I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

516e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 27 ET 28 AVRIL 2016

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne»

(avis d'initiative)

(2016/C 264/01)

Rapporteur: M. José María ZUFIAUR NARVAIZA

Le 21 janvier 2016, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 avril 2016.

Lors de sa 516e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 190 voix pour, 10 voix contre et 50 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE reconnaît la nécessité de revoir la stratégie européenne de sécurité de 2003 afin de répondre à un contexte international qui a profondément changé, et, en sa qualité d'organe consultatif des institutions européennes et représentant de la société civile organisée («SCO»), il juge indispensable d'être consulté dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie et d'y faire également participer la société civile de manière structurée. De l'avis du CESE, il faudrait procéder à des examens de la stratégie globale à intervalles plus rapprochés, tous les cinq ans par exemple, cette périodicité correspondant aux mandats du Parlement européen et de la Commission.

1.2. L'Union européenne est actuellement confrontée à des crises dont les caractéristiques principales sont la désintégration du tissu social, l'interdépendance, l'affaiblissement des institutions et la généralisation des inégalités. Nous sommes entrés dans une période où l'exclusion sociale est une cause essentielle de conflits, pour lesquels une intervention militaire est clairement insuffisante.

1.3. L'effervescence accrue de la concurrence géopolitique et géoéconomique, de même que la persistance de certaines puissances à diviser le monde en sphères d'influence, a une incidence sur le modèle stratégique européen fondé sur la coopération et la conditionnalité positive, ce qui nécessite une adaptation de cette dernière.

1.4. Le CESE est d'avis que, dans un contexte international aussi complexe, les Européens ne seront en mesure de défendre leurs valeurs et leurs intérêts que s'ils font preuve d'une plus grande unité en ce qui concerne leurs objectifs, leurs politiques et leurs moyens. La politique étrangère européenne commence au sein de l'Union, car les politiques internes et externes sont indissociables.

1.5. Les citoyens européens ne se détourneront de leur désaffection actuelle, ne se sentiront européens et ne s'engageront avec l'Union que si celle-ci change de cap et se positionne comme celle qui veillera sur leur sécurité, leur liberté et leur prospérité — et défendra l'égalité — en Europe et dans le monde.

1.6. Accroître l'intégration politique européenne est indispensable pour viser la souveraineté dans un monde globalisé, pour prendre des décisions qui relancent l'enthousiasme pour le projet européen, pour un contrat social rénové ainsi que pour répondre au problème du déficit démocratique.

1.7. La politique étrangère et la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne, auxquelles il conviendrait d'allouer davantage de moyens, exigent de recourir à des méthodes de travail plus souples et mieux coordonnées entre les États membres et les institutions européennes.

1.8. La défense de l'Union européenne exige une meilleure coordination et une planification commune, dans la perspective de s'orienter vers une union de défense européenne. Cela suppose d'accroître la dotation financière et de développer l'industrie européenne de la défense, tout en évitant les doublons dans les dépenses au moyen d'instruments de mise en commun et de partage. Dans le même ordre d'idées, on relèvera la nécessité d'une meilleure gouvernance et d'une structure institutionnelle cohérente, en plus de la promotion de grands projets communs. Tout cela doit se faire sans porter atteinte à la relation transatlantique ni à l'étroite collaboration avec les alliances et les organismes dont font partie la majorité des pays de l'Union européenne, tels que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

1.9. Selon le CESE, les priorités de la nouvelle stratégie globale devraient être les suivantes: a) le renforcement du processus d'adhésion des pays candidats, en particulier des Balkans occidentaux, et la stabilisation du voisinage oriental et méridional, y compris par la prise en compte des flux de migrants et des réfugiés; b) la promotion d'une politique de sécurité et de défense commune («PSDC») plus forte, efficace et visible, soutenue par une base industrielle et technologique de défense européenne («BITDE») solide et plus clairement définie; c) la consolidation d'un système multilatéral efficace et réformé pour la sécurité, la gouvernance économique et sociale et en matière de développement ainsi que d) la promotion du commerce et des investissements. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable et le renforcement des organisations de la société civile. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable au sens large et le renforcement des organisations de la société civile.

1.10. Forte de sa tradition de diplomatie préventive et multilatérale, l'Union européenne devrait être une puissance normative et constructive qui encourage une gouvernance inclusive en misant sur la participation des économies émergentes au sein des institutions multilatérales.

1.11. L'Union européenne, qui est née pour consolider la paix en Europe, doit avoir pour objectif essentiel, dans sa stratégie globale, de maintenir et de promouvoir la paix. À cette fin, les politiques de sécurité et de défense, l'action diplomatique et le rôle de la société civile constituent des éléments fondamentaux.

1.12. S'agissant de la crise des réfugiés, il est essentiel, aux yeux du CESE, que l'Union européenne se dote d'une politique commune d'accueil des réfugiés, d'asile et d'immigration, mise en œuvre par une institution commune et qui garantirait ainsi que ses États membres assument leurs responsabilités de manière collective, proportionnelle et solidaire.

1.13. De l'avis du CESE, il conviendrait d'apporter des changements au système d'octroi des fonds européens au développement afin de les rendre plus flexibles, plus polyvalents et mieux adaptés aux situations concrètes.

