



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.9.2003
COM(2003) 526 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

**Union européenne et Nations unies:
le choix du multilatéralisme**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Donner aux objectifs et aux instruments multilatéraux l'impact qu'ils méritent: la contribution de l'UE	5
1.1. S'attribuer une force d'entraînement: adopter une approche ambitieuse de la négociation et de la mise en œuvre des instruments des Nations unies	5
1.2. Favoriser les synergies entre les politiques multilatérales et bilatérales	10
2. Rendre la collaboration entre l'UE et les Nations unies plus efficace et plus concrète	12
2.1. Jeter les bases d'un partenariat plus vaste	12
2.2. Dépasser le domaine du développement pour renforcer aussi la coopération en matière de paix et de sécurité	14
3. Promouvoir efficacement les valeurs et les intérêts de l'UE dans le système des Nations unies	18
3.1. Dresser le bilan des avancées prometteuses déjà réalisées par l'UE aux Nations unies	18
3.2. Donner à l'UE les moyens d'une participation plus efficace aux débats des Nations unies	19
Conclusion	26
ANNEXE I: plan d'action pour la mise en œuvre de la communication.....	27
ANNEXE II: le système des Nations unies - principales institutions et acronymes.....	36

INTRODUCTION

La politique extérieure de l'Union européenne se définit fondamentalement par un choix résolu en faveur du multilatéralisme. Considérant la coopération internationale comme un préalable pour relever les nombreux défis auxquels le monde est confronté, l'UE a incontestablement intérêt à encourager la progression et l'amélioration constantes des outils de gouvernance mondiale. La mise en place et le maintien d'institutions mondiales représentent une tâche difficile, dont le succès repose sur la détermination des États à respecter les règles qu'ils se sont fixées et sur leur volonté de convaincre les autres de les respecter lorsqu'ils sont tentés de s'y soustraire. Nos institutions élargissant peu à peu leur champ d'action, nous devons nous attendre à ce qu'au lieu de se raréfier, les occasions de mettre cette détermination et cette volonté à l'épreuve se multiplient à l'avenir.

L'attachement de l'Europe au multilatéralisme et au rôle de pivot du système multilatéral joué par les Nations unies permettra de déterminer, au cours des prochaines années, si et à quelles conditions l'architecture institutionnelle conçue au lendemain de la deuxième guerre mondiale pourra continuer à servir de socle au système international. Le choix d'une autre voie aurait des conséquences désastreuses, non seulement pour la paix et la sécurité internationales, mais aussi pour l'activité du système multilatéral au sens large - qui va du suivi des conférences internationales récentes à l'élaboration d'un ensemble de normes appelées à régir le commerce mondial.

Ces options sont d'autant plus cruciales qu'il importe aujourd'hui de renouveler le soutien de l'Union européenne au système multilatéral et à celui des Nations unies, notamment dans le contexte des actes de violence très préoccupants dont sont victimes les équipes humanitaires et les agents et personnels associés du système des Nations unies, comme l'ont prouvé les récents événements en Irak.

La volonté de contribuer à un multilatéralisme efficace ne saurait toutefois se limiter à de simples professions de foi. Elle suppose de prendre au sérieux les règles mondiales, qu'elles concernent la préservation de la paix ou la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Elle implique la nécessité d'aider les autres pays à mettre ces règles en œuvre et à les respecter. Elle incite aussi à intervenir activement dans les enceintes internationales et à promouvoir un programme prospectif qui ne se réduise pas à la défense étreinte d'intérêts nationaux.

L'Union européenne, qui peut devenir un pilier central du système des Nations unies, a déjà largement fait la démonstration de ce qu'elle est mesurée d'apporter¹. Ses principales institutions ont souligné à de multiples reprises à quel point il importait, pour l'UE, de renforcer sa coopération avec les Nations unies et de peser davantage à l'intérieur du système onusien². Il reste néanmoins encore beaucoup à faire pour y parvenir.

¹ La présente communication entend par "système des Nations unies" les principaux organes de l'Organisation des Nations unies, notamment l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, y compris leurs organes subsidiaires, le Conseil de sécurité, le Secrétariat, ainsi que les programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations unies, notamment les institutions de Bretton Woods.

² Voir notamment les conclusions du Conseil européen de Göteborg de juin 2001.

Le constat initial: l'UE doit relever d'importants défis pour donner sa pleine mesure au sein des Nations unies.

Bien que l'UE ait progressé pour parler d'une seule voix dans les débats des Nations unies, son influence réelle et son aptitude à diffuser les valeurs européennes sur la scène mondiale restent encore insuffisantes au regard de sa puissance économique et de son poids politique confondus, ou, plus concrètement, ne sont pas à la mesure de sa contribution au financement des institutions des Nations unies³. L'exemple des dossiers dans lesquels l'UE a agi avec détermination et dans la cohésion - promotion du protocole de Kyoto, préparation de la conférence internationale sur le financement du développement ou création de la Cour pénale internationale, entre autres - donne une bonne indication des résultats auxquels l'UE pourrait contribuer dans un éventail plus large de questions. Trop souvent, l'UE se contente pourtant de réagir. Une approche plus dynamique lui permettrait d'élargir le champ du dialogue et des travaux préparatoires à d'autres pays et d'autres groupes. Par ailleurs, même si l'UE pratique une coordination systématique des positions dans ses rangs auprès des principales institutions des Nations unies chargées de définir les politiques, il lui arrive encore de voter en ordre dispersé faute d'être parvenue à arrêter une ligne commune, principalement pour les questions dans le domaine de la PESC. Si, dans l'ensemble, ce manque d'unité n'a eu que des conséquences pratiques assez marginales, il a gravement entaché la crédibilité de l'UE, en particulier sur les questions qui n'avaient pas donné lieu à l'adoption d'une position commune dans le cadre de la PESC. L'UE ne saurait, qui plus est, se dispenser d'engager une réflexion de fond au lendemain des divisions internes apparues à l'occasion de l'affaire irakienne.

L'heure est venue d'engager une réflexion générale sur le rôle de l'Union européenne au sein du système des Nations unies.

“Nous devons mettre en place un ordre international fondé sur un véritable multilatéralisme”: tel est l'un des trois objectifs du document stratégique sur les questions de sécurité présenté par le Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen qui s'est tenu le 20 juin 2003 à Thessalonique. Ce document contient par ailleurs la déclaration suivante: *“Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations unies. Une des priorités de l'Europe doit être de renforcer l'organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour remplir sa mission et pour mener une action efficace”*.

Les conclusions de la Convention sur l'avenir de l'Europe et l'issue de la conférence intergouvernementale qui la suivra peuvent marquer d'une empreinte profonde la participation de l'UE aux travaux des institutions multilatérales. L'élargissement de l'Union aura des conséquences notables sur le fonctionnement de l'UE au sein des Nations unies, tant par les possibilités qu'il ouvrira que par les défis qu'il impliquera: il accroîtra le poids numérique de l'UE, entraînera de nouvelles contraintes dans la coordination au jour le jour des positions de l'Union et soulèvera des questions comme la composition des groupes régionaux au sein du système onusien. Le rôle de l'UE dans les organisations internationales constitue un des principaux thèmes des travaux en cours au Conseil concernant l'amélioration de la gestion des relations extérieures de l'Union, sachant que l'efficacité de l'UE au sein du système onusien en

³ L'UE (CE et États membres) représente quelque 55% de l'aide publique au développement au niveau international. Les États membres de l'UE contribuent à raison de 37% environ du budget ordinaire des Nations unies et de 50% environ du total des contributions des pays membres de l'Organisation aux fonds et programmes des Nations unies. Tant les États membres que la CE accordent des contributions volontaires importantes.

représente nécessairement un aspect essentiel⁴. Enfin, le système des Nations unies lui-même, qui a engagé un vaste processus de réforme, est confronté à une tâche immense, en ce qui concerne non seulement la paix et la sécurité, mais aussi la mise en œuvre des engagements pris au cours de récentes conférences importantes. L'apport de l'UE à ces divers processus aura un effet déterminant sur leur réussite.

Pour résumer, il est grand temps pour l'UE de faire le point des progrès notables qu'elle a déjà réalisés pour imposer concrètement sa présence commune au sein des Nations unies et dans ses relations avec elles, et de réfléchir aux mesures qui lui permettront d'aborder avec confiance certaines situations délicates à venir. La présente communication examine, premièrement, les moyens par lesquels l'UE peut contribuer à garantir un suivi et une application efficaces des décisions adoptées dans le cadre multilatéral. Deuxièmement, elle présente les possibilités de rendre la coopération entre l'UE et les Nations unies plus performante. Troisièmement, elle évoque les adaptations possibles du mode de fonctionnement de l'UE aux Nations unies, autant de préalables à l'adoption d'une démarche multilatérale plus active et plus militante.

1. DONNER AUX OBJECTIFS ET AUX INSTRUMENTS MULTILATERAUX L'IMPACT QU'ILS MERITENT: LA CONTRIBUTION DE L'UE

Le défi à relever: contribuer à la réalisation des objectifs fondamentaux du système multilatéral.

Le problème auquel les Nations unies sont actuellement confrontées est très clair: la gouvernance mondiale restera faible tant que les institutions multilatérales ne seront pas en mesure d'assurer une mise en œuvre efficace de leurs décisions et de leurs règles, que ce soit dans les hautes sphères politiques de la paix et de la sécurité internationales ou dans l'application concrète des engagements pris lors de récentes conférences des Nations unies dans les domaines social, économique et environnemental. L'UE est à cet égard investie d'une responsabilité particulière: d'une part, elle a fait du multilatéralisme un principe constant de ses relations extérieures; d'autre part, en mettant en œuvre ses engagements internationaux, voire en allant au-delà, elle pourrait et devrait servir de modèle à d'autres.

Deux aspects de la contribution de l'UE à l'efficacité des instruments juridiques et des engagements multilatéraux adoptés sous les auspices des Nations unies pourraient être particulièrement développés. Le premier concerne la **force d'entraînement** que l'UE pourrait s'attribuer dans l'élaboration et l'application d'instruments et d'engagements multilatéraux. Le second consiste, **dans les cas qui s'y prêtent, à aider d'autres pays à renforcer leurs capacités** afin de mettre véritablement en œuvre leurs engagements multilatéraux.

1.1. S'attribuer une force d'entraînement: adopter une approche ambitieuse de la négociation et de la mise en œuvre des instruments des Nations unies.

a) En entraînant la communauté internationale vers des objectifs partagés ambitieux, l'UE doit démontrer sa résolution à les atteindre par des mesures rapides et concrètes. Dans les cas où l'UE s'est unie pour accorder son soutien actif à l'adoption et à l'application efficace d'instruments juridiques multilatéraux, tels que le protocole de Kyoto ou la Cour pénale internationale (CPI), elle a souvent pesé d'un poids décisif en permettant d'atteindre la "masse

⁴ Voir les conclusions du Conseil Affaires générales des 18 et 19 février 2002, qui traitent entre autres du renforcement du rôle de l'UE dans les organisations internationales, notamment les Nations unies.

critique" qui a facilité leur entrée en vigueur. L'UE a récemment prouvé sa volonté de jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de mesures pour réaliser les objectifs mondiaux (des Nations unies) dans un large éventail de domaines. Elle a agi ainsi dans un certain nombre de cas: l'initiative **Tout sauf les armes**, qui a levé toutes les restrictions et les contingents frappant les importations des pays les moins avancés; **la réglementation relative à la tarification différenciée des médicaments**, qui vise à encourager la vente aux pays en développement de médicaments à prix nettement réduits; les initiatives de l'UE relatives à l'eau et à l'énergie; la coalition en faveur des énergies renouvelables, lancée lors du **sommet mondial sur le développement durable** de Johannesburg; et plus particulièrement les engagements pris par l'UE lors de la conférence de Monterrey sur le **financement du développement**, notamment ceux qui consistent à adopter des mesures concrètes d'ici à 2007 pour parvenir à l'objectif fixé par les Nations unies de porter à 0,7% l'aide publique au développement, à améliorer l'efficacité de l'aide par une meilleure coordination des politiques et l'harmonisation des procédures, à renforcer le déliement de l'aide, à accroître les capacités liées au commerce et à prendre des initiatives pour assurer la viabilité de la dette.

