Parlement européen
2019-2024

Commission des affaires étrangères

2023/2050(INI)

5.10.2023

PROJET DE RAPPORT

Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil, de la Commission et du vice-président de la Commission et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur le rôle de la diplomatie préventive dans la résolution des conflits gelés dans le monde: une occasion manquée ou un changement pour l'avenir
(2023/2050(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteure: Željana Zovko

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

PROJET DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN

à l'intention du Conseil, de la Commission et du vice-président de la Commission et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur le rôle de la diplomatie préventive dans la résolution des conflits gelés dans le monde: une occasion manquée ou un changement pour l'avenir
(2023/2050(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

– vu la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne du 28 juin 2016,

– vu le plan d'action intitulé «Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales», adopté par le Conseil le 21 mars 2022 et approuvé par le Conseil européen le 25 mars 2022,

– vu le concept du Conseil sur la médiation de l'UE en faveur de la paix du 7 décembre 2020,

– vu le nouvel agenda des Nations unies pour la paix du 20 juillet 2023,

– vu sa résolution du 12 mars 2019 sur le renforcement des capacités de l'Union en matière de prévention des conflits et de médiation[1],

– vu l'article 118 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (XXXXX),

A. considérant qu'un contexte géopolitique en mutation marqué par des confrontations entre puissances émergentes et acteurs traditionnels, les attaques contre le système multilatéral, les technologies émergentes, le changement climatique, les questions de sécurité alimentaire et les migrations sont autant de facteurs qui contribuent à la propagation des conflits dans le monde;

B. considérant que l'ordre multilatéral fondé sur des règles est en train d'être remodelé et que certaines anciennes alliances commencent à réapparaître;

C. considérant que, bien que l'UE soit le plus grand donateur d'aide internationale, elle n'a pas eu la même influence dans la sphère de la diplomatie publique et devrait donc accroître sa présence en matière de diplomatie préventive dans le monde entier;

D. considérant que le Conseil a nommé neuf représentants spéciaux de l'UE pour

[1] JO C 23 du 21.1.2021, p. 16.

différentes régions en conflit afin qu'ils agissent en tant que médiateurs et facilitateurs de paix, mais que leurs initiatives et les effets de leurs actions restent imperceptibles;

E. considérant que l'UE n'a toujours pas la confiance nécessaire pour entreprendre une médiation dans des domaines d'importance stratégique;

F. considérant que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine met en évidence la nécessité d'une action de l'UE plus forte, plus ambitieuse, plus crédible, plus stratégique et plus unifiée sur la scène mondiale, et souligne la nécessité pour l'UE de fixer de manière autonome ses propres objectifs stratégiques et de recourir aux capacités nécessaires à leur poursuite;

G. considérant que la sécurité dans le voisinage oriental et dans les Balkans occidentaux est fortement menacée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie et par les possibles répercussions de cette agression sur les pays voisins; que la déstabilisation de notre voisinage immédiat met en péril la stabilité, la paix et la sécurité de l'Union;

H. considérant que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine constitue un signal d'alarme pour l'UE, dans la mesure où elle présente une menace immédiate pour l'architecture de sécurité européenne et mondiale ainsi que pour la sécurité de l'UE et de ses États membres; que l'invasion de l'Ukraine par la Russie a relancé la dynamique en faveur d'une redéfinition géopolitique de la politique étrangère de l'UE, y compris un réexamen de sa panoplie d'outils de diplomatie préventive;

I. considérant que le principal obstacle qui empêche l'UE de jouer un rôle de premier plan au niveau mondial dans le domaine de la diplomatie préventive est le peu de volonté dont font preuve les États membres pour mettre de côté leurs intérêts individuels en matière de relations extérieures afin de bâtir des capacités conjointes;

J. considérant qu'il convient de réévaluer la coordination entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), le Parlement et les États membres afin d'obtenir des résultats et de prendre des initiatives concrètes dans le domaine de la diplomatie préventive;

1. recommande au Conseil, à la Commission et au vice-président de la Commission et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité:

   a) de reconnaître le lien étroit entre la sécurité intérieure et extérieure de l'UE et d'en tenir compte dans sa stratégie de prévention des conflits;

   b) d'adapter les outils de prévention des conflits de l'UE aux mutations que connaissent ces derniers, notamment en raison du changement climatique, de l'essor des nouvelles technologies et des pénuries alimentaires;

   c) d'utiliser pleinement les moyens à sa disposition pour prévenir les conflits, d'aligner les outils de prévention de l'UE sur ses priorités politiques et de jouer un rôle de protection en cas de tragédies mondiales;

   d) d'inviter les États membres à mettre de côté leurs intérêts individuels en matière de relations extérieures afin de bâtir des capacités conjointes dans la prévention

des conflits et la médiation;

e) d'assurer la complémentarité entre les actions diplomatiques préventives du Parlement;

