

## Rapport du Secrétaire général/Haut représentant sur les stratégies communes (9 octobre 2000)

**Légende:** Rapport d'évaluation établi par le Secrétaire général/Haut Représentant sur les stratégies communes, figurant en annexe à la suite des conclusions du Conseil du 9 octobre 2000 sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.

**Source:** Note de transmission du Secrétariat général au Conseil. Objet: Stratégies communes: rapport du Secrétaire général/Haut représentant, 14871/00, CAB 21. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 21.12.2000 (30.01.2001). 7 p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/00/st14/14871f0.pdf>. "Rapport sur les stratégies communes", auteur:Secrétaire général/Haut représentant, p. 2-7.

**Copyright:** (c) Union européenne

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_du\\_secretaire\\_general\\_haut\\_representant\\_sur\\_les\\_strategies\\_communes\\_9\\_octobre\\_2000-fr-ee34cc96-14da-4e6d-83e0-f9b92ca6af97.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_secretaire_general_haut_representant_sur_les_strategies_communes_9_octobre_2000-fr-ee34cc96-14da-4e6d-83e0-f9b92ca6af97.html)

**Date de dernière mise à jour:** 27/08/2015

## Rapport du Secrétaire général/Haut représentant sur les stratégies communes

[...]

### Annexe

#### Rapport sur les stratégies communes

##### I. Introduction

1. Lors de sa session du 9 octobre 2000, le Conseil "Affaires générales" a adopté des conclusions sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union. Concernant les stratégies communes, le Conseil a rappelé "l'importance des stratégies communes pour la coordination, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union. Il invite le Secrétaire général/Haut Représentant à lui remettre, pour le premier débat d'orientation de janvier ou de février 2001, un rapport d'évaluation sur le fonctionnement des stratégies communes déjà adoptées ainsi que sur une utilisation ultérieure optimale de cet instrument."

2. Ce rapport d'évaluation interne, destiné à demeurer confidentiel, comporte trois parties. La première rappelle en quoi consiste l'instrument des stratégies communes, la deuxième présente les enseignements tirés de leur mise en œuvre et la dernière tire les conclusions et formule des recommandations pour améliorer l'efficacité des stratégies communes. Ce rapport prend également en considération les réflexions menées au sein de la Commission.

3. Les stratégies communes adoptées jusqu'ici n'ont pas encore contribué à rendre l'UE plus forte et plus efficace dans les affaires internationales. Elles ont cependant permis de regrouper dans un dispositif global et inter-piliers tous les objectifs et moyens de l'UE dans les domaines couverts. Il nous faut maintenant tirer les leçons des insuffisances de nos stratégies communes actuelles et prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer à l'avenir l'élaboration et la mise en œuvre de ces instruments. Si nous ne le faisons pas, nous augmenterons encore le décalage qui existe entre leur piètre efficacité et les grandes espérances qu'ils suscitent.

##### II. L'instrument des stratégies communes

4. Le traité d'Amsterdam a introduit dans le traité sur l'Union européenne l'instrument des stratégies communes. L'idée était de créer un instrument appliquant la vision globale de l'Union dans le domaine des relations extérieures à moyen ou long terme à une région ou à un thème spécifique et, concernant la PESC (deuxième pilier), de prévoir la prise de décision à la majorité qualifiée pour les décisions de mise en œuvre, notamment pour l'adoption de positions communes et d'actions communes.

5. En conséquence, l'article 13, paragraphe 2, prévoit que le Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Si les stratégies communes doivent être compatibles avec les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, le TUE laisse au Conseil européen une grande latitude quant à leur contenu. Le traité prévoit cependant que ces stratégies communes doivent préciser trois éléments fondamentaux, à savoir leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. Cela confère à ces instruments un caractère opérationnel et va bien au-delà des déclarations de principe.

6. En ce qui concerne les moyens, les stratégies communes peuvent couvrir les possibilités dont dispose l'Union, y compris celles qu'offre le traité CE. Dans ce cas, les instruments relevant de ce traité doivent être adoptés conformément aux procédures qu'il prévoit. En ce qui concerne les mesures PESC (titre V du TUE), étant donné qu'une stratégie commune suppose l'adoption à la majorité qualifiée de tout acte de mise en œuvre, il n'est pas nécessaire que la stratégie commune elle-même prévoie une base juridique pour la mise en œuvre dans le domaine de la PESC.

