

NOTE

du:	Praesidium
à la:	Convention
Objet:	Action extérieure de l'UE

Les membres de la Convention trouveront en annexe un document de réflexion sur l'action extérieure de l'UE.

Ce document, et les questions qui y sont recensées, est destiné à servir de base au débat qui aura lieu lors de la session plénière de la Convention des 11 et 12 juillet 2002.

I. INTRODUCTION

1. Un grand nombre de citoyens européens sont conscients des avantages potentiels que présente une action collective de l'Union européenne sur la scène mondiale. Parallèlement, des voix s'élèvent pour critiquer l'influence exercée par l'Union sur le plan international, qui est actuellement bien moindre que ce que l'on serait raisonnablement en droit d'attendre compte tenu de son poids économique, de son degré élevé d'intégration interne et des ressources qui sont mises collectivement à sa disposition. La déclaration de Laeken avait souligné cette question, et un certain nombre de membres de la Convention l'ont soulevée également.
2. Le présent document a pour objet:
 - premièrement, de décrire le cadre existant pour l'action de la Communauté de l'Union dans le domaine des relations extérieures. Il faut à cet effet examiner i) les bases juridiques de cette action (à savoir les compétences qui ont été confiées à la Communauté/l'Union), ii) les instruments disponibles et iii) les responsabilités propres à chacun des différents acteurs concernés. Cette partie du document relève certains points qui concernent des aspects particuliers des relations extérieures et méritent d'être débattus;
 - deuxièmement, de mettre en évidence quelques questions d'ordre plus général qui pourraient également être prises en considération lors du débat sur l'influence de l'Union au niveau international, et de suggérer un certain nombre de pistes de réflexion concernant la manière de développer le rôle de l'Union sur le plan mondial.

II. SITUATION ACTUELLE

3. Les principaux domaines des relations extérieures dans lesquels la Communauté s'est vu attribuer un rôle depuis sa création (et qui demeurent sa compétence) concernent deux volets distincts: le commerce et la coopération au développement. Avec le temps, la Communauté a acquis depuis lors des responsabilités supplémentaires importantes dans d'autres domaines des relations extérieures. Outre un certain nombre de compétences explicites, la Cour de justice a reconnu à la Communauté une compétence extérieure implicite dans les cas où des accords internationaux sont nécessaires pour réaliser les objectifs internes définis par le traité ou lorsque de tels accords ont une incidence sur la législation communautaire interne.
4. La coopération informelle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité s'est développée initialement en dehors des structures communautaires. Cependant, le traité sur l'Union européenne adopté en 1993 a institué un cadre nouveau sous l'intitulé politique étrangère et de sécurité commune, dont le champ a été récemment élargi par la décision de mettre en place une politique européenne de sécurité et de défense. Le TUE prévoit également une action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Tous ces développements ont conduit à établir diverses modalités de représentation auprès des organisations internationales.
5. Dans la partie ci-après, les six domaines susmentionnés font l'objet de sections séparées. Ils sont toutefois étroitement liés dans la pratique; le TUE dispose que l'Union veille à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement, le Conseil et la Commission ayant la responsabilité d'assurer cette cohérence (article 3 du TUE).

A. COMMERCE

Bases juridiques

6. La Communauté a une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune (article 133, paragraphe 1, du TCE), qui découle du fait qu'elle doit assumer la responsabilité des conséquences, sur le plan extérieur, de la politique intérieure visant à établir une union douanière. L'article 133, paragraphe 1, confère à la Communauté une compétence exclusive essentiellement pour le commerce de marchandises, les services transfrontaliers et pour certains aspects très spécifiques des droits de propriété intellectuelle. Toutefois, il est prévu que ces compétences peuvent être étendues à l'ensemble du commerce des services et de la propriété intellectuelle, dans le cas où le Conseil prendrait une décision dans ce sens à l'unanimité (le traité de Nice a encore étendu ces compétences exclusives).

Instruments

7. Les principaux instruments de la politique commerciale sont les accords de coopération commerciale passés avec un ou plusieurs États ou organisations internationales, et un certain nombre d'instruments juridiques autonomes tels que le règlement antidumping et le système de préférences généralisé (SPG).

Acteurs

8. Pour ce qui concerne les accords formels, la Commission soumet normalement au Conseil, pour approbation, des projets de directives de négociation. Une fois adoptées, ces directives forment la base des négociations qui sont conduites par la Commission en consultation avec un comité désigné par le Conseil en vertu du traité (le Comité de l'article 133). C'est au Conseil qu'il incombe de conclure les accords. La Commission, en liaison étroite avec le Conseil, est chargée de la gestion quotidienne de la politique commerciale. Elle est assistée dans cette tâche par le Comité de l'article 133, qui se réunit à intervalles réguliers.
9. Le Parlement européen est informé régulièrement des questions de politique commerciale et consulté sur les questions essentielles, mais il n'a pas de rôle formel en la matière. La Cour de justice a développé une jurisprudence importante en matière commerciale. La création de l'Organisation mondiale du commerce et l'inclusion, dans le champ d'application des règles du commerce multilatéral, de domaines qui n'entrent pas dans le champ d'application de la politique commerciale commune ont conduit à un arrangement pragmatique qui repose sur une obligation entre les États membres et les institutions de la Communauté, mais laisse à la Commission compétence pour négocier dans tous les secteurs et recourir aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. L'influence de la Communauté au sein de l'OMC reflète sa position de première zone commerciale du monde.

