



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 12 mai 2014
(OR. en)**

9644/14

**CSDP/PSDC 290
COPS 117
POLMIL 51
CIVCOM 90
DEVGEN 123
JAI 293**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Conseil

En date du: 12 mai 2014

N° doc. préc.: 9519/14 CSDP/PSDC 282 COPS 110 POLMIL 47 CIVCOM 85 DEVGEN 118
JAI 285 + COR 1

Objet: Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE adoptées par le Conseil le 12 mai 2014.

CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR L'APPROCHE GLOBALE DE L'UE**Conseil des affaires étrangères, 12 mai 2014**

1. L'Union européenne et ses États membres peuvent exercer au niveau international une capacité sans équivalent à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et aux droits de l'homme, ainsi qu'à la justice et la migration. Cela contribue grandement à la capacité de l'Union à jouer un rôle positif et transformateur dans ses relations extérieures et en tant qu'acteur mondial. En décembre 2013, le Conseil européen a demandé de prendre de nouvelles mesures pour rendre l'approche globale de l'UE encore plus efficace et effective. Le Conseil se félicite de la présentation par la Haute Représentante et la Commission européenne de la communication conjointe intitulée "L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs"¹, qui constitue une étape importante dans ce processus. Dans ce contexte, le Conseil rappelle ses conclusions de novembre 2007 sur la sécurité et le développement², ses conclusions de décembre 2011³ et de novembre 2013⁴ sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et les conclusions du Conseil européen de décembre 2013⁵.
2. Le Conseil souligne que l'approche globale constitue à la fois une méthode de travail générale et un ensemble de mesures et de processus concrets destinés à améliorer la manière dont l'UE, s'appuyant sur une vision stratégique commune et sur le large éventail d'outils et d'instruments existants à sa disposition, peut élaborer, intégrer et produire collectivement des politiques, des pratiques de travail, des actions et des résultats plus cohérents et efficaces. Les principes fondamentaux de cette approche globale entrent en ligne de compte pour le large champ de l'action extérieure de l'UE. C'est dans les situations de crise et de conflit et dans les États fragiles que la nécessité d'une telle approche globale est la plus pressante, l'objectif étant de permettre une réponse rapide et efficace de l'UE, y compris à l'aide de la prévention des conflits.

¹ JOIN(2013) 30 final.

² Doc. 15097/07.

³ Doc. 17991/11.

⁴ Doc. 15992/13.

⁵ Doc EUCO 217/13.

3. Le Conseil note que la concrétisation des principes et des propositions figurant dans la communication conjointe et les présentes conclusions constitue une entreprise conjointe pour les institutions et les services de l'UE ainsi que pour les États membres, dans les capitales et sur le terrain, et relève de leur responsabilité commune. Dans ce contexte, le Conseil rappelle également les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la cohérence dans le cadre de l'action extérieure et avec les autres politiques, et la responsabilité incombant au Conseil et à la Commission européenne de coopérer à cet effet. À cet égard, le Conseil souligne le rôle de la Haute Représentante, qui est également l'un des vice-présidents de la Commission européenne.
4. Le Conseil note que l'approche globale de l'UE doit partir d'une analyse à brève échéance, coordonnée et commune de chaque pays et/ou contexte régional spécifique, de la dynamique d'un conflit et des causes profondes d'une situation de crise. Cette analyse conjointe, à brève échéance, devrait en particulier s'appuyer sur les mécanismes et processus existants et concerner systématiquement tous les domaines pertinents de l'action extérieure de l'UE, y compris la diplomatie, la sécurité, le développement et, le cas échéant, l'assistance humanitaire, la justice et la migration, au siège et sur le terrain. Les délégations de l'UE, les représentations des États membres et les représentants spéciaux de l'UE ont tous un rôle central à jouer en contribuant à cette analyse conjointe et en formulant des recommandations pour l'action de l'UE, y compris dans le domaine de la prévention des conflits. Les délégations de l'UE en particulier ont un rôle-clé à jouer, en tirant parti de leurs compétences sur une série de questions, y compris la sécurité et la défense lorsqu'il y a lieu, et également en associant les représentations des États membres.
5. Les politiques et les priorités de l'UE devraient découler d'objectifs stratégiques communs et d'une vision commune claire de ce que l'UE veut collectivement obtenir dans le cadre de ses relations extérieures ou d'une situation particulière de conflit ou de crise. Le Conseil note que les stratégies régionales élaborées pour la Corne de l'Afrique, le Sahel et très récemment le golfe de Guinée ont contribué à définir les actions de l'UE dans un grand nombre de domaines. Dans le même esprit, les travaux thématiques sur la cybersécurité et la sécurité maritime progressent également. Le Conseil serait favorable à la poursuite de l'élaboration proactive de ces stratégies régionales et thématiques visant à définir la réponse globale de l'UE aux nouveaux développements et défis politiques, notamment en ce qui concerne le voisinage de l'UE. De même, il conviendrait de faire avancer dès que possible les travaux concernant des documents-cadres conjoints décrivant le large éventail des intérêts et des priorités de l'UE dans des pays ou des régions spécifiques, y compris dans les États fragiles et touchés par des conflits.

