

CONV 342/02

WG VII 7

NOTE

du:	Secrétariat
au:	Groupe de travail VII "Action extérieure"
Objet:	Note de synthèse de la réunion du 8 octobre 2002

I. Ouverture de la réunion et remarques préliminaires de la présidence

1. La présidence a ouvert la réunion, rappelé les résultats des travaux des 24 et 25 septembre (voir note de synthèse dans le document CONV 307/02) et confirmé que la prochaine réunion aurait lieu le mardi 15 octobre à 11 heures (au lieu de 14 h 30) et qu'elle ne se poursuivrait pas le 16 octobre.
2. La présidence a introduit le débat sur "la cohérence de l'action extérieure de l'UE" en soulignant que, si l'Union voulait avoir un impact réel sur la scène internationale, elle devait faire usage de tous les instruments dont elle dispose d'une manière cohérente et coordonnée. Il a fait observer que l'Union disposait de nombreux moyens d'agir sur la scène internationale, notamment les démarches diplomatiques communes, les programmes d'assistance financière, la possibilité de conclure des accords commerciaux, la coopération au développement et les fonds au titre de l'aide humanitaire, ainsi qu'une capacité de gestion de crises, prévoyant le déploiement de personnel sur place, qui est en cours de mise en place. L'utilisation cohérente de tous ces moyens d'une manière coordonnée et dans un but commun comporte un besoin de cohérence à différents niveaux, à savoir au sein des institutions, entre les institutions et les principaux acteurs, ainsi qu'au niveau des instruments.

II. Intervention de M. Chris Patten, membre de la Commission

3. Le président a souhaité la bienvenue à M. Patten et l'a invité à faire part de son point de vue au groupe. M. Patten a rappelé la vaste portée de l'action extérieure de l'UE et s'est réjoui de constater que le mandat du groupe de travail en tenait compte. Il a ensuite souligné la nécessité de reconnaître les résultats considérables qui ont été engrangés dans le cadre actuel et a indiqué que les réformes de l'action extérieure de l'UE commençaient à porter leurs fruits. Le Haut Représentant (HR) et le Commissaire ont extrêmement bien travaillé ensemble (de même qu'avec les présidences successives de l'UE), mais le fonctionnement du système à l'avenir ne peut reposer uniquement sur les bonnes relations interpersonnelles.
4. M. Patten a souligné l'importance du rôle des États membres et des rapports avec les institutions. Pour tenter d'améliorer la cohérence, on ne peut pas se focaliser uniquement sur Bruxelles. Il a rappelé que 80 % de l'aide au développement accordée par l'UE provenaient des budgets des États membres et 20 % des fonds communautaires. Les ambassades et délégations des États membres sont bien plus nombreuses que les délégations de la Commission (128 bureaux dans 123 pays). Par ailleurs, il a fait observer qu'aussi parfaite soit l'architecture, rien n'importe autant que la volonté politique des États membres.
5. Le Commissaire a formulé une série de propositions pratiques susceptibles d'améliorer encore l'efficacité du système actuel:
 - le HR pourrait être invité à assister aux réunions de la Commission, même s'il n'en est pas membre, lorsque des questions liées l'action extérieure sont à l'ordre du jour;
 - le HR et la Commission devraient davantage travailler de concert, qu'il s'agisse de la planification stratégique ou de l'établissement de documents d'orientation communs (comme le document récent sur l'Europe élargie);
 - le HR et le Commissaire chargé des relations extérieures devraient davantage coordonner leurs travaux dans le cadre du Parlement européen et, éventuellement, participer conjointement aux débats qui s'y tiennent;
 - le rôle des délégations et ambassades pourrait faire l'objet d'un examen. Certains progrès ont été accomplis en matière d'échange d'informations mais on pourrait aller plus loin et étudier les possibilités de représentation commune et de partage de certaines tâches;
 - le HR devrait disposer de plus de ressources financières pour soutenir et étayer les décisions de l'UE au niveau diplomatique. La gestion du budget pourrait être confiée aux services de la Commission afin d'éviter de créer de nouvelles structures.

