

CONV 252/02

WG VII 1

NOTE

de : M. Jean-Luc Dehaene, vice-président

aux : membres de la Convention

Objet: **Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure**

Les membres trouveront ci-joint un mandat commenté qui développe les questions soulevées dans le document CONV 206/02 et vise à faciliter les travaux du Groupe de travail sur l'action extérieure.

Groupe de travail VII sur l'action extérieure
présidé par le vice-président, M. Jean-Luc Dehaene

Mandat commenté

I. Introduction

1. Les débats de la session plénière sur l'action extérieure (11 et 12 juillet) ont confirmé que l'UE avait beaucoup à gagner d'une action collective sur la scène internationale. Seule une Union forte et unie pourra protéger ses intérêts politiques et économiques et défendre les valeurs qui sont au cœur-même de son existence. Ils ont rappelé également que les défis de la mondialisation exigent de l'Union qu'elle joue son rôle sur le plan international en utilisant de manière efficace et cohérente toutes les ressources dont elle dispose. En tant qu'acteur international, l'Union a parcouru bien du chemin et, d'année en année, son rôle dans le monde est de plus en plus reconnu. Cependant, les attentes continuent de grandir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, et il nous faut nous demander comment nous pourrions faire de l'Union un acteur plus fort et plus actif sur la scène internationale. Un certain nombre de questions ont été soumises à la réflexion du groupe (CONV 206/02). La présente note vise à exposer brièvement la toile de fond de ces questions (en complément des documents CONV 161/02 et CONV 200/02) et propose quelques pistes de réflexion aux membres du groupe.

II. Questions à examiner

Comment les intérêts de l'Union devraient-ils être définis et formulés?

2. Il est reconnu de manière assez générale que la meilleure manière pour l'Union de défendre des intérêts communs est d'agir de façon collective; mais il est vrai que les mêmes faits internationaux produisent rarement les mêmes réactions, ou la même intensité de réaction dans tous les États membres. En outre, l'agenda international de l'UE souffre souvent d'un manque de continuité, chaque présidence voulant faire passer au premier plan ses propres priorités. Ceci pose deux problèmes majeurs: comment déterminer et hiérarchiser au mieux les intérêts communs, et comment favoriser efficacement une convergence de vues des États membres entre eux, ce qui permettrait de faire preuve de davantage de solidarité et de détermination politique dans la défense d'intérêts communs?

3. Le Conseil européen a un rôle clé dans l'établissement des principes et des orientations générales de la politique étrangère. C'est sur la base de ces orientations que le Conseil élabore des politiques communes. Dans le domaine de l'action communautaire, la Commission joue un rôle central qui découle de son droit d'initiative, tandis que les propositions relevant de la PESC peuvent être présentées par plusieurs acteurs. Le groupe pourrait réfléchir à des mécanismes susceptibles d'aider ces différents acteurs à définir collectivement les intérêts de l'UE et à se mettre d'accord sur une approche stratégique afin de défendre ces intérêts, en mettant à profit l'intérêt particulier et l'expérience spécifique de chaque État membre concernant certains pays ou régions. L'échange d'informations, les évaluations conjointes en matière de politique générale, ainsi que d'autres formes de coopération tant entre les capitales qu'entre les institutions et dans les pays tiers sont des outils importants qui favorisent la convergence de vues et devraient permettre de définir les objectifs de l'action extérieure de l'UE. Le groupe pourrait étudier les moyens de renforcer les mécanismes existants et en proposer éventuellement de nouveaux.

Comment garantir la cohérence de l'action de l'Union et coordonner tous les instruments dont elle dispose, tels que l'aide au développement, l'action humanitaire, l'assistance financière, la politique commerciale, etc.?