Points à débattre: Quelles leçons peut-on tirer de la relative efficacité de la politique de la Communauté dans le domaine du commerce extérieur? Comment l'améliorer encore? Et peut-on envisager d'élargir l'application des facteurs qui contribuent à cette efficacité?

B. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Bases juridiques

10. L'action de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est prévue par le traité (articles 177 à 181 du TCE); elle est complémentaire des programmes de développement et de coopération menés par les États membres. Outre ces dispositions, un autre élément important de la coopération communautaire au développement est la relation existant de longue date entre la CE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, régie par l'Accord de Cotonou entre les ACP, la CE et les États membres (un accord multilatéral indépendant conclu sur la base de l'article 310 du TCE). En outre, un certain nombre de programmes d'assistance technique (tels que MEDA, TACIS) ont été mis sur pied sur la base de l'article 308. D'autres politiques communautaires peuvent aussi comprendre un volet "développement" important.

Instruments

11. La Communauté est le premier fournisseur mondial d'aide au développement et d'assistance sous la forme d'une coopération. Son budget pour l'aide au développement s'élève à plus de 6 milliards d'euros par an (aide de préadhésion non comprise), dont 1 milliard d'euros environ sont destinés à l'aide d'urgence et à l'aide humanitaire. Il existe en outre, hors budget communautaire, un fonds séparé pour l'aide aux pays ACP (Fonds européen de développement) qui fait l'objet de procédures propres. Des prêts à des pays tiers sont consentis par la Banque européenne d'investissement. Les modalités de la coopération communautaire au développement peuvent également faire l'objet d'instruments juridiques internes et d'accords avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Acteurs

12. Il incombe au Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission et en codécision avec le Parlement européen, d'établir le cadre juridique pour l'aide communautaire au développement et à la coopération, et d'en fixer l'enveloppe financière globale. La procédure de codécision ne s'applique pas à la conclusion d'accords internationaux, qui relève de la compétence du Conseil. La mise en œuvre et la gestion de ces accords sont confiées à la Commission, selon les règles définies dans le cadre juridique, qui prévoient généralement un certain droit de regard des États membres dans le cadre de la procédure de comitologie.

Points à débattre: Peut-on améliorer l'efficacité de la politique de développement en fusionnant d'une manière ou d'une autre les différents instruments? Au vu des décisions arrêtées récemment à Séville, peut-on améliorer encore la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques extérieures par des changements structurels au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil, et/ou en renforçant le rôle du Parlement?

C. AUTRES ASPECTS DES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ

Bases juridiques

13. Le traité prévoit de manière explicite une compétence partagée entre la Communauté et les États membres dans les domaines suivants: politique monétaire (article 111 du TCE), recherche (article 170 du TCE) et environnement (article 174 du TCE). Outre ces domaines, la Cour de justice a reconnu à la Communauté une compétence implicite sur le plan externe lorsque des accords internationaux sont nécessaires pour réaliser des objectifs de politique intérieure prévus par le traité ou s'ils ont une incidence sur la législation communautaire, par exemple dans les domaines de la pêche, des transports et de l'agriculture. L'article 310 prévoit la négociation et la conclusion d'accords d'association.

Instruments

14. Les principaux instruments juridiques pour la gestion des aspects extérieurs des politiques communautaires sont les accords conclus avec un ou plusieurs États ou organisations internationales, selon les procédures établies à l'article 300 du TCE. Ces accords rassemblent fréquemment en un seul document toute une série de dispositifs permettant de gérer les relations (commerce, coopération au développement, environnement, coopération dans le domaine de la recherche et dialogue politique). Au cours des années, la Communauté a mis sur pied un réseau d'accords avec différents pays, groupes de pays et organisations internationales. Bien souvent, les accords initiaux ont été mis à jour, leur portée a été étendue, et, dans certains cas, ils ont été remplacés par des accords d'association qui prévoient des droits et obligations réciproques, une action commune et des procédures spéciales. Par conséquent, la Communauté a un réseau étendu et hétérogène de relations contractuelles avec des pays dans le monde entier. Ces accords prévoient presque invariablement des consultations à intervalles réguliers au niveau ministériel et au niveau des hauts fonctionnaires, dont la fréquence, le niveau et le type de représentation (Conseil ou commission) diffèrent selon les accords, et contiennent des dispositions relatives au règlement des différends.