6. Le Commissaire a plaidé en faveur de la recommandation du Groupe de travail "Personnalité juridique" visant à attribuer une personnalité juridique unique à l'UE. Cela ouvrirait utilement la voie à une simplification du traité et à l'abolition de la structure en piliers. Pour ce qui est des propositions qui impliquent une modification du traité, il a recommandé une certaine rationalisation des procédures de décision dans le domaine de l'action extérieure et une réforme des procédures régissant les accords mixtes, les procédures actuelles de ratification se traduisant par des retards importants qui ont des effets indésirables.
7. M. Patten a abordé la question de la représentation extérieure de l'UE et a déclaré qu'il conviendrait de renforcer la visibilité et le rôle de l'UE dans les institutions internationales, en particuliers les IFI. Si l'UE parlait d'une seule voix au sein des IFI, comme elle le fait dans le cadre des négociations commerciales, elle exercerait une influence bien plus grande.
8. Il conviendrait de réformer le système de dialogue politique avec les pays et régions tiers. Il y a trop de réunions et pas assez de priorités bien définies. L'UE manque de perspective stratégique quant à l'objectif qu'elle poursuit lors de ce type de réunions. Elle souffre de "réunionnisme". Le système de la troïka n'est pas clair pour les tiers et il devrait être aboli. La création de la fonction de Haut Représentant a rehaussé le profil de la représentation extérieure de l'UE et il serait souhaitable de renforcer le rôle du HR en tant qu'interlocuteur des partenaires internationaux.
9. M. Patten a préconisé de confier au HR la présidence du volet externe du Conseil "Affaires générales et relations extérieures". Le HR devrait par ailleurs avoir un droit (explicite) d'initiative. Afin de lui permettre de se concentrer sur sa fonction de HR, celle-ci devrait être découplée de celle de Secrétaire général du Conseil. En outre, le HR devrait disposer d'un budget suffisant.
10. La prise de décision dans le cadre de la PESC devrait être rendue plus aisée. M. Patten a demandé que des mécanismes plus souples soient mis en place, qui permettraient à l'UE de réagir plus rapidement aux événements internationaux. Il a plaidé pour un recours accru à l'abstention constructive et à la coopération renforcée. Tout en admettant que, dans le domaine de la PESC, le vote n'était pas la procédure la plus indiquée et que, idéalement, les décisions devraient être prises par consensus, il n'empêche que le recours au vote à la majorité

qualifiée pourrait être étendu. À cet égard, il a évoqué la possibilité de recourir au vote à la majorité qualifiée pour d'éventuelles initiatives conjointes du HR et de la Commission. Il a ajouté que toute proposition conjointe devrait s'efforcer d'associer tous les États membres. En outre, il a indiqué que l'expérience acquise dans le cadre du premier pilier montrait qu'en réalité le Conseil n'avait que rarement procédé à un vote et que le seul fait qu'un vote soit possible encourageait les États membres à rechercher un consensus.

11. Le Commissaire a déclaré que le renforcement de la crédibilité de la PESC, en particulier en ce qui concerne les États-Unis, dépendait de la capacité de l'UE de s'attaquer à la question de la sécurité. Les tentatives faites dans ce sens sont insuffisantes et il est absolument nécessaire de s'attaquer avec plus de détermination à ces problèmes.
12. Les points ci-après ont été soulevés lors du débat. Un membre a demandé si une quelconque modification de l'architecture institutionnelle aurait changé quelque chose à l'efficacité de la politique de l'UE au Moyen-Orient. M. Patten a répondu que le HR avait fait du bon travail au Moyen-Orient et qu'il ne pensait pas qu'une autre architecture institutionnelle aurait permis d'obtenir un meilleur résultat. Le cadre institutionnel n'est pas un obstacle; tout dépend de la convergence des points de vue et de la volonté politique, qui sont difficiles à obtenir parce que les opinions et les approches sur les questions liées au Moyen-Orient varient fortement d'un État membre à l'autre.
13. Répondant à la question "qui assume la responsabilité globale" pour ce qui est de la protection des intérêts de l'UE dans le cadre de questions internationales majeures comme la sûreté nucléaire et l'importance stratégique de certaines régions en termes de ressources naturelles, le Commissaire a rappelé que, pour la plupart des États membres, la politique étrangère était si étroitement liée à la notion d'État nation que l'idée d'une personne "assumant la responsabilité globale", au-delà du niveau national, était difficilement concevable. On s'efforce de coordonner les positions sur des questions telles que la sûreté nucléaire, par exemple au sein du G-7, et des programmes ont été mis en place à la fois au niveau communautaire et dans les États membres.

