



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 08.06.2006
COM(2006) 278 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
au Conseil européen de juin 2006**

**L'Europe dans le monde — Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence,
l'efficacité et la visibilité**

1. NOUVEAUX DEFIS

Depuis la fin de la guerre froide, le monde évolue à un rythme très soutenu. L'Europe est confrontée à une forte concurrence économique et à de nouvelles menaces pour sa sécurité. Bien qu'elles disposent de nombreux atouts, les économies matures d'Europe sont pénalisées par une croissance anémique et par le vieillissement des populations. Les rapports de force économiques se sont modifiés. Des pays comme la Chine et l'Inde connaissent une croissance rapide et la concurrence pour l'accès aux matières premières, aux ressources énergétiques et aux marchés est de plus en plus forte. Le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, les États en déliquescence et la criminalité organisée restent plus préoccupants que jamais.

L'Europe a les capacités de relever ces défis et de tirer parti des nouvelles perspectives offertes par les marchés émergents et la mondialisation. La société européenne est une société ouverte, capable d'intégrer les personnes, les idées et les nouvelles technologies. Les élargissements qui se sont succédé au cours des trois dernières décennies et demi démontrent que l'UE est à même de promouvoir la stabilité et la prospérité et témoignent du succès de ce modèle d'intégration régionale. Avec une population de 470 millions d'habitants et un quart des revenus mondiaux, l'UE prend actuellement à son compte plus d'un cinquième du commerce mondial. Nous fournissons plus de la moitié de l'aide au développement et de l'aide humanitaire dans le monde. Les pays européens apportent une contribution essentielle au fonctionnement de l'ensemble des grandes institutions internationales. Le modèle communautaire de coopération et d'intégration suscite un vif intérêt de la part des pays de notre voisinage et au-delà.

Au cours des cinquante dernières années, l'UE a élaboré toute une série d'instruments de politique extérieure, de nature politique, économique, commerciale et financière, qui nous aident à protéger et à promouvoir nos intérêts et nos valeurs. Plus récemment, ces instruments ont été diversifiés dans des domaines où les États membres estimaient qu'ils devaient travailler en commun, et un Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune a été nommé afin de renforcer la portée et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Des instruments militaires ont été créés afin de consolider les instruments civils de gestion des crises.

Les politiques internes de l'UE – telles que l'environnement, l'énergie, la politique de concurrence, l'agriculture et la pêche, les transports, la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine ou encore la lutte contre les pandémies mondiales - ont un impact de plus en plus grand sur les relations internationales et jouent un rôle essentiel dans l'influence extérieure de l'UE. Inversement, la réalisation de nombreux objectifs de politique intérieure de l'Europe dépend de l'utilisation effective des instruments de politique extérieure.

Le présent document examine la manière dont nous pouvons, dans le cadre de la situation actuelle dans laquelle se trouve le traité, relever ces défis externes qui se posent à l'Europe, par un usage plus cohérent et plus efficace des politiques intérieures et extérieures existantes. Il ne rouvre pas le débat sur l'avenir du traité constitutionnel ni ne cherche à redéfinir les responsabilités individuelles des différents acteurs institutionnels. Il vise plutôt à formuler des propositions pragmatiques destinées à permettre à l'Union de définir clairement le but commun poursuivi par notre action extérieure et de faire en sorte qu'il soit soutenu par les instruments politiques nécessaires.

Sur cette base, le document propose que les États membres et les institutions de l'UE réfléchissent ensemble aux questions suivantes:

- Comment élaborer et mettre en œuvre la politique extérieure européenne en anticipant les futures menaces et opportunités?
- Comment accroître l'efficacité et l'impact des politiques et actions de l'UE, en utilisant les instruments disponibles - politiques extérieures et intérieures - de manière plus cohérente et en s'appuyant sur les compétences et atouts particuliers des États membres et des institutions?
- Comment renforcer la responsabilité démocratique et la visibilité des politiques et actions de l'UE, et ce faisant accroître leur acceptation par le public?

