

Rapport annuel 2005 sur la PESC

2006/2217(INI) - 23/06/2006 - Document de base non législatif

OBJECTIF : document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris leurs implications financières pour le budget général des communautés européennes.

CONTENU : l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 dispose que, une fois par an, la présidence du Conseil consulte le Parlement européen sur un document du Conseil présentant les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes. Le Conseil a adopté le 30 mars 1998 le premier rapport établi en application de ces dispositions et a depuis lors présenté un rapport chaque année. Le présent rapport couvre l'année 2005 et donne également un aperçu des perspectives d'action pour l'avenir, conformément à la pratique suivie depuis le rapport de l'année 1999. Les principales évolutions dans le domaine de la PESC et de la PESD en 2005 sont les suivantes:

Action extérieure de l'UE dans la lutte contre le terrorisme : la lutte contre le terrorisme est une priorité dominante de la PESC. En décembre 2005, le Conseil européen a adopté la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme. Il a également adopté une stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, en particulier dans le cadre du terrorisme islamiste, qui représente actuellement la menace la plus sérieuse pour l'Europe. La coopération avec les organisations internationales et le dialogue politique avec les partenaires, dont les Nations unies, sont des éléments essentiels de la politique des relations extérieures de l'UE dans le cadre la lutte contre le terrorisme. Le respect de l'État de droit et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont des thèmes essentiels du dialogue avec les pays tiers.

La coopération entre l'UE et les États-Unis s'est poursuivie, tant au niveau politique qu'au niveau des experts, dans toute une série de domaines allant de la sécurité des transports à la coopération en matière judiciaire et répressive, en passant par la lutte contre le financement du terrorisme. L'inclusion de clauses antiterroristes dans les accords entre l'UE et les pays tiers, et le respect de leurs dispositions, demeure un des principaux objectifs de l'UE. Dans les enceintes internationales, l'UE continuera à déployer tous les efforts possibles pour parvenir à un consensus international sur la Convention générale sur le terrorisme international, dont l'adoption serait un important signal que la communauté internationale est unie face à la menace du terrorisme.

Non-prolifération des armes de destruction massive, armes légères et de petit calibre (ALPC) et exportations d'armements : en 2005, le Conseil a continué de mettre en œuvre la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, qui a été adoptée par le Conseil européen en décembre 2005. Le Conseil a approuvé, en décembre 2005, une version révisée de cette stratégie. L'UE a concentré ses efforts sur le renforcement du système international de la non-prolifération, l'universalisation des accords multilatéraux, le renforcement de la mise en œuvre et du respect rigoureux de ces accords, l'aide aux pays tiers et la poursuite de la coopération avec les partenaires clés. La non-prolifération des armes de destruction massive occupe une place importante tant dans les relations contractuelles entre l'UE et les pays tiers (clause de non-prolifération) que dans les plans d'action dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage.

Politique européenne en matière de sécurité et de défense : l'appel croissant à l'aide et au savoir-faire de l'UE dans les affaires mondiales et sa volonté de jouer un rôle sur la scène internationale ont conduit à un renforcement de ses capacités militaires et civiles et ont amélioré ses compétences en matière de planification et de dépenses de défense. La conduite de pas moins de sept opérations simultanées sur

quatre continents a joué un rôle essentiel dans le succès de la PESD. Dans le cadre de l'objectif global d'Helsinki et du plan d'action européen sur les capacités, l'UE a accentué ses efforts pour accélérer la modernisation des forces armées européennes, en particulier dans les domaines de la technologie, de la déployabilité et de l'interopérabilité. La création de l'Agence européenne de défense (AED) et l'objectif global à l'horizon 2010 ont entraîné la révision du plan d'action européen sur les capacités. L'AED a pour mission principale de remédier aux lacunes européennes critiques, qui concernent notamment le système de commandement, de contrôle et de communication, le renseignement et la reconnaissance aérienne stratégique.

Les travaux en vue du développement des capacités de réaction rapide de l'UE se sont poursuivis. La capacité opérationnelle initiale des groupements tactiques fixée pour la période 2005-2006 a été atteinte. L'UE possédera, à partir de janvier 2007, une capacité opérationnelle totale pour entreprendre deux opérations de réaction rapide mettant en œuvre des forces de la taille d'un groupement tactique, y compris la capacité de lancer deux opérations de ce type presque simultanément.

Dans le contexte du développement du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN en matière de gestion de crises, les relations avec l'OTAN ont continué de revêtir une importance particulière. La conduite de l'opération ALTHEA, ainsi que la coopération avec l'OTAN dans ses autres missions en Bosnie-Herzégovine, s'est déroulée sans heurt et de manière satisfaisante. L'UE et l'OTAN ont également coordonné leur soutien à l'Union africaine au Darfour, en particulier pour ce qui concerne le transport aérien stratégique.