1.14. Au-delà de leurs aspects proprement commerciaux, les méga-accords en cours de négociation ou de ratification acquièrent dans leur ensemble une dimension géopolitique indéniable. Traiter l'impact géopolitique de ce type d'accord, renforcer les relations multilatérales et éviter les tensions entre des blocs commerciaux doivent constituer les axes essentiels de la future stratégie globale de l'Union européenne. Dans la mesure où ces accords touchent aux modes de vie, il est également impératif, de l'avis du CESE, de répondre aux demandes et aux préoccupations de la société civile, et des citoyens en général, à leur sujet.

1.15. Le CESE considère qu'il est primordial pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne de renforcer la société civile, son action et ses liens en parallèle avec l'action diplomatique. En conséquence, le CESE préconise que la PESC mentionne, de manière expresse, ce renforcement parmi ses objectifs prioritaires.

1.16. Nous estimons que le CESE, en tant qu'organe consultatif des institutions européennes et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile organisée des États membres, est dans les meilleures conditions pour être un partenaire essentiel des institutions de l'Union européenne associées à la PESC, en particulier le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne.

1.17. À cet effet, le CESE propose d'examiner conjointement les priorités en question et la manière de formaliser une coopération entre le SEAE et le CESE.

1.18. Le CESE se propose d'assister le SEAE dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur la participation actuelle de la société civile dans le domaine de la politique étrangère européenne.

1.19. Nous proposons l'organisation au CESE d'une audition annuelle sur la PESC, en présence du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (le «haut représentant») et avec la participation des principales organisations européennes de la société civile.

2. **Un nouveau contexte pour l'action extérieure de l'Union européenne**

2.1. Le CESE signale qu'il est nécessaire de mettre en place une stratégie qui intègre tous les instruments de l'action extérieure de l'Union européenne, y compris ceux qui concernent la sécurité et la défense, dans un cadre général cohérent et actualisé. En conséquence, il est nécessaire de procéder à des changements qui concerneront les objectifs, les priorités, les domaines d'intérêt et les outils de cette action européenne extérieure, en adoptant une démarche globale qui permette de dépasser les approches partielles et les résistances des États, ainsi que d'y insuffler plus de coordination et de souplesse ([1]) ([2]).

2.2. Malgré les grandes avancées sociales qui ont été enregistrées sur plusieurs des aspects repris dans les objectifs du millénaire pour le développement, d'autres phénomènes, tels que la perte d'influence de l'Occident, le renforcement des nouvelles puissances émergentes, l'incidence croissante des technologies de l'information, les tendances démographiques et le creusement des inégalités, font entrevoir un environnement géopolitique mondial qui sera plus complexe et dans lequel un modèle fondé sur les normes et valeurs caractéristiques des sociétés ouvertes sera confronté à davantage de résistances. Cette évolution peut être observée dans certaines institutions multilatérales qui ne se sont pas adaptées à un nouveau monde multipolaires. En conséquence, les normes internationales s'érodent tandis que la portée de la géopolitique connaît un redimensionnement. Les intervenants, y compris les acteurs non étatiques et les entreprises multinationales, deviennent plus nombreux et les technologies disruptives prennent leur essor, de sorte qu'il devient d'autant plus difficile de définir des priorités stratégiques et de gérer des environnements complexes.

2.3. Les défis les plus immédiats auxquels est confrontée l'Union européenne sont: gérer les flux migratoires, sécuriser le continent contre la menace terroriste et décourager les éventuelles agressions militaires et cyberattaques contre les États membres de l'Union européenne. Les autres grands défis, menaces et périls ont aujourd'hui pour l'essentiel une dimension mondiale: changement climatique, crises financières, évasion fiscale, corruption, crime organisé, pandémies, situations d'urgence humanitaire, etc. Pour chacun d'entre eux, l'Union européenne a vocation à jouer un rôle. La PESC doit devenir un instrument efficace — bien plus qu'elle ne l'est actuellement — pour défendre les intérêts de l'Union et des États membres, ce qui est essentiel pour que ces derniers s'engagent dans une plus large mesure dans la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Comme l'a indiqué la haute représentante et vice-présidente de la Commission: «Nous avons besoin d'une stratégie pour protéger activement nos intérêts, en gardant à l'esprit que la promotion de nos valeurs fait partie intégrante de nos intérêts.»

([1]) Voir l'avis du CESE intitulé «La dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (JO C 128 du 18.5.2010, p. 41).
([2]) Voir l'avis du CESE intitulé «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'Union européenne et le rôle de la société civile» (JO C 24 du 28.1.2012, p. 56).

2.4. Les changements structurels les plus importants qui se sont produits depuis l'adoption de la stratégie de 2003 sont au nombre de deux.