2. LES ATOUTS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UE

Les citoyens européens aspirent à ce que l'Union fasse usage de son influence internationale considérable pour protéger et promouvoir leurs intérêts et nos partenaires internationaux attendent de l'Europe qu'elle assume ses responsabilités mondiales. Pour y parvenir, l'UE doit utiliser plus efficacement ses atouts en matière de politique extérieure. Comme le souligne la stratégie européenne de sécurité de 2003, l'action de l'UE aura une plus grande portée si cette dernière agit collectivement que si elle se contente d'être la somme de ses différentes composantes. Ce principe est déjà bien ancré dans une série impressionnante de politiques extérieures de l'UE.

Élargissement – L'UE a débuté avec six États membres et en compte maintenant vingt-cinq. Par le biais de négociations d'adhésion successives, elle a fait progresser la paix et la stabilité, la prospérité économique, la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit dans toute l'Europe. Les critères stricts d'adhésion, assortis d'une perspective crédible de rejoindre l'Union, stimulent fortement la stabilisation et les réformes dans les pays candidats.

La politique européenne de voisinage constitue une priorité dans les relations extérieures de l'UE; elle cherche à exploiter la force d'attraction et l'influence de l'Europe, en mettant fortement l'accent sur le renforcement et la réforme des institutions. Pour être un succès, il faut qu'elle englobe activement un large éventail de politiques extérieures et intérieures et qu'elle offre aux pays concernés la possibilité de participer au marché intérieur de l'UE.

Commerce et compétitivité - Depuis sa création, l'UE œuvre à l'ouverture progressive des marchés mondiaux et à la création d'un système commercial international fondé sur un ensemble de normes, offrant la prévisibilité nécessaire pour stimuler les investissements et un choix plus vaste. Au fil du temps, cette approche a permis d'élaborer une nouvelle dynamique visant à renforcer la compétitivité extérieure de l'Union, à réduire les prix et à élargir les possibilités de choix pour les consommateurs. Parallèlement, l'amélioration de l'accès au marché pour les produits provenant des pays en développement a offert à ces derniers de nouvelles opportunités en matière d'emploi, de croissance et d'investissement.

Développement - La nouvelle stratégie de développement et les politiques globales à l'égard des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique mettent en évidence le rôle de premier plan joué par l'UE dans l'aide à la réalisation des objectifs de développement du millénaire et d'un réel multilatéralisme, dans le contexte de la mondialisation. Les nouvelles perspectives

financières et le 10^e Fonds européen de développement offrent toute une gamme d'instruments financiers prévoyant des dispositions spécifiques en matière de gouvernance, de droits de l'homme, de missions d'observation électorale, de maintien de la paix, de climat d'investissement et d'intégration régionale. Ces instruments s'appuient sur de nouveaux accords relatifs à la programmation conjointe et à l'action coordonnée avec les États membres sur le terrain.

Relations stratégiques, dialogue politique et PESC – L'UE entretient de multiples relations contractuelles et dialogues politiques avec des partenaires stratégiques et des groupements régionaux à travers le monde. Songeons notamment à la coopération avec les États-Unis sur les questions de sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, au dialogue sur l'énergie avec la Russie et aux partenariats établis avec d'autres gros producteurs et leurs organisations, aux dialogues sur les droits de l'homme menés avec un grand nombre de pays ou encore aux discussions avec la Chine et l'Inde au sujet du développement durable mondial. Fervents partisans du multilatéralisme, nous jouons un rôle important dans les institutions et forums internationaux de premier plan à travers la représentation des États membres et la Communauté. Le développement de la PESC a permis à l'UE d'améliorer sa capacité à prendre position sur des questions importantes en matière de politique extérieure et la parfaite collaboration avec la Commission a contribué à assurer la cohérence avec les politiques communautaires.