6. Le Conseil souligne l'importance capitale que revêtent l'alerte précoce et la prévention des conflits pour réduire le risque de survenance ou de reprise d'un conflit violent et de souffrances humaines, rappelant également le programme de l'UE pour la prévention des conflits violents et les conclusions du Conseil de 2011 sur la prévention des conflits. Le Conseil salue les progrès accomplis jusqu'ici visant à mieux intégrer les capacités d'alerte précoce de l'UE, notamment grâce à l'élaboration d'un système d'alerte précoce. Il attend avec intérêt le lancement global de ce processus avant la fin de 2014 et encourage le recours à l'établissement de rapports sur le système d'alerte rapide dans toutes les institutions. Le passage de l'alerte précoce à l'action précoce est essentiel pour atténuer les risques de survenance et de reprise des conflits et doit donc être rapide et résolu. Le Conseil rappelle également le "concept" de 2009 "relatif au renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue" et salue les travaux entrepris par les institutions et les États membres dans le domaine de la médiation ainsi que d'autres initiatives récentes visant à renforcer les capacités ou à faire progresser l'action de l'UE dans ces domaines. En outre, le Conseil prend note avec satisfaction de la création de l'institut européen de la paix (IEP) en tant qu'organisation indépendante supplémentaire dans le domaine de la médiation en cas de conflit. Les ressources proposées de manière flexible par l'IEP devraient renforcer encore les capacités dont l'UE dispose dans ce domaine. Le Conseil encourage également un renforcement de la coopération et de la coordination entre les différents centres de situation et de gestion des urgences de l'Union et des États membres.
7. Le Conseil souligne la nécessité pour l'UE de mieux relier, à plus brève échéance et de manière plus systématique, son action politique, ses missions et opérations PSDC, sa coopération et son aide au développement, et d'autres domaines d'action pertinents, en particulier dans les pays ou les situations de conflit dans lesquels l'UE déploie des acteurs, des instruments et des interventions multiples. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire de recourir de manière stratégiquement cohérente aux instruments et politiques de l'UE – de façon simultanée ou séquentielle – pour s'attaquer efficacement aux causes profondes d'un conflit ou d'une crise. Dans le contexte de la gestion de crises, le Conseil rappelle le rôle important que joue la PSDC, notamment grâce à ses experts civils et militaires et aux synergies civiles et militaires qu'elle assure, en tant qu'élément essentiel de l'approche globale de l'UE. Le Conseil souligne la nécessité d'utiliser tout le potentiel du cadre politique pour la gestion des crises (PFCA) conformément aux propositions existantes en matière de procédures de gestion de crise.

Une approche globale devrait également permettre une action rapide de l'UE en tant que de besoin. Le Conseil souligne également la nécessité de continuer à renforcer les liens entre la PSDC et les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice (LSJ) et de développer plus efficacement des synergies entre les actions PSDC et les actions LSJ ainsi que les actions menées dans d'autres domaines relevant de l'UE.