2.4.1. Le premier changement est que nous sommes confrontés actuellement à des crises dont les caractéristiques principales sont la désintégration du tissu social, l'interdépendance, l'affaiblissement des institutions et la généralisation des inégalités. Aujourd'hui, la mondialisation est synonyme de proximité, de visibilité et de densité sociale. L'inégalité est devenue un paramètre de portée mondiale. Le caractère marqué de ces disparités sociales est à l'origine des déplacements massifs de population. Ce monde de plus en plus unifié et extrêmement inégal est source d'instabilité et d'insécurité. Nous sommes entrés dans l'ère des conflits liés à l'exclusion sociale, conflits pour lesquels une intervention militaire est clairement insuffisante. C'est une question sociale de portée mondiale qu'il est nécessaire d'analyser et de résoudre, comme cela a été fait aux XIX^{e} et XX^{e} siècles dans les États nations européens, et comme l'a fait au niveau international la déclaration pionnière de Philadelphie de 1944. Pour ce faire, des politiques de réglementation, de solidarité et de coopération seront nécessaires.

2.4.2. Le second changement est que la concurrence géopolitique est devenue plus prégnante, et cela pas uniquement dans le voisinage européen. Notre position géographique conditionne notre situation. Les conflits en Ukraine, en Syrie, en Iraq, en Libye et au Sahel, par exemple, nous touchent directement sur le plan commercial, ainsi que sous l'angle du terrorisme djihadiste, de l'approvisionnement en énergie ou des mouvements de réfugiés ou de migrants. Cette situation a des répercussions sur le modèle stratégique européen, fondé sur la coopération et la conditionnalité positive.

2.4.3. Il reste vrai, comme l'affirme la stratégie actuellement en vigueur, que «[l]a meilleure protection qui soit pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés». Cette stratégie a cependant révélé certaines lacunes: 1) de manière générale, elle n'a pas produit les résultats attendus, sauf dans quelques cas liés en particulier aux processus d'adhésion à l'Union européenne; 2) il existe d'autres visions fondées sur des lectures particulières de la religion, comme celle de l'«État islamique» autoproclamé, ou sur un certain type de nationalisme autoritaire, comme en Russie et en Chine (des grandes puissances exerçant une influence directe dans le voisinage élargi de l'Union européenne), qui ont une conception de la géopolitique basée sur les zones d'influence; 3) fréquemment, il n'a pas été tenu compte de la diversité des pays avec lesquels l'Union européenne s'est efforcée d'établir des associations; 4) les politiques concrètement mises en œuvre par l'Union européenne ont souvent présenté des incohérences par rapport au discours qu'elle tenait; 5) on n'a pas suffisamment tenu compte du fait que la démocratie et l'État de droit ne peuvent être implantés à partir de l'extérieur, mais doivent émerger de l'intérieur.

2.5. Dans le cadre de la défense de ses principes et de ses valeurs universelles, l'Union européenne est appelée à mettre en adéquation sa stratégie avec ceux-ci afin qu'ils soient mis en œuvre de manière plus efficace, en ayant recours à ce que le SEAE appelle l'«idéalisme pragmatique».

3. **La politique étrangère commence à l'intérieur**

3.1. Tout le monde s'accorde à considérer que la politique étrangère est un prolongement de la politique interne. C'est pourquoi, pour être efficaces, il est important qu'elles poursuivent les mêmes objectifs, qu'elles soient intégrées et coordonnées et que leurs aspects généraux et communs ne soient pas disparates. De l'avis du CESE, c'est au sein même de l'Union européenne que doivent être construits les deux piliers essentiels de sa stratégie globale en matière de politique étrangère.

3.1.1. Le premier d'entre eux est l'élément fondamental de l'attraction qu'exerce l'Union européenne dans le monde de par son mode de vie, basé sur la liberté et les droits de l'homme, ainsi que sur la cohésion sociale de l'ensemble de la population. Il ne semble pas réaliste d'envisager une politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne qui serait plus structurée, mieux partagée et plus efficace sans inverser la tendance au creusement des inégalités économiques et sociales entre ses membres, à l'affaiblissement de son modèle social, aux manifestations d'un manque de solidarité et de confiance, au repli sur les frontières nationales, à l'accentuation des difficultés pour adopter des décisions communes, à la désaffection grandissante des citoyens ou à la montée des mouvements populistes, xénophobes et europhobes. Accroître l'intégration politique européenne, probablement par le recours aux coopérations renforcées prévues par les traités, est indispensable pour viser la souveraineté dans un monde globalisé, pour prendre des décisions qui relancent l'enthousiasme pour le projet européen, pour un contrat social rénové ainsi que pour mieux faire coïncider la prise de décision et la démocratie.

3.1.2. Le second pilier fait référence à une plus grande intégration européenne et à l'établissement de politiques et d'instruments d'action communs, dans des domaines comme les flux migratoires, l'approvisionnement énergétique, le changement climatique, le terrorisme international, la sécurité alimentaire, la politique commerciale, la lutte contre le crime organisé, un plan européen d'investissement et de création d'emploi efficace, la dimension sociale européenne ou l'achèvement du marché intérieur. Les citoyens européens ne se détourneront de leur désaffection actuelle, ne se sentiront européens et ne s'engageront avec l'Union que si celle-ci change de cap et se positionne comme celle qui veillera sur leur sécurité, leur liberté et leur prospérité — et défendra l'égalité — en Europe et dans le monde.