Réaction en cas de catastrophe, gestion des crises et politique européenne de sécurité et de défense (PESD) - L'UE apporte une précieuse contribution à la gestion des crises par le biais de toute une série de politiques. L'aide humanitaire, la protection civile et l'aide à la reconstruction ont joué un rôle décisif dans les crises récentes qui ont frappé l'Afghanistan, l'Iraq et les pays touchés par le tsunami, dans le processus de construction de l'appareil de l'État et les situations d'après-crise en Aceh et dans le cadre de la résolution et de la prévention des conflits dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (FYROM). Ces instruments complètent la capacité croissante de la PESD à soutenir l'UE dans la gestion globale des crises. Les missions militaires et de police menées par exemple en Bosnie-et-Herzégovine, en FYROM et en République démocratique du Congo, ainsi que la réponse aux défis au Kosovo illustrent le renforcement impressionnant de la PESD et l'importance d'une réelle interaction entre tous les instruments politiques concernés. Les opérations de gestion des crises sont des éléments bien visibles de l'action extérieure de l'Union.

3. RAYONNEMENT EXTERIEUR DES POLITIQUES INTERNES DE L'UE

Les politiques intérieures et extérieures de l'UE sont inextricablement liées. Dès le départ, le Traité a reconnu que le marché intérieur passait nécessairement par le régime douanier commun et une politique commerciale commune. La création de l'euro exigeait une politique monétaire commune, aux conséquences extérieures directes. Il en va de même pour toute une série d'autres politiques, comme l'agriculture et la pêche, la politique régionale, l'emploi et la politique sociale, l'environnement, l'immigration et le contrôle des frontières, la lutte contre le terrorisme et les transports (en particulier, l'aviation), domaines dans lesquels le développement de politiques intérieures a naturellement conduit l'UE à jouer un rôle plus actif vis-à-vis de l'extérieur. Dans bon nombre de ces domaines, la protection des intérêts de l'UE et leur rayonnement extérieur relèvent de la responsabilité partagée des États membres et de la Communauté, ce qui pose un véritable défi en matière de cohérence. Il existe pourtant un nombre croissant de politiques et d'instruments qui influencent les relations extérieures de

l'Europe et qui doivent donc être pris en compte dans les objectifs que l'UE se fixe en matière de politique étrangère:

Dans le cadre de l'**agenda de Lisbonne** - notre partenariat pour la croissance et l'emploi -, les politiques intérieures et extérieures sont interdépendantes, dans un monde caractérisé par l'ouverture des marchés, la libre circulation des capitaux et la mondialisation des marchés financiers. L'**union** économique et **monétaire** a conduit à l'émergence de l'euro en tant que deuxième monnaie de réserve et d'échange la plus importante au monde, conférant ainsi à l'UE un rôle de premier plan à l'échelle internationale. Nous devons toutefois encore résoudre la question de la représentation de l'UE dans les institutions économiques et monétaires internationales. L'**achèvement du marché intérieur** a abouti à l'adoption de normes de l'UE dans les technologies clés à travers le monde. Prenons-en pour exemples les normes et règlements européens appliqués dans l'industrie automobile chinoise, la sécurité alimentaire ou encore la norme GSM pour les communications mobiles et les téléphones et technologies sans fil qui fournissent des connexions à large bande à des dizaines de millions de clients de par le monde. La **politique de concurrence** constitue un important instrument réglementaire permettant de faire face aux problèmes des cartels internationaux ou des abus de position dominante. La politique de concurrence de l'UE vise à protéger le marché intérieur, mais, dans l'économie mondiale, la plupart des sociétés concernées par les décisions sur des ententes et des concentrations sont des acteurs internationaux. Ensemble, ces politiques renforcent la compétitivité extérieure de l'UE en promouvant l'uniformité des règles du jeu au service de la fluidité des échanges internationaux.

