

CONV 839/03

CONTRIB 375

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie:
- "Gezamenlijke dienst voor extern optreden"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.



COMMISSION EUROPÉENNE
SECRETARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le 24 juin 2003

Service commun d'action extérieure

Contribution de MM. Barnier et Vitorino à la Convention européenne

Service commun d'action extérieure

Les réflexions suivantes sur un éventuel *Service européen commun d'action extérieure* visent à clarifier la situation. Les questions évoquées concernent essentiellement l'organisation administrative et, par conséquent, ne devraient pas être précisées dans la Constitution. Les traités actuels sont exempts de tels détails et la Constitution ne devrait pas non plus lier indûment le sort des futures générations. De plus, la Constitution contient déjà la base juridique nécessaire aux décisions pouvant être requises à cet égard: voir notamment les articles III-300, III-242, 2^{ème} paragraphe, III-225, 2^{ème} paragraphe et III-329.

L'article clé sur le ministre des affaires étrangères dans le projet de Constitution établit:

*Article I-27: Le ministre des Affaires étrangères de l'Union*¹

1. *Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Celui-ci conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.*
2. *Le ministre des Affaires étrangères de l'Union contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère commune et l'exécute en tant que mandataire du Conseil des ministres. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.*
3. *Le ministre des Affaires étrangères de l'Union est l'un des Vice-Présidents de la Commission européenne. Il y est chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le ministre des Affaires étrangères de l'Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission.*

Note de bas de page¹

L'établissement d'un Service européen commun d'action extérieure assistant le ministre sera traité dans le cadre d'une déclaration/de la partie III.

Le Service d'action extérieure travaillera sous l'autorité du ministre. Son siège réunira certains des

services de la Commission et du Secrétariat général du Conseil. Il regroupera également les délégations de l'Union (voir l'article III-225, 2^{ème} paragraphe), soit actuellement les délégations de la Commission dans les pays tiers et les bureaux de liaison du Conseil à New York et Genève.

Siège

Tout l'intérêt d'abandonner la structure à piliers des traités actuels et de créer un poste de ministre des affaires étrangères consiste à donner à l'Union européenne les moyens de mener une politique étrangère véritablement cohérente, combinant à la PESC et à la PESD la politique commerciale, l'aide extérieure, l'aide humanitaire, la politique économique extérieure, les aspects extérieurs des questions de justice et affaires intérieures, la politique de l'environnement, la politique des transports, la politique agricole, les relations de l'Union avec ses voisins les plus proches (y compris la négociation des traités d'adhésion) et tout autre volet de l'action de l'Union concernant des pays tiers. Tous ces aspects devraient être inclus au sein d'une politique extérieure cohérente réunissant ce que l'on appelle aujourd'hui la "PESC/PESD" et les "actions et politiques extérieures de la Communauté".

Comme l'exprime Javier Solana dans le document sur la sécurité européenne qu'il a présenté à Thessalonique:

"... en agissant ensemble, nous sommes plus forts. Ces dernières années, nous avons créé un certain nombre d'instruments différents, dont chacun possède sa structure et sa justification propres. L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et les différentes capacités: les programmes européens d'assistance, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments tels que le Fonds européen de développement. Tous les éléments peuvent avoir une incidence sur notre sécurité et celle des pays tiers. La sécurité est la condition première du développement. Notre objectif devrait être de créer une synergie en adoptant une approche plus cohérente et plus globale. Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif."

Au vu de cette ambition - et après avoir décidé, dans un souci de cohérence, de faire du ministre des affaires étrangères l'un des vice-présidents de la Commission - il serait étrange de créer un *Service européen commun d'action extérieure* détaché, au plan institutionnel, des autres parties de la Commission et du Secrétariat du Conseil conjointement responsables de cet immense programme. Une telle approche entraînerait des responsabilités croisées, une perte de contrôle au niveau financier et une gigantesque inefficacité.