Acteurs

15. La gestion des aspects extérieurs de ces politiques est, dans la pratique, partagée entre la Commission, le Conseil et les États membres. La Commission est chargée de négocier les accords internationaux sur la base d'une autorisation et de directives de négociation du Conseil. Le Conseil conclut ces accords, après consultation ou avis conforme du Parlement européen. Les accords internationaux comportent fréquemment à la fois des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté et des dispositions qui n'en relèvent pas (accords "mixtes"). Ils sont signés conjointement par la Communauté et par les États membres et sont soumis, avant leur conclusion, aux procédures de ratification au niveau national pour ce qui concerne les dispositions qui relèvent de la compétence des États membres. Cela signifie que le commun accord des États membres est nécessaire, même pour les dispositions qui relèvent de la compétence communautaire et doivent être approuvées par un vote à la majorité qualifiée: il suffit qu'un seul État membre ne ratifie pas les dispositions qui relèvent de sa compétence pour que l'accord tout entier, y compris les dispositions relevant de la compétence de la Communauté, ne puisse entrer en vigueur. On peut recourir à des accords intérimaires pour permettre l'application provisoire des aspects communautaires de ces accords.

Points à débattre: Peut-on améliorer la cohérence entre les aspects extérieurs des politiques communautaires (environnement et agriculture par exemple) et d'autres politiques extérieures par des changements structurels au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil? Les procédures relatives aux accords mixtes pourraient-elles être simplifiées?

D. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Bases juridiques

16. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, tels qu'ils sont énoncés dans le traité, sont la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts et de l'intégrité de l'Union, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité tant au sein de l'Union que sur la scène internationale, ainsi que la promotion de la coopération internationale, de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme (TUE, titre V).
17. Le traité fait obligation aux États membres d'appuyer activement et sans réserve la PESC de l'Union, de renforcer la solidarité politique mutuelle et de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité sur la scène internationale. Pour définir et mettre en œuvre cette politique commune, des instruments tels que l'"action commune" et la "position commune" ont été créés en plus des mécanismes existants de coordination et de consultation. Le traité d'Amsterdam a encore renforcé la PESC en créant la fonction de Haut Représentant, en définissant plus explicitement les compétences de l'Union en matière de gestion des crises et en ajoutant au nombre des instruments la "stratégie commune", qui couvre à la fois des dimensions relevant de la Communauté et d'autres relevant de la PESC et élargit le champ d'application du vote à la majorité qualifiée.
18. Dans les domaines des affaires étrangères et de la sécurité, il n'y a pas de limite à la portée et à l'intensité potentielles d'une politique commune. La décision d'utiliser ou non et dans quelle mesure les options prévues par le traité, dépend entièrement de la volonté politique des différents acteurs concernés. Autrement dit, il n'y a pas d'obstacle découlant de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. (La seule contrainte qui pèse sur l'action de l'Union est d'un autre ordre: les compétences conférées à la Communauté européenne doivent être respectées (article 47 du TUE).

Instruments

19. Les instruments utilisés dans le cadre de la PESC sont d'une autre nature que ceux utilisés dans le cadre communautaire. Toutes les activités au titre de la PESC ne résultent pas d'actes juridiquement contraignants. En fait, le moteur de la PESC est la volonté politique des États membres de coordonner leurs positions et de parvenir à une attitude commune afin d'être en mesure d'exercer collectivement une plus grande influence sur la scène internationale. C'est la raison pour laquelle les États membres sont convenus, dans le cadre du traité, de renforcer la coopération systématique sur les questions de politique étrangère (sans toutefois la moindre obligation de dégager une orientation commune). Lorsqu'une orientation commune a été dégagée, elle peut être mise en application par le biais d'un acte juridique PESC, bien que ce ne soit pas toujours nécessaire.
 - a) **Actes juridiques: stratégies communes, actions communes, positions communes et décisions**
20. Les actes juridiques exigent une décision formelle du Conseil européen ou du Conseil. Le Conseil européen décide à l'unanimité des stratégies communes à l'égard des pays/régions ou dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Celles-ci couvrent à la fois des aspects relevant de la Communauté et de la PESC. Lorsqu'une stratégie commune a été arrêtée, le Conseil peut adopter les mesures de suivi à la majorité qualifiée. Trois stratégies communes ont été adoptées jusqu'à présent, à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la région méditerranéenne. Les actions communes sont utilisées lorsqu'une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles sont arrêtées à l'unanimité (sauf dans le cadre d'une stratégie commune) et lient les États membres. Le Conseil peut également

arrêter des positions communes sur des questions internationales, régionales ou thématiques. Celles-ci requièrent l'unanimité, sauf dans le cadre d'une stratégie commune existante. Les États membres sont tenus de veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes et de les défendre, notamment dans le cadre des organisations internationales. Le Conseil adopte des décisions principalement pour proroger ou modifier des positions communes ou des actions communes existantes. Les États membres qui ne souhaitent ni se rallier ni faire obstacle à un consensus peuvent faire usage de leur droit d'abstention constructive (article 23 du TUE).

