

Groupe de travail VII

Document de travail n° 20

Groupe de travail VII "Action extérieure"

Objet: « Les Relations extérieures de l'union européenne »
 - Texte de M. Louis Michel

Les membres du Groupe de travail VII trouveront ci-joint un projet de texte élaboré par M. Louis Michel, membre de la Convention.

Contribution de Louis Michel aux Travaux du groupe sur l'Action extérieure :

LES RELATIONS EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE

1. Introduction

L'affirmation de l'identité de l'Union comme projet politique n'est pas seulement liée à l'organisation interne d'un espace commun. Elle dépend aussi de sa capacité à se projeter sur la scène internationale et à assumer des responsabilités à la hauteur de ses ambitions.

2. Missions et objectifs de l'Union en matière de relations extérieures

L'Union européenne a pour missions de

- défendre et promouvoir les valeurs et les droits fondamentaux sur lesquels elle repose ainsi que son modèle de société dans un environnement international en mutation rapide;
- promouvoir le développement durable dans ses différentes composantes (croissance économique, progrès social, protection de l'environnement), l'amélioration et l'équité des relations économiques internationales (« humaniser la globalisation »);
- maintenir la paix en prônant le dialogue politique et, si nécessaire en cas de crise ouverte, la rétablir ;
- renforcer la sécurité de l'Union européenne dans le respect des principes de la Charte des Nations Unies.

Ces diverses missions peuvent être traduites en des objectifs plus précis :

- favoriser le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement par :
- le développement du commerce international et des relations financières sur des bases plus équilibrées
- la lutte contre la pauvreté
- la coopération au développement et en particulier celle des économies moins avancées (fixation de l'objectif de 0,7 %)
- la prévention et la lutte contre la dégradation de l'environnement
- contribuer à la stabilité et la paix par :
- la promotion du développement de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et de la démocratie
- la prévention et la lutte contre la criminalité internationale
- l'encouragement et le soutien du dialogue politique
- la prévention des conflits locaux ou régionaux
- contribuer à la gestion des crises internationales par :

- l'apport d'une aide humanitaire
- la mise à disposition de moyens y compris des forces d'interposition, pour maintenir la paix
- la participation à des opérations de rétablissement de la paix, y compris par des moyens militaires
- renforcer la sécurité de l'Union européenne par :
- la solidarité entre ses membres
- la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armements , notamment des armes de destruction massive

3. Crédibilité et efficacité de l'Union sur la scène internationale

La force de l'Union européenne réside dès à présent dans sa possibilité de mobiliser un ensemble d'instruments (diplomatiques, commerciaux, aide financière, aide humanitaire, coopération au développement, gestion de crises ...) susceptibles d'influencer la conduite des relations internationales et dans sa capacité à en moduler l'usage en fonction des situations et des besoins.

L'Union doit toutefois s'affirmer davantage, aux côtés et en coopération avec les autres acteurs principaux de la scène internationale, comme un des pôles majeurs de la stabilité dans le monde.

Ce rôle dépend pour une grande part du développement d'une politique étrangère et de sécurité crédible qui elle-même dépend d'une politique de sécurité et de défense crédible.

Les relations extérieures de l'Union doivent, dans cette perspective, reposer sur les principes suivants :

- l'expression d'une volonté commune de ses institutions et Etats membres
- la cohérence entre les politiques internes et externes de l'Union
- la disponibilité de moyens adéquats, y compris budgétaires et militaires
- la continuité dans le temps
- la cohésion dans l'expression de la position de l'UE par un message, voire un porte-parole unique ; les Etats membres, dans la mesure où ils gardent une compétence (concurrente), appuyant l'action de l'Union, et s'abstenant de toute action contraire aux intérêts de celle-ci ou pouvant nuire à l'efficacité de son action

Une différence de méthode caractérise toutefois l'action extérieure de l'UE suivant qu'il s'agit d'un prolongement faisant partie intégrante des politiques développées au plan interne de l'Union (questions économiques, monétaires, sociales, environnementales...) pour laquelle la méthode communautaire est de rigueur ou d'une politique de relations internationales (diplomatie, prévention des conflits, gestion de crise et défense) assurée par la mise en commun de moyens nationaux et de moyens communautaires.