Protection et promotion des droits de l'homme : ces principes fondateurs de la politique étrangère et de sécurité commune sont constamment évoqués par l'UE dans ses relations bilatérales, dans ses activités dans les enceintes internationales et, en particulier, lors des négociations relatives au Conseil des droits de l'homme des Nations unies. L'UE dispose d'une diversité d'instruments pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, notamment des déclarations, des démarches, des sanctions et des dialogues sur les droits de l'homme. On peut citer, à cet égard, le dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine et les consultations sur les droits de l'homme avec la Fédération de Russie. En tant qu'un des principaux acteurs de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, l'UE est parvenue à faire adopter des résolutions sur la situation des droits de l'homme dans plusieurs pays.

Politique européenne de voisinage : la PEV sert d'outil à l'UE pour renforcer la stabilité, la démocratie et la prospérité aux frontières de l'Union. L'UE suit de près la mise en œuvre des plans d'action dans le cadre de la PEV conclus, en 2005, avec l'Ukraine, la Moldavie, Israël, la Jordanie, le Maroc, l'Autorité palestinienne et la Tunisie. En 2006, le Conseil a l'intention d'adopter des plans d'action concernant les pays du Caucase du Sud, l'Égypte et le Liban.

Balkans occidentaux : l'UE a enregistré des progrès notables dans le cadre de l'agenda de Thessalonique. En 2005, tous les pays de la région ont franchi une étape vers l'instauration de relations plus étroites avec l'UE: la Croatie a démarré ses négociations d'adhésion à l'UE en octobre, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a obtenu le statut de pays candidat en décembre, des négociations visant la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association sont presque achevées avec l'Albanie, ont débuté avec la Serbie-Monténégro en octobre, et avec la Bosnie-Herzégovine en novembre. Les travaux relatifs à la conclusion d'un accord commercial régional qui se substituera aux 31 accords commerciaux bilatéraux actuellement en vigueur dans la région ont également bien progressé. En décembre, le Conseil a approuvé les accords de partenariat conclus avec chacun des pays des Balkans et fixant les priorités des douze prochains mois.

Partenariat euro-méditerranéen : un sommet euro-méditerranéen s'est tenu à Barcelone, en novembre 2005 et a abouti à l'adoption d'un programme de travail quinquennal et d'un code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme. En matière de politique et de sécurité, l'accent a été mis sur le renforcement de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur un

élargissement de la participation à la vie politique, aux affaires publiques et au processus décisionnel, ainsi que sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le principe de l'établissement d'un véritable mécanisme de financement de l'UE destiné à appuyer les efforts de réforme des partenaires méditerranéens a été adopté.

Processus de paix au Moyen-Orient : les engagements auxquels Israël et l'Autorité palestinienne ont souscrit à Charm el Cheikh et la conclusion de l' « accord sur les déplacements et l'accès » entre Israël et l'Autorité palestinienne ont représenté de sérieuses avancées pour la région. Sur la base de cet accord, un point de passage international entre l'Égypte et Gaza a été ouvert à Rafah le 25 novembre, l'UE assurant dans le cadre d'une mission PESD (EU BAM Rafah) - le rôle de tierce partie prévu par l'accord. L'UE a décidé d'établir une mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS). Cette mission, lancée le 1er janvier 2006, vise à aider l'Autorité palestinienne à mettre en place des dispositifs de police durables et efficaces. L'UE s'est félicitée du retrait d'Israël de la bande de Gaza et de certaines parties du Nord de la Cisjordanie, que le gouvernement israélien a mis en œuvre malgré une forte opposition intérieure. Les élections législatives palestiniennes, qui se sont déroulées selon un processus électoral libre et régulier, ont vu triompher le Hamas. L'UE et le Quatuor ont fait savoir qu'ils attendaient du nouveau gouvernement palestinien qu'il s'engage sur les principes suivant: non-violence, reconnaissance du droit d'Israël à exister et acceptation des accords et obligations existants, y compris la feuille de route.

Iran : le programme nucléaire iranien est resté au cœur des préoccupations de l'UE pendant toute l'année 2005. Les négociations menées avec l'Iran par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, avec le soutien du Haut Représentant, n'ont, pour l'instant, pas permis de dégager un accord relatif à des garanties objectives que le programme nucléaire de l'Iran était exclusivement destiné à des fins pacifiques. L'UE a donc concentré ses efforts au maintien d'un fort consensus international, y compris avec la Russie, la Chine et les États-unis, visant à persuader l'Iran de revenir à une suspension totale des activités en cause et de permettre ainsi une relance des négociations. L'UE a également participé à plusieurs sessions de négociation avec l'Iran concernant un Accord de commerce et de coopération et un Accord de dialogue politique. Ces négociations ont toutefois été interrompues lorsque l'Iran a repris ses activités de conversion d'uranium, en août. Les efforts visant à persuader l'Iran de revenir à une suspension totale des activités liées à l'enrichissement et des activités de retraitement se poursuivront.