Il *serait* possible et peut-être souhaitable de formaliser le concept de ce qui est aujourd'hui appelé au sein de la Commission la "famille RELEX" (sans nécessairement en maintenir la structure actuelle). Cette "famille" inclut actuellement la DG Relations extérieures - dont le service responsable des délégations extérieures, la DG Commerce, la DG Développement, la DG Élargissement, l'Office de coopération Europaid, l'Office européen d'aide humanitaire et certains aspects extérieurs de la DG Affaires économiques et financières. Les services, qui opèrent aujourd'hui pour le Haut représentant et le Conseil, qui comprennent l'Unité de planification de la politique, le Centre de situation et la direction Relations extérieures du Secrétariat du Conseil, appartiennent au même ensemble. Puisqu'il présidera également le Conseil "Affaires étrangères" (article III-192), le ministre des affaires étrangères aura besoin de ressources humaines pour assurer cette importante fonction. La totalité des services concernés pourrait prendre le nom de *Service européen commun d'action extérieure*, ce qui - à l'intérieur comme à l'extérieur - aiderait à transmettre la volonté de l'UE de mener une politique intégrée cohérente.

Le ministre des affaires étrangères serait en quelque sorte le "père de famille" de ce service, qui travaillerait néanmoins aussi pour d'autres Commissaires.

Le ministre des affaires étrangères serait directement responsable des parties du service couvrant ce que la terminologie existante désigne sous le nom de PESC/PESD, dont la partie de la DG Relations extérieures (direction A) qui s'occupe des questions liées à la PESC/PESD, telles qu'elles sont actuellement définies. À cet égard, le ministre des affaires étrangères travaillerait "*en tant que mandataire du Conseil*" (Art I-27.2).

Cependant, au sein du *Service européen commun d'action extérieure*, le ministre des affaires étrangères travaillerait également et contribuerait à assurer la coordination avec ses collègues Commissaires ayant pour principale responsabilité ce que l'on nomme actuellement "les actions et politiques extérieures de la Communauté". Là, il/elle serait "*soumis(e) aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission*" (Art. I-27-3).

Les décisions administratives requises pour créer ce service peuvent être adoptées sur la base des articles de la Constitution mentionnés ci-dessus. Certaines modalités administratives spécifiques seront peut-être à définir ultérieurement par les Institutions concernées.

Délégations de l'Union

Les délégations de l'Union dans les pays tiers, qui (selon l'article III-225.2 du projet de Constitution) relèvent de l'autorité du ministre des affaires étrangères, devraient également faire partie du *Service européen commun d'action extérieure*. Le rôle actuel de ces délégations est expliqué en annexe.

L'article 20 du traité de Maastricht exige déjà des délégations et missions diplomatiques des États

membres qu'elles

"coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil".

Une fois placées sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, les délégations joueront un rôle de plus en plus actif afin d'aider à coordonner des positions communes entre les États membres.

Dans un tel contexte, les diplomates des États membres et les autres experts rattachés aux délégations en tant qu'agents temporaires ou experts nationaux détachés peuvent fournir une contribution particulièrement utile en apportant une expérience extérieure majeure. Cette ressource devrait être davantage développée.

Les chefs de délégation et leur personnel peuvent provenir du siège ou des États membres; en outre, le Conseil prendrait plus activement part à leur nomination. Le Conseil (et les États membres) aurait donc davantage son mot à dire dans la sélection des effectifs des délégations - y compris pour les chefs de délégation - qui ne sortiraient pas nécessairement tous des rangs de la Commission.

Pour des raisons à la fois pratiques et de gestion et contrôle financiers, les délégations devraient néanmoins rester administrativement dépendantes de la Commission et continuer de lui rendre compte de leur action. En effet, leur travail, même lorsqu'elles seront devenues des "délégations de l'Union" assumant des tâches supplémentaires, portera essentiellement sur des domaines relevant de la responsabilité première de la Commission - comme la gestion des projets d'aide extérieure, des questions économiques/commerciales, la politique de l'environnement et d'autres domaines placés sous la responsabilité de la Communauté (voir annexe).

Les délégations de l'Union devraient par conséquent être incluses dans un futur Service européen commun d'action extérieure, mais pour des raisons à la fois pratiques et de gestion et contrôle financiers, elles devraient continuer d'être administrativement dépendantes de la Commission et responsables devant celle-ci.