4. Tous s'accordent à considérer qu'il importe d'utiliser correctement et de manière coordonnée tous les instruments économiques et politiques existants si l'on veut que l'UE soit en mesure d'exercer une influence sur la scène internationale. Le poids économique de l'UE est considérable; l'UE est le principal partenaire commercial de nombreux pays et de nombreuses régions, le plus gros dispensateur d'aide au développement et de coopération, et l'importance de l'euro va croissant au niveau mondial. L'UE a à sa disposition tout un éventail d'instruments dont elle peut user pour poursuivre ses objectifs dans les relations internationales et un bon nombre de ses politiques internes ont un volet externe important. Les différentes politiques et leurs instruments sont reliés entre eux: une décision concernant la coopération au développement ou l'aide humanitaire, par exemple, peut avoir des conséquences importantes en matière de politique étrangère, et vice-versa. Beaucoup estiment que des changements devraient être apportés au fonctionnement actuel de l'UE au profit d'une meilleure coordination et prônent une approche cohérente et crédible en matière de prise de décision. Deux aspects sont à considérer ici: les modalités de fonctionnement des institutions entre elles et celles qui régissent les structures à l'intérieur des institutions.

5. Le groupe pourrait examiner les structures au sein du Conseil, de la Commission et du Parlement européen et étudier les moyens d'améliorer la coordination interne des politiques et des actions qui ont une incidence sur les relations internationales de l'UE. Une des options possibles serait que chaque institution crée une cellule de convergence chargée d'examiner toutes les questions ayant une dimension internationale. (En ce qui concerne le Conseil, le groupe prendrait pour point de départ les conclusions du Conseil européen de Séville sur la question de la réforme.)
6. Le groupe pourrait étudier également les différents moyens de renforcer les synergies entre les principaux acteurs/institutions, notamment d'intensifier la coopération entre le HR et la Commission, de créer un espace pour des initiatives communes, ou même de fusionner d'une manière ou d'une autre certaines de leurs fonctions. Il serait intéressant également d'examiner s'il est possible d'utiliser de manière plus efficace les instruments politiques qui couvrent différents domaines d'action.

Comment faire en sorte que le processus de prise de décision permette à l'Union d'agir avec rapidité et efficacité sur la scène internationale? Dans quelle mesure la méthode communautaire pourrait-elle être étendue à d'autres domaines d'action et comment pourrait-elle gagner en efficacité? Quelle forme d'assouplissement de la règle de l'unanimité pourrait être envisagée?

7. Tous conviennent qu'il est important pour l'UE d'avoir une politique étrangère dynamique qui lui permette de réagir sans tarder à des événements internationaux. Cela dépend bien entendu étroitement de l'existence ou non d'une volonté politique d'intervenir dans une situation donnée, ce qui souligne la nécessité de favoriser la solidarité et la convergence de vues entre les États membres. En outre, beaucoup sont d'avis que la règle de l'unanimité actuellement appliquée pour la PESC restreint la capacité d'action de l'Union et favorise une politique dictée par la position la moins ambitieuse. On a fait observer également que l'absence de position/d'action de l'Union crée un vide, que viennent alors combler des politiques étrangères nationales (parfois antagoniques), ce qui nuit à la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur international. Les solutions envisagées pour vaincre l'inertie dans le domaine de la PESC consisteraient notamment à étendre à la PESC la méthode communautaire (ou des éléments de celle-ci), ainsi qu'à recourir davantage à la "coopération renforcée" et à l'"abstention constructive" afin que l'UE puisse être présente sur la scène internationale lorsque cela est nécessaire.

8. Le groupe pourrait examiner la possibilité d'étendre le vote à la majorité qualifiée aux décisions de politique étrangère, soit de manière générale, soit dans certains cas, par exemple dans le cas de propositions présentées conjointement par le HR et le Commissaire chargé des relations extérieures, et étudier si d'autres éléments éventuels de la méthode communautaire pourraient être appliqués à la PESC. Il pourrait examiner également s'il y a moyen d'améliorer les procédures dans des domaines communautaires existants tels que le commerce et la coopération au développement. On pourrait envisager à cet égard la possibilité de redynamiser l'instrument de la stratégie commune (ce qui va dans le sens d'une extension du VMQ). Le groupe pourrait en outre examiner dans quelles conditions un groupe d'États membres, formant une coalition de pays "déterminés à agir", pourrait présenter une initiative au nom de l'UE (coopération renforcée) et comment on pourrait promouvoir un recours plus efficace à la possibilité d'"abstention constructive" pour les États membres qui ne souhaitent pas nécessairement se rallier à une initiative de l'UE mais ne veulent pas non plus y faire obstacle.

Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience acquise avec la création du poste de HR pour la PESC? Quel droit d'initiative devrait-il avoir? Comment garantir qu'il ait à sa disposition les moyens nécessaires, y compris financiers?

9. La création du poste de HR pour la PESC en 1998 a été accueillie de manière positive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Presque quatre ans après, on s'accorde généralement à reconnaître que le HR a grandement contribué à la visibilité de l'UE dans le monde, en assurant une présence dans les zones de conflit, en maintenant le contact avec les principaux partenaires internationaux et en favorisant la convergence de vues au sein du Conseil.
10. Le groupe pourrait examiner de quelle manière l'UE pourrait tirer parti encore mieux de la fonction de HR, à savoir en renforçant son rôle dans le processus de prise de décision et/ou en augmentant les ressources mises à sa disposition. On pourrait envisager par exemple de donner au HR le droit de proposition en matière de politique étrangère (que le traité actuel réserve aux États membres et à la Commission) et/ou qu'il préside la formation du Conseil responsable des affaires étrangères (actuellement, le Conseil "Affaires générales" présidé par le pays exerçant la présidence). Il serait utile également d'évaluer les ressources, humaines et financières, qu'il conviendrait de prévoir, au niveau interne et au niveau externe, pour répondre à l'ampleur de la tâche du HR.

11. La question d'une politique étrangère crédible et anticipatoire est étroitement liée aux moyens financiers mis à disposition afin d'appuyer les décisions de politique étrangère par des mesures concrètes. Le groupe pourrait examiner comment on peut garantir que le budget nécessaire sera dégagé, tant en ce qui concerne les montants que les procédures de financement et la responsabilité financière.

Quels sont les changements dans les modalités de représentation extérieure qui permettraient d'accroître l'influence de l'Union au niveau international? Comment pourrait-on assurer une meilleure synergie entre l'activité diplomatique de l'Union et celle des États membres?

12. Certains ont relevé le manque de clarté au niveau de la représentation extérieure de l'UE et considèrent qu'une représentation unique améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement sur la scène internationale. D'autres estiment qu'une représentation plurielle est inévitable compte tenu du caractère sui generis de l'Union et que l'objectif le plus important est de faire en sorte de relayer un message unique plutôt que de parler d'une seule voix.
13. En ce qui concerne la question de la représentation extérieure, il convient de faire la distinction entre, d'une part, l'action de l'UE dans les enceintes multilatérales et, d'autre part, les relations bilatérales de l'UE. Pour ce qui est des affaires multilatérales, le groupe pourrait examiner quels changements dans les modalités de représentation extérieure pourraient permettre à l'UE d'exercer davantage d'influence au sein des organisations internationales concernées (Nations Unies, OSCE, Conseil de l'Europe, IFI) et si une certaine rationalisation est possible. En outre, il pourrait réfléchir aux moyens d'améliorer les mécanismes conduisant à la formulation par l'UE de positions communes plus nombreuses au sein de ces organisations internationales (message unique).
14. Pour ce qui concerne les relations de l'UE avec les pays tiers, le groupe pourrait examiner les changements susceptibles d'être apportés aux modalités actuelles régissant les réunions de dialogue politique, en vue de clarifier la représentation et d'en améliorer la continuité. La question de la représentation de l'UE dans les pays tiers mérite également une certaine attention. Les États membres et la Commission ont à leur disposition un vaste réseau de représentations diplomatiques. Il serait utile d'explorer les moyens d'améliorer la synergie entre les différents services existants, de s'assurer qu'ils coopèrent aux fins de l'intérêt commun de l'UE et d'examiner comment la représentation sur le terrain pourrait au mieux accroître l'influence de l'UE à l'étranger.