Rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

2009/2057(INI) - 05/06/2009 - Document annexé à la procédure

Le Conseil a présenté son Rapport annuel 2008 au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, conformément à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

En 2008, **les travaux du Conseil se sont appuyés sur le processus d'examen de la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité**. Le présent rapport s'est inspiré du rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité. Pour faire écho aux suggestions du Parlement, il suit une approche plus stratégique, thématique et simplifiée. Son objectif ne consiste pas à dresser un catalogue exhaustif des activités menées par le Conseil en 2008, mais plutôt à mettre l'accent sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de l'UE en matière de politique étrangère, qui sont illustrés par des exemples tirés de la scène internationale.

L'UE est aidée, dans le rôle général qu'elle joue dans l'évolution de la situation internationale, par l'ensemble unique d'instruments dont elle dispose. Les représentants spéciaux de l'UE (RSUE) et les missions et opérations PESD tiennent une place importante dans le domaine de la PESC/PESD. En 2008, onze RSUE, dans le cadre de douze mandats, ont doté l'UE d'une présence politique active dans des pays et régions clés, où ils représentent la voix et le visage de l'UE et de ses politiques. Treize missions et opérations PESD - trois opérations militaires et dix missions civiles - étaient menées sur trois continents; une nouvelle opération militaire et quatre nouvelles missions civiles s'y sont ajoutées en 2008. Le rapport étudie leur contribution à la réalisation des objectifs et priorités de la PESC dans un cadre politique plus large.

Durant l’année 2008, l’action du Conseil a consisté à :

1°) Répondre aux menaces et aux défis planétaires : le Conseil a intensifié ses efforts afin de lutter contre la prolifération et le terrorisme, ainsi que pour mieux tenir compte des aspects de sécurité induits par les changements climatiques et l'approvisionnement énergétique. Les risques liés aux conflits régionaux et aux États fragiles, y compris la piraterie, de même que la crise économique ont nécessité une réponse multiforme afin de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de l'insécurité et de parvenir à une stabilisation durable.

2°) Œuvrer à la stabilité de l’Europe et au-delà : le Conseil a réaffirmé que le processus d'élargissement, fondé sur le consensus renouvelé approuvé par le Conseil européen (décembre 2006) continuera à favoriser la paix, la démocratie et la stabilité sur le continent. Il a confirmé la nécessité d'une conditionnalité équitable et rigoureuse ainsi que la consolidation des engagements, y compris son soutien total à la perspective européenne des pays candidats et candidats potentiels.

Le Conseil européen a souligné l'importance de la **coopération régionale et des relations de bon voisinage**. L'année passée a été déterminante en ce qu'elle a permis à l'UE de s'affirmer en tant qu'acteur clé de la lutte contre la crise et les conflits gelés dans le voisinage. En particulier, la crise d'août 2008 en Géorgie a permis de montrer au monde entier l'efficacité et la cohérence de la réaction de l'UE.

3°) Contribuer à un ordre multilatéral plus efficace : les défis que doit relever le monde sont de plus en plus complexes et interconnectés et c'est dans un cadre multilatéral qu'il faut avant tout chercher des solutions légitimes et efficaces. L'UE a renforcé ses partenariats en vue d'atteindre cet objectif, en coopérant avec les Nations unies, l'OTAN, l'OSCE et le Conseil de l'Europe ainsi qu'en participant à d'autres mécanismes internationaux de coordination.

La **protection et la promotion des droits de l'homme** ont inspiré nombre des activités menées dans le cadre de la PESC en 2008; plusieurs nouveaux dialogues et consultations sur les droits de l'homme ont été lancés. Les questions des droits de l'homme ont conservé une place importante dans les divers cadres de relations de l'UE avec des pays tiers et que des progrès concrets ont été enregistrés dans le domaine de l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le contexte de la PESD.

De plus, **la lutte contre l'impunité** est l'une des pierres angulaires de l'approche adoptée par l'UE en vue d'instaurer et de préserver une paix durable, la justice internationale et l'État de droit. Dans ce contexte, le soutien ferme de l'UE à la Cour pénale internationale (CPI) ne s'est pas démenti et a été intégré dans les politiques extérieures de l'UE. L'UE a exercé une pression forte, aussi bien au niveau du Conseil que du Parlement européen, sur le gouvernement du Soudan afin de l'inciter à coopérer en ce qui concerne deux mandats d'arrêt délivrés par la CPI dans le cadre de son action visant à mettre un terme à l'impunité de ceux qui ont planifié et commis les crimes les plus horribles qui soient au Darfour.

