le climat géopolitique actuel, l'Union, dans certains cas, n'a guère d'autre choix que d'opter pour des accords de nature transactionnelle;

1. se fait l'écho des préoccupations exprimées dans le rapport de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (VP/HR) et s'inquiète du rythme rapide des changements géopolitiques induits par les rudes pressions militaires, politiques et économiques exercées par les puissances autoritaires; constate avec inquiétude que le système international est plus multipolaire et moins multilatéral, que la concurrence y remplace la coopération et le commerce et que les flux d'investissement, d'information et de migration y sont de plus en plus instrumentalisés; prévient qu'une telle fragmentation menace nos intérêts stratégiques, notre sécurité, notre prospérité et notre unité, et requiert la mobilisation de nos partenariats et alliances régionaux et mondiaux;

2. invite, dans ce contexte, la VP/HR à élaborer une PESC tournée vers l'avenir qui poursuive les objectifs énoncés dans les paragraphes suivants;

Façonner l'ordre international fondé sur des règles que nous défendons

3. rappelle que l'ordre international fondé sur des règles protège la souveraineté et l'intégrité des États, permet le règlement pacifique des différends et assure que le

pouvoir soit conditionné à la loi plutôt qu'à la force; s'inquiète du fait que l'ordre international fondé sur des règles subisse des pressions sans précédent en raison d'une érosion interne et d'agressions extérieures; alerte sur le fait que sa destruction entraîne une instabilité et des conflits dans le monde entier, ce qui affaiblit notre propre sécurité et prospérité;

4. souligne que la guerre d'agression illégale et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine constitue une attaque sans précédent contre l'ordre de paix européen depuis la Seconde Guerre mondiale; rappelle que l'agression de la Russie doit échouer, ce qui permettra de signifier que la force ne prévaut pas sur la loi, et de dissuader d'autres acteurs de toute tentative de remettre en question les frontières par des moyens militaires; exige, par conséquent, un cessez-le-feu immédiat et inconditionnel, le retrait de la Russie de l'Ukraine et le retour de tous les enfants illégalement enlevés par la Russie;

5. souligne que tout accord de paix doit comporter des garanties solides en matière de sécurité pour l'Ukraine, être négocié par ses dirigeants élus et bénéficier du soutien de sa population; met en garde contre les propositions hypocrites de la Russie, qui visent en réalité à prolonger la guerre, et prévient que tout règlement imposé par la Russie ou venant récompenser son agression mettrait gravement en péril la sécurité européenne;

6. prie instamment la Commission de soutenir activement les mécanismes de justice internationale et de veiller à ce que les auteurs de crimes de guerre et de crimes d'agression répondent de leurs actes; invite instamment la Commission à proposer une législation qui utilise les avoirs étrangers russes immobilisés pour la reconstruction de l'Ukraine;

7. souligne que l'agression de la Russie déstabilise le voisinage oriental de l'Union et a des répercussions sur les Balkans occidentaux;

8. réaffirme que l'Union et tous ses États membres doivent montrer l'exemple dans le respect de la souveraineté et du droit international; souligne que sa crédibilité et sa capacité à protéger ses citoyens et ses intérêts vitaux dépendent de sa détermination à défendre ses principes fondateurs, tels que la démocratie, l'état de droit et la dignité humaine;

9. se déclare profondément préoccupé par la situation actuelle en matière de normes humanitaires et par le mépris de la protection des civils en vertu du droit international dans le contexte des conflits de longue durée au Proche et au Moyen-Orient; réaffirme l'engagement de l'Union en faveur de l'existence et de la sécurité de l'État d'Israël et souligne son droit de se défendre dans le plein respect du droit international; demande instamment la poursuite d'un processus politique crédible visant à parvenir à une solution à deux États fondée sur les frontières de 1967 et Jérusalem en tant que capitale partagée;

10. affirme le rôle clé des organisations multilatérales et des forums régionaux en tant que plateformes indispensables à la résolution des conflits et à une gouvernance mondiale; avertit que les formats «minilatéraux» risquent de fragmenter de plus en plus les normes mondiales et imposent à l'Union de trouver un équilibre autour d'une conception large et inclusive du multilatéralisme, en étroite coopération avec ses partenaires partageant les mêmes valeurs; invite la Commission et la VP/HR à lancer des initiatives

multilatérales, solidement ancrées dans les règles mondiales, afin de garantir la sécurité et la prospérité de l'Europe;

11. invite la VP/HR à mettre en avant un argumentaire démocratique efficace et solide pour contrer les pressions autocratiques, en étroite coopération avec les États membres; plaide pour investir davantage dans la communication stratégique et la lutte contre l'ingérence étrangère et la manipulation de l'information;