L'UE a pris la tête de l'action internationale sur des **enjeux clés** non soumis aux limites des frontières nationales tels que le changement climatique, les pandémies, la bonne gouvernance dans la gestion de la mise au point et de la commercialisation de produits génétiquement modifiés. Le savoir-faire et l'expérience de l'UE en matière de changement climatique, de pollution de l'air et de l'eau et autres menaces environnementales transnationales, acquis dans le contexte de sa Stratégie en faveur du développement durable, lui ont permis d'apporter une contribution majeure aux négociations internationales ayant conduit à l'adoption de normes obligatoires dans ces domaines, faisant de l'approche communautaire un modèle pour de nombreux pays et régions confrontés aux mêmes problèmes. L'influence de l'UE sur les normes environnementales internationales a contribué à créer des conditions de concurrence équitables pour ses entreprises et a renforcé le potentiel d'exportation de nos technologies propres. De même, les pays tiers sont très désireux de coopérer aux programmes de l'UE tels que ceux élaborés dans les domaines de la politique de recherche, de l'éducation et des transports (GALILEO).

Le développement rapide de la politique de l'UE dans les domaines de l'énergie et de la justice et des affaires intérieures se reflète dans les dimensions externes de ces questions. Le débat sur la **politique énergétique** a mis en évidence – comme l'a montré le soutien du Conseil européen au récent livre vert de la Commission – l'objectif clé de l'UE de tendre vers une proportion minimum de sources d'énergie sûres et à faible teneur en carbone dans le bouquet énergétique global de l'UE. La réalisation de cet objectif dépend plus que jamais tant de l'efficacité des politiques intérieures, et notamment de la mise au point de technologies à haute efficacité énergétique, de la politique de concurrence, de la diversification des sources d'énergie ainsi que de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie et de son extension aux pays de la PEV et de l'EEE par l'expansion du traité instituant la communauté de l'énergie, que des relations que nous entretenons avec nos principaux fournisseurs, les pays de transit et les autres grands consommateurs

La **réalisation de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice**, combinée avec la **lutte contre le terrorisme**, est vitale pour notre sécurité intérieure et figure à juste titre au premier rang des priorités politiques. Plus que jamais, il importe de gérer les flux migratoires de manière globale et équilibrée pour assurer des relations stables et harmonieuses avec nos voisins, pour répondre aux demandes de nos marchés de l'emploi ainsi que pour mieux protéger nos frontières extérieures. Ces mesures sont indispensables si nous voulons faire face aux menaces que fait peser le crime organisé, et en particulier la traite d'êtres humains et le trafic de stupéfiants. De même, la lutte contre le terrorisme mondial nécessite une action coordonnée entre les politiques intérieure et extérieure.

4. REALISATION D'UN CONSENSUS PLUS LARGE ET D'UNE PLUS GRANDE COHERENCE

Pour faire face aux défis et responsabilités que représente l'élaboration de politiques extérieures cohérentes et efficaces, les gouvernements des États membres doivent se demander quelles actions doivent nécessairement ou plus utilement être entreprises au niveau de l'UE, dans le respect des dispositions des traités. Le rôle de la Commission consiste à présenter des analyses et des propositions reflétant l'intérêt commun de l'UE.

La réussite de l'action extérieure de l'UE dépend essentiellement de trois facteurs:

- * d'abord et avant tout, d'un consensus politique entre les États membres sur les objectifs à atteindre dans l'ensemble de l'UE. Il faut pour cela s'appuyer sur un partenariat fort entre les institutions communautaires et se concentrer clairement sur un nombre restreint de priorités stratégiques pour lesquelles l'Europe peut faire la différence, plutôt que se disperser à tous vents. Il s'agit là d'une condition *sine qua non*;
- * deuxièmement, de la question de savoir si les instruments politiques disponibles conviennent à la tâche à réaliser, sont dotés des ressources nécessaires et présentent des avantages clairs;
- * troisièmement, du rôle et de la responsabilité des institutions communautaires, ainsi que de l'environnement juridique.

Comme dans les administrations nationales, l'existence d'une volonté politique suffisante n'empêche pas les tensions persistantes et le manque de cohérence entre les différentes politiques. Des efforts considérables et permanents sont nécessaires pour accroître la complémentarité d'actions diverses et réconcilier des objectifs différents (par exemple en ce qui concerne le commerce, l'agriculture, le développement, l'environnement ou les migrations). Au niveau de l'UE, la nécessité de veiller à la cohérence entre les actions communautaires et nationales constitue un défi supplémentaire.