7. Jusqu'à présent, les stratégies communes adoptées par le Conseil ont été publiées au Journal officiel. Toutefois, ni les dispositions du traité, ni le règlement intérieur du Conseil n'en font une obligation. Chaque fois que le Conseil adopte une stratégie commune, il peut par conséquent décider de la publier ou non. La décision relative à la publication doit être prise à l'unanimité (article 15, paragraphe 3, du règlement intérieur du Conseil).

### III. Enseignements tirés

#### Portée des stratégies communes

8. L'UE a voulu consacrer les premières stratégies communes aux relations avec les zones géographiques entourant l'Union (Russie, Ukraine, Balkans, région Méditerranéenne), en particulier afin de souligner l'importance qu'elle attache à ses relations avec tous ses voisins immédiats. Il s'agissait cependant de régions pour lesquelles des politiques générales et des mécanismes de coopération établis existaient déjà ou étaient en train d'être mis en place (Accords de partenariat et de coopération avec la Russie et l'Ukraine, Processus de Barcelone, Processus de stabilisation et d'association, Pacte de stabilité), ce qui remettait en question la valeur ajoutée des stratégies communes dans des régions où les politiques étaient déjà si bien établies. Le choix de régions aussi complexes, aussi en vue et faisant l'objet d'autant d'intérêt a mis publiquement à l'épreuve l'instrument de la stratégie commune, risque qui aurait été pu être réduit en choisissant des thèmes moins ambitieux et moins éculés. L'un des tests consiste à se demander si l'UE a été en mesure d'utiliser les stratégies communes pour mettre en œuvre des politiques sur des questions qui comptent réellement. Dans le cas de la Russie par exemple, la stratégie commune a une portée générale, et pourtant elle s'est avérée impuissante à permettre à l'Union d'intervenir à propos de l'importante question spécifique de la Tchétchénie. Ces considérations ont conduit à l'abandon implicite de la stratégie commune à l'égard des Balkans mais elles amènent à se demander ce qu'il faut faire maintenant.

9. Le Conseil européen de Vienne, qui a lancé les travaux sur les quatre premières stratégies communes, a également prévu pour l'avenir des stratégies communes ayant pour objet des thèmes. Bien qu'aucune stratégie de ce type n'ait jusqu'à présent été décidée, des considérations semblables à celles présentées ci-dessus pourraient s'y appliquer.

#### Méthodes utilisées pour élaborer les stratégies communes existantes

10. Le Conseil européen n'a guère fourni d'orientations, de sorte que les présidences successives ont dû élaborer elles-mêmes leurs approches, qui ont fait l'objet de processus de négociation longs et minutieux au sein des groupes de travail et des comités spéciaux, selon les méthodes de travail "ascendantes" habituelles. Les débats d'orientation au niveau du Conseil, du Coreper et du Comité politique n'y ont pas changé grand chose, mais ont confirmé la grande diversité des points de vues. La vaste portée des stratégies communes et les préoccupations particulières, parfois très précises, des différents États membres se sont traduites par une approche de type "arbre de Noël", basée sur le plus petit dénominateur commun, les États membres et la Commission insistant pour couvrir tous les aspects possibles des relations, en faisant entrer dans la stratégie commune tellement de questions différentes qu'il devenait finalement difficile de distinguer les priorités des questions d'importance secondaire.

#### Publicité

11. Il a été décidé dès le début de publier dans leur totalité les stratégies communes, et non d'opter pour leur non-publication totale ou partielle, qui aurait permis d'en faire de vrais documents de politique interne. Il s'agit donc de textes déclaratoires fluides, bien adaptés aux besoins d'une diplomatie à caractère public, mais qui n'ont pas l'utilité des outils de travail internes, qui pèsent le pour et le contre, concilient les différents objectifs et établissent, d'une manière générale, des priorités pour l'action de l'UE. En particulier, elles ne permettent pas de traiter des questions aussi sensibles que les objectifs et les intérêts de l'UE qu'il ne

convient pas de rendre publics, les points de désaccord avec les partenaires extérieurs ou les difficultés/contradictions de l'approche de l'UE.