12. encourage l'élaboration d'analyses stratégiques annuelles des menaces pesant sur l'ordre international fondé sur des règles, coordonnées par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et suivies de mesures actives visant à prévenir toute nouvelle érosion des normes multilatérales;

Favoriser la coopération sur la base de nos intérêts partagés

13. réaffirme que l'action extérieure de l'Union requiert un engagement crédible fondé sur des valeurs; insiste toutefois sur le fait que s'appuyer uniquement sur le pouvoir normatif ne saurait suffire; encourage l'Union à poursuivre de manière plus affirmée ses objectifs stratégiques, tout en mobilisant des partenariats et des alliances fondés sur des intérêts communs;

14. encourage la VP/HR à élaborer des politiques adaptées qui répondent aux attentes des États membres et des pays partenaires, et à mettre rapidement en œuvre des accords politiques, faisant ainsi de l'Union un point d'ancrage stratégique fiable;

15. souligne qu'un partenariat transatlantique solide avec les États-Unis et le Canada au sein de l'OTAN reste indispensable et constitue le cœur de notre architecture de sécurité européenne; rappelle que, pour être un partenaire transatlantique fort, l'Union elle-même doit devenir plus forte et développer ses capacités, notamment en ce qui concerne sa propre défense et sa propre sécurité; reconnaît que les États-Unis suivent désormais une approche plus transactionnelle en ce qui concerne le multilatéralisme et la sécurité européenne; souligne, dans ce contexte, qu'il est urgent que l'Union et ses États membres œuvrent à une autonomie stratégique et investissent dans des capacités de défense crédibles et suffisantes; se félicite de la coopération approfondie avec le Canada et d'autres partenaires partageant les mêmes valeurs afin de préserver les valeurs démocratiques communes et la stabilité mondiale;

16. salue le partenariat fort et constructif avec le Royaume-Uni; se félicite de la déclaration commune des dirigeants du Royaume-Uni et de l'Union du 19 mai 2025 à la suite du sommet Royaume-Uni - UE de 2025, qui esquisse un dialogue structuré sur la politique étrangère et de sécurité; demande qu'il soit mis en œuvre rapidement;

17. se félicite des relations étroites avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'Union et de leur solide coopération en matière d'action extérieure de l'Union;

18. souligne l'importance stratégique des Balkans occidentaux et soutient une coopération crédible sur le plan politique et sécuritaire sur la voie de leur intégration à l'Union fondée sur le mérite; souligne que l'avenir des Balkans occidentaux, de l'Ukraine et de la Moldavie se situe au sein de l'Union;

19. souligne que le rôle stratégique de la Turquie en tant que membre de l'OTAN et sa coopération avec l'Union sont des éléments clés pour la stabilité et la sécurité

européennes; se déclare vivement préoccupé par le recul démocratique en Turquie; demande instamment la libération immédiate du chef de l'opposition Ekrem İmamoğlu;

20. souligne l'importance stratégique du Caucase du Sud; condamne les tendances autoritaires du gouvernement géorgien; invite la Géorgie à revenir sur la voie de l'adhésion à l'Union; soutient l'accord de paix d'août 2025 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan;

21. souligne qu'il est urgent de renforcer la présence politique et économique de l'Union en Asie centrale;

22. souligne la nécessité de renforcer et d'approfondir la coopération de l'Union avec les pays du Golfe en matière de migration, de transformation numérique, de sécurité et de transition écologique;

23. réaffirme qu'une région indo-pacifique stable et fondée sur des règles revêt un intérêt vital pour l'Union; invite à tisser des liens plus étroits dans le domaine de la PESC avec des partenaires partageant les mêmes valeurs, en particulier l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Japon;

24. estime que l'accélération de la militarisation de la Chine, ainsi que ses partenariats militaires et politiques avec la Russie et la Corée du Nord, constituent un enjeu géopolitique majeur du XXIe siècle; souligne que l'Union doit adopter une stratégie multidimensionnelle qui combine une diplomatie fondée sur des principes visant à faire respecter le droit international et un engagement économique préservant nos intérêts;

25. constate que les défis géopolitiques ont renforcé les intérêts communs de l'Union et de l'Inde; soutient la tenue d'un sommet UE-Inde afin de lancer un nouveau programme stratégique;

26. prie instamment la VP/HR et les États membres de se concentrer sur le développement de partenariats bilatéraux plus solides avec des pays africains partageant les mêmes valeurs, sur la base du principe «donner plus pour recevoir plus», tout en respectant les valeurs universelles des droits de l'homme et de la démocratie; déplore le recul démocratique dans un certain nombre de pays africains;

27. souligne la nécessité d'approfondir le dialogue de l'Union avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes partageant les mêmes valeurs;

28. souligne l'importance géostratégique accrue de l'Arctique et réaffirme la nécessité d'une politique de l'Union pour l'Arctique cohérente et actualisée;