3.2. De l'avis du CESE, l'achèvement du marché unique européen, c'est-à-dire la politique industrielle, le système financier, la politique des télécommunications et des transports, des technologies numériques, les industries de défense, constitue une priorité pour l'Union européenne. La politique étrangère doit également traiter un nombre croissant de préoccupations liées aux autres politiques de l'Union européenne, y compris dans les domaines social, environnemental, énergétique, numérique, économique, industriel et des transports. De même, il y a lieu de définir une vision à long terme pour l'Union européenne, dans laquelle la dimension économique de la politique étrangère est un pilier central de la promotion du commerce et des investissements. En outre, il est très urgent d'avoir une politique énergétique commune et une de la migration et de l'asile également commune.

3.3. Face à la nouvelle configuration géostratégique mondiale, l'Union européenne n'a pas d'autre choix que de développer ses capacités dans le domaine de la sécurité et de la défense. Cela requiert inévitablement une politique étrangère plus intégrée — les États membres sont de moins en moins aptes à agir seuls au niveau international et une action commune profiterait à tous — et suppose d'accorder une place plus importante à la politique européenne de défense, et cela en adoptant une conception de la sécurité et de la défense d'une bien plus grande envergure, bien plus large que le simple recours à la force, tout en affirmant qu'une politique de défense est destinée à être utilisée de manière préventive, qu'elle a aussi une fonction dissuasive, mais qu'elle peut également constituer un instrument de dernier recours, lorsqu'il devient impossible de défendre autrement les intérêts vitaux et d'assumer la responsabilité de se protéger. Tout cela requiert une plus grande et une meilleure utilisation des ressources. Bien qu'elle ait 28 structures militaires différentes, l'Union européenne dépense l'équivalent de 40 % du budget que les États-Unis d'Amérique consacrent à leur défense nationale. Il convient d'ajouter à cela, notamment, de nombreux chevauchements et un faible développement de l'industrie de la défense. Remédier à cette situation suppose une enveloppe financière plus importante ainsi que des instruments communs de planification et de contrôle. Les gouvernements et les citoyens de l'Union européenne doivent prendre conscience du fait que la sécurité, la prospérité et la liberté sont indissociables. Une plus grande autonomie stratégique de l'Union en matière de défense ne doit toutefois être ni incompatible ni opposée à la relation transatlantique, et doit coopérer avec les alliances et les organismes dont la plupart des États membres de l'Union européenne font partie, en particulier l'OTAN, qui reste le fondement de sa défense collective.

3.4. La politique européenne de défense devrait s'articuler autour de deux axes fondamentaux: 1) la géopolitique actuelle oblige l'Union européenne, pour assurer la sécurité en dehors de ses frontières, à se concentrer sur son voisinage élargi et sur le soutien aux droits de l'homme, et à contribuer au développement des pays voisins; 2) la contribution au libre accès aux biens publics mondiaux et à un ordre international basé sur des règles.

3.5. L'industrie doit jouer un rôle important pour assurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Sa compétitivité est une valeur qui va bien au-delà des intérêts du secteur privé. Il est nécessaire de surmonter sa fragmentation; la réussite de ce processus est fortement liée au recours à certains outils clés, tels que la mise en œuvre de projets de collaboration, l'allocation des fonds adéquats pour la prochaine action préparatoire ([3]) et la création d'une ligne budgétaire spécifique dans le prochain cadre financier pluriannuel.

3.6. L'idée selon laquelle la stabilité de notre voisinage réel — nos voisins et les voisins de nos voisins — est indispensable à notre propre stabilité peut s'appliquer de manière très directe à la menace terroriste provenant de l'«État islamique» autoproclamé. Cela signifie, par exemple, que la recherche d'une solution politique à la guerre en Syrie est une responsabilité qui concerne directement l'Union européenne, car elle suppose d'agir sur l'une des causes du problème. Cela suppose également une amélioration des tâches de coordination en matière de lutte antiterroriste et de renseignement. L'accroissement des échanges d'informations entre les États membres doit être un impératif, et notamment la création d'un service européen de renseignement. En outre, il y a lieu d'élaborer une stratégie antiterroriste mondiale qui analyse les causes du terrorisme, évite toute confrontation entre les différentes conceptions religieuses et promeuve au contraire la coopération entre les communautés de croyances différentes dans la lutte contre le fanatisme terroriste. Le soutien au monde arabo-islamique (le plus touché par les attaques du soi-disant «État islamique») revêt une importance particulière si l'on veut qu'il se dresse contre cette menace en son sein. De même, il y a lieu d'agir sur la vente et le trafic d'armes ou sur les sources de financement, dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre le terrorisme. Les relations qu'entretient la société civile avec notre voisinage élargi peuvent jouer un rôle positif à cet égard.

([3]) La Commission européenne, en partenariat avec l'Agence européenne de défense, prépare une action préparatoire pour la recherche liée à la PESC pour la période 2017-2019.

3.7. Il conviendrait d'accroître la flexibilité de l'action extérieure. Une flexibilité accrue ne doit pas conduire à une fragmentation, mais doit se concrétiser en tirant pleinement parti des instruments prévus par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il y a donc lieu de faire une plus grande place à l'abstention constructive des États membres au sein du Conseil dans les domaines relevant de la PESC et de la PSDC. Dans ce contexte, le CESE renvoie encore une fois, en ce qui concerne le renforcement de la sécurité internationale, à la nécessité de préserver certaines valeurs en matière de politique étrangère, notamment le respect de la charte des Nations unies. Toutefois, dans le cas où aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée dans le cadre des instruments existants, il conviendrait de créer des groupes ad hoc au sein desquels le haut représentant ou, à défaut, d'autres organes des institutions européennes doivent être présents, de manière que le principe d'unanimité ne paralyse pas les capacités de l'Union en matière de politique étrangère. Le réseau de diplomatie écologique, qui avait été initialement institué afin de promouvoir l'intégration des objectifs environnementaux dans les relations extérieures de l'Union européenne et a joué un rôle important de mobilisation et de coordination pour les actions diplomatiques de l'Union européenne en vue de la COP 21, peut servir de modèle à d'autres réseaux.