12. Le fait que les stratégies communes sont des documents publics a renforcé leur caractère d'instruments pour la "navigation en eaux calmes", qui les rend difficiles à manier en temps de crise ou à adapter à la lumière de l'évolution de la situation. On a pu par exemple s'en rendre compte lorsque l'Union a réexaminé ses relations avec la Russie au plus fort de la crise en Tchétchénie.

#### Impact des stratégies communes sur les relations avec les pays concernés

13. Les stratégies communes ont mis en évidence l'importance que l'Union attache à ses relations avec les pays concernés (chose que ces pays apprécient clairement), notamment en élaborant le concept de "partenariat stratégique" avec la Russie et l'Ukraine. Mais en ce qui concerne le fond, les stratégies communes ne comportent rien de nouveau et ont plutôt eu tendance à devenir des inventaires des politiques existantes. Cependant, lorsque la Russie et l'Ukraine ont su que l'UE travaillait à l'élaboration d'une stratégie commune à leur égard, elles se sont activement efforcées d'influer sur son contenu.

14. En Russie et en Ukraine, l'élaboration de la stratégie commune a tout d'abord suscité des incertitudes quant au lien entre ce nouvel instrument et l'accord global de partenariat et de coopération existant. On s'est ensuite employé à minimiser le rôle central des accords contractuels existants en essayant de donner à la stratégie commune une connotation "quasi-contractuelle" et en insistant sur une supériorité hiérarchique de la stratégie commune par rapport à l'accord de partenariat et de coopération.

15. Dans le cas de la Russie, la publication de la stratégie commune a incité ce pays partenaire à formuler et publier sa propre stratégie à l'égard de l'UE; les Russes ont ensuite voulu négocier avec l'UE les points d'accord et de désaccord entre les deux stratégies, ce qui a en fait détourné de la relation bilatérale et a eu tendance à relativiser la stratégie commune.

16. En ce qui concerne la région méditerranéenne, le sentiment que la stratégie commune n'apportera guère de valeur ajoutée par rapport à un Processus de Barcelone déjà très complet, ainsi que les difficultés liées à la définition de la relation entre la stratégie commune et le rôle de l'UE dans le processus de paix au Moyen-Orient, ont remis en question la cohérence de l'approche de l'UE à l'égard de la région. La concurrence implicite entre la stratégie commune et les efforts en cours pour élaborer une "Charte pour la paix et la stabilité" dans le cadre du Processus de Barcelone ont rendu les choses encore plus confuses.

#### Les stratégies communes comme base du vote à la majorité qualifiée

17. Jusqu'à présent aucune stratégie commune n'a servi de base à l'adoption de décisions à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC. En fait, la partie des stratégies communes relevant du deuxième pilier et consacrée à un vaste inventaire de l'ensemble des relations de l'UE avec un pays ou une région est restée marginale, du moins jusqu'à présent, de sorte que la question du vote à la majorité qualifiée ne s'est pas posée, excepté lors de l'élaboration de la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne. Il a finalement été décidé d'exclure le processus de paix au Moyen-Orient en tant que tel de cette stratégie commune, mais la discussion a fait apparaître une difficulté potentielle: plus une stratégie commune est large, plus les États membres risquent d'hésiter à s'engager, étant donné qu'ils ne peuvent pas prévoir clairement pour quelles décisions le vote à la majorité qualifiée pourrait être obligatoire.

#### Les stratégies communes en tant qu'instruments de coordination

18. Les programmes de travail élaborés par les présidences successives pour donner suite aux stratégies communes ont en principe contribué à mieux cibler la mise en œuvre et à améliorer la coordination des travaux pendant chaque présidence et entre les présidences successives. Mais il faut bien avouer que ces

programmes de travail sont en fait devenus de simples exercices de routine retenant peu l'attention. Ils ne suscitent au niveau politique aucun sentiment de priorité ou d'urgence.