Un manque de coordination entre les différents acteurs et politiques signifie, pour l'UE, une perte d'influence tant politique qu'économique à l'échelle internationale. Malgré les progrès réalisés pour améliorer la coordination, il existe une marge de manœuvre considérable pour mettre en commun les différents instruments et atouts, que ce soit au sein de la Commission, entre le Conseil et la Commission ou entre les institutions de l'UE et les États membres. Par ailleurs, l'impact de la politique de l'UE est affaibli par un manque de visibilité et de continuité dans sa représentation extérieure. Dans le cadre des traités existants, les méthodes communautaires et intergouvernementales doivent être combinées sur la base du principe

selon lequel ce ne sont pas les théories ou dogmes institutionnels qui importent, mais plutôt la manière la plus appropriée de parvenir au résultat souhaité.

Le traité constitutionnel prévoit un certain nombre de changements institutionnels importants visant à améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'UE, notamment la désignation d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE-Vice-président de la Commission, la désignation par le Conseil européen d'un président doté d'un mandat de deux ans et demi, qui sera chargé de représenter l'Union sur les questions relatives à la PESC à son niveau, la création d'un service européen pour l'action extérieure, l'octroi d'une personnalité juridique unique à l'UE, la fin de la présidence tournante et d'autres dispositions régissant la politique extérieure.

Les objectifs du traité constitutionnel restent d'actualité et créeraient de nouvelles opportunités pour relever les défis qui se posent en matière de politique extérieure de l'UE. Néanmoins, un certain nombre d'actions pourraient être envisagées dans le cadre des traités actuels.

5. LA VOIE A SUIVRE – MESURES CONCRETES

Les initiatives à prendre pour relever les défis présentés dans le présent chapitre relèvent d'une responsabilité partagée. Si elle veut peser de tout son poids, l'Europe doit exploiter au maximum nos ressources cumulées aux niveaux tant européen que national. Conjuguant leurs atouts respectifs, tous les acteurs doivent coopérer plus étroitement pour optimiser l'impact collectif de l'Union. Il convient particulièrement d'accorder plus d'attention au rôle que jouent les politiques internes dans les relations extérieures, par exemple dans les domaines de l'environnement, des questions de justice et de sécurité, des transports ou encore de l'énergie, dans lesquels l'UE jouit d'une expérience et d'une influence inégalées, notamment en matière de gestion des politiques communautaires par la Commission.

5.1. Améliorer la planification stratégique

Le cadre général dans lequel s'inscrivent les objectifs extérieurs de l'UE définis dans les traités fait déjà l'objet d'un large consensus. Outre la stratégie européenne de sécurité de 2003, ces textes de base sont affinés par un ensemble complet de conclusions du Conseil, de documents de stratégie, de documents de programmation de l'aide financière et autres, plus détaillés. Des résolutions et rapports du Parlement européen viennent compléter la planification stratégique des relations extérieures de l'UE. Il existe toutefois une marge de manœuvre considérable pour mettre au point une approche plus systématique de la fixation des objectifs stratégiques et des priorités politiques aux niveaux tant géographique que thématique, de sorte que le choix des instruments politiques soit guidé par les objectifs politiques (et non l'inverse).