Comprendre le contexte local et culturel

f) de faire en sorte que l'UE comprenne mieux les contextes locaux, historiques, politiques, sociaux et culturels et d'investir dans la formation aux compétences nécessaires du personnel du SEAE chargé de la prévention des conflits;

g) d'adapter l'aide à la construction de l'État au contexte culturel, historique et politique du pays qui la reçoit et l'actualiser en permanence en fonction des conditions sur le terrain grâce à une analyse politique rigoureuse et détaillée en vue d'une réponse stratégique commune;

Système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits

h) de veiller à ce que le système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits anticipe suffisamment tôt et se fonde sur une analyse prospective et solide des facteurs de risque;

i) d'associer étroitement les délégations de l'UE dans les pays et régions exposés à un risque de conflit ou confrontés à un conflit gelé à la surveillance de la situation sur le terrain et à la contribution au système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits;

j) d'évaluer les résultats obtenus par le système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits et de proposer des adaptations pour en améliorer l'efficacité;

Rôle des représentants spéciaux et des envoyés spéciaux dans la diplomatie préventive, leur responsabilité et vue d'ensemble de leurs résultats

k) de prendre en compte le contexte culturel et historique dans la nomination des représentants spéciaux et des envoyés afin d'éviter de susciter des controverses dans les régions en conflit si la nomination provient d'un État membre ayant des liens historiques avec la région concernée;

l) d'évaluer soigneusement les initiatives prises par les représentants spéciaux et les envoyés de l'UE et la manière dont ils contribuent à la diplomatie préventive;

m) de procéder à des évaluations régulières et approfondies de l'obligation de rendre compte des représentants spéciaux et des envoyés de l'UE et faire le point sur les initiatives qu'ils ont prises;

n) d'améliorer la transparence et le contrôle parlementaire du travail des représentants spéciaux et des envoyés de l'UE en remettant au Parlement des rapports réguliers et détaillés sur leurs activités et leurs réalisations;

o) de veiller à ce que la nomination des représentants spéciaux, des envoyés spéciaux et des ambassadeurs de l'UE ne puisse être confirmée qu'après une évaluation

positive de la commission des affaires étrangères du Parlement;

Enseignements tirés de la résolution des conflits sous la médiation de l'UE et des conflits gelés

p) de tirer les leçons des occasions manquées par l'UE en matière de diplomatie préventive et de ses réalisations en Afrique, dans les Balkans occidentaux, au Haut-Karabakh, à Chypre, en Irlande du Nord, en Afghanistan et en Ukraine;

q) d'éviter, à l'avenir, la suspension prématurée des missions de l'UE dans les régions en conflit, comme celle au Mali, qui a laissé dans la sécurité du pays un vide qui a été comblé par le groupe Wagner;

r) de garantir une coordination entre l'UE et ses États membres en matière de prévention des conflits, contrairement à ce qui s'est passé en Afghanistan, où ils travaillaient en parallèle dans différentes régions;

s) de renforcer la capacité de l'UE à analyser rigoureusement et en permanence la situation politique et sécuritaire dans les régions en crise et à adapter les interventions de l'UE à l'évolution des réalités sur le terrain;

t) d'évaluer ce qui a manqué aux efforts de diplomatie préventive de l'UE en Bosnie-Herzégovine pour éviter le regain de tensions dû aux questions de droit électoral, à la rhétorique incendiaire récurrente et aux actes sécessionnistes, qui compromettent l'accord de paix de Dayton;

u) de mettre en place un mécanisme pour vérifier la mise en œuvre de tous les accords conclus entre la Serbie et le Kosovo jusqu'à présent et en rendre compte périodiquement au Parlement afin d'éviter de nouvelles tensions et d'assurer une médiation plus efficace entre les parties, dans le but de sortir de l'impasse actuelle;

v) de chercher à tirer les leçons de l'échec des efforts de diplomatie préventive dans le Haut-Karabakh afin d'éviter de futures escalades comme celle qui s'est produite le 19 septembre 2023 et des situations analogues à celle qui s'est produite pendant et après la guerre de 2020, lorsque la passivité de l'UE a donné à d'autres acteurs régionaux, tels que la Russie, l'Iran et la Turquie, l'occasion de maintenir leur influence dans la région;

