

CONV 307/02

WG VII 4

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail VII sur l'action extérieure
Objet:	Compte rendu de la réunion des 24 et 25 septembre 2002

I. Ouverture

1. Le vice-président Dehaene (qui assure la présidence du groupe) a ouvert la réunion en donnant aux membres des informations relatives à des modalités pratiques. Il a précisé que des services d'interprétation à partir d'une autre langue que le français ou l'anglais pouvaient être offerts en cas de stricte nécessité, à invité à déposer des contributions écrites sur les questions débattues au sein du groupe et a demandé que chaque membre ne soit accompagné que d'un assistant à la réunion. Il a exprimé l'espoir qu'un plus grand nombre de membres seraient présents lors des réunions futures, car il s'agit d'un élément important pour assurer la représentativité des travaux du groupe.
2. Le président a présenté le mandat commenté tel qu'il est décrit dans le document CONV 252/02 ainsi que le programme de travail, et a rappelé que le document de réflexion sur l'action extérieure (CONV 161/02) et le rapport sur la session plénière qui a suivi (CONV 200/02) serviraient de contribution pour les discussions du groupe. D'autres notes concernant des questions spécifiques seront diffusées.
3. Le président a fait savoir au groupe que la préparation des auditions de M. Solana et des commissaires Patten, Lamy et Nielson était en cours. Un membre a suggéré d'inviter l'un des représentants spéciaux de l'UE (le nom de Miguel Moratinos a été avancé dans ce contexte). Un autre membre a proposé de recueillir aussi le témoignage d'un ou de plusieurs ministres des affaires étrangères.

II. Débat sur les intérêts communs et sur des questions générales

4. Le groupe s'est déclaré satisfait du contenu du mandat et a approuvé l'approche proposée. Au cours du débat qui a suivi, les membres ont échangé leurs points de vue sur les intérêts communs ainsi que sur d'autres questions évoquées dans le mandat. Au cours de la discussion, des observations générales ont été émises et les questions spécifiques ci-après ont été abordées.

Observations générales

5. Selon le groupe, il importe que l'UE commence par réfléchir aux objectifs d'une politique commune avant de se pencher sur ses modalités et ses aspects institutionnels. Une politique commune ne peut être une fin en soi; elle doit être envisagée et conçue au regard des objectifs visés par l'UE.
6. De l'avis général, les différents domaines couverts par l'action extérieure de l'UE nécessitent des modalités et des procédures décisionnelles différentes. Il ne serait pas réaliste d'adopter une approche ou une procédure décisionnelle unique pour tous ces domaines.
7. Pour examiner les possibilités d'améliorer le système actuel, il faut partir des progrès réalisés à ce jour dans les différents domaines. Il serait très utile d'arrêter des modalités pratiques qui n'impliquent pas de modification du traité. Certains membres estiment que les progrès réalisés dans le domaine de la PESC ont été sous-estimés.
8. Il a été reconnu que la possibilité d'agir collectivement sur la scène internationale était largement tributaire de la volonté politique des États membres et de leur solidarité. Cette constatation est particulièrement vraie en matière de politique étrangère, considérée comme un élément essentiel qui met en question la souveraineté nationale. À cet égard, certains membres ont exprimé des doutes quant au recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ) dans ce domaine (voir aussi ci-dessous).
9. La diversité entre les États membres n'est pas nécessairement une faiblesse. Les situations particulières des États membres à l'égard des pays et régions tiers et leurs relations spécifiques avec ceux-ci peuvent constituer un atout pour développer l'action extérieure de l'UE. Afin d'éviter que cette diversité ne limite l'action collective, on a évoqué la possibilité de recourir plus souvent à "l'abstention constructive" et à "la coopération renforcée". La diversité est

source de difficultés pour le recensement des intérêts communs. Pour certains membres, cela signifie que ces intérêts ne pourraient être définis que de manière collective, tandis que d'autres membres estiment que cette tâche devrait être confiée à un point central à Bruxelles (voir aussi ci-dessous).

Questions spécifiques

10. Lors de la discussion sur la manière dont l'UE pourrait déterminer les intérêts communs et les priorités, plusieurs membres ont souligné la nécessité de mieux définir les objectifs qui sous-tendent l'action extérieure de l'UE. Un membre a fait valoir que, pour que l'UE se dote d'une politique étrangère commune, il fallait commencer par montrer clairement la valeur ajoutée de cette dernière. Un autre estime que l'UE devrait adopter une "déclaration de principes" énonçant clairement, pour le public et les partenaires de l'UE, les objectifs globaux et les principes fondateurs de l'action extérieure de l'Union. Cette déclaration pourrait mentionner trois éléments de base: paix, indépendance et solidarité (voir le document de M. Lamassoure, distribué lors de la réunion et qui sera diffusé sous peu). On a aussi suggéré que l'UE procède à un débat annuel sur les objectifs stratégiques de son action extérieure. À cet égard, on a rappelé que la Commission adopte un document annuel sur les priorités stratégiques et que le Conseil "Affaires générales" tient un débat sur la politique étrangère de l'UE, deux modalités qui pourraient être exploitées davantage dans la perspective d'un débat global annuel. Si certains membres estiment que les intérêts communs doivent être définis collectivement, d'autres souhaitent un renforcement du rôle des institutions qui défendent ces intérêts, y compris une participation accrue du Parlement européen au débat sur la politique étrangère. On a également évoqué la possibilité d'octroyer au Haut Représentant (HR) plus de pouvoirs pour définir et défendre les intérêts communs dans le domaine de la politique étrangère.
11. Le groupe a procédé à un bref échange de vues sur l'opportunité de préciser dans le traité la portée de l'action extérieure de l'UE, en définissant plus clairement les compétences extérieures de la Communauté qui découlent de ses compétences intérieures. Plusieurs membres ont souligné la nécessité d'étudier comment on pourrait apporter des précisions sur ces dernières.
12. Le groupe a discuté de la manière d'améliorer l'efficacité, la coordination et la cohérence de l'action extérieure de l'UE. On a fait valoir que, si l'UE veut se doter d'une véritable politique étrangère et influencer la situation sur le terrain, elle doit disposer de moyens et de ressources adéquats. Les membres ont reconnu qu'il était de plus en plus difficile de distinguer, en