b) Coopération systématique: coordination, consultation et information

21. Le traité prévoit que les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Cette coordination débouche très souvent sur une approche commune de l'UE. La coordination et la consultation sont assurées également dans les pays tiers, par l'intermédiaire des représentations diplomatiques des États membres et des délégations de la Commission. Des réunions périodiques permettent d'échanger des informations et de préparer des analyses conjointes sur diverses questions politiques, qui peuvent ensuite servir à alimenter le débat au sein du Conseil. Le réseau de messages cryptographiques (COREU) qui relie les États membres, la Commission et le Secrétariat général est un important canal pour l'échange d'informations et d'analyses et pour la préparation des décisions et déclarations PESC.

c) Représentants spéciaux, dialogue politique, déclarations et démarches

22. La pratique du Conseil consistant à nommer des représentants spéciaux est inscrite dans le traité (article 18, paragraphe 5, du TUE). Actuellement, l'UE a envoyé sur le terrain un représentant spécial pour la région des Grands lacs africains, un envoyé spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient, un représentant spécial chargé de la coordination du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, un représentant spécial pour l'Afghanistan, un représentant spécial dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et un représentant spécial en Bosnie-Herzégovine. L'UE mène un dialogue politique avec plus de cinquante pays et dix organisations internationales. Près de 300 réunions ont lieu chaque année, allant des Sommets aux réunions d'experts. L'Union est représentée par la présidence, assistée par le Haut Représentant, ou par la troïka (pour la plupart des réunions de dialogue politique) ou le Haut Représentant uniquement. Les déclarations (dont le titre V du TUE ne fait pas mention) sont fréquemment utilisées pour faire connaître la position de l'Union sur des événements internationaux: plus de 100 déclarations sont publiées chaque année. Les démarches sont utilisées lorsque l'Union souhaite faire valoir sa position directement auprès des intéressés et demander que des mesures soient prises; elles sont souvent confidentielles mais peuvent, au besoin, être publiées.

d) Conclusion d'accords internationaux

23. Le Conseil peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales (article 24 du TUE). La présidence conduit les négociations sur la base d'un mandat donné par le Conseil (à l'unanimité). Une fois conclus, les accords lient en principe l'ensemble des États membres.

e) Financement de la PESC

24. Le budget PESC, qui fait partie du budget général des Communautés (chapitre B 8), a été établi pour financer les activités opérationnelles (les dépenses administratives de la PESC sont à la charge du budget CE pour l'institution qui les supporte). La gestion financière des dépenses PESC à charge du budget CE incombe à la Commission. Le budget PESC est de 30 à 40 millions d'euros par an en moyenne (moins de 1 % du budget total au titre des relations extérieures) et il s'avère fréquemment insuffisant pour financer et mettre en œuvre les décisions de politique étrangère. En principe, des fonds peuvent être virés d'une autre ligne budgétaire (communautaire), mais cette possibilité, lourde et sensible sur le plan institutionnel, n'a été utilisée qu'une fois. Le financement d'une action PESC directement par les États membres est également possible, mais cette possibilité n'a été que rarement mise à profit (par exemple pour financer le transfert des moyens de l'UEO à l'UE). Les décisions en

matière de financement sont particulièrement complexes dans les domaines où la dimension (et les implications) de politique étrangère est marquée et où la Communauté a acquis et exercé des compétences.

Acteurs

25. La PESC s'inscrit dans le cadre institutionnel unique, ce qui signifie que les mêmes institutions sont au service de la Communauté et de la PESC. Mais, s'agissant de la PESC, l'exécution des actions incombe pour l'essentiel aux États membres et les rôles respectifs du Conseil, des États membres, de la Commission et du Parlement européen diffèrent dans les deux cas.

Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales, y compris dans le domaine de la défense et de la sécurité. Il décide aussi, à l'unanimité, des stratégies communes proposées par le Conseil.

Le Conseil (dans sa formation "Affaires générales") réunit les ministres des affaires étrangères, le Haut Représentant et le Commissaire en charge des relations extérieures en vue d'examiner les questions relevant de la PESC et de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'UE (article 13 du TUE). Il élabore des politiques communes sur la base des principes, orientations et stratégies communes définis par le Conseil européen. À cet effet, le Conseil adopte des actions communes, des positions communes, des décisions, des conclusions, des déclarations, etc.