4. Les relations extérieures prolongeant les politiques internes de l'Union.

Là où en vertu du Traité, l'UE exerce une compétence au plan interne, les principes de continuité, cohérence et cohésion commandent que la représentation extérieure et l'expression de l'UE sur la scène internationale soient confiées à la Commission ; il s'agit en effet de gérer et défendre les intérêts communs de l'UE, dont la Commission est déjà le garant au plan interne, et/ou de négocier des règles internationales bilatérales ou multilatérales étroitement liées à celles en vigueur ou à introduire au plan interne. La méthode appliquée à l'OMC doit être généralisée.

Ceci concerne :

- les questions où il existe une compétence communautaire telle que l'union douanière et les relations commerciales (avec suppression de restrictions du TUE tel que révisé à Nice), mais aussi les autres matières économiques, monétaires, sociales, environnementales, agricoles, etc ; la coopération policière et judiciaire, dès lors qu'il est proposé que ces questions relèvent également de la compétence et méthode communautaires ;
- les relations bilatérales, bi-régionales ainsi que les enceintes multilatérales, que celles-ci soient restreintes (G8 et OCDE), ou universelles (toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, y compris le FMI et la BIRD).

Si la négociation d'engagements internationaux est à mener, c'est la Commission qui est le représentant de l'UE ; elle négocie dans le cadre d'un mandat arrêté par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et avec le soutien d'un comité de représentants des Etats membres.

Le résultat des négociations ne lie l'Union qu'après approbation par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ou des deux branches de l'autorité législative ou budgétaire (majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du Parlement européen) si l'approbation de l'acte international implique une modification de la législation communautaire ou a des conséquences budgétaires notables pour l'Union.

5. La PESC

La PESC n'est pas le prolongement d'une action interne de l'Union ; elle est basée sur la prise de conscience par les Etats membres que, par rapport aux contingences et évolutions du monde extérieur, l'action commune, résultant de la mise en commun des politiques et des moyens dont ils disposent individuellement et des moyens dont dispose la Communauté européenne, apporte une valeur ajoutée d'efficacité lorsqu'il s'agit de servir des objectifs retenus comme étant d'intérêt commun.

Tant l'adhésion de nouveaux Etats membres que l'évolution des données stratégiques ainsi que le développement de nouveaux défis, comme le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, pèseront sur l'avenir de la PESC en apportant de nouveaux thèmes à la liste des objectifs d'intérêt commun.

Par ailleurs l'élargissement du nombre des acteurs au sein de l'Union constitue un défi pour le fonctionnement même de la PESC. Les soucis d'efficacité et de cohérence s'en trouvent accrus et justifient une réflexion particulière dans le cadre de la préparation d'un traité constitutionnel ; des aménagements apparaissent nécessaires si on veut que l'Union remplisse mieux le rôle de puissance de référence au sein de la communauté internationale que l'opinion publique souhaite lui voir jouer.

5.1. Renforcer la capacité d'initiative, de gestion et de représentation de l'Union.

Deux approches antagonistes paraissent devoir s'affronter au sein de la Convention, l'une prônant la « communautarisation de la PESC », l'autre son renforcement sous la tutelle d'un Président élu du Conseil européen ; il paraît utile de présenter une ligne réaliste qui s'inscrive dans un processus conduisant à l'intégration du HR au sein de la Commission moyennant un statut spécial par rapport au Conseil européen. Dans une phase transitoire, il convient toutefois de :