- La Commission entend améliorer la cohérence et l'efficacité interne de sa contribution à la politique extérieure de l'UE dans tous les domaines relevant de sa compétence. Des mesures visant à améliorer la planification stratégique et la fixation des priorités seront prises pour garantir la combinaison de politiques la mieux adaptée aux questions extérieures, qu'elles soient géographiques ou thématiques. Ces mesures couvriront les aspects suivants:
- La Commission renforcera le rôle joué par le groupe de commissaires «Relations extérieures», placé sous l'autorité du Président, en matière de définition des priorités stratégiques. Ce groupe sera élargi à d'autres commissaires, en fonction de leurs

portefeuilles, de manière à constituer des groupes ad hoc chargés de discuter de questions spécifiques, géographiques ou thématiques. Ces discussions devraient se tenir sur une base permanente, pour, par exemple, assurer la préparation, en temps opportun, des dossiers de politique intérieure qui seront évoqués lors de sommets bilatéraux ou de négociations internationales. D'autres groupes de commissaires apporteront eux aussi leur contribution aux questions thématiques afin d'améliorer la cohérence des différentes actions et de permettre au collège de fixer des priorités plus claires. Le collège dans son ensemble tiendra plus fréquemment des débats d'orientation sur des questions géographiques ou thématiques essentielles. La Commission invitera le Haut Représentant à s'associer aux travaux du groupe Relex, notamment lorsqu'il sera question de planification stratégique.

- La Commission améliorera les capacités d'établissement de rapports et d'analyse tant à Bruxelles que dans ses délégations, instaurant une plus grande souplesse dans l'allocation des ressources et des compétences techniques en fonction de l'évolution des besoins et intensifiant la formation. Cette initiative doit lui permettre d'apporter une contribution plus efficace aux travaux du Coreper, du Comité politique et de sécurité et des groupes de travail compétents du Conseil, ainsi que des commissions du Parlement européen. Le cas échéant, les chefs de délégation pourraient être invités à participer aux travaux de ces derniers.
- La Commission s'est engagée à mener un dialogue régulier avec le Parlement européen, portant sur le contenu des projets de documents de stratégie par pays, par région et thématiques, et à tenir dûment compte de la position du Parlement européen lors de la mise en œuvre des stratégies.

Les mesures suivantes permettraient de consolider la base de coopération entre la Commission, le Haut Représentant et le Conseil dans leurs travaux de planification stratégique, et en particulier dans l'élaboration d'évaluations, de stratégies et d'actions conjointes:

- Tous les six mois, le nouveau président du Conseil européen en exercice, le ministre des affaires étrangères du pays occupant la présidence, le président de la Commission et le commissaire chargé des relations extérieures, ainsi que le Haut Représentant devraient tenir une réunion informelle afin de faire le point sur l'aide extérieure de l'UE. D'autres commissaires pourraient également être associés à ces réunions.
- Les discussions politiques au sein du Conseil et de ses groupes de travail devraient reposer sur le principe des documents communs, ce qui suppose l'intensification de la coopération et des contacts entre les services de la Commission et l'unité Politique du Conseil.
- Les travaux préparatoires des sommets avec des partenaires essentiels devraient être anticipés afin de définir les grandes questions de politique intérieure qui y seront abordées. Il conviendrait que le Coreper en discute en temps opportun afin d'assurer la cohérence dans la préparation des dossiers de politique intérieure et extérieure.
- Le Conseil et la Commission devraient rechercher de nouveaux moyens, plus efficaces, d'échanger des rapports et autres informations, sur une base de réciprocité, notamment ceux émanant des délégations de la Commission et des représentants spéciaux de l'UE. Cet échange pourrait inclure le partage de rapports et de ressources analytiques, notamment entre le Centre de situation du secrétariat du Conseil et le Centre de crise de la Commission.