En matière de société de l'information, l'UE a apporté une contribution notable aux travaux préparatoires du sommet mondial consacré à ce thème qui se tiendra en deux phases, du 10 au 12 décembre 2003 à Genève et en novembre 2005 à Tunis. Ce domaine peut offrir de nouvelles possibilités de coopération internationale.

b) L'UE doit aussi prendre une part plus active à la réforme des Nations unies, contribuer à donner à ses institutions la capacité d'assurer le suivi de leurs objectifs principaux et favoriser une plus grande convergence des diverses sources de gouvernance mondiale. Il s'agira en particulier de:

- prendre de nouvelles initiatives pour faire avancer le programme de **réforme des Nations unies**: l'UE devrait diriger son action sur les principaux organes décisionnels (l'Assemblée générale, l'ECOSOC et les commissions techniques qui en dépendent), en gardant à l'esprit non seulement la nécessité de rendre les Nations unies plus performantes et plus adaptées dans un monde en transformation rapide, mais aussi l'impact de cette réforme sur la mise en œuvre de l'agenda de la politique de développement; il importe aussi de veiller à ce que le budget annuel des Nations unies et les cycles budgétaires à venir traduisent mieux les objectifs du processus de réforme; l'UE a intérêt à contribuer au développement des institutions existantes et à soutenir les institutions naissantes comme la Cour pénale internationale; un nouvel esprit de partenariat entre le système des Nations unies, l'UE et ses États membres permettra de faire avancer le programme de réforme du système onusien; les efforts pour déboucher sur une réforme globale du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies dans tous ses aspects doivent être intensifiés; la Commission estime que l'UE pourrait et devrait jouer un rôle constructif en faisant avancer ce dossier;
- assurer un **suivi intégré** des grandes conférences et des objectifs de la déclaration du sommet du millénaire, suivi qui englobe notamment les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs; l'UE aura une carte maîtresse à jouer pour contribuer à la réussite de cette mesure, à la fois en maintenant l'élan politique au sein des Nations unies et en faisant en sorte qu'un suivi cohérent et intégré se substitue à une multiplicité de résolutions et de processus fragmentaires;
- promouvoir une cohérence renforcée et un meilleur équilibre entre les institutions de **gouvernance mondiale dans les domaines économique, environnemental et social**, en:

- continuant à agir dans le sens d'une convergence plus développée entre le système onusien central, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵; si l'UE veut adopter une position de pointe dans ce domaine, elle devra, dans le cadre d'un examen de la gouvernance des institutions de Bretton Woods, envisager de renforcer sa représentation auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international;
- renforçant la coopération entre le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et les secrétariats des accords environnementaux multilatéraux (AEM), d'une part, et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'autre part; le lien entre les AEM et les règles de l'OMC doit être clarifié pour que ces deux instruments juridiques puissent se consolider mutuellement;
- tenant compte de la nécessité d'une approche cohérente des problèmes relevant de la gouvernance sociale de la part de tous les organes concernés des Nations unies, d'un renforcement des institutions importantes qui représentent le "pilier social" de la gouvernance mondiale (en particulier l'OIT), et d'une coopération élargie entre l'OIT et l'OMC⁶; les réflexions sur la création d'un Conseil de sécurité économique et social devraient être approfondies.

c) Dans la mesure où elle a engagé le processus à long terme qui la conduit sur la voie d'une politique étrangère et de sécurité commune plus efficace et dotée d'une plus grande force de cohésion, l'UE devrait en outre envisager une politique aussi dynamique dans les domaines liés aux **questions politiques**, à la **sécurité** et aux dossiers des **droits de l'homme** à l'échelle internationale.

- Avec la création d'une capacité militaire européenne, la question de l'éventuelle contribution de l'UE à des opérations de **maintien de paix** et de **pacification** mandatées par les Nations unies devient plus urgente que jamais. La PESC et la PESD reposant sur le souhait d'agir pour la défense des principes et de la Charte des Nations unies, l'apport d'un soutien actif et rapide aux missions mandatées ou dirigées par l'ONU constitue un moyen indiscutable d'encadrer et de déployer progressivement la politique et les capacités de l'UE en matière de sécurité et de défense (voir le chapitre 2.2 consacré tout spécialement à cette question). Au vu des récents événements qui se sont produits en Irak et au lendemain de l'adoption de la résolution 1502 du Conseil de sécurité relative à la sécurité du personnel des Nations unies, l'UE devrait aussi apporter son soutien sans réserve aux efforts actuellement déployés à New York pour renforcer la protection prévue par le droit international en faveur des travailleurs humanitaires, des agents et personnels associés des Nations unies.

⁵ Voir également la communication de la Commission intitulée "Commerce et développement - Comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce", COM(2002) 513 final du 18 septembre 2002.

⁶ Les organes des Nations unies chargés des questions sociales comprennent, en premier lieu, l'Organisation internationale du travail (OIT), mais aussi le Conseil économique et social (ECOSOC), la Commission du développement social et la Troisième commission de l'Assemblée générale de l'ONU, ainsi que les grandes conférences. La Commission européenne a nettement renforcé sa coopération avec l'OIT et avancé des propositions concrètes en vue d'un renforcement institutionnel de l'OIT dans sa communication intitulée "Promouvoir les normes fondamentales de travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation", COM(2001) 416 final du 18 juillet 2001.

- En ce qui concerne la lutte mondiale contre le **terrorisme**, l'UE peut jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre des principaux instruments des Nations unies, en raison, d'une part, du niveau d'intégration unique de ses politiques internes dans bon nombre de domaines couverts par les mesures antiterroristes des Nations unies et, d'autre part, du modèle et de l'effet de catalyseur qu'elle peut offrir à d'autres régions du monde. L'UE a déjà obtenu d'indéniables résultats sur ce point, puisqu'elle n'a pas tardé à mettre en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité à l'intérieur de l'Union et qu'elle a pleinement coopéré aux travaux des organes compétents des Nations unies⁷.
- Au sommet de Thessalonique, l'UE a adopté une série de principes fondamentaux et un plan d'action pour mettre au point une stratégie européenne de lutte contre la prolifération des **armes de destruction massive**. Cette décision procède de la reconnaissance du risque que font peser ces armes et leurs vecteurs, les missiles, sur la paix et la sécurité internationales. Les armes de destruction massive ou les équipements similaires que les terroristes peuvent acquérir représentent une menace supplémentaire susceptible d'échapper à toute maîtrise. L'UE mettra particulièrement l'accent sur la définition d'une politique garantissant davantage la mise en conformité avec les régimes instaurés par le traité multilatéral. Cette politique doit être axée sur le renforcement des moyens permettant de déceler les violations graves et de renforcer le respect de l'application des normes établies par ces régimes. Le rôle de l'Organisation des Nations unies, et en particulier du Conseil de sécurité en tant qu'arbitre suprême en cas d'infraction, comme le prévoient les régimes multilatéraux, doit être efficacement renforcé.
- Pour appliquer les **sanctions** des Nations unies, il est souvent nécessaire de prendre des mesures au niveau de la CE ou de l'UE. Pour le faire aussi efficacement et harmonieusement que possible, il serait souhaitable d'instaurer un niveau supérieur de coordination à l'intérieur de l'UE, conformément à l'article 19 du traité sur l'UE, tout en respectant les responsabilités particulières des États membres de l'UE qui siègent au Conseil de sécurité.
- S'agissant de la promotion des **droits de l'homme**, la détermination de l'UE à collaborer concrètement avec les Nations unies transparaît clairement dans sa contribution très active aux travaux des principales enceintes, conférences et initiatives onusiennes consacrées aux droits de l'homme⁸. Au sein de la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme (CDH), en particulier, le grand nombre d'initiatives nationales et thématiques auxquelles l'UE participe traduit bien sa volonté de prendre la tête de ce combat. Le chapitre 3.2 ci-dessous présente des propositions afin de rendre la contribution de l'UE à la CDH et à d'autres instances plus fructueuse.

⁷ Voir les deux rapports consacrés à la mise en œuvre de la résolution 1373 présentée par l'UE au comité contre le terrorisme, S/2001/1297 et S/2002/928; l'UE a adopté des mesures particulières visant à mettre en œuvre certains aspects de la résolution au niveau communautaire et coopéré étroitement avec le comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi qu'avec des institutions sectorielles telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI).

⁸ Il s'agit notamment de la commission des droits de l'homme des Nations unies (CDH), de la Troisième commission de l'Assemblée générale, de la commission relative à la situation de la femme, de la Conférence mondiale contre le racisme de 2001, de la session extraordinaire de 2002 de l'Assemblée générale de l'ONU consacrée à l'enfance et de son soutien actif en faveur du Haut Commissariat aux droits de l'homme et de la Cour pénale internationale (CPI).

- En ce qui concerne les initiatives des Nations unies consacrées à la lutte contre la **criminalité organisée** et le **trafic de stupéfiants transnationaux**, l'UE a soutenu activement les travaux d'instances onusiennes telles que le PNUCID, la commission des stupéfiants, l'ONUSUDC et la commission pour la prévention du crime et la justice pénale. La CE a pris une part dynamique aux négociations de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses trois protocoles annexes sur la lutte contre la traite des personnes, le trafic de migrants et le trafic d'armes à feu. L'UE devrait continuer à apporter son soutien aux travaux de ces institutions et à les encourager à collaborer efficacement.
- Pour ce qui est de la **politique à l'égard des réfugiés et en matière de droit d'asile** (qui est devenue dans une large mesure une politique commune au niveau de l'UE), les instruments et les institutions des Nations unies occupent déjà une place de choix pour l'UE, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est un partenaire important de la Commission en ce qui concerne la mise en place du régime européen d'asile, et soutient les actions de la CE pour renforcer les capacités d'asile et la protection des réfugiés dans les pays candidats et d'autres pays tiers. L'UE (CE et États membres) verse l'une des contributions les plus importantes au budget du HCR. L'UE et le HCR doivent actuellement relever ensemble le défi de la modernisation des conditions internationales de protection et de l'application de l'agenda du Haut Commissariat dans ce domaine, qui tend à une meilleure gouvernance mondiale de la question des réfugiés⁹.
- L'UE pourrait apporter un concours notable à œuvre des Nations unies en renforçant le **dialogue entre les civilisations et les cultures**, auquel un nouvel élan a été insufflé au lendemain du 11 septembre 2001, et pour lequel l'UNESCO s'est vu confier un mandat spécifique. L'apport de l'UE dans ce domaine pourrait consister avant tout à conférer à ce dialogue des résultats concrets pour les citoyens et à faire tout particulièrement de l'enseignement et des relations de citoyen à citoyen un moyen de promouvoir une meilleure compréhension interculturelle. De même, l'UE pourrait jouer un rôle actif dans le débat international sur la diversité culturelle, dans le droit fil de la déclaration et du plan d'action adoptés sur ce point par l'UNESCO en novembre 2001, et notamment sur la question de savoir s'il convient d'élaborer un nouvel instrument normatif en matière de diversité culturelle.