4°) Favoriser les partenariats dans le monde entier : dans le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, il était indiqué que « la mondialisation accélère la modification des rapports de force ». Si ce phénomène peut mettre en évidence les différences de valeurs, on peut également considérer qu'il donne à l'UE l'occasion d'établir ou de consolider des partenariats avec les acteurs clés sur la scène mondiale, sur la base d'intérêts communs et en s'inspirant des valeurs de l'UE (États-Unis, Russie, Chine, Inde, Brésil, Japon, Afrique, Asie, Golfe et Méditerranée, Balkans occidentaux, Amérique latine et Caraïbes).

5°) Renforcer l'efficacité, les capacités et la cohérence : les travaux se sont poursuivis en vue de renforcer encore la sensibilisation aux situations conflictuelles et l'action en matière de **prévention des conflits**, de mettre en place les moyens et capacités nécessaires et d'améliorer la cohérence entre les divers instruments de la politique extérieure de l'UE. La nécessité de poursuivre le développement des capacités, tant civiles que militaires a été reconnue au plus haut niveau lorsque le Conseil européen (décembre 2008) a souscrit à la déclaration du Conseil sur le renforcement des capacités.

Tout au long de l'année 2008, l'UE a démontré à plusieurs reprises qu'elle était capable de **réagir à des crises internationales avec rapidité et rigueur**, en tenant compte de la complexité de l'environnement politique et de sécurité. Si l'efficacité se mesure en termes de rapidité, l'EUMM Georgia a été exemplaire. Si l'efficacité est une question de nombre, il convient de mentionner l'EULEX Kosovo, la plus importante mission PESD civile jamais menée.

S'agissant du **financement**, le budget 2008 de la PESC s'est élevé à 285 millions EUR, qui ont très largement été consacrés à des opérations et actions liées à la gestion civile de crises, en particulier l'EULEX Kosovo (120 millions EUR), l'EUPOL Afghanistan (45 millions EUR) et l'EUMM Georgia (35 millions EUR). Le mécanisme Athena a continué de financer l'EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine, à hauteur de près de 30 millions EUR pour les coûts communs. Il a également servi à financer l'EUFOR Tchad/RCA, opération dont le budget « coûts communs » s'est élevé à près de 120 millions EUR en 2008. Il est aussi utilisé pour financer les coûts communs de l'opération ATALANTA/ EU NAVFOR en Somalie.

Perspectives pour 2009 : le rapport indique l'année 2009 sera elle aussi déterminante pour les relations internationales. Dans tous ces domaines, l'UE continuera de suivre l'approche décrite dans la stratégie européenne de sécurité et son rapport sur la mise en œuvre, à savoir que politique étrangère européenne vise à instaurer un ordre multilatéral plus efficace, dans le cadre d'un système fondé sur des règles qui

permette de s'attaquer à des problèmes d'envergure mondiale tels que les droits de l'homme, la justice internationale, la prolifération, le terrorisme et le changement climatique.

Actions prioritaires à l'échelle mondiale : les États-Unis et l'Europe ont de nouveau l'occasion de travailler ensemble avec leurs principaux partenaires, y compris dans le cadre du G20, sur les actions prioritaires à l'échelle mondiale. Parmi les questions prioritaires communes, on peut citer le processus de paix au Proche-Orient, l'Iran, l'Afghanistan, le Pakistan et le changement climatique. Dans ces domaines comme dans d'autres, l'UE travaillera au service de la sécurité commune et des valeurs communes, notamment la démocratie et les droits de l'homme. La fermeture du camp de Guantanamo constituera à cet égard une étape symbolique importante; il sera nécessaire de réfléchir à des moyens concrets par lesquels l'UE pourra contribuer à ce processus.

Relations avec la Russie : le conflit en Géorgie et la récente crise gazière ont laissé des cicatrices. Mais les deux parties devraient être ouvertes à des discussions pour faire progresser la coopération entre la Russie et l'UE. L'UE est prête à envisager de nouvelles idées susceptibles de contribuer à améliorer la sécurité euro-atlantique dans le cadre d'un processus transparent. Le débat sur la forme future de la sécurité européenne, lancé par le président Medvedev, s'inscrit dans ce cadre. Il sera également essentiel de progresser sur un nouvel accord entre l'UE et la Russie. L'Europe a besoin de la Russie, qui doit être un partenaire fiable, tant dans notre voisinage commun qu'à l'extérieur de celui-ci.

Balkans : l'UE continuera de soutenir la perspective européenne des Balkans occidentaux, laquelle demeure essentielle pour la sécurité de la réunion. Elle restera attachée à jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de renforcer la stabilité du Kosovo et de soutenir son développement.