3.8. L'Union européenne ne doit pas attendre la prochaine crise pour se doter de ressources supplémentaires dans le domaine de la politique étrangère. Ces ressources doivent être proportionnées aux objectifs, sans subir de grosses fluctuations en fonction de la conjoncture. Il faudra, par une planification adéquate, recenser quels sont les champs d'action pour lesquels l'Union souffre de sous-financement. Cette approche permettrait d'éviter l'attitude réactive qui a caractérisé l'action de l'Union européenne au cours des dernières années face à différentes crises. Elle doit augmenter son budget destiné à l'action extérieure, en particulier dans les domaines de l'humanitaire, de la migration, du développement, de l'éducation, de la lutte contre le terrorisme, de la diplomatie, ainsi que du renforcement de la société civile organisée.

4. **Repenser le rôle de l'Union européenne dans le monde**

4.1. Le CESE est d'avis que la nouvelle stratégie impose de revoir l'analyse que l'Union européenne a faite du contexte mondial et du rôle qu'elle entend y jouer à l'avenir. Il est vital de développer de nouvelles visions basées sur une participation active à l'avènement de l'égalité entre les citoyens sous l'angle de la sécurité, de la liberté et de la prospérité, et il importe de souligner les atouts dont dispose l'Union. Parmi ceux-ci, on peut citer le plus grand marché intérieur du monde, une politique commerciale active, la politique de coopération et d'aide humanitaire la mieux dotée du monde, un mode de vie basé sur le respect de l'État de droit et des principes démocratiques, un modèle social qui s'appuie sur la cohésion économique et sociale, la défense d'un modèle de développement durable fondé sur la lutte contre les inégalités et la protection de l'environnement, et assorti de solides objectifs en matière de politique climatique.

4.2. Historiquement, le manque de cohésion interne et de volonté politique de l'Union européenne a restreint le rôle qu'elle joue dans le monde. Elle aspire non pas à être une superpuissance, mais à projeter son pouvoir avec davantage d'efficacité. Aussi convient-il qu'elle se concentre sur les domaines où son action produit une valeur ajoutée et dans lesquels elle peut avoir un impact plus important, en particulier dans son environnement et au sein d'institutions internationales telles que les Nations unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou le G20, dans lesquelles la coordination entre les États membres est limitée, ce qui réduit sa capacité d'influence. Le CESE se félicite à cet égard de la proposition de la Commission d'octobre 2015 en faveur d'une représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI et d'autres organismes internationaux.

4.3. L'Union européenne doit poursuivre sa traditionnelle diplomatie préventive et multilatérale, par laquelle elle aspire à être une puissance exerçant une action normative et constructive. L'un des traits caractéristiques qui forgent l'identité de l'Union dans le concert international est qu'elle défend un ordre mondial ouvert fondé sur des règles. En tant que grande puissance commerciale, l'Union européenne tire profit d'un monde interconnecté, que ce soit dans les domaines de l'énergie, de la finance, du cyberespace ou des liaisons maritimes — son commerce extérieur s'effectue à raison de 90 % par mer. La sûreté nucléaire et la sécurité énergétique doivent rester au centre des préoccupations.

4.4. Elle se doit également de poursuivre sa coopération avec les diverses filières d'intégration régionale, qu'il s'agisse de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ou du Mercosur.

4.5. L'Union européenne doit renforcer une gouvernance démocratique et inclusive en favorisant la participation des économies émergentes aux institutions multilatérales, afin d'alléger pacifiquement les tensions et de contrer l'émergence de mécanismes de gouvernance alternatifs ou hostiles à ceux qui existent aujourd'hui.

4.6. L'Union européenne doit défendre ses valeurs et principes, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme, la lutte contre la peine de mort et la violence à l'encontre des femmes et des filles ainsi que la protection des droits des personnes ayant des identités sexuelles distinctes (LGBTI). L'Union doit ainsi fonder sa politique étrangère et de sécurité sur le modèle social qui la caractérise et qui constitue le fondement de sa sécurité, de sa liberté et de sa prospérité.

5. **Un engagement renforcé dans le voisinage élargi**

5.1. La stratégie globale en cours d'élaboration devrait clairement refléter l'importance des voisins orientaux et méridionaux de l'Europe pour la sécurité et la prospérité de celle-ci. Elle devrait conférer à l'Union européenne une influence et un impact accrus sur les principales évolutions s'agissant de la prise en compte et de la régulation des flux de migrants et des réfugiés. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable et le renforcement des organisations de la société civile ([4]) ([5]).