L'UE devrait adopter une approche de "coureur de tête" dans la négociation et la mise en œuvre d'importantes initiatives des Nations unies dans les domaines du développement durable, de la réduction de la pauvreté et de la sécurité internationale, et contribuer ainsi plus activement à l'élaboration d'instruments internationaux et de mesures de mise en œuvre spécifiques. L'UE devrait en outre insuffler un nouvel élan à la réforme onusienne.

⁹ Voir la communication de la Commission sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection, COM(2003) 152 du 26 mars 2003 et la communication de la Commission intitulée "Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés", COM(2003) 315 du 3 juin 2003.

Se donner une force d'entraînement signifie pour les États membres de l'UE et, le cas échéant, pour la Communauté, ratifier le plus rapidement possible les instruments des Nations unies et ensuite prendre des dispositions énergiques pour mettre rapidement en œuvre au niveau de l'Union les principales mesures arrêtées par les Nations unies, afin de donner l'exemple et de démontrer une bonne volonté indiscutable. À l'extérieur, cela signifie, autant que faire se peut, définir des initiatives propres à l'UE pour prolonger et faire avancer les objectifs convenus au sein des Nations unies et veiller à ce que les grandes institutions multilatérales aient les moyens d'obtenir effectivement des résultats. De ce point de vue, la démarche suivie par l'UE pour réaliser les objectifs du sommet mondial sur le développement durable pourrait servir de modèle. L'UE devrait aussi encourager les Nations unies à adopter une approche plus systématique, reposant sur la prise en compte des meilleures pratiques et sur des objectifs clairement fixés, en ce qui concerne le suivi des grandes conférences telles que le sommet mondial du développement durable.

En choisissant de prendre la tête du mouvement, il se pourrait que l'UE doive arrêter des positions communes le plus tôt possible en amont des grandes conférences et réunions des Nations unies, notamment celles du Conseil de sécurité, et qu'elle doive aussi conclure des alliances avec ses partenaires pour constituer la "masse critique" nécessaire au succès d'importantes initiatives multilatérales.

Pour que les efforts de réforme actuellement menés par les Nations unies portent concrètement leurs fruits, il faut que l'UE et ses États membres, dans un esprit de partenariat, soutiennent activement ce processus et prennent de nouvelles initiatives, notamment en favorisant une plus grande cohérence et un meilleur équilibre entre les institutions de gouvernance mondiale telles que le système central des Nations unies, les institutions de Bretton Woods et l'OMC. À cet égard, il conviendra d'étudier la possibilité d'une représentation renforcée de l'UE auprès de la Banque mondiale et du FMI.

1.2. Favoriser les synergies entre les politiques multilatérales et bilatérales

a) Un fossé non négligeable sépare souvent les objectifs adoptés au niveau mondial de leur mise en œuvre sur le terrain. Pour combler ce "déficit de mise en œuvre", l'UE doit examiner les capacités dont disposent ses partenaires du monde en développement, notamment pour tenir leurs engagements internationaux, et étudier les méthodes envisageables pour lier systématiquement les aides à des objectifs et à des engagements spécifiques de la communauté mondiale. La CE, qui figure parmi les principaux fournisseurs mondiaux d'aide au développement, y contribue déjà en intégrant dans ses programmes d'assistance le volet nécessaire pour aider les pays tiers bénéficiaires à mettre en œuvre les objectifs et les instruments fondamentaux.

- ***La CE examinera comment tenir efficacement compte des objectifs et instruments mondiaux dans la programmation et la fourniture de l'aide destinée aux pays tiers.***

Les domaines concernés vont des priorités de développement existantes de l'aide extérieure - qui pourraient devoir être adaptées pour tenir compte des nouveaux objectifs définis par les déclarations du sommet du millénaire, le sommet mondial sur le développement durable, le sommet sur le financement du développement et le programme de Doha pour le développement - aux questions relatives aux politiques, à la sécurité et aux droits de l'homme, qui relèvent désormais de plus en plus des compétences de l'UE :

- ✓ La Commission s'efforce actuellement d'intégrer dans son aide extérieure les objectifs de **développement durable** définis au sommet de Johannesburg. Elle étudie de nouvelles activités à l'appui des initiatives de l'UE relatives à l'eau et à l'énergie arrêtées à Johannesburg et, à cet effet, collaborera étroitement avec les États membres et la société civile européenne. De même, il convient de continuer à améliorer l'**assistance liée au commerce** et le renforcement des capacités, notamment à l'intérieur du binôme commerce et environnement, au fur et à mesure que le programme de Doha pour le développement progresse.
- ✓ Pour que les travaux des institutions des Nations unies chargées des **droits de l'homme** (notamment la CDH) s'accompagnent d'améliorations tangibles sur le terrain, l'UE devrait appuyer davantage les efforts de promotion des droits de l'homme (et de la démocratisation) entrepris dans les pays tiers. Dans ce but, la Commission envisagera un recours accru à ses instruments bilatéraux, sur la base des priorités définies dans les documents de stratégie par pays en ce qui concerne les droits de l'homme, et en liaison avec les projets lancés par l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). La Commission examinera aussi les possibilités d'augmenter sensiblement l'assistance au renforcement des capacités pour favoriser les **normes fondamentales du travail**.
- ✓ Pour permettre à la résolution 1373 du Conseil de sécurité de porter ses fruits dans la lutte contre le **terrorisme**, elle devra être mise en œuvre dans le monde entier pour ne laisser aucune brèche ouverte aux terroristes et à ceux qui les soutiennent. L'UE est résolue à aider les autres pays à mettre en place les capacités nécessaires à l'application de cette résolution, et la Commission, en collaboration étroite avec le Conseil et les États membres, déploie actuellement une nouvelle stratégie pour fournir une aide ciblée aux pays hors de l'UE afin qu'ils renforcent leurs capacités à l'appui de la résolution 1373. Ces efforts compléteront les programmes à long terme de développement des capacités et des institutions, qui restent un moyen essentiel de réduire les risques de mécontentement et de terrorisme.
- ✓ Dans ce même ordre d'idée, l'UE devrait soutenir avec force les efforts entrepris par les Nations unies pour combattre la **criminalité organisée** et le **trafic de stupéfiants transnationaux**, non seulement en participant activement aux travaux de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et de la Commission des stupéfiants, mais aussi en aidant d'autres pays à appliquer les instruments fondamentaux des Nations unies tels que la convention sur le crime organisé transnational. À cet effet, la Commission européenne examine notamment les possibilités de développer sa coopération avec l'Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC).

b) À long terme, il faut absolument tendre à une **intégration systématique des objectifs des politiques multilatérales et bilatérales**.

Très souvent, l'ordre du jour des réunions bilatérales entre l'UE et ses partenaires - pays ou groupes de pays - ne reflète pas les objectifs poursuivis par l'Union dans les enceintes multilatérales, et inversement. Il serait bon d'avoir davantage recours à ces réunions régulières organisées dans le cadre d'accords bilatéraux pour jeter des passerelles entre les positions et les objectifs de l'UE et ceux de ses partenaires, ce qui pourrait être utile à la fois pour concevoir des résolutions ou d'autres initiatives politiques et pour la conduite des négociations qui se tiennent sous l'égide des Nations unies. De même, l'Union n'utilise pas suffisamment le levier que devraient lui procurer ses relations bilatérales dans les consultations avec ses partenaires en marge ou en amont des conférences des Nations unies. Il convient de combler ce manque d'efficacité et d'éviter ainsi une dispersion des capacités d'influence.

- *L'UE devrait introduire plus systématiquement des éléments du programme multilatéral dans ses échanges bilatéraux réguliers avec ses partenaires et utiliser le temps gagné, qui est actuellement consacré à la coordination interne, pour tirer plus largement parti de ses relations bilatérales privilégiées dans les principales institutions des Nations unies.*

Concrètement, le Secrétariat du Conseil et la Commission devraient veiller à ce que l'ordre du jour des réunions bilatérales avec les pays tiers ou les groupes de pays - sommets et réunions ministérielles, réunions du conseil d'association ou du comité mixte, réunions de la troïka, par exemple - tienne systématiquement compte du contexte multilatéral. Étant donné que les consultations bilatérales de l'UE avec ses partenaires des enceintes multilatérales ont souvent lieu trop peu de temps avant les conférences concernées des Nations unies pour avoir un véritable effet et qu'elles sont généralement isolées des affaires bilatérales, l'influence dont jouit l'UE grâce à ses liens étroits avec d'autres pays et groupes de pays pourrait ainsi être amenée à peser plus efficacement sur l'ordre du jour multilatéral. Plus le dialogue "de desk à desk" entre les Nations unies et la Commission - qui est décrit ci-dessous - sera étroit et régulier, plus il contribuera à cet objectif.

2. RENDRE LA COLLABORATION ENTRE L'UE ET LES NATIONS UNIES PLUS EFFICACE ET PLUS CONCRETE

2.1. Jeter les bases d'un partenariat plus vaste

Ces dernières années, la perception mutuelle de l'UE et des Nations unies a profondément changé. Dans un premier temps, le rapprochement entre une UE (et avant elle, la CEE et la CE) au format et au rôle institutionnels sans équivalent et un système onusien fondé sur le principe d'États membres souverains a pu poser des problèmes aux deux entités. Pourtant, la légitimité universelle des Nations unies, alliée au poids économique et politique de l'UE, apporte des avantages incontestables à la coopération et a donné lieu à la fois à des contacts périodiques de haut niveau et à une vaste collaboration sur le terrain. Un programme de réunions semestrielles de haut niveau entre les Nations unies et l'UE a été introduit, qui permet des contacts réguliers entre le Secrétaire général et Secrétaire général adjoint des Nations unies, d'une part, et le Conseil et la Commission, d'autre part. Les parties se consultent et coopèrent aujourd'hui systématiquement dans un grand nombre de domaines politiques.

La Commission elle-même vient de passer à la vitesse supérieure dans ses relations avec le système des Nations unies, en commençant par le développement et les questions humanitaires, comme en témoigne la communication de 2001 intitulée "**Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires**"¹⁰. Ses recommandations ayant trait au dialogue sur les politiques, au cadre général de la coopération sur le terrain et aux partenariats stratégiques ont déjà été pour la plupart mises en œuvre ou sont en bonne voie de l'être.

- Dans le cadre d'un **dialogue politique** qui s'intensifie, tant les réunions de haut niveau que les réunions de travail font désormais partie des habitudes et sont devenues plus prospectives, puisqu'on y fait le point de la coopération en cours et qu'on y définit, en concertation, les moyens de la faire progresser encore. Dans de nombreux cas, la Commission a conclu des accords avec les agences, fonds ou programmes des Nations

¹⁰ COM(2001) 231 final du 2 mai 2001.

unies, qui fixent un cadre général de coopération¹¹. En ce qui concerne la collaboration avec l'OMS, par exemple, des stratégies communes sont en cours d'élaboration pour traiter un large éventail de questions en matière de santé¹².