Partenariat oriental : la crise économique rend d'autant plus urgente la création du Partenariat oriental, qui sera lancé en mai lors d'une réunion au sommet. L'UE continuera d'œuvrer, au côté de l'Ukraine, à l'instauration d'une plus grande stabilité politique et économique. Elle est également disposée à nouer des liens plus étroits avec la Biélorussie, et est prête à contribuer au règlement du conflit transnistrien. L'UE reste attachée au maintien d'une présence des NU et de l'OSCE en Georgie. Plus à l'est, l'Asie centrale est un partenaire de plus en plus important, du point de vue tant du renforcement de la sécurité énergétique par la diversification des voies d'acheminement et de l'approvisionnement, que de l'action à mener face aux défis communs en matière de sécurité.

Proche-Orient : il est crucial de faire progresser le processus de paix au Proche-Orient si l'on veut faire aboutir une vision plus large pour une paix globale et la stabilité dans la région. L'UE continuera à œuvrer pour que des pourparlers de paix aient lieu sur toutes les questions en suspens, en faveur d'une solution fondée sur la coexistence de deux États, y compris un État palestinien viable et d'un seul tenant. La communauté internationale, y compris l'UE, continuera d'avoir des contacts étroits avec les parties à ce processus, et de soutenir les efforts régionaux tels que l'Initiative de paix arabe, dans le but de relancer le processus de paix fondé notamment sur la feuille de route. Une trêve durable et négociée à la suite du conflit de Gaza reste une priorité. L'UE reste disposée à apporter sa contribution à la marche vers la paix, y compris par une présence dans le cadre de la PESD. L'Union pour la Méditerranée offre également une nouvelle possibilité de rétablir la confiance, ce qui serait propice à une plus grande cohésion régionale.

Iran : l'année 2009 sera une année importante, voire décisive. Le fait que la nouvelle administration américaine soit prête à dialoguer directement avec l'Iran ajoute une nouvelle dimension aux efforts déployés par la communauté internationale pour régler la question nucléaire, et accroît sensiblement les incitants potentiels à offrir si l'Iran opte pour la négociation. Dans le même temps, l'Iran poursuit ses activités d'enrichissement d'uranium et développe son programme nucléaire. La nécessité de trouver une solution devient donc plus aiguë au moment même où les possibilités de parvenir à une solution augmentent. L'UE joindra tous ses efforts à ceux de la communauté internationale en vue de faire aboutir les négociations. Si les occasions sont saisies, 2009 pourrait marquer un tournant; si elles ne le sont pas, les conséquences pourraient être graves.

Afghanistan et Pakistan : instaurer la stabilité dans ces deux pays restera une préoccupation ayant d'importantes conséquences pour l'ensemble de l'Asie du Sud et pour l'Europe. L'UE renforcera son rôle dans ces deux pays, en particulier par la mission EUPOL Afghanistan et son action en faveur de l'amélioration de la gestion des affaires publiques, ainsi que par une assistance pour la préparation des élections.

Inde et Chine : elles sont désormais toutes deux des partenaires de premier plan pour ce qui concerne le règlement des problèmes régionaux et mondiaux, de la prolifération au changement climatique. Ces relations mettront l'accent sur des questions d'intérêt commun, mais elles devraient également porter sur des valeurs, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

Gouvernance mondiale : le système doit être renouvelé pour que sa légitimité et son efficacité soient rétablies. Le débat doit s'opérer, en partenariat avec d'autres parties - y compris les États-Unis - et les puissances mondiales émergentes. Ces dix dernières années, la politique étrangère européenne a gagné en ambition, mais il importe encore :

- **d'améliorer la capacité de l'UE à agir efficacement**, par un processus de prise de décision plus stratégique, une plus grande cohérence entre nos politiques, et des capacités militaires et civiles renforcées. Dans le cadre de cet effort, une structure unique de planification civilo-militaire au niveau stratégique pour les opérations et missions de la PESD sera établie au Secrétariat général du Conseil ;
- **de régler les conflits et d'aborder le cycle du conflit selon une approche plus globale**, au moyen d'instruments tels que l'alerte précoce, le dialogue renforcé et les capacités de médiation, la réforme du secteur de la sécurité et la démobilisation, le désarmement et la réintégration ;
- **de poursuivre les travaux visant à améliorer notre capacité à déployer des forces civiles rapidement**, à prévoir des modalités plus souples de soutien à la mission, et à aligner davantage les actions entreprises dans le cadre de la PESD sur les efforts déployés à long terme par la Commission européenne et ses partenaires internationaux en vue de la stabilisation et du développement.