Renforcer les partenariats et la coordination internationale

w) de renforcer les partenariats et la coordination avec les acteurs internationaux, régionaux et sous-régionaux, tels que les Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union africaine et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est;

x) de garantir une approche coordonnée et dynamique des alertes en amont, de la prévention des conflits et de la médiation entre l'UE et d'autres organisations internationales, telles que l'ONU et l'OSCE;

y) de poursuivre les échanges d'informations structurés, l'analyse conjointe de l'horizon, la prospective stratégique et les analyses de conflit tenant compte de la dimension de genre afin d'assurer l'alignement entre l'UE et ses partenaires;

z) donner aux acteurs nationaux les moyens de jouer un rôle clé dans une prévention efficace;

aa) d'utiliser les moyens diplomatiques et les plateformes multilatérales pour la paix afin de renforcer les relations d'anticipation avant que les conflits ne surviennent;

ab) de veiller à ce que l'UE joue un rôle de premier plan à l'ONU, proportionnellement à l'importance de ses contributions à l'organisation, qui représentent 30 % de ses coûts et 33 % des dépenses liées aux missions de maintien de la paix de l'ONU;

De l'autonomie stratégique à la diplomatie préventive

ac) de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE afin d'accroître sa position et son influence géopolitique dans la prévention des conflits;

ad) de renforcer la capacité de l'UE à parler d'une seule voix et à agir en tant que véritable acteur mondial en réponse aux crises;

ae) de s'efforcer de faire en sorte que l'UE joue un rôle de premier plan dans la recherche de la paix et la médiation dans le monde entier;

af) de privilégier une politique intégrée de prévention des conflits qui combine l'aide humanitaire, l'aide au développement, l'aide à la consolidation de la paix et à la sécurité et l'engagement diplomatique, en traitant tous les aspects du conflit, y compris, si nécessaire, en partenariat avec des partenaires locaux et internationaux;

ag) d'intensifier les efforts de communication afin de veiller à ce que l'UE soit considérée comme une partie prenante essentielle de la diplomatie préventive et à ce que ses initiatives et ses réussites ne soient pas compromises par de fausses informations diffusées ou revendiquées par d'autres puissances mondiales présentes dans des régions en conflit;

ah) de s'appuyer sur les mécanismes de coopération qui fonctionnent bien dans l'UE, tels que le mécanisme de protection civile, afin de tirer parti de l'expertise des États membres et d'éviter tout dédoublement des efforts et des ressources;

2. charge sa Présidente de transmettre la présente recommandation au Conseil, à la Commission et au vice-président de la Commission et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'ordre mondial évolue rapidement, des puissances émergentes s'opposent aux acteurs traditionnels, les nouvelles technologies posent de nouvelles difficultés à la gouvernance mondiale, la dynamique du pouvoir est de plus en plus fragmentée et l'ordre international fondé sur des règles est de plus en plus souvent remis en question. Du fait de la guerre d'agression illégale que mène la Russie contre l'Ukraine, la sécurité de l'Europe et du monde est directement menacée. Nous constatons également que les tensions géopolitiques et la concurrence entre les grandes puissances n'ont jamais été aussi fortes depuis l'époque de la guerre froide.

Cette instabilité géopolitique, l'augmentation du nombre de conflits et le lien étroit entre sécurité extérieure et sécurité intérieure exigent de l'UE qu'elle intensifie ses efforts en matière de diplomatie préventive et qu'elle adapte sa panoplie d'outils aux mutations des conflits. En raison des nouvelles technologies, les conflits deviennent plus complexes, plus meurtriers et plus difficiles à résoudre. Nous devons donc prévenir les conflits avant qu'ils n'éclatent et nous concentrer sur le maintien des acquis de paix durement gagnés dans les régions où des conflits sévissaient auparavant.

Se fondant sur les occasions manquées et les réussites de l'UE, la rapporteure présente plusieurs recommandations au Conseil, à la Commission et au HRVP, qui permettraient d'étoffer la boîte à outils de la diplomatie préventive de l'UE et de faire de cette dernière l'acteur mondial de la diplomatie préventive qu'elle peut et doit devenir.