- Des efforts croissants ont été faits pour assurer une présence régulière de fonctionnaires de la CE aux réunions des organes directeurs et politiques des Nations unies et dans le contexte plus large des conférences onusiennes. Il convient toutefois de renforcer encore la représentation de la CE dans les **enceintes des Nations unies**.
- La cohérence entre les priorités des politiques de la CE et celles des Nations unies **sur le terrain** a été renforcée par une nouvelle étape dans l'élaboration des documents de stratégie par pays (DSP) de la Commission européenne: il s'agit désormais de consulter les institutions onusiennes présentes dans le pays concerné et de coopérer avec elles. Des travaux sont en cours pour dégager des moyens de coopérer plus étroitement à l'analyse et à l'échange d'informations sur les pays. Cette question doit aussi être prise en considération lors de l'examen à mi-parcours des DSP.
- La Commission a créé des conditions propices à une **coopération** entre la CE et les Nations unies **au niveau financier**. Il s'agit du nouvel accord-cadre financier et administratif, signé le 29 avril 2003, qui régit le financement par la Communauté d'opérations des Nations unies et définit notamment l'application de la clause de vérification, étendue au Secrétariat de l'ONU, ainsi qu'aux fonds et programmes associés. Cette clause, qui est axée sur les résultats plutôt que sur les ressources utilisées, prévoit le financement d'opérations des Nations unies par plusieurs bailleurs de fonds. L'accord précité facilite le financement communautaire d'interventions des Nations unies et accélère la gestion des projets en suspens. La Commission proposera aussi à des agences spécialisées des Nations unies désireuses de bénéficier de ressources de la Commission d'appliquer cet accord. L'OIT a signé un accord dans ce but le 8 juillet 2003 et la FAO a fait de même le 17 juillet 2003.
- La Commission prend actuellement des mesures concrètes pour conclure des **partenariats stratégiques** avec des agences, fonds et programmes des Nations unies (AFPNU) dans les domaines du développement et des questions humanitaires. Une présélection a été faite sur la base d'une analyse de la concordance du mandat des AFPNU avec les objectifs de la CE, de leurs capacités opérationnelles, de leurs capacités de gestion, de leur efficacité et de la transparence de leurs activités, en tenant dûment compte des priorités des politiques communautaires. La Commission a engagé des pourparlers avec les AFPNU retenus¹³ en vue d'établir les partenariats stratégiques, dont les caractéristiques principales comporteront une participation renforcée de la CE au dialogue sur les politiques et aux instances qui en sont chargées, une coopération financière plus stable et plus prévisible dans les activités sur le terrain et le soutien des capacités centrales des AFPNU sélectionnés. La mise en place de partenariats stratégiques est un processus ouvert et évolutif. La Commission pourrait aussi examiner à l'avenir la possibilité d'en conclure avec d'autres AFPNU.

¹¹ Voir notamment l'échange de lettres entre la CE et le HCR du 6 juillet 2000, l'échange de lettres entre la CE et l'OMS du 14 décembre 2000 et l'échange de lettres entre la CE et l'OIT du 14 mai 2001.

¹² À titre d'exemple, les efforts communs entrepris par la Commission et l'OMS ont permis l'élaboration d'une convention-cadre importante et contraignante pour la lutte anti-tabac dans le monde. La coopération devrait aussi s'étendre à l'initiative récemment lancée par la CE concernant une plateforme d'essais cliniques.

¹³ Des pourparlers sont actuellement ouverts, en vue de partenariats stratégiques, avec le PNUD, la FAO, l'OIT, l'OMS, la CNUCED, le HCR, le PAM, l'UNICEF, l'UNIDO et l'UNRWA. Parallèlement, des démarches similaires sont en cours pour renforcer la coopération avec le PNUE.

- Parallèlement, l'Office d'aide humanitaire de la Commission (ECHO) a conçu des dialogues de programmation stratégique pour les **questions humanitaires** afin de veiller à ce que le financement qu'il accorde aux opérations menées par les Nations unies porte essentiellement sur les activités dans lesquelles ces dernières ont fait leurs preuves ou présentent un avantage comparatif, comme le recommande la communication. Le champ d'application des dialogues de programmation stratégique a été élargi depuis 2001, et couvre aussi bien les questions principalement administratives que les aspects horizontaux, politiques et tactiques. Ces dialogues ont également permis à ECHO et à ses partenaires onusiens d'apprendre progressivement à mieux se connaître et de nouer ainsi une relation plus productive.

2.2. **Dépasser le domaine du développement pour renforcer aussi la coopération en matière de paix et de sécurité**

Le prochain défi consistera à étendre un cadre de coopération fiable et systématique à d'autres domaines indispensables à une gouvernance mondiale efficace, en particulier ceux qui se rapportent au concours toujours plus important de l'UE à la **paix** et à la **sécurité internationales**. Le développement de la PESC/PESD offre à l'UE un éventail nettement plus vaste d'options pour agir dans les sphères politiques, diplomatiques et militaires. Il vient renforcer les principaux outils utilisés jusqu'ici pour soutenir les stratégies politiques appliquées aux foyers de crise, c'est-à-dire les instruments communautaires.

L'utilisation cohérente et efficace des outils actuellement à la disposition de l'Union suppose déjà une coordination de principe entre les acteurs compétents au niveau de l'UE - les États membres et la présidence, le Haut Représentant pour la PESC et la Commission. Dans la mesure où les activités de l'UE dans ce secteur seront toujours compatibles avec les décisions et les cadres élaborés par les Nations unies, il est aussi indispensable de veiller à ce qu'elles les complètent avantageusement.

Ce constat a déjà conduit à une intensification du dialogue de haut niveau depuis 2001: le Secrétaire général de l'ONU ou son adjoint rencontrent par exemple au moins deux fois par an la trïka de l'UE; le Secrétaire général adjoint de l'ONU, M. Fréchette, a assisté à deux réunions avec le comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil; enfin, l'UE participe activement aux réunions biennuelles de haut niveau entre les Nations unies et les organisations régionales. Ces dernières réunions sont l'occasion de dresser le bilan de la mise en œuvre des "13 modalités" de la coopération pratique. L'UE a, de son côté, organisé en août 2002 une conférence régionale sur la prévention des conflits, qui s'est tenue à Helsingborg, en Suède. Ces rencontres de haut niveau devraient désormais se prolonger par une multiplication des contacts opérationnels pour les questions allant de l'analyse des pays aux mécanismes d'alerte précoce en passant par la coopération en matière de gestion des crises. La traduction d'une coordination renforcée en résultats plus tangibles suppose des décisions audacieuses concernant l'échange d'informations et l'adoption de normes opérationnelles communes, par exemple. Les avantages que les deux parties pourraient tirer d'une telle collaboration, harmonieuse et performante, ne font aucun doute.

La **prévention des conflits** et la **gestion des crises** se situent à l'intersection des agendas "développement" et "sécurité" de la communauté internationale. Ce sont aussi des domaines qui, par la convergence des objectifs et des activités de l'UE et des Nations unies, donnent toute leur justification au multilatéralisme et à la coopération internationale. La nécessité

d'une complémentarité des buts et des opérations ne donne donc pas matière à débat¹⁴. Dans ses conclusions du 21 juillet 2003, le Conseil de l'UE a notamment réaffirmé la volonté de l'Union européenne et de ses États membres de contribuer aux objectifs des Nations unies en matière de prévention des conflits et de gestion des crises.

En ce qui concerne l'aide accordée aux pays, la Commission et les Nations unies ont déjà pris une première série de mesures pour mieux synchroniser leurs activités de prévention des conflits. La Commission et le Secrétariat général de l'ONU sont ainsi convenus, au début de cette année, de mettre en place un dialogue "de desk à desk" sur la prévention des conflits et l'évaluation des risques dans certains pays cibles. L'objet de ce dialogue, qui devrait également être ouvert aux agences spécialisées concernées, sera d'assurer un échange de vues régulier en amont, au niveau opérationnel, concernant la politique à suivre, la programmation et l'évaluation des projets. Ces mesures devraient permettre de coordonner les interventions dans les pays cibles et, le cas échéant, de mettre au jour les possibilités d'action conjointe en matière de prévention des conflits et de rétablissement de la paix. Les Nations unies et la Commission ont déjà défini un premier groupe de pays cibles.

Pour la Commission, qui gère la majeure partie des instruments déployés dans les opérations civiles de gestion des crises menées par l'UE, le besoin d'ouvrir des lignes de communication avec les Nations unies se fait encore plus sentir depuis la création du mécanisme de réaction rapide (MRR), auquel il est fait appel de plus en plus fréquemment pour soutenir directement les opérations des Nations unies¹⁵.

Il serait judicieux d'exploiter les avantages comparatifs de chaque partenaire en termes d'expérience ou de présence sur le terrain¹⁶. Pour les opérations de gestion des crises, la compatibilité renforcée des pratiques s'étendra au recrutement et à la formation du personnel de terrain¹⁷, aux efforts pour faciliter les échanges de fonctionnaires des sièges respectifs et à

¹⁴ Cette nécessité a été reconnue par la Commission, le Conseil et les Nations unies, notamment dans les conclusions du Conseil Affaires générales des 11 et 12 juin 2001, le programme de l'UE sur la prévention des conflits violents adopté à Göteborg les 15 et 16 juin 2001, la communication de la Commission sur la prévention des conflits [COM(2001) final 211 du 11 avril 2001], et le rapport 2001 du Secrétaire général des Nations unies sur la prévention des conflits armés, qui en appelle tout particulièrement à une coopération avec les organisations régionales. Une fois par an, l'avancement de la mise en oeuvre du programme de l'UE relatif à la prévention des conflits violents fait l'objet d'une présentation, ce qui a été récemment le cas au Conseil européen de Salonique du 20 juin 2003.

¹⁵ Parmi les exemples d'opérations financées dans le cadre de ce "fonds de lancement" (30 millions d'euros pour 2003) figurent la contribution au fonds d'affectation géré par le PNUD en faveur de l'administration intérimaire afghane et le financement d'un processus de désarmement et de démobilisation dirigé par le PNUD au Congo (Brazzaville). D'autres instruments de la CE ont également contribué aux activités des Nations unies en matière de prévention des conflits, comme les contributions de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) au fonds d'affectation des Nations unies pour l'action préventive et à un projet du HCDH sur les procédures pénales dans les situations de crise.

¹⁶ La communication sur la prévention des conflits et la communication intitulée "Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation" [COM(2001) 153 final du 23 avril 2001] fait une présentation circonstanciée de l'expérience de la Commission dans ces domaines.

¹⁷ Les modules destinés au projet pilote de la Commission concernant la formation aux aspects civils de la gestion des crises prennent déjà en considération les normes et les supports de formation conçus par les Nations unies, qui ont fourni un certain nombre d'intervenants. Le personnel sera formé aux missions de paix et aux activités sur le terrain des Nations unies, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, ainsi qu'aux missions qui pourraient être dirigées par l'UE. La présidence italienne du Conseil organisera une conférence sur les normes de formation au cours du deuxième semestre de 2003, avec la participation des Nations unies.

des activités communes de formation¹⁸. Ces activités de partenariat devraient être très concrètes, que ce soit au niveau de la définition des politiques ou sur le terrain.