8. Le Conseil note que les missions et opérations PSDC ont un impact accru lorsqu'elles font partie d'une stratégie plus large de l'UE. Les informations sur le contexte du conflit et de la crise, y compris l'action globale et continue menée par l'UE, et son analyse, devraient être intégrées aux phases de planification, de préparation, de mise en œuvre et d'examen des missions et opérations PSDC. Le Conseil souligne également la nécessité d'une planification anticipée et plus coordonnée pour assurer une transition en douceur d'une forme d'action de l'UE vers une autre, en particulier en ce qui concerne la transition d'une activité à court ou moyen terme vers une coopération au développement à plus long terme, et de missions et opérations PSDC vers d'autres formes d'action de l'UE, de façon à assurer la pérennité des résultats de son action. Les travaux en cours sur des stratégies de transition devraient par conséquent se poursuivre en priorité. Dans ce contexte, le Conseil insiste également sur le principe essentiel de la prise en main au niveau local et la nécessité de résultats durables. Enfin, le Conseil souligne également qu'il importe de mettre à profit les enseignements tirés des opérations, missions et programmes précédents.
9. Le Conseil souligne que l'approche globale s'applique à toutes les étapes du cycle d'un conflit, y compris la prévention, l'alerte précoce, la gestion de crises, la stabilisation et la consolidation de la paix et la coopération au développement à plus long terme. Les résultats n'en sont souvent obtenus et préservés qu'à long terme. Le Conseil rappelle ses conclusions de 2007 sur la sécurité et le développement et l'importance que revêtent la paix et la sécurité pour le développement, et inversement. Il note aussi que les situations de fragilité et de conflit entravent le développement durable et la réduction de la pauvreté, provoquent ou aggravent les crises humanitaire et peuvent offrir un terrain fertile pour l'instabilité et susciter des flux migratoires.

10. Le Conseil note que les objectifs de l'UE en matière de coopération au développement restent ceux que définissent le traité de Lisbonne, le consensus européen pour le développement et le programme pour le changement. Il se félicite des progrès réalisés dans le cadre du processus de programmation de l'UE pour la période 2014-2020 en vue de poursuivre le renforcement des synergies entre la programmation en matière de développement et les politiques générales de l'UE, et il note que, dans les États fragiles ou touchés par des conflits, la programmation et la programmation conjointe doivent être menées conformément, entre autres, aux principes du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, en s'appuyant également sur des évaluations pertinentes en matière de fragilité. Il convient de la nécessité de continuer à renforcer l'efficacité et les résultats des politiques et programmes de l'UE en matière de développement, en veillant aussi à se conformer aux principes du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Le Conseil prend également note des discussions qui sont menées au sein du CAD de l'OCDE et dans le contexte du cadre pour l'après-2015 en matière de financement du développement, y compris en ce qui concerne l'aide publique au développement (APD).
11. Le Conseil rappelle les conclusions du Conseil européen de décembre 2013 selon lesquelles il importe d'assurer la plus grande cohérence possible entre les actions menées par l'Union et celles menées par les États membres pour apporter un soutien aux pays et organisations régionales partenaires, y compris dans le contexte de la réforme du secteur de la sécurité, en mettant à leur disposition, selon les besoins, des actions de formation, des conseils, des équipements et des ressources, afin qu'ils puissent améliorer progressivement leur capacité à prévenir ou à gérer des crises par eux-mêmes.
12. Le Conseil réaffirme également que l'aide humanitaire doit être fournie dans le respect des principes humanitaires et du droit humanitaire international, sur la seule base des besoins des populations touchées, conformément au consensus européen sur l'aide humanitaire.