Le surcroît d'efficacité de la PESC ces dernières années doit beaucoup au rôle décisif joué, depuis octobre 1999, par le Haut Représentant qui assiste le Conseil dans la formulation et la mise en œuvre des initiatives en matière de politique étrangère. Le Haut Représentant peut aussi être mandaté, par le Conseil ou le Conseil européen, pour agir au nom de l'Union, comme cela a été le cas dans les Balkans et au Moyen-Orient. Le traité (articles 18 et 26 du TUE) lui confère des responsabilités particulières pour représenter l'Union lors des réunions de dialogue politique avec des tiers. Le Haut Représentant est assisté par l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide créée par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Son rôle actif dans la "diplomatie des points chauds", par exemple dans les Balkans et au Moyen-Orient, a été largement salué.

L'État membre qui assure la présidence semestrielle du Conseil joue un rôle important en ce sens qu'il présente des initiatives, recherche des terrains d'entente et veille à la mise en œuvre des décisions. La présidence représente l'Union lors des réunions de dialogue politique avec les pays tiers et exprime la position de l'Union dans les enceintes internationales telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe ou l'OSCE.

La Commission est pleinement associée et a le droit, comme les États membres, de soulever toute question relevant de la PESC et de soumettre des propositions au Conseil (articles 27 et 22 du TUE). Elle est aussi associée à la représentation de l'Union, tâche qui incombe au premier chef à la présidence, assistée par le Haut Représentant (article 18 du TUE). Les délégations de la Commission dans les pays tiers sont elles aussi associées aux activités relevant de la PESC.

La présidence et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des questions relevant de la PESC (article 21 du TUE). Par ailleurs, le Haut Représentant s'adresse régulièrement au Parlement européen. Le traité (article 21) prévoit en outre que la présidence consulte le Parlement européen et que ses vues sont dûment prises en considération.

La Cour de justice n'a aucun rôle dans le cadre de la PESC, sauf pour ce qui est de la délimitation des compétences entre la Communauté et l'Union.

Points à débattre: Comment pourrait-on rendre optimale l'amélioration de l'efficacité de la PESC résultant de la nomination du Haut Représentant? Son rôle devrait-il être renforcé et, dans l'affirmative, comment (par exemple, en lui conférant un droit d'initiative)? Comment pourrait-on au mieux accroître la cohérence entre la PESC et les politiques extérieures spécifiques? Pourrait-on simplifier les instruments de la PESC, notamment en rendant possible un recours accru aux stratégies communes et aux procédures allégées de prise de décision qu'elles supposent? Comment faire le meilleur usage des forces diplomatiques des États membres, sur le plan de l'analyse et de la représentation? Pourrait-on élaborer des moyens et des procédures plus efficaces pour le financement de la PESC?

E. POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Bases juridiques

26. Les questions de sécurité sont considérées comme faisant partie de la PESC depuis la création de celle-ci par le traité sur l'Union européenne. Toutefois, le traité d'Amsterdam comporte, pour les questions de sécurité, une base plus explicite. Il prévoit expressément la possibilité pour l'Union de participer à une série de missions de gestion de crises (les missions dites de Petersberg) ou d'en assurer la conduite. Ces dispositions ont pour effet que la politique de sécurité et de défense est définie essentiellement comme une politique de gestion de crises, et non de défense d'un territoire, même si le traité (article 17) laisse ouverte la possibilité que la PESC conduise à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Onze États membres sont alliés au sein de l'OTAN (dix sont membres de l'UEO) et sont donc déjà liés par des engagements d'assistance mutuelle; les autres États membres ont un statut de neutralité. Aux termes d'un protocole annexé au traité, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense.

Instruments

27. Les instruments juridiques dans le domaine de la PESC sont essentiellement les mêmes que pour la PESC. Toute décision de lancer une opération de gestion de crises doit être prise sur la base d'une action commune. Toutefois, le traité (article 23) exclut explicitement le recours au vote à la majorité pour toute décision ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (et les dispositions du traité de Nice relatives à la "coopération renforcée" ne s'appliquent pas en la matière). Pour les instruments opérationnels, le traité (article 17) a prévu la possibilité pour l'Union de recourir à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. Dans la pratique toutefois, cette disposition est caduque du fait que l'Union met elle-même en place des capacités opérationnelles, et le traité de Nice comporte de nouvelles dispositions qui tiennent compte de cette réalité. L'approche globale qui sous-tend la mise en place de ces capacités repose sur deux principes: a) l'utilisation de toute la gamme des instruments, civils et militaires, dont disposent l'Union et les États membres et b) la nécessité d'une coopération avec l'OTAN et d'une complémentarité par rapport à celle-ci. (Certains États membres ont créé, de leur propre initiative et en dehors du cadre de l'UE, des unités conjointes, par exemple l'Eurocorps.)