Les activités communes à l'UE et aux Nations unies dans les domaines des **interventions en situation de crise et de la gestion d'après-crise** ont clairement évolué au cours des dernières années, allant aujourd'hui de la reconstruction des États et des territoires affaiblis par un conflit au déploiement de personnel militaire chargé du maintien de la paix.

En Afghanistan, une étroite collaboration a été mise en place avec la mission d'assistance des Nations unies déployée dans le pays, le PNUD et d'autres agences. La mission de police de l'UE en Bosnie-et-Herzégovine a pris le relais de la task-force des Nations unies. Le pilier UE de la mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) fait partie intégrante de l'administration intérimaire, la Commission et les Nations unies poursuivant actuellement une coopération fructueuse dans la mise en œuvre de normes et d'une législation compatibles avec l'UE. Tout récemment, l'UE a lancé "Artemis", une opération militaire d'urgence en République démocratique du Congo (Bunia), conformément à la résolution 1484 du Conseil de sécurité de l'ONU et à la demande de son Secrétaire général, en attendant un déploiement militaire renforcé des Nations unies.

Outre ces exemples très médiatisés de coopération dans les opérations de paix et de sécurité, l'UE et les Nations unies se sont attachées, de la région des Grands Lacs au Cambodge, à coordonner étroitement les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion. Pour sa part, la Commission travaille maintenant régulièrement aux côtés des Nations unies lorsqu'elle met en place des outils de réhabilitation à l'issue de conflits, opérations qui vont des projets de déminage aux stratégies globales de reconstruction et d'assistance, comme dans le cas des Balkans occidentaux.

Les **preuves d'une coopération positive** entre l'UE et les Nations unies dans la prévention des conflits et la gestion des crises, à la fois sur le terrain et entre les sièges, sont toujours plus nombreuses. Le rythme de ce processus de concertation ne pourra se maintenir que si d'autres mesures systématiques sont prises. Les dialogues nationaux pour la prévention des conflits évoqués ci-dessus devraient par exemple couvrir aussi les questions liées à la gestion des crises et au maintien de la paix, ce qui amènerait le Secrétariat du Conseil et la Commission à s'engager encore davantage dans ces domaines dans le cadre des Nations unies. Seule une amélioration à long terme de la connaissance et de la confiance mutuelles de l'UE et des Nations unies permettra de rendre plus efficaces les réponses complémentaires qu'elles apporteront à court terme aux situations d'urgence et de crise.

Pour conserver à ce dialogue, de plus en plus fréquent et axé sur les nécessités du terrain, son caractère intégré, il faut l'organiser avec précision en l'appuyant sur les compétences respectives des institutions concernées des Nations unies et de l'UE. Pour les premières, il s'agit du Département des affaires politiques (DAP), du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), du Bureau de la prévention des crises et du relèvement et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Pour les secondes, il s'agit du Secrétariat du

¹⁸ Des détachements du personnel ont déjà eu lieu sur une base individuelle dans d'autres domaines de la coopération CE-Nations unies, par exemple entre la Commission et l'OMS ou entre la Commission et la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes. En outre, des agents de la Commission ont déjà participé aux cours de formation des Nations unies sur la prévention des conflits.

Conseil, de la Commission, de la présidence et des États membres¹⁹. Dans ce domaine plus que dans tout autre, il importe que les modalités de représentation extérieure de l'UE évoluent à l'avenir de façon, non pas à entraver, mais à faciliter une communication claire et productive avec les partenaires onusiens.

- *L'UE (présidence, Commission et Secrétariat général du Conseil) devrait approfondir le dialogue régulier avec le Secrétariat des Nations unies sur leurs rôles respectifs dans la contribution de l'UE aux opérations de maintien de la paix, y compris les aspects civils.*
- *La Commission collaborera avec les Nations unies (y compris ses institutions spécialisées, le cas échéant) pour établir un dialogue efficace en amont sur les évaluations effectuées au niveau des pays, en agissant dans le prolongement des mesures déjà prises dans la réforme de l'aide extérieure de la Commission pour assurer une complémentarité avec les autres bailleurs de fonds.*
- *L'UE et les Nations unies devraient collaborer pour que les normes de formation de leur personnel déployé sur le terrain soient compatibles (ainsi qu'avec celles de l'OSCE s'il y a lieu). La Commission continuera à travailler avec les Nations unies pour assurer la compatibilité des normes de recrutement lorsque la CE fournit du personnel en vue d'opérations de gestion des crises.*
- *La Commission explorera les moyens de promouvoir encore l'échange de personnel et de faciliter des activités communes de formation avec les organisations du système des Nations unies.*
- *La Commission encouragera des contacts plus étroits et plus réguliers, au niveau des groupes de travail chargés de travaux sur les régions en crise, entre le personnel des Nations unies (notamment DAP, DOMP, OCHA et PNUD) et celui de la Commission (au siège ou sur le terrain). Ce dialogue "de desk à desk" se concentrera progressivement sur les zones géographiques les plus préoccupantes.*

Enfin, il convient de poursuivre les mesures déjà prises pour améliorer la coordination entre l'UE, les Nations unies et les organisations **régionales** telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe²⁰. Le suivi efficace de la conférence régionale organisée par l'UE à Helsingborg concernant la prévention des conflits jouera là un rôle essentiel.

- *L'UE et les Nations unies devraient prévoir une coordination systématique avec les organisations régionales pour la prévention des conflits, la gestion des crises et les situations de lendemain de crise, et compléter réciproquement leurs ressources lorsqu'elles le peuvent.*

¹⁹ Le programme de Göteborg engage l'UE et ses États membres à mettre en oeuvre les mesures dans ce domaine et stipule que "conformément à l'article 19 du traité sur l'Union européenne, l'Union et ses États membres coordonneront leur action pour promouvoir la prévention des conflits au sein des organisations internationales dont ils font partie".

²⁰ L'UE s'est félicitée de la réunion à haut niveau du Conseil de sécurité du 11 avril 2003 consacrée à la relation entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales face aux nouveaux défis à relever pour préserver la paix et la sécurité internationales.

3. PROMOUVOIR EFFICACEMENT LES VALEURS ET LES INTERETS DE L'UE DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

Si elle veut contribuer efficacement à renforcer le système multilatéral, l'UE doit être en mesure de participer activement, et dans un esprit dynamique, aux débats politiques qui se tiennent dans les enceintes multilatérales. Comme l'a souligné l'introduction du présent document, l'UE se fonde sur des valeurs qui, par nature, plaident pour un vaste système multilatéral. Pour promouvoir ses valeurs sur la scène mondiale, elle doit toutefois engager un dialogue fructueux et régulier avec d'autres pays et groupements. L'UE a déjà accompli des progrès remarquables ces dernières années pour imposer dans les débats politiques des Nations unies une présence européenne dotée d'une force de cohésion. Elle doit poursuivre sur cette lancée pour mieux défendre à la fois ses valeurs et ses intérêts, en tenant compte de la proposition de la Convention européenne d'accorder la personnalité juridique à l'UE, ainsi que des travaux menés parallèlement pour consolider la représentation externe de l'Union, toujours sur la base des propositions de la Convention européenne²¹. Source de difficultés mais aussi de possibilités nouvelles, l'arrivée de dix nouveaux États membres ne sera pas sans conséquences sur le rôle de l'UE dans le système des Nations unies et pourra exiger de l'Union européenne un sérieux effort si elle veut conserver une présence réelle et une capacité de réaction. Indépendamment des ajustements institutionnels précis qui résulteront éventuellement de la Convention et de la CIG, l'UE pourrait en outre être tenue d'aborder certains points comme le rôle plus important accordé aux groupes du Conseil à Bruxelles dans la communication d'orientations stratégiques aux représentants de l'UE sur le terrain ou la mise en place de procédures de coordination interne plus efficaces.

3.1. Dresser le bilan des avancées prometteuses déjà réalisées par l'UE aux Nations unies

Depuis les premiers pas de la politique étrangère et de sécurité commune, l'UE est devenue une habituée des débats politiques aux Nations unies. Grâce aux efforts des présidences successives du Conseil et des chefs de mission de l'UE dans les principales instances onusiennes, l'UE **coordonne** désormais ses positions avec succès dans la plupart des enceintes politiques importantes des Nations unies - Assemblée générale (dans laquelle l'UE parvient à une position commune pour près de 95% des résolutions), ECOSOC, commissions principales et commissions techniques, autres organes subsidiaires comme la Commission économique pour l'Europe, la plupart des institutions spécialisées et les grandes conférences. De récentes initiatives d'information publique prises conjointement par le Conseil et la Commission ont, de ce point de vue, considérablement renforcé la visibilité de l'UE²². L'échange d'informations et la coordination entre les États membres de l'UE sur les dossiers relevant du Conseil de sécurité ont bien progressé ces dernières années. La participation fréquente de la présidence et, en certaines occasions, du Haut Représentant pour la PESC, aux réunions publiques du Conseil de sécurité a renforcé la sensibilisation au rôle politique de l'UE. L'application pleine et entière de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne a également permis une cohérence accrue entre la PESC et les positions adoptées au Conseil de sécurité²³.

²¹ Voir en particulier les articles III-188 et III-201.

²² Notamment le site web interinstitutionnel [EU@UN](http://eu@un.org) (<http://europa-eu-un.org>), ouvert en janvier 2002.

²³ L'article 19 du Traité sur l'Union européenne prévoit notamment que "les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Les États membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies."

La Communauté européenne, pour sa part, s'est taillé un rôle important dans les débats politiques des Nations unies, notamment en matière de définition de normes, domaine dans lequel la CE bénéficie de compétences spécifiques dans l'architecture institutionnelle de l'UE, contribuant ainsi à la cohérence entre les politiques internes et externes de l'Union. La CE est membre à part entière d'une institution spécialisée des Nations unies, la FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture). Par ailleurs, la CE deviendra bientôt membre de plein droit du Codex alimentarius, à la suite de la modification de son règlement intérieur récemment approuvée par la commission du Codex et les directeurs généraux de la FAO et de l'OMS. Cette option devrait aussi être examinée pour d'autres organisations du système onusien. La Commission a présenté une recommandation sur ce point au Conseil afin de devenir membre à part entière de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation maritime internationale (OMI)²⁴. La CE a par ailleurs participé activement à un nombre croissant d'autres enceintes et de manifestations des Nations unies²⁵.

Le rôle évolutif qu'exercent les délégations de la Commission européenne dans les principales instances des Nations unies a fortement contribué à ce processus.

3.2. Donner à l'UE les moyens d'une participation plus efficace aux débats des Nations unies

a) Renforcer l'élaboration en amont des positions de l'UE

Trop souvent, l'UE continue d'adopter un comportement réactif dans les enceintes multilatérales, d'autres acteurs fixant l'ordre du jour. L'UE devrait se montrer plus dynamique dans la promotion de ses objectifs fondamentaux auprès des Nations unies, attitude qui non seulement servirait mieux ses propres intérêts, mais qui ferait aussi avancer les travaux des Nations unies dans leur ensemble²⁶. C'est sous cet angle qu'il convient de considérer **le rôle et le fonctionnement des organes du Conseil chargés des questions ayant trait aux Nations unies**, notamment le groupe de travail sur les Nations unies (CONUN) et le groupe de travail chargé de préparer les grandes conférences des Nations unies. Il faudrait doter ces organes des moyens nécessaires pour traiter certaines questions politiques de fond et définir les objectifs de l'UE dans la perspective des grands événements organisés par les Nations unies. Ces groupes devraient notamment se réunir à une fréquence suffisante pour pouvoir gérer activement les rencontres importantes des Nations unies et piloter plus efficacement le processus de coordination.