- respecter les dispositions de l'art 47 TUE garantissant les compétences et les pouvoirs des institutions de la Communauté européenne, et singulièrement de la Commission , notamment en matière de relations extérieures ;
- partant de la constatation que le Haut Représentant a su gagner la confiance des Etats membres et imposer une autorité sur la scène internationale, renforcer sa position comme représentant de l'ensemble des EM agissant en commun dans le cadre de la PESC ;
- assurer la cohérence de l'action extérieure en permettant de combiner tous les instruments nécessaires à l'action extérieure, qu'ils soient communautaires ou intergouvernementaux ;
- simultanément conforter la position et le rôle central du Haut Représentant comme point commun de référence au titre de la PESC et intensifier ses liens avec la Commission,

Droit d'initiative et processus décisionnel

S'agissant de définir des stratégies ou actions communes, l'initiative devrait normalement être assumée par le Haut Représentant et la Commission, autorités les mieux placées pour apprécier et défendre l'intérêt commun en jeu, alors que chaque Etats membres aurait naturellement une approche nationale.

Dans la mesure où un ou plusieurs Etats membres auraient encore le droit de proposer une initiative, un avis du Haut Représentant serait toutefois requis afin de renforcer les chances de succès d'une saisine du Conseil.

Une fois adoptée une stratégie commune, les propositions d'actions communes relatives à la mise en oeuvre et s'inscrivant dans ce cadre devraient émaner des seuls Haut Représentant et Commission.

A ce stade de développement de la PESC, il paraît difficile de proposer que les orientations de base relatives à des stratégies ou actions communes soient adoptées à la majorité qualifiée ; la crédibilité du Haut Représentant dépend en effet largement- sous réserve de la faculté d'abstention constructive- du soutien que lui apporte l'ensemble des Etats membres. En revanche cette même crédibilité requiert que les décisions relatives à la mise en oeuvre d'une stratégie ou action commune décidée à l'unanimité soient elles prises à la majorité qualifiée dans la mesure où la proposition émane du Haut Représentant ou de la Commission en ce qui concerne le champ de compétence spécifique de cette dernière.

Toutefois, s'agissant de décisions impliquant l'utilisation de moyens militaires mis à disposition par un nombre limité d'Etats membres, la majorité qualifiée doit comporter le vote positif de tous ces Etats membres.

Renforcement de l'outil d'analyse, planification et évaluation

Toute initiative de l'Union et la mise en oeuvre de toute action dans le cadre de la PESC nécessite les informations les plus complètes et fiables possibles, des évaluations approfondies ainsi qu'une identification et motivation de l'intérêt commun.

L'outil diplomatique que constitue la cellule de planification et d'analyse, composée de diplomates mis à disposition par les Etats membres et la Commission, doit être renforcé.

En outre pour que cette administration puisse d'une part soutenir le pouvoir d'initiative du Haut Représentant comme celui de la Commission, et d'autre part procéder à l'évaluation continue en cours d'action pour opérer les ajustements éventuels, elle doit devenir un centre commun au service des deux institutions, et être détachée du Conseil.

Représentation extérieure

L'unicité et la continuité dans la représentation extérieure sont des éléments essentiels de la crédibilité de la PESC. Il convient à ce titre que la mission de représentant de l'Union pour la PESC soit conférée au Haut Représentant et que la Présidence en exercice du Conseil en soit déchargée.

De tricéphale, la représentation extérieure de l'UE deviendrait ainsi bicéphale, le Haut Représentant pour ce qui concerne la PESC et la Commission pour tous les aspects communautaires de la politique extérieure.

La cohérence requiert encore que le soutien à cette représentation extérieure soit assuré sur le terrain par un réseau de délégations de l'Union ; les représentations locales de la Commission devraient à cet effet être étoffées et renforcées afin de servir à la fois la Commission et le Haut Représentant, dans leurs missions respectives et conjointes.