Acteurs

28. Les acteurs sont pour l'essentiel les mêmes que pour la PESC, mais leurs rôles et leurs compétences sont un peu différents. En matière de politique de sécurité et de défense, ce sont les États membres qui jouent le rôle moteur. Compte tenu de la responsabilité qu'ont les Chefs d'État ou de gouvernement dans les décisions nationales relatives aux questions de défense et à la gestion des crises, le rôle du Conseil européen est particulièrement important. Il appartient au Conseil de décider à l'unanimité le lancement d'une opération militaire. Il appartient ensuite à chaque État membre de décider s'il y apporte une contribution, et sous quelle forme. On s'efforce actuellement, avec des fortunes diverses, d'encourager un renforcement des contributions nationales.
29. La création de la PESD a entraîné la mise en place de quelques nouvelles structures au sein du Conseil, notamment le Comité politique et de sécurité, lequel, outre son rôle général qui est de préparer la politique en matière de sécurité et de relations extérieures, a comme fonction spécifique d'exercer un contrôle politique et la direction stratégique en temps de crise; le Comité militaire, qui donne des avis militaires; et un État-major, composé de militaires détachés des États membres, qui a pour rôle de fournir des conseils dans le domaine militaire et d'assister le Comité militaire. Le rôle particulier du Haut Représentant dans les opérations de gestion de crises a été reconnu par le Conseil européen de Nice, qui a considéré qu'il devrait être en mesure de présider le Comité politique et de sécurité en temps de crise. La Commission est pleinement associée aux aspects non militaires de la PESD.

Points à débattre: Comment édifier de façon optimale une véritable PESD, en tenant compte des conceptions spécifiques des États membres sur les questions de défense et de sécurité? Quel est le meilleur moyen de parvenir à véritablement améliorer les capacités dans ce domaine?

F. L'UNION EUROPÉENNE/LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

30. La coopération au sein des organisations internationales et les enceintes multilatérales est un élément essentiel de la politique extérieure en général. L'action multilatérale, qu'elle soit financière, économique ou politique, a pour finalité de renforcer la stabilité et l'interdépendance au niveau de la planète tout entière. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'impact international des politiques de l'Union, tant intérieures qu'extérieures. Mais le statut de l'Union dans les organisations internationales est moins clair et très complexe.
31. L'Union européenne en tant que telle n'a pas de statut juridique dans les organisations multilatérales telles que l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, les institutions financières internationales ou des enceintes internationales telles que le G7 ou le G8. D'une manière générale, seuls des États souverains peuvent, d'après les statuts de ces organisations, en être membres à part entière.
32. En dépit de cette règle générale, la participation de la Communauté européenne aux organes et institutions des Nations unies s'est considérablement développée au fil des ans. Dans certains domaines où la CE/l'UE a des compétences exclusives ou partagées, les États membres ont négocié avec l'organe concerné des Nations unies pour que le statut de la CE soit reconnu/renforcé. Cela n'a en rien changé le statut juridique des États membres au sein de ces organisations. Le statut de la CE, représentée par la Commission, varie actuellement d'un organe des Nations unies à l'autre. La CE est membre à part entière de l'OMC et de la FAO, ainsi que des organisations compétentes en matière de pêche, mais n'a qu'un statut d'observateur à l'Assemblée générale, à l'ECOSOC et dans la majorité de leurs organes subsidiaires. Elle n'a aucun statut à la Cour internationale de justice, au Conseil de sécurité ou à l'UNICEF. La CE a le statut de "participant à part entière" à l'OCDE. La Commission, représentant la CE, a un statut

d'observateur au Conseil de l'Europe et à l'OSCE et participe à la plupart des activités du G7/G8 (à l'exception du G7 "Finance"). Lorsque la présidence du Conseil est exercée par un État non membre du G7/G8, elle est invitée aux sommets et aux réunions ministérielles. Les relations entre la Communauté et certaines organisations internationales ou leurs organes subsidiaires sont régies par des dispositions spécifiques du traité (Nations unies: article 302 du TCE, Conseil de l'Europe: article 303 du TCE, OCDE: article 304 du TCE).

33. En dépit du fait que l'Union européenne n'a pas de statut juridique dans les organisations internationales, ses États membres sont tenus par la politique étrangère et de sécurité commune de défendre au sein de ces organisations les positions de l'Union, qui sont en général présentées par la présidence. Ce principe s'applique par exemple dans le cadre d'un certain nombre de commissions de l'AGNU, de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. L'État membre exerçant la présidence peut présenter des initiatives au nom de l'UE, possibilité qui a été de plus en plus utilisée ces dernières années. En outre, l'article 19 du TUE précise que les États membres de l'UE qui sont membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront, informeront les autres États membres et défendront les positions et les intérêts de l'Union; une coordination a maintenant lieu avant les réunions du Conseil de sécurité.
34. Dans les institutions de Bretton Woods (les IFI), les États membres de l'UE font partie d'un certain nombre de "constituencies" du FMI, qui sont représentées au Conseil d'administration (la BCE est invitée en tant qu'observateur lorsque le Conseil d'administration discute de questions ayant un lien avec l'euro). Les États membres coordonnent leurs positions de manière informelle lors de réunions qui ont lieu régulièrement et auxquelles assiste la Commission. Sur certaines questions, la coordination a lieu au niveau du Comité économique et financier ou au niveau des ministres des finances au sein du Conseil. Ce type de coordination est beaucoup plus rare en ce qui concerne la BIRD (Banque mondiale). Lors des réunions annuelles conjointes FMI/BIRD, chaque État membre présente une déclaration écrite, le président du Conseil ECOFIN soumet une déclaration écrite au nom de l'UE, la Commission et la BCE ont un statut d'observateur pour la partie non restreinte de la réunion et la Commission, agissant au nom de la Communauté, soumet une déclaration écrite au Comité du développement.