Le renforcement du rôle des organes du Conseil devrait aussi permettre à l'UE de se pencher sur le problème, rare mais préjudiciable à son influence, des **votes divergents** des États membres de l'UE dans les enceintes des Nations unies²⁷. Ces votes non concordants résultent généralement de l'absence de consensus entre les États membres à Bruxelles. Il conviendrait d'y remédier en intensifiant la coordination entre les États membres dans le cadre institutionnel de l'UE. Lorsque les propositions examinées aux Nations unies concernent des

²⁴ Voir le document SEC(2002) 381 final.

²⁵ La CE a participé pleinement aux travaux d'un certain nombre d'organismes des Nations unies et à la préparation de conférences importantes telles que PMA III, le sommet mondial pour le développement durable et la conférence sur le financement du développement, ainsi qu'à la négociation d'un grand nombre d'instruments juridiques des Nations unies.

²⁶ De ce point de vue, le document relatif aux priorités de l'UE élaboré pour chaque session de l'Assemblée générale pourrait servir de base.

²⁷ Au cours de la période récente, ce cas s'est peu présenté à l'Assemblée générale des Nations unies, mais plusieurs fois lors de votes importants à la Commission des droits de l'homme. Dans quelques cas, certains partenaires se sont en outre désolidarisés d'une position commune déjà adoptée par l'UE.

domaines couverts par la PESC, en particulier, il serait bon d'avoir autant que possible recours aux organes compétents du Conseil pour garantir une cohérence. En principe, un tel recours suppose l'absence de votes divergents de l'UE sur les questions visées par une position commune. En vertu des traités en vigueur, la présidence, le Haut Représentant pour la PESC et la Commission ont un rôle particulier à jouer dans ce cas. La désignation d'un ministre européen des Affaires étrangères, telle qu'elle est prévue par le projet de traité constitutionnel, devrait en outre donner une impulsion supplémentaire à l'élaboration de positions communes cohérentes au sein de l'UE et à leur présentation aux Nations unies, conformément à l'article III-206 de ce projet²⁸.

Les États membres de l'UE qui siègent au **Conseil de sécurité**, et notamment les deux États membres qui disposent du statut de membres permanents, devraient étudier des moyens plus systématiques d'honorer leurs engagements en vertu de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne. Lorsqu'une question à l'ordre du jour donne lieu à une position commune de l'UE, ces moyens pourraient consister à veiller à ce que l'un des membres permanents (à tour de rôle) présente explicitement cette position. Les pays membres de l'UE qui siègent au Conseil de sécurité devraient, conformément à l'article 19, intensifier leurs efforts de consultation et de concertation lors des débats du Conseil de sécurité, en s'appuyant sur les initiatives récemment prises dans ce sens par les actuels pays de l'UE membres de cet organe. Les possibilités d'améliorer la mise en oeuvre concrète de l'article 19 sont encore importantes, ce qui permettrait de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'UE.

- ***Il convient de donner aux groupes de travail du Conseil chargés des questions ayant trait aux Nations unies un rôle d'orientation renforcé dans la définition des positions de l'UE auprès des principales enceintes des Nations unies. L'UE devrait présenter de plus en plus de positions communes dans toutes les institutions des Nations unies, y compris le Conseil de sécurité.***

Lorsqu'une question examinée aux Nations unies entre dans le champ de la PESC, les instances compétentes du Conseil à Bruxelles devraient voir leurs prérogatives élargies en ce qui concerne le contrôle, et le cas échéant, la préparation de la mise en œuvre coordonnée des politiques adoptées.

✓ Le CONUN devrait être renforcé, ce qui consisterait:

- à faire mieux correspondre le **programme de travail** du groupe avec les questions politiques de fond traitées sur le terrain dans les principales instances des Nations unies afin de donner des orientations précises aux représentants de l'UE sur le terrain; à renforcer à cet effet la coordination entre le CONUN et les groupes de travail techniques compétents du Conseil;
- à avoir plus systématiquement recours au CONUN pour **définir les objectifs de l'UE** lors des réunions, par exemple, des commissions principales ou des commissions techniques;
- à adapter le **calendrier des réunions** pour le faire coïncider avec les activités des Nations unies; et en
- à réunir le CONUN au **niveau de directeurs des Nations unies** deux fois par an pour remplir une fonction d'orientation.

²⁸ L'article III-206 du projet de traité constitutionnel dispose notamment que, lorsque l'Union a une position définie sur un sujet figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, le ministre des affaires étrangères sera invité, par les membres de l'UE appartenant au Conseil de sécurité, à présenter la position de l'Union.

- ✓ Le **comité politique et de sécurité** pourrait se voir confier une fonction de pilotage à haut niveau, en assurant la cohésion entre les positions PESC et la discipline suivie par l'UE aux Nations unies, selon l'importance et l'urgence des questions en jeu. Un objectif important consisterait à éviter des votes divergents sur les questions qui ont fait l'objet d'une position commune de l'UE.

Le recours accru aux **documents de synthèse, lignes directrices ou argumentaires** de l'UE permettrait de favoriser encore une meilleure préparation en amont. Les réunions monothématiques d'experts organisées avant les grandes réunions - comme cela se fait actuellement dans la préparation de certaines conférences importantes - pourraient si nécessaire être étendues à d'autres manifestations des Nations unies.

- *L'UE devrait consolider et renforcer la pratique des notes d'information, lignes directrices et prises de position succinctes pour certaines conférences et réunions des Nations unies; le cas échéant, des sessions préparatoires pourraient être organisées pour définir les points clés et les priorités de l'UE. La Commission est disposée à contribuer à ce processus en fournissant des documents de réflexion.*

Par ailleurs, si la coordination a permis à l'UE d'affirmer sa présence dans la plupart des grandes institutions ayant leur siège à New York et des agences spécialisées, une approche cohérente de l'UE appellerait à élargir sa **coordination interne** pour mieux couvrir le système des Nations unies tout entier, ainsi que d'autres institutions de gouvernance mondiale qui s'y rattachent.

- *L'UE devrait consolider et renforcer sa coordination interne systématique dans l'ensemble du système des Nations unies, tout en veillant à ce qu'elle soit ciblée et non bureaucratique, et qu'elle permette à l'UE d'engager un dialogue fructueux avec d'autres acteurs.*

En ce qui concerne les questions internationales de **politique sociale**, l'UE devrait tendre plus systématiquement à parler d'une seule voix. L'attitude qui consiste à adopter une unité de position dans des enceintes comme la Troisième commission ou la Commission du développement social, mais à considérer par ailleurs les questions du même ordre sous un angle exclusivement national au sein de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), est à la fois contraire à la volonté générale de l'UE de suivre une approche internationale cohérente du développement social, et préjudiciable à la promotion efficace par l'UE du modèle social européen au niveau mondial.

Dans le domaine de la **santé** et de la recherche en matière sanitaire - lutte contre le VIH/sida et d'autres maladies transmissibles par exemple - une coordination plus systématique dans tout le système des Nations unies (stratégies conjointes avec l'OMS, Troisième commission de l'Assemblée générale de l'ONU et Commission de la population et du développement, notamment) renforcerait aussi la crédibilité et l'influence de l'UE. Ces dernières années, celle-ci s'est donné une ligne de conduite solide et dynamique pour aborder les questions internationales de santé et de démographie auprès des "nouvelles" institutions multilatérales (par exemple auprès de l'OMC: accès aux médicaments, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, etc.). Cette ligne de conduite, qui s'inscrit dans le droit fil des déclarations et des conclusions des Nations unies sur ces sujets précis, devrait être suivie avec la même détermination dans le système onusien, surtout à une époque où la nécessité d'une mise en évidence plus marquée des objectifs communs de la communauté mondiale n'a jamais été aussi impérieuse.

Il conviendrait de consentir des efforts supplémentaires pour instaurer une coordination de l'UE dans certaines enceintes chargées de la **coopération au développement** et de l'**aide humanitaire** telles que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM).

La nécessité d'une définition en amont des positions de l'UE et d'une coordination efficace se fait particulièrement sentir en ce qui concerne les instances des Nations unies chargées des **droits de l'homme**, un domaine dans lequel les organes du Conseil ont déjà accompli un travail considérable, notamment après les résultats décevants de la 58ème session de la Commission des droits de l'homme (CDH).

Il est indispensable que l'UE contribue à renforcer la solidité et la crédibilité du système de droits de l'homme des Nations unies. Depuis peu, la CDH a tendance à rejeter de plus en plus souvent les résolutions visant un pays, dans la mesure où la grande majorité des membres des Nations unies hésitent à recourir aux procédures spéciales²⁹, qui déclencheraient un examen approfondi de la situation des droits de l'homme dans un pays donné ou sur un thème précis.

Dans ce contexte, l'UE devrait davantage utiliser les instruments à sa disposition en mettant à profit ses dialogues politiques avec les pays tiers et les groupes régionaux pour encourager une coopération accrue à la CDH et dans d'autres organes. La clause relative à "l'élément essentiel" des droits de l'homme qui figure dans les accords de la Communauté peut servir de levier pour orienter un tel dialogue. Il ne s'agit pas seulement du respect des droits de l'homme par un pays donné au niveau national, mais aussi de l'incidence de la ligne suivie par ce pays tiers en matière de droits de l'homme sur la scène internationale³⁰.

Il faudrait en particulier inviter les pays qui siègent à la CDH ou souhaitent s'y faire élire à soutenir les procédures spéciales ouvertes par cet organe et surveiller de près la ratification et la mise en œuvre, par ces pays, des principaux instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme.

Ce renforcement du dialogue politique sur les droits de l'homme devrait s'accompagner d'un examen attentif de la façon dont l'aide extérieure peut aider les pays tiers à tenir leurs engagements internationaux ou à traiter les problèmes mis au jour par les procédures spéciales de la CDH. De son côté, l'UE devrait tenir compte, dans les positions qu'elle adopte à la CDH, des améliorations apportées à la situation des droits de l'homme dans un pays particulier, en s'interrogeant pour savoir si elle doit prendre une initiative et, le cas échéant, sous quelle forme³¹.

²⁹ Les procédures spéciales comportent la création de groupes de travail (composés d'experts statuant à titre personnel).

³⁰ L'accord de Cotonou (qui est entré en vigueur le 1er avril 2003) prévoit par exemple à son article 9 : "Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les **politiques** internes et **internationales** des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord".

³¹ Par exemple, une résolution peut être déplacée du point 9 (résolutions pays) de l'ordre du jour au point 19 qui traite de l'assistance technique.

- *L'UE devrait intensifier ses efforts pour agir d'une manière coordonnée et unie dans les instances des Nations unies chargées des droits de l'homme.*

L'UE devrait veiller à se montrer plus cohérente dans l'utilisation qu'elle fait du dialogue politique, dans la programmation de son assistance et dans ses positions auprès des instances des Nations unies chargées des droits de l'homme. De ce point de vue, un certain nombre d'améliorations sont déjà mises en pratique au Conseil - calendrier des actions de l'UE, projets de résolution plus succincts qui mettent l'accent sur les principaux problèmes ayant trait aux droits de l'homme, accélération de la finalisation des textes et répartition des tâches, pour n'en citer que quelques exemples. Ces efforts font l'objet d'une évaluation au lendemain de la 59ème session de la CDH. D'autres initiatives sont à l'étude, notamment en ce qui concerne la rationalisation du nombre et de la longueur des déclarations de l'UE. Ces mesures devraient s'accompagner d'une contribution de l'UE visant à renforcer la crédibilité de la CDH.