pratique, les différents domaines de l'action extérieure de l'UE. Celle-ci devrait pouvoir déployer toute la panoplie des instruments disponibles pour atteindre des objectifs communs. Une approche globale est nécessaire tant au niveau de l'élaboration de la politique que des instruments pouvant être utilisés. Dans ce contexte, la nécessité d'améliorer la coordination entre le HR et le(s) commissaire(s) chargé(s) des relations extérieures a été soulignée. Certains ont plaidé en faveur d'une fusion des fonctions du HR et du commissaire chargé des relations extérieures, tandis que d'autres ont mis en garde contre cette approche et ont insisté sur la nécessité d'en vérifier les implications plus en détail. Un membre a suggéré d'examiner pourquoi on n'utilisait pas plus souvent l'instrument que sont les stratégies communes, tandis qu'un autre a dénoncé l'incohérence entre la politique de coopération au développement et la politique agricole commune de l'UE.

13. Pour quelques membres, un président de l'UE contribuerait à augmenter la visibilité et la permanence de l'action extérieure de l'UE. Certains ont suggéré de charger un Congrès réunissant le PE et les parlements nationaux d'élire le président de l'UE. Dans cette perspective, le président représenterait l'UE au niveau international le plus élevé, tandis que le HR serait son ministre des affaires étrangères et présiderait le Conseil "Affaires étrangères/Affaires générales".
14. La grande utilité de la création du poste de Haut Représentant a été généralement reconnue. Plusieurs membres estiment que le HR devrait (continuer à) être désigné par le Conseil européen, certains suggérant que le président de la Commission devrait être consulté dans le cadre de cette procédure. On a en outre proposé de distinguer la fonction de HR de celle de Secrétaire général du Conseil, de manière à permettre au premier de se consacrer exclusivement à la politique étrangère de l'UE. Pour assurer la cohérence entre la PESC et les autres domaines de l'action extérieure de l'UE, plusieurs membres ont suggéré que le HR assiste aux réunions de la Commission dont l'ordre du jour comprend l'action extérieure de l'UE. On a aussi suggéré que le HR dispose d'un droit d'initiative comme les États membres et la Commission. Plusieurs membres sont favorables à des initiatives communes du HR et du/des commissaire(s) chargé(s) des relations extérieures. Certains ont aussi suggéré que le HR soit à même de recourir directement aux services de la Commission et de ses délégations dans les pays tiers.

15. Plusieurs membres ont souligné la nécessité de veiller à ce que le HR dispose de ressources suffisantes. On a fait valoir que la capacité de planification et d'analyse devait être renforcée, certains suggérant à cet égard la création d'une unité politique renforcée, conçue comme un service commun pour le HR et la Commission. La nécessité d'étudier la manière d'améliorer la cohérence entre les moyens et les objectifs a été soulignée. On a insisté, dans ce contexte, sur la complexité des procédures nécessaires pour exploiter les ressources disponibles et l'on a suggéré que le groupe examine la question du financement, en étudiant dans ce contexte aussi la possibilité de créer un "fonds de lancement".
16. Le groupe s'est demandé si le processus décisionnel pouvait être facilité en étendant le vote à la majorité qualifiée (VMQ) à certains domaines de la politique étrangère ou en rendant possible le recours à l'abstention constructive. Pour plusieurs membres, la politique étrangère n'est pas une question sur laquelle on peut voter, en particulier quand il s'agit d'actions susceptibles de nécessiter le déploiement de personnel. Ils ont soutenu que le vote ne pouvait être la règle générale, et qu'il fallait rechercher le consensus. Certains sont favorables à la désignation d'une autorité compétente dans ce domaine, qui travaillerait sous l'égide du Conseil européen, serait chargée des contacts extérieurs nécessaires et serait dotée de la capacité d'agir. D'autres sont favorables à l'extension des domaines dans lesquels les décisions seraient prises à la majorité qualifiée. Certains ont suggéré que le groupe examine plus en détail différents scénarios pour recenser les autres domaines ou les autres cas où des décisions pourraient éventuellement être prises à la majorité qualifiée. On a aussi suggéré que le groupe examine davantage les possibilités de recourir à l'abstention constructive, ainsi que la possibilité d'une coopération renforcée entre États membres dans certains domaines. Selon certains membres du groupe, l'action extérieure de l'UE doit refléter les différentes compétences de l'UE et de la Communauté dans différents domaines; il importe, selon eux, de reconnaître que la méthode communautaire doit être utilisée dans certains domaines, alors que le modèle intergouvernemental convient mieux dans d'autres.

III. Divers

Le président a attiré l'attention des membres sur le rapport final du Groupe de travail sur la personnalité juridique, qui sera présenté à la session plénière des 3 et 4 octobre, et en particulier sur le chapitre concernant les implications dans le domaine des relations extérieures.