Points à débattre: L'Union pourrait-elle, dans un plus grand nombre d'organisations internationales, a) parler d'une seule voix ou b) véhiculer un message commun ou c) assurer une meilleure coordination?

III. QUESTIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

35. Dans le cadre de la réflexion sur la manière de renforcer encore l'influence de l'Union au niveau international, quatre aspects spécifiques devraient être pris en considération. Pour certains d'entre eux, une révision des traités serait nécessaire.

a) Assurer la cohérence

On s'accorde généralement à penser que l'Union doit développer ses politiques et utiliser ses ressources de manière cohérente afin d'être un acteur crédible et efficace sur la scène internationale. Les relations économiques et politiques de l'Union avec les pays/régions tiers et son action au sein des organisations internationales sont régies par différentes règles et procédures de prise de décision. Certains ont fait valoir qu'en raison du système actuel, il est difficile de faire en sorte que les multiples instruments soient utilisés de manière harmonieuse dans la poursuite des objectifs communs. Cela appelle-t-il des changements structurels au sein du Parlement, de la Commission et du Conseil et dans les relations entre

ces institutions? Pourrait-on envisager, notamment dans une situation de crise, de soumettre au Conseil une proposition unique couvrant les options suggérées pour l'ensemble de l'outil de gestion?

b) Recenser les intérêts communs

Le degré d'intégration atteint dans la Communauté/dans l'Union signifie que les États membres ont en commun un nombre croissant d'intérêts. La définition de ces intérêts est en partie liée à l'échange et à l'évaluation commune des informations, qui peut aussi contribuer pour beaucoup à affermir la confiance mutuelle. Si le droit de soulever des questions ayant trait à la PESC appartient aussi bien aux États membres qu'à la Commission, la définition d'une approche commune ne peut se faire que collectivement. Le Conseil européen a examiné la question de savoir comment améliorer les moyens dont il dispose pour remplir son rôle stratégique. Des dispositions concernant le Conseil "Affaires générales" sont également à l'étude. Que pourrait-on faire de plus pour définir et hiérarchiser les intérêts communs?

c) Promouvoir la flexibilité

Une politique étrangère dynamique suppose que l'Union soit en mesure de réagir rapidement aux événements internationaux, en s'appuyant sur les ressources les plus appropriées. Nombreux sont ceux qui estiment que les contraintes financières qui pèsent actuellement sur la PESC et la règle qui subordonne toute action de l'Union dans le domaine de la PESC à l'accord unanime des États membres restreignent la capacité d'action de l'Union et se traduisent par une politique dictée par la compression des dépenses et la recherche d'un dénominateur commun le plus ambitieux possible. Devrait-on envisager d'introduire davantage de flexibilité afin d'aider à surmonter ces difficultés?

d) Donner une identité à la voix de l'Union

Traditionnellement, la représentation extérieure était assurée par la présidence ou par la Commission, selon le sujet traité. En pratique, notamment dans les capitales où peu d'États membres disposent d'une représentation diplomatique, une pratique informelle de "pays chef de file" s'est parfois mise en place. Par ailleurs, depuis la création de la fonction de Haut Représentant, il s'avère que, notamment en cas de crise, c'est souvent lui qui, en pratique, représente l'Union et conduit le dialogue politique au nom du Conseil. (Souvent, le dialogue politique est aussi mené en formation de troïka, pratique que nombre d'observateurs jugent lourde et inefficace.) Même si, dans des cas particuliers, on perçoit clairement qui est, en pratique, l'interlocuteur principal au sein de l'Union, la situation est complexe pour ceux qui, à l'extérieur de l'Union, souhaitent savoir à qui s'adresser. Quel est le meilleur moyen de donner une identité à la voix de l'Union?

36. Lorsque l'on examine ces quatre aspects, il convient de ne pas perdre de vue les facteurs sous-jacents ci-après.

- a) En raison de la mondialisation croissante et de l'importante dimension internationale qui vient se greffer sur un nombre de plus en plus élevé de politiques communautaires d'ordre essentiellement interne, il convient de disposer d'une vision d'ensemble stratégique efficace des incidences de ces politiques sur le plan international. De même, si les politiques en matière de commerce extérieur et de développement ont des répercussions directes sur la politique étrangère, il n'en reste pas moins que la crédibilité et l'impact de la politique étrangère exigent souvent des résultats concrets à terme. Il est donc capital d'assurer la cohérence.