19. L'instrument des stratégies communes devrait convenir pour améliorer la coordination et la synergie entre la PESC, l'action de la Communauté et les activités des États membres. L'expérience a prouvé que déjà la première opération à effectuer pour y parvenir, à savoir l'inventaire de ce qui se fait au niveau bilatéral dans le domaine des stratégies communes, ne sera pas réalisée à court terme, compte tenu notamment de l'ampleur du champ couvert par les stratégies communes existantes. Cela tendrait à indiquer que le processus d'examen auquel doivent procéder les États membres pour faire cadrer leurs actions nationales avec les stratégies communes en est, au mieux, à un stade préliminaire.

20. On n'a guère réfléchi à la manière de coordonner entre elles les différentes stratégies communes (il existe, par exemple, un rapport évident entre la stratégie commune pour la Russie et celle pour l'Ukraine). Par ailleurs, on n'a pas utilisé la possibilité d'aligner les pays associés sur nos stratégies communes.

21. **Résumé:** les stratégies communes existantes sont en général définies en termes trop larges pour être vraiment efficaces et avoir une valeur ajoutée. Elles font parfois l'objet de négociations tellement exhaustives entre les États membres qu'elles n'établissent pas réellement de hiérarchie entre les questions à traiter et ne sont finalement guère plus que des inventaires des politiques et activités existantes. Le fait de rassembler toutes ces déclarations de principe dans un même document est sans aucun doute utile pour disposer d'un document de référence, mais les stratégies communes se sont quant à elles transformées de plus en plus en un exercice bureaucratique. Leur vocation à être publiées explique que leur rédaction n'ait pas la précision qui ferait d'elles des stratégies internes réellement utiles. Le fait que chaque présidence présente un nouveau programme de travail articulé autour de priorités nouvelles n'a jusqu'ici rien apporté à la réalisation de l'objectif, qui est de déployer une approche crédible et cohérente de l'UE, et a renforcé l'impression que l'on procède par à-coups. Les stratégies communes manquent de souplesse du fait même de leur ampleur: elles couvrent trop souvent des domaines très divers sans donner à l'Union les moyens de mettre en œuvre des politiques sur des questions spécifiques qui comptent réellement. Enfin et surtout, les questions liées à la PESC sont formulées de telle manière que l'objectif principal des stratégies communes, qui est d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour la PESC, n'a pas encore été atteint.

#### IV. Conclusions

Comment mieux utiliser les stratégies communes?

22. Si l'on veut que les stratégies communes ne soient plus uniquement des déclarations publiques annonçant des mesures déjà formulées mais qu'elles deviennent des instruments de travail internes efficaces de l'Union, elles doivent être revues. Elles ne finiront par devenir un instrument puissant et utile de l'UE que si l'on parvient à générer la volonté politique nécessaire pour en faire un véritable atout de la politique étrangère de l'Union. La valeur ajoutée des stratégies communes pourrait consister à se concentrer sur:

- la mise en commun de toutes les actions et ressources de l'UE et des États membres dans un domaine particulier et sur
- les questions relevant de la PESC qui pourront alors être mises en œuvre en recourant au vote à la majorité qualifiée.

23. Comment procéder? Nous suggérons de retenir les critères ci-après:

\* **Les stratégies communes devraient être des documents d'orientation internes de l'UE.** On pourrait aussi envisager de garder confidentiels certains volets des stratégies communes. Cela vaudrait non seulement pour les nouvelles stratégies communes, mais aussi pour les stratégies communes existantes au moment de leur réexamen.

\* **Les stratégies communes devraient être ciblées et sélectives dans leur portée:** l'expérience acquise jusqu'ici a montré que le bien-fondé politique ou l'importance d'un sujet ne suffit pas. À l'avenir, les stratégies communes ne devraient pas avoir un champ d'action trop étendu, comme tout un pays ou une région ou encore un thème très vaste, mais elles devraient avoir une portée clairement définie et délimitée.

Ces observations s'appliquent aux aspects aussi bien thématiques que géographiques. En outre, lorsque les stratégies porteront sur des thèmes, il pourrait être opportun d'éviter les sujets qui, lors de la mise en œuvre d'un instrument juridiquement contraignant, mettraient inmanquablement au jour les contradictions flagrantes éventuelles que supposerait l'application de principes consacrés là ou d'autres facteurs sont aussi importants.