14. À la suite d'une question concernant l'incidence de la rotation semestrielle de la présidence de l'UE sur l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, M. Patten a souligné que la coopération entre la Commission et chaque présidence avait toujours été très constructive. Le système a cependant des effets négatifs auxquels il convient de remédier.
15. En ce qui concerne l'éventuelle fusion de la fonction de HR et de celle de Commissaire chargé des relations extérieures, M. Patten a déclaré qu'il était favorable à des arrangements pratiques permettant de renforcer les synergies entre les deux fonctions. Il estime qu'il serait extrêmement difficile pour une seule personne d'assumer à la fois la fonction de HR et celle de Commissaire chargé des relations extérieures ("double casquette"). Certains ont préconisé de confier à un vice-président de la Commission une responsabilité générale en matière de relations extérieures. Si le HR devait présider un futur Conseil "Affaires étrangères/relation extérieures", cela contribuerait à préciser les rapports et plaiderait en faveur d'une coopération plus étroite entre le HR et la Commission. Un certain nombre de mesures pratiques pourraient être prises pour améliorer la coopération, sans pour autant charger une personne des deux fonctions.
16. Concernant l'éventualité de services communs au HR et à la Commission, M. Patten a indiqué que l'on pourrait envisager un service de presse commun et une unité politique et de planification stratégique commune. Il a par ailleurs indiqué que l'on pourrait envisager une éventuelle fusion des délégations de la Commission et des bureaux de liaison du Conseil à New York et à Genève, ainsi que la possibilité de partager les fonctions/postes de compte rendu politique dans les délégations à l'étranger.
17. Pour ce qui est des stratégies communes, le Commissaire a déclaré que leur portée était trop vaste et leur contenu trop général. Elles devraient être axées sur des questions plus précises.

III. Débat

18. Les membres sont convenus que la volonté politique et la solidarité entre les États membres revêtaient une importance cruciale pour le développement d'une politique commune.

19. D'une manière générale, les membres ont admis la nécessité de mieux définir, dans un futur traité, les objectifs sous-jacents de l'action extérieure de l'UE. Il a été suggéré que le groupe étudie dans quels domaines les États membres souhaitent ou sont disposés à œuvrer de concert. Les membres ont suggéré de faire figurer les éléments ci-après dans une définition des objectifs de l'action extérieure de l'UE: objectifs généraux tels que la paix, la solidarité, la prospérité; rôle de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale; relations entre l'UE et les autres régions du monde (régions en crise et autres), y compris la nature de ces relations (un membre a évoqué la question de l'ouverture et du protectionnisme); relations bilatérales et action multilatérale (notamment Nations Unies).
20. Certains membres ont rappelé une proposition antérieure qui préconisait d'adopter, éventuellement chaque année, une déclaration sur les priorités de l'action extérieure de l'UE. Un membre a proposé que le groupe examine de plus près les stratégies communes et les moyens d'en faire un instrument plus spécifique pour une définition à plus long terme des objectifs et des intérêts de l'UE.
21. Les membres du groupe ont estimé qu'il conviendrait de préciser les compétences en matière d'action extérieure. Un membre a proposé que soit établie une liste de la répartition des compétences dans les différents domaines de l'action extérieure de l'UE et que le groupe étudie si des modifications pourraient y être apportées. Il a été suggéré que le groupe se penche sur des questions telles que la coopération au développement, les négociations internationales (dans le domaine économique, commercial, social, environnemental ou technique), les grandes questions à long terme qui revêtent une importance pour la sécurité ou les intérêts de l'UE (par exemple, sûreté nucléaire, enjeu stratégique des ressources pétrolières dans certaines régions, conséquences pour le tiers monde des choix politiques dans le domaine agricole ou concernant les denrées alimentaires), les crises internationales de faible intensité ou les crises internationales majeures (ces dernières supposant l'intervention du Conseil de sécurité et des partenaires transatlantiques) (voir document WD 5). Un des membres du groupe a indiqué qu'il convenait de codifier dans le traité la compétence externe de la Communauté qui découle de ses compétences internes (décision de la Cour dans l'affaire AETR et pratique).