29. invite la Commission et le SEAE à intensifier leur dialogue structuré avec les organisations régionales – y compris l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Union africaine, la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes et le Conseil de coopération du Golfe – afin de développer des architectures de sécurité régionales inclusives et de coordonner les réponses politiques multilatérales;

Définir des positions non négociables que nous considérons comme intangibles

30. réaffirme que l'action extérieure de l'Union est irrévocablement liée aux valeurs et aux principes consacrés à l'article 2, à l'article 3, paragraphe 5, et à l'article 21 du traité UE;

31. rappelle que la crédibilité de l'Union dépend de sa capacité à agir avec détermination pour la protection de ses citoyens et de ses intérêts; souligne que le seuil conduisant à une action décisive devrait être communiqué de manière cohérente et qu'il doit inclure des réponses claires en cas de graves violations des droits de l'homme; soutient l'extension du régime de sanctions de l'Union en matière de droits de l'homme sur le modèle de la loi Magnitski afin qu'il couvre la répression systémique et la corruption;

32. plaide pour une coordination plus étroite avec le G7 et d'autres partenaires démocratiques afin d'harmoniser les réponses aux violations des normes mondiales;

33. demande instamment qu'une plus grande attention soit accordée à la persécution des minorités religieuses, y compris des chrétiens; demande que la protection de la liberté religieuse soit intégrée dans l'action extérieure de l'Union;

34. invite le SEAE et la Commission à élaborer des critères de référence pour évaluer l'incidence des sanctions de l'Union et à communiquer régulièrement des informations actualisées au Parlement européen à cet égard;

Accroître l'incidence de l'action extérieure de l'Union

35. regrette que la visibilité et l'influence politique de l'Union à l'échelle mondiale restent souvent en deçà de son poids financier et diplomatique;

36. invite la VP/HR à proposer une stratégie de communication stratégique cohérente qui mette en évidence les bienfaits de l'action extérieure de l'Union et sous-tende les objectifs de l'Union; encourage le SEAE à renforcer la présence politique de l'Union dans nos pays partenaires et à rendre notre action extérieure plus accessible aux publics de ces pays;

37. demande une convergence accrue entre les services diplomatiques de l'Union et des États membres afin d'améliorer les synergies entre les images de marque nationales et les messages portés par l'Union, conformément à l'approche «Équipe Europe»;

38. souligne que les contraintes budgétaires constituent un obstacle majeur à l'amélioration de la visibilité et de l'impact de l'action extérieure de l'Union; invite la Commission et le SEAE à procéder à un véritable exercice de hiérarchisation des priorités afin de déterminer les domaines dans lesquels l'action extérieure de l'Union peut apporter les plus grands bénéfices politiques et stratégiques;

39. souligne le potentiel stratégique de l'initiative «Global Gateway» pour accroître la présence et la visibilité de l'Union dans le monde; se félicite que la Commission ait donné la priorité à la mise en œuvre de ses projets;

40. rappelle que le Parlement européen a un rôle spécifique à jouer pour appuyer la visibilité et l'impact de l'action extérieure de l'Union, en complément des efforts des services diplomatiques de l'Union et des États membres;

41. rappelle que l'exercice par le Parlement européen de sa fonction budgétaire est indissociable de ses fonctions de contrôle démocratique et de ses fonctions consultatives;

42. juge nécessaire de renforcer le contrôle parlementaire de l'action extérieure de l'Union,

y compris l'accès régulier aux informations confidentielles et les dialogues structurés;

43. souligne que chacune des questions soulevées ci-dessus nécessite une réponse écrite appropriée de la part de la VP/HR;

°

° °

44. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil européen, au Conseil, à la Commission, à la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Chaque année, la commission des affaires étrangères élabore une résolution sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en réponse au rapport présenté au Parlement européen par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La présente résolution évalue les progrès accomplis et les défis à relever par la PESC et constitue un élément central de la contribution du Parlement européen à l'élaboration de l'action extérieure de l'Union. Elle est particulièrement importante compte tenu des pouvoirs de contrôle renforcés conférés au Parlement européen par le traité de Lisbonne.

Le présent rapport développe les grandes priorités stratégiques qui guident l'orientation future de la PESC, en fournissant des orientations claires à l'exécutif de l'Union. Il met l'accent sur une posture tournée vers l'avenir, fondée sur plusieurs principes fondamentaux qui devraient, insiste le Parlement, sous-tendre la PESC:

a. façonner l'ordre international fondé sur des règles que nous défendons;

b. favoriser la coopération sur la base de nos intérêts partagés;

c. définir des positions non négociables que nous considérons comme intangibles;

d. accroître l'incidence de l'action extérieure de l'Union.

Le rapport détaille chacune de ces priorités.