ANNEXE I: LE RÔLE ACTUEL DES DÉLÉGATIONS

I. LES TÂCHES DES DÉLÉGATIONS

Les délégations de la Commission européenne servent les intérêts de l'UE dans 123 pays¹ et cinq centres d'organisations internationales (OCDE, OSCE, ONU, OMC²). Elles exercent les pouvoirs que leur confèrent les traités en:

- (1) présentant et expliquant les politiques de l'UE
- (2) soumettant des analyses et rapports sur les pays/organisations auprès desquels elles sont accréditées
- (3) menant des négociations conformément à un mandat donné (dans des domaines qui vont des questions commerciales à la justice et aux affaires intérieures (JAI) en passant par différents aspects des politiques intérieures tels que le transport)
- (4) appliquant les politiques communautaires (en accordant une attention particulière aux aspects extérieurs des politiques intérieures - dites actuellement du premier pilier) et notamment l'aide extérieure.
- (5) fournissant également un appui et une assistance aux autres institutions de l'UE telles que le HR/SG du Conseil de l'Union (qui peuvent compter sur leur soutien logistique et reçoivent une copie de tous les rapports stratégiques) ou le Parlement européen. Il convient également de mentionner l'aide qu'elles apportent aux présidences locales de l'Union (les chefs de délégation participent régulièrement aux troïkas et assistent la présidence de multiples autres façons).

Le rôle des délégations dans la gestion de l'aide extérieure mérite une attention particulière au vu de l'importance croissante que lui confère la politique de transfert des compétences décidée par la Commission en l'an 2000, dans le but d'accélérer et de rendre plus efficace l'aide extérieure de l'Union. Le concept sous-tendant ce transfert de compétences est que "tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles". Concrètement, cela signifie que les délégations donnent leur opinion sur le processus de programmation, gèrent le cycle opérationnel et sont directement responsables de l'identification des projets réalisés localement, de l'évaluation et des aspects contractuels de leur mise en œuvre, ainsi que du suivi des projets et programmes.

À cette fin, la Commission délègue aux chefs de délégation des compétences financières au titre desquelles est garantie la responsabilité devant les autorités budgétaires et la Cour des comptes européenne. Pour la gestion de ces ressources financières, les chefs de délégation sont soumis à la charte des ordonnateurs.

¹ Voir la liste des délégations de la CE en annexe. Les délégations actuellement implantées dans les pays de l'élargissement seront transformées en bureaux de représentation de l'UE à compter de la date d'adhésion.

² Le Conseil possède deux bureaux (New York et Genève) officiellement accrédités au sein de la délégation de la CE.

La première vague de transfert de compétences s'est achevée en 2001 (21 délégations); la deuxième étape a été conduite en 2002 (26 délégations), des compétences ayant également été dévolues au bureau de Kaboul et à la délégation en Bosnie. La troisième vague a maintenant débuté; elle touchera 30 délégations (pays ACP), ce qui portera à 79 le nombre de sites concernés.

Dans le cadre du "processus d'Évian" lancé par le Conseil et la Commission sous la présidence française en l'an 2000, les délégations joueront de plus en plus un rôle majeur en coordonnant au niveau local la stratégie de l'Union et l'action des autres bailleurs de fonds. Avec un budget annuel de près de 5 milliards d'euros (sans compter le Fonds européen de développement - 13 milliards d'euros en 5 ans pour le 9ème FED), la CE gère 15% de l'aide au développement et 50% de l'aide humanitaire de l'Union. Pour maximiser l'exploitation des ressources de l'Union et réduire la charge inacceptable imposée aux pays partenaires, les délégations sont censées travailler en synergie avec les États membres.

II. LES RESSOURCES DES DÉLÉGATIONS

En juin 2003, les délégations de la Commission employaient 4 751 personnes, dont 954 fonctionnaires de la Commission et 26 experts nationaux détachés. Les autres membres du personnel étaient des agents locaux ou des experts recrutés en Europe.

Pour ce qui est de la nature des tâches réalisées par le personnel des délégations, l'essentiel des ressources est de loin consacré à la gestion de l'aide et aux aspects commerciaux ou économiques/bilatéraux des relations de la CE. Même à Washington où la gestion des crédits représente une part infime du travail, seules 11 personnes sur un total de presque 90 travaillent au sein de la section des affaires politiques et universitaires (qui s'occupe également de la justice et des affaires intérieures, du nouvel agenda transatlantique et de la gestion des programmes universitaires). Au Caire, seule une personne se consacre à plein temps aux questions politiques/économiques (l'ensemble de la section - responsables des aspects commerciaux et service de presse compris - regroupe 7 personnes, le reste du personnel (60 personnes environ) s'occupant de l'aide et de la gestion de celle-ci. Au Nicaragua (Managua), le rapport est encore plus révélateur puisqu'une seule personne gère à la fois les questions commerciales et politiques.