22. Les membres ont reconnu que, pour accroître l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, il y avait lieu d'améliorer les procédures de prise de décision. Ils sont également convenus qu'il fallait conserver une approche différenciée. Certains ont préconisé d'étendre le recours au vote à la majorité qualifiée à certains volets de la PESC, tandis que d'autres ont souligné qu'il n'était pas réaliste d'envisager un vote sur des questions relevant de la politique étrangère et de sécurité, notamment lorsqu'il est prévu de déployer du personnel.
23. Certains membres ont évoqué la nécessité d'améliorer notamment la capacité de l'UE à réagir avec rapidité et efficacité aux situations de crise.
24. Les membres ont admis, d'une manière générale, qu'il convenait de renforcer la cohérence entre les structures institutionnelles existantes, et notamment entre la fonction de HR et celle de Commissaire chargé des relations extérieures. Plusieurs membres ont souligné que la question du représentant pour la politique étrangère de l'UE était liée à celle de la présidence de l'Union, mais le groupe est convenu que les questions institutionnelles d'ordre général devaient être examinées à un stade ultérieur des travaux de la Convention, comme cela a été prévu.
25. Certains membres ont plaidé pour une fusion des deux fonctions ("double casquette"), dont la responsabilité incomberait soit à la Commission soit au Conseil. Cette fonction unique serait confiée à une personne qui pourrait être épaulée par deux adjoints, dont l'un reprendrait les attributions du HR et l'autre, celles de la Commission. D'autres membres ont suggéré que le HR reçoive mandat du Conseil pour ce qui touche à son rôle de HR, et de la Commission pour les activités entreprises sous l'autorité de la Commission. Il a par ailleurs été proposé que le titulaire de la "double casquette" puisse se reposer sur un service diplomatique européen, composé des services de la Commission chargés des relations extérieures, d'une unité politique autonome regroupant du personnel du Secrétariat général du Conseil, de la Commission et des États membres, et d'un réseau de représentations extérieures (les délégations de la Commission étant transformées en délégations de l'UE). Certains membres ont soulevé des questions en rapport avec la proposition de "double casquette", notant qu'il

faudrait préciser le rôle et les mécanismes, et ils se sont aussi demandé qui nommerait le titulaire de cette fonction et à qui celui-ci devrait rendre des comptes. Ils ont fait observer qu'une telle configuration compromettrait le principe de la collégialité de la Commission et rendrait le système encore plus complexe.

26. Plusieurs membres ont prôné de maintenir deux fonctions séparées, la voie à suivre pour l'avenir consistant à prendre des mesures pratiques destinées à renforcer les synergies entre les deux fonctions et à définir plus clairement les mandats et tâches de chacun. Certains n'ont pas exclu qu'à un stade ultérieur des mesures soient prises en vue d'une fusion des deux fonctions. Les membres ont largement appuyé l'idée de confier au HR la présidence du volet "Affaires étrangères/relations extérieures" du Conseil "Affaires générales et relations extérieures", de lui donner un droit d'initiative et de découpler sa fonction de celle de Secrétaire général du Conseil. Un membre s'est toutefois demandé où se situerait alors le HR dans l'architecture institutionnelle.
27. Certains membres ont préconisé qu'un président permanent du Conseil européen pourrait représenter l'UE au niveau des chefs d'États ou de gouvernement, tandis que le HR deviendrait une sorte de "ministre des affaires étrangères de l'UE" représentant l'UE au niveau ministériel. D'autres ont émis des doutes à l'égard de cette proposition, estimant qu'elle compromettrait l'équilibre institutionnel.