- Une coordination plus étroite entre le personnel du secrétariat du Conseil et de la Commission dans ces domaines permettrait aux États membres de disposer d'une base plus solide pour définir la stratégie au sein du Conseil, et notamment, le cas échéant, au niveau du Conseil européen.
- Le Conseil pourrait améliorer la coordination en amont afin de promouvoir l'émergence d'un consensus sur des questions présentant un intérêt pour l'UE et faisant l'objet de discussions au sein d'organisations multilatérales (ONU, institutions financières internationales), d'instances informelles (G7/G8, G20) et d'autres forums de la gouvernance mondiale, ainsi que d'organisations régionales. Lorsque la Communauté est déjà membre d'organisations multilatérales et régionales et d'organismes des Nations unies, la position de l'UE est déjà bien coordonnée au sein du Conseil entre les États membres, la Présidence et la Commission. Cette coopération devrait être étendue au moyen d'une représentation communautaire dans d'autres enceintes, lorsque cela est possible, et devrait englober, notamment, une définition commune des points à inscrire à l'ordre du jour, une diffusion préalable des analyses et documents de politique à l'ensemble des représentants des États membres, une présentation conjointe de la position de l'UE aux pays partenaires, par la Commission et la Présidence, dans les principales capitales de pays tiers et un renforcement de la présence des experts de la Commission afin de faciliter la coordination par la Présidence. Les États membres pourraient continuer activement à chercher un accord avec des pays non membres de l'UE afin de garantir la pleine participation de la Commission, par exemple, dans la représentation extérieure de la zone euro dans le cadre du G7, du G20 ou du Forum sur la stabilité financière.

5.2. Renforcer l'efficacité et l'impact par une meilleure diffusion de l'information

L'UE poursuit certes des objectifs clairs et une stratégie concertée, mais l'ambivalence des messages et la lenteur et la complexité des procédures de mise en œuvre ont souvent tendance à réduire l'impact et l'efficacité de notre action. L'UE se doit par conséquent d'envisager des mesures dans les domaines suivants:

- Elle doit faire en sorte qu'une fois prises, ses décisions politiques soient intégrées par tous les acteurs dans leurs messages diplomatiques et publics, ainsi que dans l'élaboration de leurs propres politiques. Cela implique un renforcement de la coordination à Bruxelles et un meilleur usage du réseau de délégations de la Commission, de représentants spéciaux de l'UE et d'ambassades des États membres, afin d'adresser des messages clairs et simples aux partenaires.
- De nouvelles procédures et méthodes de travail doivent être élaborées au sein de la Commission afin de permettre l'adoption de décisions politiques en temps réel face à des événements récents, conformément aux exigences de la responsabilité collective (collégialité).
- Il pourrait s'agir, en situation de crise, d'utiliser les mécanismes de coordination interne existants et d'accroître leur efficacité vis-à-vis de l'extérieur.
- Elle doit mettre en œuvre des procédures financières et des systèmes de passation des marchés plus rapides et plus souples, dans le plein respect des principes de transparence, de responsabilité et de saine gestion financière (notamment pour la gestion du budget de la PESC et des instruments de gestion des crises). Avec le soutien du Conseil et du Parlement européen, la Commission est en train de rationaliser la structure de ses instruments de

financement externe dans le but de renforcer et de simplifier la mise en œuvre de l'aide accordée dans le cadre des nouvelles perspectives financières. Par ailleurs, la Commission a récemment présenté de nouvelles propositions visant à simplifier le règlement financier à cet effet.

- La Commission formulera des propositions visant à intensifier la coopération avec les États membres et le Parlement européen sur les actions et projets politiquement sensibles financés par le budget communautaire (en particulier lorsque du personnel et des ressources nationaux y sont affectés).

5.3. Meilleure coopération entre les institutions de l'UE et les États membres

Pour appuyer ces mesures politiques, il existe une marge de manœuvre appréciable pour la promotion de la compréhension mutuelle par le biais de l'amélioration de la coopération et du partage de la culture diplomatique entre les différents acteurs de la politique extérieure de l'UE.