- b) Cela étant, peu d'événements internationaux suscitent une réaction identique ou d'une même intensité, dans chacun des États membres. Les situations géographiques et les contextes historiques diffèrent, de même que les facteurs humains et économiques. Les liens traditionnels d'un pays avec des zones géographiques particulières et la mesure dans laquelle les États membres sont disposés à s'engager dans ces zones varient considérablement. Ces liens traditionnels doivent être considérés comme des atouts pour l'Union.
- c) Chacun s'accorde à penser que, chaque fois que l'Union peut agir collectivement, elle devrait le faire. Il serait irréaliste de croire que, faute d'un consensus de l'Union sur une ligne d'action, les États membres directement ou fortement concernés par un événement extérieur s'abstiendraient d'agir par eux-mêmes. Lorsqu'un État membre estime que ses intérêts vitaux sont sérieusement affectés, la pression exercée par l'opinion publique et au sein de son parlement national pourrait lui imposer d'agir.

En outre, alors qu'un certain nombre d'États membres sont liés par des obligations de défense mutuelle dans le cadre de l'OTAN/de l'UEO, une action militaire collective de l'UE ne serait pas possible dans le cadre des dispositions existantes, si un État membre faisait l'objet d'une agression ou si ses intérêts vitaux étaient menacés. Il se pourrait que certains États membres ne soient pas disposés à s'engager suffisamment, que ce soit sur le plan de la volonté politique ou sur celui des ressources à affecter aux capacités militaires. D'autres font valoir qu'une défense commune qui manquerait de volonté politique ou de ressources ne serait pas crédible.

- d) En mettant en place la politique étrangère et de sécurité commune avec son cadre juridique, ses instruments et procédures spécifiques, les États membres ont reconnu que, si leurs intérêts vitaux ne coïncident pas toujours, ils partagent le même intérêt à œuvrer ensemble chaque fois que cela est possible. Cette coopération va en s'intensifiant, tendance qui transparaît dans les modifications apportées ultérieurement aux procédures ainsi que dans l'introduction de nouveaux instruments, comme c'est le cas dans le traité d'Amsterdam. On pourrait réfléchir aux moyens d'affermir encore cette tendance.

IV. PISTES DE RÉFLEXION

- 37. L'idée qui sous-tend l'approche de l'UE en matière de relations extérieures est que l'Union a intérêt à agir collectivement sur la scène internationale et que ses ressources devraient être utilisées de manière cohérente et efficace. En réfléchissant à la meilleure manière de concrétiser ces aspirations à l'avenir, il pourrait être utile d'aborder les questions générales ci-après.
 - i) Comment peut-on renforcer la convergence de vues entre les États membres sur les différents thèmes de la politique extérieure, compte tenu des traditions et intérêts nationaux différents, et favoriser la solidarité entre eux? Et comment peut-on faire en sorte que le processus politique qui en découle ne se traduise pas par une convergence sur une politique commune qui se situerait au niveau le moins ambitieux?
 - ii) Comment peut-on renforcer la cohérence entre les différents objectifs des politiques de l'Union, par exemple entre la politique de développement et d'autres politiques, extérieures ou intérieures?
 - iii) Dans quelle mesure le recours à la méthode communautaire pourrait-il être étendu à d'autres domaines d'action? Dans les matières relevant actuellement de la PESC, pourrait-on envisager d'élargir les possibilités grâce auxquelles le Conseil peut prendre des décisions sans que l'unanimité soit requise? Et/ou conviendrait-il d'introduire des arrangements plus souples permettant à un groupe d'États membres de prendre une initiative au nom de l'Union?

- iv) Comment pourrait-on rendre plus efficace le recours à la méthode communautaire, par exemple en assurant une plus grande cohérence au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil et entre ces deux institutions, et/ou c) en renforçant le rôle du Parlement?
 - v) Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience acquise depuis la création de la fonction de Haut Représentant?
 - vi) Pour ce qui est de la politique commune de défense, quelles missions, le cas échéant, devrait-on assigner à l'Union au-delà des tâches de Petersberg? Souhaitons-nous doter l'Union d'une véritable capacité opérationnelle, y compris une capacité militaire? Dans l'affirmative, comment pouvons-nous assurer la mise à disposition des capacités nécessaires pour garantir la crédibilité? Devrions-nous envisager, en nous inspirant de ce qui a été fait pour l'union monétaire, d'établir des critères d'admission et un pacte auquel il faudra par la suite se conformer?
 - vii) Est-il nécessaire de modifier les arrangements existants en matière de représentation de l'Union/de la Communauté dans les pays tiers et/ou au sein des organisations internationales?
-