13. Le point de départ de la politique et de l'action de l'UE doit toujours être le contexte national ou régional, en tenant compte des processus menés au niveau du pays ou de la région, ainsi que des réalités politiques et des besoins sur le terrain. C'est à ce niveau que nous faisons face et répondons aux menaces qui pèsent sur la sécurité, aux situations de crise et aux défis en matière de développement. Les délégations de l'UE ont, avec les représentations des États membres de l'UE, un rôle essentiel à jouer dans l'appui à une approche cohérente, coordonnée, globale et efficace de l'UE, notamment en matière d'analyse conjointe, de mise en œuvre coordonnée des programmes, ainsi que de rédaction et de partage des rapports politiques. Le regroupement des acteurs de l'Union présents sur le terrain devrait aussi être envisagé lorsque cela s'y prête. Les progrès réalisés en matière de recours à la programmation conjointe dans le contexte de la coopération au développement de l'UE offrent un bon exemple de la manière de coordonner les efforts des institutions et des États membres de l'UE dans le cadre d'une approche globale par pays.
14. Le Conseil note que l'UE devrait renforcer sa coopération avec d'autres acteurs et assurer la coordination de son approche globale avec les efforts et l'action des partenaires internationaux clés, tels que les Nations unies, l'OTAN, l'OSCE, l'Union africaine, et d'autres organisations régionales et partenaires bilatéraux, dans un conflit donné ou une situation de crise particulière, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle, dans le respect du cadre institutionnel et de l'autonomie de décision de l'UE. Le Conseil souligne l'importance de l'appropriation locale et des partenaires locaux. Il met également l'accent sur la valeur des connaissances et des contributions des acteurs de la société civile, notamment les ONG, les groupes de réflexion et le monde universitaire, sans oublier le secteur privé.
15. Pour permettre à l'approche globale de fonctionner, il faut que ces politiques et que cette vision stratégique commune se traduisent par des actions concrètes, de meilleures méthodes de travail au sein des institutions, des services et des États membres de l'UE, ainsi que par des résultats tangibles. Dans le contexte de l'approche globale de l'UE, le Conseil s'engage par conséquent à intensifier les efforts qu'il consacre aux processus et initiatives concernés existants, y compris en mettant en œuvre des actions-clés exposées dans la communication conjointe et dans les présentes conclusions du Conseil, et il appelle la Commission et le SEAE à en faire de même.

16. En particulier, le Conseil souligne la nécessité de mettre en œuvre le plan d'action pour la résilience, de remédier aux discontinuités de financement entre aide d'urgence et ressources de développement à long terme, notamment en cas de crises de longue durée ou de situations de conflit et d'après-conflit, de continuer à tenir les engagements politiques en matière de programmation conjointe de l'UE, d'aller de l'avant concernant l'initiative consistant à soutenir des pays tiers et des organisations régionales en situation de crise afin de leur permettre d'améliorer progressivement leur capacité à prévenir ou à gérer des crises par eux-mêmes, de relever les défis relatifs à une transition harmonieuse des missions et opérations PSDC, ainsi que de faire progresser les engagements relatifs à la cohérence des politiques au service du développement (CPD). Le Conseil appelle aussi à poursuivre le renforcement d'une approche fondée sur les droits et englobant tous les droits de l'homme, à intensifier les travaux en matière de protection des civils, des femmes et des enfants et de lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés, à rester engagé en faveur d'un cadre ambitieux pour l'après-2015 accordant une place importante aux questions liées à la paix et à la sécurité, ainsi qu'à prendre appui sur ses conclusions de décembre 2013 relatives au récent examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE pour continuer à améliorer la manière dont nous travaillons, utilisons nos ressources et obtenons des résultats ensemble.
17. Dans ce contexte, le Conseil invite aussi la Haute Représentante et la Commission à se mettre immédiatement au travail pour pouvoir présenter un plan d'action aux États membres d'ici la fin du premier trimestre de 2015. Ce plan d'action devrait exposer comment, en étroite coopération avec les États membres de l'UE et en s'appuyant sur des cas de pays et de régions concrets, il sera possible de faire progresser et de mettre en œuvre les actions clés définies dans la communication conjointe et les présentes conclusions du Conseil, avec des structures chef de file bien identifiées, et d'établir des rapports à ce sujet. Ce plan d'action fera l'objet d'un suivi régulier et les progrès accomplis seront évalués dans la perspective de rapports d'avancement périodiques, dont le premier sera établi en 2015.