De même, il convient de poursuivre l'examen de la nature de la représentation de l'UE auprès de la Banque mondiale et du FMI afin que l'UE contribue plus efficacement au renforcement du système multilatéral dans les domaines des **finances**, de l'**économie** et du **développement**, et que les politiques qu'elle privilégie soient plus systématiquement prises en considération. Compte tenu de l'influence des travaux des institutions financières internationales sur les politiques ayant trait au commerce et au développement durable, il est de plus en plus anachronique, dans le contexte de l'intégration économique de l'UE et notamment dans la zone euro, que l'Union n'y dispose pas d'une place lui permettant de se faire véritablement entendre.

- *L'UE devrait chercher à renforcer progressivement sa représentation auprès des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.*

Il s'agirait tout d'abord d'envisager une meilleure coordination de l'UE dans les institutions financières internationales pour aboutir, en définitive, à une représentation unifiée de l'UE (ou de la zone euro).

Enfin, comme pour d'autres aspects du rôle de l'UE aux Nations unies, l'imminent **élargissement** de l'Union pourrait avoir de profondes répercussions sur le fonctionnement de la coordination interne à l'UE. Une fois que les nouveaux États membres seront venus grossir ses rangs, l'UE représentera environ 15% des pays membres de l'ONU. Ce renforcement numérique ouvrira des perspectives positives, mais peut aussi se révéler délicat, notamment sur le plan de l'efficacité et de la viabilité de la coordination interne. L'élargissement devrait inciter l'UE à examiner la possibilité d'un changement progressif de son mode de coordination: plutôt que de se concentrer sur la longue préparation de déclarations précises, elle pourrait envisager un recours plus fréquent à des **mandats** et à des **lignes directrices** pour conduire les échanges avec les Nations unies.

- *La présidence (ou d'autres représentants de l'UE) devraient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre pour faire valoir efficacement les positions de l'UE dans les enceintes des Nations unies, sur la base de mandats ou de lignes directrices définis en concertation, plutôt que de déclarations circonstanciées de l'UE.*

En laissant au partenaire qui représente l'UE dans une instance donnée une marge de souplesse dans la présentation et la défense des positions de l'Union, cette dernière pourrait participer plus activement et concrètement aux débats des Nations unies.

Du fait de l'élargissement, l'UE devra en outre prendre des dispositions concernant la composition des **groupes régionaux** aux Nations unies, car elle se trouvera dans une situation dans laquelle ses États membres seront répartis entre plusieurs groupes régionaux. Il serait souhaitable que l'UE s'efforce de dégager assez rapidement une position commune sur cette question.

- ***L'UE devrait adopter dès que possible une position commune sur la forme future des groupes régionaux aux Nations unies.***

Un autre niveau de coordination sur lequel l'UE peut avoir à se pencher porte sur l'**élection** et la **candidature** de personnalités de l'UE à des fonctions aux Nations unies. Si cette question a été en grande partie exclue du champ de la coordination interne à l'UE jusqu'ici, elle a été soulevée par un certain nombre d'élections récentes au sein du système onusien. La Commission estime qu'une approche progressivement mieux coordonnée et plus cohérente concernant les postes à pourvoir et les candidatures à proposer, sans amoindrir le rôle des groupes régionaux, pourrait bien renforcer l'influence globale de l'UE dans les principales instances des Nations unies et améliorerait certainement sa crédibilité.

b) Vers une capacité renforcée de l'UE en termes de dialogue et de travail de terrain

Les améliorations de la coordination interne de l'UE évoquées ci-dessus laisseraient davantage de temps pour engager plus systématiquement un **dialogue** avec d'autres acteurs clés, notamment d'autres groupes, afin de mieux faire comprendre les objectifs de l'UE et de conclure des alliances dans les enceintes des Nations unies. Comme le suggère le chapitre 1, cette démarche devrait s'accompagner d'une meilleure intégration des questions multilatérales dans les dialogues bilatéraux réguliers de l'UE. Sous la forme de la troïka, l'UE poursuit déjà un vaste dialogue régulier avec d'autres pays et groupes de pays sur les questions liées aux Nations unies, et les présidences successives ont beaucoup œuvré pour imposer l'UE comme un interlocuteur crédible aux yeux de ses partenaires aux Nations unies. Il n'en reste pas moins que l'UE peut donner une dimension multilatérale plus forte aux relations bilatérales privilégiées qu'elle entretient déjà avec certains pays et groupes de pays, en particulier dans le cadre des réunions importantes des Nations unies.

- ***L'UE devrait engager un dialogue plus étendu et régulier avec d'autres groupes et d'autres pays aux Nations unies et s'assurer d'un dialogue mieux programmé dans le temps et plus ciblé sur les principales questions débattues dans les réunions importantes des Nations unies.***

L'UE devrait en particulier développer des contacts informels plus réguliers en amont et en marge des grandes réunions des Nations unies, ce que la pratique plus courante des mandats devrait notamment permettre. Elle devrait aussi, dans la mesure du possible et plus souvent qu'aujourd'hui, s'efforcer d'instaurer une préparation à long terme des dossiers examinés aux Nations unies, en collaboration avec ses principaux partenaires d'autres régions, dans un large éventail de politiques.

Un effort de dialogue plus soutenu avec ses partenaires hors de l'UE devrait amener l'Union à étudier la possibilité d'une **répartition des tâches** plus systématique entre la présidence, les États membres et, le cas échéant, la Commission, conformément à leurs compétences respectives régies par le Traité.

Depuis le sommet mondial sur le développement durable, l'UE applique déjà, dans son suivi des initiatives sur l'eau et l'énergie, cette approche inspirée du principe de la "division du travail", qui permettrait à certains États membres ou à la Commission d'entreprendre des tâches spécifiques, notamment dans la préparation d'initiatives et les contacts de l'UE avec d'autres pays et groupes.

- ***Il convient d'approfondir et de développer encore la pratique de la répartition des tâches entre la présidence, les États membres et la Commission dans les relations avec les pays tiers et d'autres groupes au sein des organes des Nations unies.***

L'UE a déjà exploré les possibilités d'une répartition des tâches lors de certaines grandes conférences des Nations unies comme le sommet sur le financement du développement et le sommet mondial sur le développement durable en assignant à certains États membres et à la Commission des missions particulières, ainsi que dans le contexte de la CDH. Il faudrait examiner si cette approche pourrait aussi s'appliquer à d'autres collaborations avec le système onusien. Sans dénigrer le rôle central que joue actuellement la présidence dans la représentation de l'UE et sans aller dans le sens d'une multiplication des voix parlant au nom de l'UE, il serait ainsi possible d'exploiter plus utilement l'expérience et le savoir-faire particuliers de certains partenaires.

c) Créer une interface efficace avec les politiques arrêtées au niveau européen

L'UE doit veiller à ce que les mesures prises au niveau européen soient compatibles avec celles qui sont arrêtées au niveau mondial et, le cas échéant, qu'elles les complètent. Aujourd'hui, les instruments et les activités des Nations unies touchent aux politiques des **Communautés européennes** (CE) dans un large éventail de domaines, qui vont du commerce international et de l'environnement à la politique énergétique, en passant par la protection de la santé et des consommateurs. Dans bon nombre de ces domaines, la mondialisation accentue la nécessité de disposer d'instruments internationaux efficaces, et il importe que la Commission participe le plus complètement possible aux travaux des Nations unies sur les questions qui relèvent de ses compétences au sein de l'Union.

À l'origine, la Communauté économique européenne (qui a précédé la Communauté européenne) s'est vu accorder le statut d'observateur auprès des Nations unies en 1974, date à laquelle où elle était pratiquement seule à bénéficier du statut d'observateur permanent (statut qu'elle partage aujourd'hui avec 41 autres organisations). Depuis lors, les compétences de la CE se sont considérablement élargies. On pourrait donc faire valoir que le statut général de la CE auprès des Nations unies ne traduit plus le niveau d'intégration que la Communauté a atteint. La recherche de solutions pragmatiques a progressé dans un certain nombre de cas spécifiques. À long terme, la fonction de ministre européen des Affaires étrangères insufflera en outre un élan supplémentaire à la représentation externe de l'UE. Il faut, parallèlement, poursuivre les efforts pour que la CE soit en mesure de contribuer aux travaux des organes des Nations unies, en concertation étroite avec les États membres.

- ***Il faudrait donner à la CE la possibilité de participer pleinement aux travaux des organes des Nations unies sur les sujets qui relèvent des compétences communautaires. Les États membres devraient y contribuer activement.***

Pour prendre des exemples précis, il faut que la CE puisse prendre réellement part à la négociation des conventions internationales en matière d'environnement auxquelles elle devra ultérieurement adhérer et aux travaux du Fonds pour l'environnement mondial³². Elle doit participer efficacement aux institutions des Nations unies chargées des questions des réfugiés et du droit d'asile. Il convient en outre de poursuivre les efforts pour permettre à la CE de contribuer pleinement aux travaux du HCR en lui accordant un statut d'observateur plus étendu au sein du comité exécutif du Haut Commissariat³³.

CONCLUSION

La présente communication procède de deux constats essentiels. Tout d'abord, il est plus indispensable que jamais de favoriser le multilatéralisme, qui doit par conséquent rester au cœur de l'action extérieure de l'UE. Ensuite, le rôle de pivot du système multilatéral que jouent les Nations unies, et les solutions concrètes qu'elles doivent apporter aux grands défis mondiaux, sont incontestables. Sur la base de ces deux principes, le présent document examine dans une vaste perspective la contribution de l'UE aux activités des Nations unies et sa collaboration avec elles, afin de déterminer si elle peut apporter une aide plus fructueuse au système onusien pour définir un mode de gouvernance mondiale aux résultats réels, notamment dans les domaines du développement durable, de la réduction de la pauvreté, de la sécurité et de la paix. La communication comporte une conclusion positive, parmi d'autres: la coopération de l'UE avec les institutions du système des Nations unies a déjà atteint des niveaux sans précédent dans un large éventail de domaines. L'UE pourrait toutefois contribuer plus efficacement à la conception des politiques au sein des Nations unies. L'UE comme les Nations unies ont tout à gagner d'une nouvelle amélioration de leur coopération sur le terrain et de la recherche de synergies plus nombreuses.

La présente communication expose une série de propositions pratiques qui permettraient de rendre la contribution de l'UE à la gouvernance mondiale plus efficace au sein des Nations unies. Seules certaines de ces propositions relèvent de la compétence exclusive de la Commission. Pour la plupart, elles supposent une action du Conseil et des États membres. Dans de nombreux cas, elles impliquent un effort concerté de la part de plusieurs institutions et à des différents niveaux. Pour clarifier les rôles respectifs des divers acteurs et l'incidence des mesures envisagées, un plan d'action pour la mise en œuvre de la communication figure en annexe du texte.