Afghanistan : l'UE s'est engagée à apporter au gouvernement et au peuple afghans un soutien s'inscrivant dans le long terme en appuyant la réforme menée par les Afghans en matière de sécurité et de gouvernance. Au cours de la période à venir, l'UE accordera une attention particulière à la gouvernance et à la réforme des administrations, à la réforme du secteur de la sécurité et de l'appareil judiciaire, aux droits de l'homme, à la démocratisation et à la justice transitionnelle.

Iraq : l'UE a poursuivi le renforcement de ses relations avec l'Iraq, au travers du soutien qu'elle apporte à la reconstruction politique et économique du pays, conformément à la résolution 1546 du Conseil de sécurité des Nations unies. L'UE a continué d'apporter des contributions significatives au Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq. Dans le cadre de ses efforts visant à répondre aux besoins urgents du système de justice pénale iraquien, le Conseil a adopté une action commune relative à la mission intégrée « État de droit » de l'UE pour l'Iraq, en mars 2005. En 2006, le dialogue politique devrait se poursuivre à tous les niveaux avec pour but principal d'appuyer le Conseil des représentants constitutionnellement élu et le nouveau gouvernement, selon les besoins établis par l'Iraq, y compris, si la demande en est formulée, par un soutien au processus de mise en œuvre de la constitution iraquienne.

Défis à relever : comme le démontrent plusieurs événements inattendus, tels que le tsunami survenu dans l'Océan indien et la crise énergétique entre la Russie et l'Ukraine, l'UE doit poursuivre ses efforts pour développer une culture de la prévention et de l'anticipation lui permettant de répondre aux conflits émergents et aux défis à venir. Il reste principalement, dans ce domaine, à améliorer le lien entre l'alerte rapide et l'action rapide. Un défi qui reste à relever, en dehors de l'évolution pacifique de

sociétés multiethniques et multiculturelles au sein de l'UE et de son voisinage ainsi que du fait d'assurer la sécurité énergétique de l'UE dans les années à venir, consiste à mieux promouvoir la démocratie dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Pour répondre efficacement à ces défis, l'action collective menée par l'UE dans le cadre de la PESC doit s'appuyer sur des ressources financières sensiblement accrues. L'Union doit mettre à profit l'actuelle « période de réflexion » pour renforcer sensiblement l'efficacité et la portée de la coopération au sein des États membres et des institutions de l'Union, afin de permettre à cette dernière de rester un acteur mondial, cohérent, actif et respecté.

Financement : au cours de l'année 2005, le Conseil a examiné la question de savoir comment assurer un niveau de financement approprié qui soit en concordance avec les priorités. Pour ce qui est du niveau du budget de la PESC, le chiffre de 300 millions d'euros par an proposé par un des chefs de gouvernement lors de la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement a pu compter sur un large soutien. Dans les conclusions qui figurent dans l'accord relatif aux prochaines perspectives financières, le Conseil européen a invité l'Autorité budgétaire à garantir une augmentation substantielle du budget de la politique étrangère et de sécurité commune à partir de 2007, afin de répondre aux besoins réels prévisibles, tout en prévoyant une marge raisonnable pour des activités imprévues. L'accord qui s'est dégagé au sein du trilogue sur une augmentation de 40 millions pour 2006, ce qui donne un total de 102.6 millions pour le budget de la PESC, constitue un premier pas. Le rapport adressé au Comité politique et de sécurité et intitulé « Budget PESC - Actions prioritaires pour 2006 et 2007 » donne des indications sur un certain nombre d'actions prévisibles dans le domaine de la gestion civile des crises, de la non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) et des armes légères et de petit calibre (ALPC), des Représentants spéciaux de l'UE (RSUE) et de la lutte contre le terrorisme. Parmi les défis à relever, les activités de l'UE au Kosovo nécessiteront probablement des moyens importants.

En vertu du traité UE, les dépenses opérationnelles sont à la charge du budget des Communautés européennes, à l'exception des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. À la suite de discussions menées au sein du Conseil sur les moyens de couvrir une éventuelle insuffisance dans l'hypothèse où le montant alloué au budget PESC s'avérerait insuffisant, les États membres ont marqué une nette préférence pour une augmentation du budget de la PESC à l'intérieur du budget de la Communauté. Un réexamen du mécanisme ATHENA devrait avoir lieu en 2006.