5.2. Le voisinage élargi ou stratégique — allant du Sahel et du Golfe persique à l'Arctique, en passant par l'Asie centrale — constitue l'espace le plus important non seulement pour l'action extérieure de l'Europe, mais aussi sur le plan interne pour les États membres. Actuellement, cet espace subit un délabrement social et institutionnel qui résulte de toute une série de facteurs, comme les conflits armés, les déplacements forcés de populations, le terrorisme international, l'effondrement des structures de l'État, la corruption, le crime organisé, le retour à l'autoritarisme de pays comme la Turquie ou les actes d'affirmation de puissance, comme dans le cas de la Russie, de guerre hybride et d'agression militaire. Cet état de fait entraîne de profonds défis structurels qui s'inscrivent sur le long terme et ont de fortes répercussions pour l'Union.

5.3. Face à cette réalité décourageante, l'Union européenne doit assumer une responsabilité accrue pour améliorer la situation économique, sociale et sécuritaire qui règne dans son voisinage. Il convient qu'elle ne renonce pas à défendre la démocratie, l'État de droit et les droits humains et sociaux fondamentaux dans son voisinage, y compris la liberté d'association et le droit à la négociation collective. À cet égard, il est capital d'épauler la société civile locale, partenaires sociaux compris, ainsi que de préserver leur indépendance.

5.4. Le CESE se félicite que la politique européenne de voisinage fasse l'objet d'un réexamen et que l'on constate l'existence d'un lien entre l'instabilité, la pauvreté, les inégalités et le manque de perspectives, qui sont susceptibles d'aggraver la vulnérabilité et la radicalisation. Sur ce point, l'action extérieure peut créer des synergies dans lesquelles se conjuguent sécurité, développement et commerce. Pour parvenir à cet objectif, il est essentiel d'en finir avec les atteintes portées au droit d'association et de libre organisation des chefs d'entreprise, des travailleurs ou des organisations du troisième secteur. Il importe également de promouvoir des outils d'alerte précoce destinés à prévenir les éventuelles crises futures.

5.5. Le CESE plaide pour que l'on observe une démarche stricte mais non restrictive en ce qui concerne la prolongation et la libéralisation des visas, qui doivent toujours être subordonnées à des réformes contrôlables.

5.6. Pour le CESE, le continent africain, qui est étroitement lié à ce voisinage, devrait être le deuxième espace géographique prioritaire de la politique étrangère de l'Union européenne, non seulement parce qu'une grande partie des défis y trouve leur origine, mais aussi en raison des possibilités d'alliances qui peuvent contribuer au développement économique et à la gouvernance mondiale ([6]). Le programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'accord de Paris sur le climat ouvrent des possibilités manifestes pour créer ou renforcer des partenariats avec l'Afrique.

([4]) REX/458 — Avis du CESE intitulé «Réexamen de la politique européenne de voisinage», adopté le 25 mai 2016 (non encore paru au Journal officiel).)

([5]) Avis du CESE intitulé «La stratégie d'élargissement de l'Union européenne» (JO C 133 du 14.4.2016, p. 31).

([6]) REX/455 — Avis du CESE intitulé «L'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays ACP», adopté le 25 mai 2016 (non encore paru au Journal officiel).

5.7. D'un point de vue géopolitique, la stabilité de notre voisinage élargi suppose également que nous nous occupions des grandes puissances qui ont une incidence sur elle, en particulier la Russie et la Chine. La nouvelle assurance affichée par la Russie et la politique chinoise «Une ceinture, une route» (UCUR — investissements massifs dans les infrastructures de connectivité) rendent plus que jamais nécessaire pour l'Union européenne de parler d'une seule voix face à ces deux puissances, et non de faire entendre 28 voix différentes.

5.8. S'agissant de la crise des réfugiés, il est essentiel, aux yeux du CESE, que l'Union européenne se dote d'une politique commune d'asile et d'accueil des réfugiés, mise en œuvre par une institution européenne, ce qui garantirait que ses États membres assument leurs responsabilités de manière collective, proportionnelle et solidaire. Le renforcement des voies de migration régulière est lui aussi essentiel à la fois pour répondre aux demandes d'emploi et de protection, mais aussi en raison de la nécessité de flux migratoires dans l'Union européenne du fait de son déclin démographique, ainsi que pour prévenir la traite des êtres humains. Il est tout aussi indispensable de veiller au respect de la légalité internationale et de l'Union européenne, à une réponse commune à la crise humanitaire qui affecte les personnes qui sont déjà sur le territoire de l'Union, à l'augmentation des ressources destinées à la protection des frontières communes et aux opérations de sauvetage et de secours en mer, ainsi qu'à la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, comme l'a proposé la Commission européenne.

6. **Dynamiser la politique de développement de l'Union européenne**

6.1. L'Union européenne doit harmoniser ses politiques internes et externes avec les objectifs du programme pour le développement durable à l'horizon de 2030. Dans sa politique de développement, l'Union européenne devrait tout particulièrement mettre l'accent sur le programme d'action d'Addis-Abeba. L'accord sur le changement climatique conclu à Paris a montré que le monde est en train de s'orienter inexorablement vers une économie verte, un processus dans lequel l'Union européenne joue un rôle de pionnière.