\* **Les stratégies communes devraient avoir une valeur ajoutée évidente, qui serait identifiée avant que le Conseil européen ne les approuve.** Cette valeur ajoutée pourrait par exemple découler de la volonté d'identifier les domaines susceptibles de faire ultérieurement l'objet de positions communes et d'actions communes arrêtées à la majorité qualifiée. Les rédacteurs disposeraient ainsi d'un mandat clair pour s'acquitter de leur tâche.

\* **Les stratégies communes devraient sélectionner des objectifs vérifiables,** par rapport auxquels mesurer les progrès accomplis.

\* **Les stratégies communes doivent accroître la cohérence** en mettant en commun l'ensemble des moyens et des ressources dont dispose l'UE. Les États membres devraient agir d'une manière cohérente au sein des institutions extérieures à l'UE et promouvoir les objectifs des stratégies communes aux Nations Unies, à l'OSCE, au Conseil de l'Europe et éventuellement à la Banque mondiale, au FMI, au Club de Paris, etc. Ils devraient également utiliser les stratégies communes comme cadre principal de leurs politiques bilatérales.

24. Les suggestions de procédure faites ci-dessous pourraient contribuer au respect des critères qui viennent d'être énoncés:

\* Lorsque le Conseil européen invite le Conseil à élaborer une stratégie commune, il devrait donner des instructions stratégiques claires sur les domaines prioritaires, la portée, les moyens et le calendrier. Les stratégies communes ne devraient pas faire l'objet de négociations minutieuses et passant par tous les niveaux entre les États membres.

\* Pour garantir le respect des critères énoncés plus haut, des suggestions en vue d'une stratégie commune pourraient être faites par le SG/HR, qui aurait consulté au préalable la présidence et la Commission européenne. Cela permettrait de se garder de la tendance à privilégier le court terme et d'éviter de procéder par à-coups.

\* Dans un souci de cohérence et de continuité, les présidences devraient élaborer leur programme de travail en se fondant sur ceux des présidences antérieures tout en conservant une certaine marge de souplesse pour réagir à de nouvelles situations. Chaque nouvelle présidence ne devrait donc pas nécessairement proposer un programme de travail largement constitué d'éléments nouveaux; elle pourrait tout aussi bien confirmer ou compléter un programme existant. Si on limite la portée des nouvelles stratégies communes comme proposé ci-dessus, le problème posé par la multiplicité des programmes de travail se résoudra probablement de lui-même.

\* Pour améliorer la coordination, les programmes de travail devraient aussi prévoir que la mise en œuvre des stratégies communes sera évaluée par l'Union et par les États membres.

25. Pour tirer pleinement parti de la valeur ajoutée des stratégies communes, il faut à tout moment faire preuve de cohérence dans l'utilisation de tous les instruments, y compris ceux de la Communauté et des États membres. C'est pourquoi il est essentiel, et d'ailleurs obligatoire en vertu de l'article 3 du traité UE, de bien articuler le domaine PESC et les autres piliers et d'assurer une cohérence suffisante entre les piliers.

Pour y arriver sans empiéter sur les prérogatives et compétences des uns et des autres, il faut une approche pragmatique.

\* Le Conseil européen devrait prendre acte de l'intention de la Commission de diriger son action sur la réalisation des objectifs des stratégies communes par le biais de mesures communautaires pertinentes et, si nécessaire, l'inviter à agir en conséquence.

\* Le Conseil "Affaires générales" devrait conserver la responsabilité générale d'assurer la cohérence dans la mise en œuvre des stratégies communes. Il devrait, dans l'exercice de cette compétence, s'inspirer des avis et recommandations des comités d'experts, tels que le CEF, le Comité de l'article 36 et le Comité de l'article 133.

\* Dans les stratégies communes, la distinction entre les propositions relevant de la PESC (constituant la base juridique pour le vote à la majorité qualifiée) et les grandes orientations politiques relevant des autres piliers devrait être plus claire qu'aujourd'hui.

**27. En conclusion, les stratégies communes gagneront en crédibilité si elles sont utilisées pour faire progresser un objectif de politique étrangère limité et spécifique, dont les priorités et la valeur ajoutée ont été identifiées au préalable et auquel sont affectés les moyens budgétaires et politiques nécessaires.**