Les recommandations portent sur six domaines principaux dans lesquels l'arsenal de la diplomatie préventive de l'UE devrait être amélioré :

1. Comprendre le contexte local et culturel
2. Système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits
3. Rôle des représentants spéciaux et des envoyés de l'UE dans la diplomatie préventive, leur responsabilité et vue d'ensemble de leurs résultats
4. Enseignements tirés de la résolution des conflits sous la médiation de l'UE et des conflits gelés
5. Renforcer les partenariats et la coordination internationale
6. De l'autonomie stratégique à la diplomatie préventive

En ce qui concerne le contexte local et culturel, il convient que l'UE mette au point des outils de diplomatie préventive et fournisse une aide au renforcement de l'État adaptée au contexte culturel, historique et politique du pays. Elle devrait sélectionner avec soin ses envoyés et représentants dans les régions en conflit ou en situation d'après-conflit afin d'éviter de susciter des controverses liées à la nomination de personnes originaires d'États membres ayant des antécédents historiques dans ces pays ou régions.

En ce qui concerne le système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits, la rapporteure recommande de veiller à ce qu'il anticipe suffisamment tôt et se fonde en permanence sur une analyse prospective et solide des facteurs de risque. Elle demande également une évaluation régulière des résultats de ce système afin de le rendre plus efficace à l'avenir.

Il appartient aux représentants spéciaux et aux envoyés de l'UE de jouer un rôle clé dans les initiatives de diplomatie préventive déployées par l'UE. Bien qu'ils soient nommés pour promouvoir les politiques et les intérêts de l'UE et pour agir en tant que médiateurs dans les régions et les pays en difficulté, les conséquences de leur travail et les initiatives qu'ils prennent restent invisibles et ne font pas l'objet d'un contrôle parlementaire. En ce qui concerne leur nomination, le Conseil et le SEAE devraient réfléchir à la possibilité de nommer des personnalités politiques plus renommées à ces postes, afin de s'aligner sur les grands noms souvent choisis par d'autres acteurs mondiaux dans des régions en proie à des difficultés similaires.

Au vu des enseignements tirés de la résolution de conflits par la médiation de l'UE et de conflits gelés, notamment en Afrique, dans les Balkans occidentaux, au Haut-Karabakh, à Chypre, en Irlande du Nord, en Afghanistan et en Ukraine, la rapporteure recommande que les futures actions de diplomatie préventive de l'UE tiennent compte des occasions manquées et empêchent que des situations similaires ne se reproduisent à l'avenir. Il convient notamment que l'UE évalue et analyse soigneusement et en permanence les facteurs de risque et adapte ses interventions dans les régions en conflit afin d'éviter de générer un vide politique que pourraient combler des acteurs n'agissant pas dans l'intérêt du pays ou de la région en question, ou de propager de fausses informations.

Les partenariats et la coordination internationale sont essentiels au succès de la diplomatie préventive et l'UE devrait continuer à renforcer ses partenariats avec les acteurs internationaux, régionaux et sous-régionaux, tels que les Nations unies, l'OSCE, l'Union africaine et l'ANASE, notamment en ce qui concerne les alertes en amont, la prévention des conflits et la médiation. Une démarche cohérente, combinant l'aide humanitaire, le développement, la consolidation de la paix, l'assistance à la sécurité et l'engagement diplomatique, en coordination avec les partenaires, serait un gage d'exhaustivité et permettrait d'obtenir de meilleurs résultats dans le domaine de la diplomatie préventive.

Enfin, l'UE devrait renforcer son autonomie stratégique afin d'être perçue comme un acteur puissant de la diplomatie préventive. Cet objectif pourra être atteint si l'UE parle d'une seule voix et si l'action sur le terrain est menée de concert par l'UE et ses États membres, à l'écart des intérêts individuels. En s'appuyant sur l'expérience acquise avec les mécanismes communs de l'UE, tels que le mécanisme de protection civile de l'UE ou les missions de maintien de la paix de l'UE, cette dernière peut emprunter une voie similaire dans la définition d'une stratégie intégrée et paneuropéenne pour les missions de diplomatie préventive. De même, il demeure important de mieux communiquer sur les résultats et les succès de l'UE. Bien qu'elle soit le plus grand donateur d'aide au

développement au monde, le résultat de son investissement considérable sur la scène de la diplomatie publique reste négligeable et se trouve même souvent éclipsé par les versions mensongères des faits avancées par d'autres grandes puissances présentes dans les pays en voie de développement.

L'ensemble de ces recommandations devrait permettre à l'UE de franchir une étape supplémentaire pour devenir un acteur de premier plan dans la prévention et la résolution des conflits à l'échelle mondiale. En unissant leurs forces, l'UE et ses États membres seraient en mesure de déjouer les pièges auxquels ils se sont heurtés dans certaines des opérations précédentes de l'UE et de parvenir à une stratégie d'intervention plus fructueuse.