6.2. Le CESE accueille favorablement les mesures destinées à redéployer l'aide publique au développement pour l'orienter vers les pays les moins avancés, le financement apporté au «new deal pour les États fragiles», l'évaluation stratégique de l'aide pour l'égalité entre les hommes et les femmes, l'augmentation des ressources affectées à la protection de la biodiversité et, enfin, les engagements de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la lutte contre le changement climatique, ainsi que l'engagement d'octroyer aux pays en développement un soutien financier d'un montant de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, qui a été souscrit dans l'accord de Paris.

6.3. La dimension économique de la politique étrangère et de sécurité européenne devrait être renforcée et ne pas se limiter au domaine commercial. Il est nécessaire de soutenir également la formation, l'innovation et l'entrepreneuriat, car la stabilisation de nos voisins passe par leur développement économique et social. Des pays comme la Tunisie, le Liban ou la Jordanie, entre autres, devraient bénéficier d'un plan de développement qui leur permette de renforcer leur économie. De nombreuses perspectives, profitables à l'une et à l'autre partie, existent s'agissant d'aider des pays tiers à réaliser leur transition vers une économie à faibles émissions de carbone, notamment grâce à des transferts de technologie et à une coopération efficaces.

6.4. Le CESE relève que le changement climatique est un facteur de migrations, lesquelles résultent de la fragilité de certains États, de l'insécurité et de la raréfaction des ressources. L'Union européenne se doit de soutenir les pays en développement, en particulier les plus vulnérables, et de les aider à passer directement à des économies à faibles émissions de carbone et à renforcer leur capacité de résilience face aux changements climatiques.

6.5. Le CESE souligne qu'en dépit des restrictions budgétaires opérées actuellement dans beaucoup d'États membres, il convient que l'objectif de consacrer au moins 0,7 % du revenu national brut aux dépenses d'aide publique en faveur du développement revête un caractère prioritaire. Il est également nécessaire de renforcer la cohérence des politiques de développement et d'encourager la coordination entre les États membres et les institutions de l'Union européenne ([7]).

6.6. S'agissant de financer les objectifs de développement durable, il est indispensable de s'assurer de la participation de toutes les catégories d'intervenants, dont la société civile et les institutions financières pour le développement. Il convient aussi d'inclure dans une plus large mesure les partenaires sociaux dans la gestion de projets ([8]).

([7]) Voir l'avis du CESE intitulé «La politique de développement de l'Union européenne — Le consensus européen» (JO C 24 du 31.1.2006, p. 79).

([8]) Voir l'avis du CESE intitulé «Financement du développement — La position de la société civile» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

6.7. De l'avis du CESE, il conviendrait d'apporter des changements au système d'octroi des fonds européens au développement afin de les rendre plus flexibles, plus polyvalents et mieux adaptés aux situations concrètes. Le CESE considère qu'il s'impose d'instaurer notamment des mécanismes tels que des accords-cadres, des subventions de fonctionnement, des subventions en cascade, des conventions pluriannuelles, des fonds pour situations d'urgence ou la mise en œuvre de la «boîte à outils» qui a été définie dans le cadre du dialogue structuré ([9]).

7. **Le nouveau contexte du commerce et de l'investissement**

7.1. Le CESE soutient le libre-échange, l'un des fondements même de l'Union européenne. Il relève, dans le même temps, la nécessité de prendre en compte les asymétries entre les parties aux négociations, ainsi que le respect des droits fondamentaux des travailleurs et des normes environnementales. En outre, il continue de soutenir l'approche multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce en matière de réglementation commerciale. Le CESE est d'avis que la participation, consultative et effective, des organisations les plus représentatives de la société civile organisée à l'élaboration du corps du texte des accords doit être profondément repensée ([10]).

7.2. Les méga-accords, comme le PTP, l'AECG, le PTCI, les accords de libre-échange avec le Japon et l'Inde ou le PEGR, sont en passe d'acquérir, au-delà de leurs aspects purement commerciaux, une dimension géopolitique indéniable. Ils suscitent un intérêt croissant de la part de la société civile, en ce qu'ils touchent aux règles et aux normes qui ont d'importantes répercussions sur leurs modes de vie. Cela est particulièrement pertinent eu égard à l'incidence des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États et des comités de coopération législative sur la prise de décisions démocratiques.

7.3. Le défi auquel l'Union européenne est confrontée dans ce domaine est que, tout en ouvrant des perspectives économiques et géostratégiques, ces accords imposent de garantir les normes et standards européens, les services publics et la préservation des domaines essentiels de la régulation politique tels que les normes en matière de protection de la santé, de conditions de travail et d'environnement ([11]). L'avis du CESE, comme celui de la société civile, est favorable à ce que la protection des investisseurs soit assurée par les tribunaux ordinaires ou, à défaut, par une juridiction internationale indépendante créée par les Nations unies. Il préconise également une participation effective de la société civile organisée aux accords, s'inscrivant dans une politique de transparence de l'information, en temps réel, aussi bien au niveau des négociations que des décisions touchant la société civile ([12]).