- La Commission est en train d'élaborer un programme renforcé d'échange de personnel avec les services diplomatiques des États membres et le personnel du secrétariat du Conseil, et ce tant dans les délégations qu'au siège.
- Les États membres pourraient lancer des programmes nationaux de formation diplomatique à l'attention du personnel des institutions de l'UE chargé des questions de relations extérieures. La Commission et le Conseil pourraient intégrer des diplomates nationaux dans les programmes de formation communautaires. Les États membres pourraient intensifier la formation des fonctionnaires nationaux dans les matières européennes.
- Le Conseil et la Commission devraient proposer, le cas échéant, l'application de la formule dite du «double chapeau» de chef de délégation et de représentant spécial de l'UE, dans les Balkans occidentaux, par exemple, dans les limites des responsabilités conférées par le Traité et de l'équilibre institutionnel. De telles dispositions devraient s'appuyer sur l'expérience positive de l'application du système du double chapeau à Skopje dans le but d'unifier autant que possible la présence de l'UE à Sarajevo et à Pristina. Ailleurs, la Commission continuera de coopérer avec les représentants spéciaux de l'UE et à les aider dans leurs tâches.
- Les représentants des États membres au sein des instances dirigeantes des institutions multilatérales devraient assurer une coordination au niveau approprié avec les institutions de l'UE pour favoriser l'adoption de positions communes sur des questions d'intérêt commun.
- Les délégations de la Commission soutiendront sans réserve le Haut Représentant. De même, les représentants spéciaux de l'UE pourraient être associés de plus près aux activités et visites de la Commission. Les délégations apporteront aussi leur aide aux commissions de visite et aux délégations du Parlement européen. L'UE devrait approfondir la réflexion sur le partage des locaux et des services d'aide assurés par les représentations des États membres et de l'UE dans les pays tiers.
- Il convient de développer la coopération entre les États membres dans le domaine de l'assistance consulaire, en particulier dans les situations de crise. Il faut aussi examiner les

possibilités qui s'offrent aux délégations de la Commission de jouer un rôle de soutien/complémentaire dans ce domaine.

5.4. Amélioration de la responsabilisation et de la visibilité

Il est nécessaire de renforcer l'obligation de rendre compte de l'action extérieure de l'UE. Le Parlement européen et les parlements nationaux ont à cet égard un rôle essentiel à jouer. Les mesures à prendre sont les suivantes:

- Développer des échanges plus réguliers entre les organes compétents du Parlement européen et le HR/SG, ainsi que les membres de la Commission. De nouvelles dispositions appropriées devront être prises pour permettre aux représentants spéciaux de l'UE et aux chefs de délégation d'apporter une contribution aux travaux du Parlement européen.

Il convient également de mieux expliquer l'action extérieure de l'UE et de mobiliser le soutien de l'opinion publique:

- Renforcement de la «diplomatie publique» dans les **pays tiers** afin de promouvoir les politiques et modèles communautaires, d'accroître la visibilité de l'action extérieure, de l'aide au développement et des opérations de secours de l'UE (au moyen d'exemples concrets et pas seulement de chiffres).
- Amélioration de la perception de l'UE, notamment par le biais du programme des visiteurs de l'Union européenne et de bourses accordées aux pays tiers.
- **Au sein de l'UE**, promotion, par les États membres et les institutions, de la participation des citoyens aux débats publics sur la politique extérieure de l'UE.
- Communication conjointe d'informations au grand public et à la presse sur des questions relatives au partage des responsabilités entre la Commission et le Conseil. Développement de la coopération entre les États membres et les institutions de l'UE en matière de politique d'information sur les relations extérieures, aussi bien dans l'UE que dans les pays tiers.

6. CONCLUSION

Le présent document démontre l'intérêt, pour l'action extérieure de l'UE, d'établir des relations plus étroites et complémentaires entre tous les acteurs intervenant tant au niveau communautaire qu'à l'échelon national. À court terme, les acteurs et institutions concernés peuvent tirer profit de la liberté de manœuvre que leur confère l'exercice autonome de leurs responsabilités. Pour le moyen et le long terme, l'UE a démontré sa capacité à aider les États membres à atteindre leurs objectifs de politique extérieure. L'efficacité générale et, partant, l'influence de l'UE sur la scène mondiale dépendent de l'utilisation optimale de tous les moyens disponibles pour favoriser la réalisation des objectifs de politique extérieure. Les mesures concrètes proposées dans le présent document reposent sur la conviction que la flexibilité, la création d'une plus-value dans la politique extérieure et la mise au point d'approches communes entre les États membres et les institutions doivent figurer au premier rang de nos priorités.