Dans les enceintes multilatérales, le Haut Représentant devrait également exercer la fonction remplie jusqu'à présent par la Présidence en exercice du Conseil, tant pour exprimer les positions communes de l'Union que comme porte-parole de celle-ci dans les débats relatifs aux questions faisant l'objet d'une stratégie ou *action* commune ; à ce titre le Haut Représentant devrait aussi pouvoir prendre la parole au Conseil de Sécurité de l'ONU.

Dans leurs relations bilatérales comme au sein des enceintes multilatérales, lorsqu'il existe une position ou action commune, les Etats membres devraient s'imposer un devoir de réserve ou tout au plus intervenir en soutien de cette position ou action.

Négociation de traités

Le cas échéant en coopération avec la Commission, le Haut Représentant devrait être mandaté par le Conseil pour la négociation d'accords internationaux liant l'Union au titre de la PESC.

Si un tel accord comporte des conséquences budgétaires notables, son entrée en vigueur devra être subordonnée non seulement à l'approbation du Conseil mais aussi à l'avis conforme du Parlement européen.

Contrôle parlementaire

La PESC étant un domaine largement réservé de l'exécutif, le contrôle parlementaire par le Parlement européen s'effectuera principalement par les trois canaux suivants :

- contrôle politique par les questions parlementaires, débats généraux et débats d'urgence
- approbation et contrôle du budget
- approbation des traités ayant une implication budgétaire notable

Statut du Haut Représentant pour la PESC

Pour continuer d'asseoir la confiance avec les Etats membres et donc garder une légitimité auprès d'eux, le Conseil européen doit avoir un rôle dans la désignation du Haut Représentant. En outre, afin de développer une bonne coopération avec la Commission, il convient de prévoir que le Président de cette institution soit consulté.

Pour pouvoir pleinement se consacrer à ses missions de définition de l'intérêt commun, de direction de la cellule d'analyse, planification et évaluation, et de représentation extérieure de l'Union pour la PESC, le Haut Représentant doit être déchargé des fonctions de Secrétaire général du Conseil.

Il doit intensifier sa collaboration avec la Commission afin d'assurer la cohérence entre la PESC et l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, mais aussi favoriser en cas de besoin la mobilisation de l'ensemble des instruments de l'Union, qu'ils soient communautaires ou intergouvernementaux : à cet effet, il devrait participer de plein droit aux réunions de la Commission lorsque sont abordés des points relatifs aux relations extérieures, et se concerter régulièrement avec les Commissaires ayant un volet extérieur dans leur portefeuille.

A terme, avec le développement d'une politique étrangère commune, le Haut Représentant devra être pleinement intégré à la Commission, même si une procédure ad hoc pour sa désignation devrait maintenir un rôle particulier pour le Conseil européen.

5.2. Renforcer les moyens militaires opérationnels de l'Union.

Pour être crédible et efficace au-delà du seul discours politique, et assumer sa part dans les efforts de maintien de la stabilité et la paix, il est indispensable que l'Union soit assurée qu'en cas de besoin elle pourra disposer des moyens non seulement économiques et financiers mais aussi militaires (en hommes et matériels) adéquats: à cet égard, il apparaît essentiel que l'Union et ses Etats membres se dotent de capacités militaires nécessaires aisément mobilisables et réellement opérationnelles.

Au-delà des premières décisions relatives à la constitution d'une force rapide d'intervention, il est souhaitable de pouvoir développer au niveau de l'Union les bases pour des développements futurs correspondant à ses ambitions, notamment en prévoyant une politique européenne des armements appuyée sur des programmes de recherche et développement en matière de haute technologie et des procédures concertées en matière d'achats. Les dispositions communautaires pertinentes devraient être modifiées en conséquence.

Tout en développant ainsi une capacité autonome d'agir, l'Union devrait cependant maintenir un partenariat avec l'OTAN qui demeure l'organe de défense collective des alliés, pour se soutenir mutuellement dans la gestion des crises et éviter les duplications inutiles.