8. **Le renforcement de la société civile dans son rôle d'acteur essentiel de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne**

8.1. De l'avis du CESE, la société civile organisée est l'un des éléments constitutifs de la démocratie. Une société civile jouissant de libertés et de droits, disposant de partenaires sociaux forts, participant de manière effective aux décisions et bénéficiant de la reconnaissance des institutions est indispensable pour accéder à la démocratie et la consolider, éviter des dérives autoritaires, favoriser le développement économique et la construction de la paix, renforcer la cohésion sociale, lutter pour l'égalité sous ses différentes formes, promouvoir et rendre possible un modèle de développement durable et accroître le caractère démocratique des institutions. Elle est essentielle également pour créer des liens plus étroits avec les sociétés civiles d'autres pays et régions du monde, grâce à une action parallèle aux démarches diplomatiques, qui est fondamentale pour rapprocher les histoires, les cultures, les convictions et les objectifs généraux.

8.2. En conséquence, le CESE préconise que la PESC mentionne, de manière expresse, ce renforcement parmi ses objectifs prioritaires. Il convient pour ce renforcement d'utiliser divers instruments, tels que: les fonds destinés à la coopération et au développement des droits humains; l'action et les demandes diplomatiques; une participation réelle et effective de la société civile qui doit être consultée et pas seulement écoutée dans le cadre des accords commerciaux et d'association, dont elle doit être une partie intégrante en disposant d'attributions qui couvrent l'ensemble des matières qu'ils englobent; le renforcement de la politique destinée à s'assurer que les entreprises européennes présentes dans d'autres pays ou régions du monde respectent les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et mettent en œuvre les politiques de responsabilité sociale des entreprises que défend l'Union européenne.

([9]) Voir l'avis du CESE intitulé «La participation de la société civile aux politiques de développement et de coopération au développement mises en œuvre par l'Union européenne» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 28).

([10]) Lettre du président Malosse à la commissaire Malmström du 18 juin 2015 transmettant l'évaluation et les recommandations concernant les groupes consultatifs dans le cadre des accords d'association.

([11]) Avis du CESE intitulé «Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable» (voir page 123 du présent Journal officiel).

([12]) Voir l'avis du CESE intitulé «La protection des investisseurs et le règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de commerce et d'investissement de l'Union européenne avec des pays tiers» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

8.3. À cette fin, le CESE estime nécessaire que la PESC associe la société civile organisée européenne à la définition et à la mise en œuvre de ses objectifs et priorités. Le CESE propose que le rôle de la société civile soit amélioré:

— en renforçant les capacités de la société civile dans le voisinage européen de manière à soutenir les processus de stabilisation et de démocratisation,

— en améliorant l'identification des partenaires selon des critères compatibles avec le modèle social européen, allant de pair en pratique avec une reconnaissance des interlocuteurs sociaux sur un pied d'égalité,

— en encourageant les instances de participation de la société civile, telles que les CES,

— en palliant le déficit de dialogue civil et social,

— en favorisant le développement d'organisations sectorielles de portée régionale, comme cela est déjà le cas dans des domaines tels que l'économie sociale, les organisations patronales et syndicales, les organisations agricoles, la promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes, les droits de l'homme, etc.,

— en soumettant l'action extérieure de l'Union européenne à un meilleur contrôle et suivi par la société civile européenne,

— en rendant plus effective la participation de la société civile dans les accords commerciaux, d'association et de partenariat,

— en soutenant la création d'un contexte favorable à la participation des organisations de la société civile de pays tiers aux politiques de développement de l'Union, et

— en l'associant à la politique d'asile et d'accueil des réfugiés pour les volets «intégration» et «lutte contre les résistances xénophobes»,

— en articulant la participation des différentes composantes de la société civile (employeurs, syndicats, organisations socio-économiques du troisième secteur, organisations non gouvernementales) d'une manière plus structurée et moins sous la forme d'assemblée.

9. **Le rôle du CESE**

9.1. Nous estimons que le CESE, en tant qu'organe consultatif des institutions européennes et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile organisée des États membres, est dans les meilleures conditions pour être un partenaire essentiel du SEAE et de la Commission européenne afin de renforcer et de continuer à développer la stratégie de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que son efficacité. Cette affirmation s'appuie sur sa composition tripartite, sa vision globale, sa riche expérience et ses relations avec la société civile d'autres parties du monde, basées pour l'essentiel sur les mandats reçus dans le cadre d'accords internationaux de différents types signés par l'Union européenne: accords d'association, partenariats stratégiques, accords de libre-échange, accords avec les pays candidats à l'adhésion ([13]).

9.1.1. Nous proposons l'organisation au CESE d'une audition annuelle sur la politique étrangère et de sécurité, en présence du haut représentant et avec la participation des principales organisations européennes de la société civile.

9.2. Le CESE estime qu'il serait très utile de mettre en place une relation stratégique avec le SEAE, fondée sur la conviction, partagée par les deux parties, de l'importance de la société civile dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne, notamment pour la réalisation de certains objectifs prioritaires. À cet effet, le CESE propose d'examiner conjointement les priorités en question et la manière de formaliser la coopération entre le SEAE et le CESE.

9.3. Le CESE se propose d'assister le SEAE dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur la participation actuelle de la société civile dans le domaine de la politique étrangère européenne.

9.4. Dans le domaine de la PESC, le CESE renforcera sa collaboration avec des organisations des Nations unies telles que l'OIT ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

([13]) Le CESE compte actuellement 23 structures internationales et organes de suivi de questions internationales.