La Commission invite le Conseil et le Parlement à examiner l'analyse et les recommandations proposées par la présente communication et espère vivement collaborer étroitement avec les États membres, et avec les Nations unies, pour faire avancer l'objectif commun d'une gouvernance mondiale plus efficace et renforcer l'architecture du système multilatéral.

³² Le Fonds pour l'environnement mondial est un fonds multilatéral qui finance des activités en vue de lutter contre les six grandes menaces qui pèsent sur la planète: l'appauvrissement de la biodiversité, le changement climatique, la dégradation des eaux internationales, la raréfaction de l'ozone, la dégradation des sols et les polluants organiques persistants (POP).

³³ Le Conseil de l'UE a déjà apporté son soutien à un statut d'observateur plus favorable pour la CE (voir les conclusions du Conseil Affaires générales du 11 mars 2002).

ANNEXE I: plan d'action pour la mise en œuvre de la communication

1. Donner aux objectifs et aux instruments des Nations unies l'impact qu'ils méritent: la contribution de l'UE

Recommandation	Mesure de mise en œuvre	Délai	Chef de file / institution
<i>L'UE devrait adopter une approche de "coureur de tête" dans la négociation et la mise en œuvre d'importantes initiatives des Nations unies dans les domaines du développement durable, de la réduction de la pauvreté et de la sécurité internationale, et faire davantage preuve d'esprit d'initiative dans l'élaboration d'instruments internationaux et des mesures internes spécifiques de mise en œuvre. L'UE devrait en outre insuffler un nouvel élan à la réforme onusienne.</i>	1. Définir à un stade précoce les intérêts fondamentaux de l'UE et préparer des initiatives de l'UE dans les groupes compétents du Conseil 2. Examiner systématiquement, dans les groupes compétents du Conseil, les mesures spécifiques de suivi et de mise en œuvre mises en place par l'UE concernant les instruments des Nations unies 3. Prendre de nouvelles initiatives concernant la réforme des Nations unies	Action continue À partir de la 58e Assemblée générale des Nations unies	Conseil (CONUN; groupes compétents); Commission
<i>La CE examinera comment tenir efficacement compte des objectifs et instruments mondiaux dans la programmation et la fourniture de l'aide destinée aux pays tiers.</i>	Examiner, en collaboration avec les pays bénéficiaires, l'intégration dans la programmation de la CE d'objectifs spécifiques relatifs par exemple au sommet mondial sur le développement durable, à la lutte contre le terrorisme, à la criminalité organisée, au trafic de stupéfiants ou aux droits de l'homme	Action continue	Commission

<i>L'UE devrait introduire plus systématiquement des éléments du programme multilatéral dans ses échanges bilatéraux réguliers avec ses partenaires et utiliser le temps gagné, qui est actuellement consacré à la coordination interne, pour tirer plus largement parti de ses relations bilatérales privilégiées dans les principales institutions des Nations unies.</i>	Veiller à ce que les questions multilatérales importantes (sur le plan normatif comme sur celui du suivi/mise en œuvre des grandes conférences) figurent régulièrement à l'ordre du jour des réunions du conseil d'association, du comité mixte ou de la troïka (ou équivalent)	Action continue	Conseil (présidence; secrétariat général); Commission
--	--	------------------------	--

2. Rendre la collaboration entre l'UE et les Nations unies plus efficace et plus concrète

Recommandation	Mesure de mise en œuvre	Délai	Chef de file / institution
<i>L'UE (présidence, Commission et Secrétariat général du Conseil) devrait approfondir le dialogue régulier avec le Secrétariat des Nations unies sur leurs rôles respectifs dans la contribution de l'UE aux opérations de maintien de la paix, y compris les aspects civils.</i>	Secrétariat et présidence du Conseil: tirer les enseignements de la coopération récente avec les forces des Nations unies dans les Balkans occidentaux et la République démocratique du Congo Commission: assurer une coopération concernant les aspects civils et les actions de prévention des conflits	Action continue	Conseil; Présidence; Secrétariat général du Conseil; Commission
<i>La Commission collaborera avec les Nations unies (y compris ses institutions spécialisées, le cas échéant) pour établir un dialogue efficace en amont sur les évaluations effectuées au niveau des pays, en agissant dans le prolongement des mesures déjà prises dans la réforme de l'aide extérieure de la Commission pour assurer une complémentarité avec les autres bailleurs de fonds.</i>	1. Formuler des lignes directrices destinées aux "desks pays", en concertation avec les Nations unies 2. Assurer le suivi et rendre compte régulièrement de ces contacts 3. Évaluer la cohérence avec l'UNDAF, etc.	Action continue	Commission

<i>L'UE et les Nations unies devraient collaborer pour que les normes de formation de leur personnel déployé sur le terrain soient compatibles (ainsi qu'avec celles de l'OSCE s'il y a lieu). La Commission continuera à travailler avec les Nations unies pour assurer la compatibilité des normes de recrutement lorsque la CE fournit du personnel en vue d'opérations de gestion des crises.</i>	1. Mettre systématiquement à la disposition des Nations unies les éventuels modules de formation spécialement conçus par la CE 2. Établir des contacts entre les centres de formation de la CE et des Nations unies pour s'assurer des normes de formation des Nations unies 3. Adapter si nécessaire ces normes pour les rendre compatibles, en coordination avec les Nations unies	Avant fin 2003	Commission; Conseil
<i>La Commission explorera les moyens de promouvoir encore l'échange de personnel et de faciliter des activités communes de formation avec les organisations du système des Nations unies.</i>	1. Ouvrir des pourparlers avec le Secrétariat et les agences des Nations unies 2. Créer une base de données comprenant les postes ouverts à des échanges et un inventaire des activités de formation de la CE et des Nations unies	Premiers résultats fin 2003	Commission
<i>La Commission encouragera des contacts plus étroits et plus réguliers, au niveau des groupes de travail chargés de travaux sur les régions en crise, entre le personnel des Nations unies (notamment DAP, DOMP, OCHA et PNUD) et celui de la Commission (au siège ou sur le terrain). Ce dialogue "de desk à desk" se concentrera progressivement sur les zones géographiques les plus préoccupantes.</i>	1. Instaurer la pratique de réunions annuelles entre le personnel du siège de la Commission et celui du DAP/DOMP/OCHA 2. Développer plus systématiquement le répertoire des desks des Nations unies et de la CE (en s'inspirant de l'expérience faite à New York) et le mettre à jour régulièrement	Premières réunions à organiser en 2003	Commission

<i>L'UE et les Nations unies devraient prévoir une coordination systématique avec les organisations régionales pour la prévention des conflits, la gestion des crises et les situations de lendemain de crise, et compléter réciproquement leurs ressources lorsqu'elles le peuvent.</i>	Mettre en œuvre les "13 modalités"	Premiers résultats fin 2003 (après la réunion de juillet 2003)	Commission; Conseil; Secrétariat général du Conseil
--	------------------------------------	--	---

3. Promouvoir efficacement les valeurs de l'UE dans le système des Nations unies

Recommandation	Mesure de mise en œuvre	Délai	Chef de file / institution
<i>Il convient de donner aux groupes de travail du Conseil chargés des questions ayant trait aux Nations unies un rôle d'orientation renforcé dans la définition des positions de l'UE auprès des principales enceintes des Nations unies. L'UE devrait présenter de plus en plus de positions communes dans toutes les institutions des Nations unies, y compris le Conseil de sécurité.</i>	1. Encourager des débats brefs et ciblés au CONUN sur les questions clés qui seront abordées lors de futures réunions des commissions principales et des commissions techniques afin de définir des mandats clairs pour l'UE 2. Organiser le calendrier du CONUN en tenant compte de celui des grandes réunions des Nations unies (notamment Assemblée générale/ECOSOC et principaux organes subsidiaires) 3. Programmer deux réunions du CONUN par an au niveau des directeurs des Nations unies	À partir de l'automne 2003	Conseil (CONUN; groupe de travail chargé des grandes conférences; groupes de travail compétents en fonction des besoins) États membres de l'UE siégeant au Conseil de sécurité
<i>Lorsqu'une question examinée aux Nations unies entre dans le champ de la PESC, les instances compétentes du Conseil à Bruxelles devraient voir leurs prérogatives élargies en ce qui concerne le contrôle, et le cas échéant, la préparation de la mise en œuvre coordonnée des politiques adoptées.</i>	Veiller à ce que les organes horizontaux (COPS, CONUN) et géographiques du Conseil examinent suffisamment en amont les questions relevant de la PESC qui seront abordées dans les enceintes des Nations unies	Action immédiate et continue	Conseil (COPS / CONUN / groupes géographiques); Secrétariat général du Conseil

<i>L'UE devrait consolider et renforcer la pratique des notes d'information, lignes directrices et prises de position succinctes pour certaines conférences et réunions des Nations unies; le cas échéant, de courtes sessions préparatoires pourraient être organisées pour définir les points clés et les priorités de l'UE. La Commission est disposée à contribuer à ce processus en fournissant des documents de réflexion.</i>	1. Amener les entités de l'UE (États membres ou Commission) à élaborer des documents présentant les priorités de l'UE en amont des grandes réunions des organes des Nations unies 2. Organiser des sessions préparatoires dans le cadre du CONUN ou d'autres groupes du Conseil (ou les unes à la suite des autres) avant les grandes réunions des Nations unies	À partir de l'automne 2003	Conseil; Commission; Secrétariat général du Conseil
<i>L'UE devrait consolider et renforcer sa coordination interne systématique dans l'ensemble du système des Nations unies, tout en veillant à ce qu'elle soit ciblée et non bureaucratique, et qu'elle permette à l'UE d'engager un dialogue fructueux avec d'autres acteurs.</i>	1. Veiller à ce que l'UE se coordonne et intervienne avec cohérence dans les principales instances des Nations unies et dans les organes des AFP onusiens chargés des politiques sociales et sanitaires 2. Groupes du Conseil à Bruxelles (CONUN/groupes techniques): préparer avec soin les grands dossiers techniques	Action immédiate et continue	Conseil (chefs de mission/experts auprès des instances des Nations unies ; CONUN; groupes compétents); Commission

<i>L'UE devrait intensifier ses efforts pour agir d'une manière coordonnée et unie dans les instances des Nations unies chargées des droits de l'homme.</i>	1. Évaluer les progrès réalisés à la suite de la réunion de la Troisième commission de la 57e Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies avec le groupe de travail chargé des droits de l'homme (COHOM) et définir les améliorations possibles à apporter avant la 60e session de la CDH 2. Intégrer systématiquement la question des droits de l'homme - notamment sous l'angle CDH/Troisième commission - dans les réunions avec les pays tiers tout au long de l'année; pour rendre cette mesure efficace, procéder obligatoirement à une analyse de la position et des votes des pays tiers concernés à la CDH ou à la Troisième commission	Action immédiate et continue	Conseil; Commission
<i>L'UE devrait chercher à renforcer progressivement sa représentation auprès des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.</i>	Renforcer la coordination interne à l'UE, premier pas vers une représentation commune de l'Union	Action progressive	Conseil; États membres
<i>La présidence (ou d'autres représentants de l'UE) devraient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre pour faire valoir efficacement les positions de l'UE dans les enceintes des Nations unies, sur la base de mandats ou de lignes directrices établis en concertation, plutôt que de déclarations circonstanciées de l'UE.</i>	1. Promouvoir une approche fondée sur des mandats, accompagnée d'une coordination sur le terrain, dans les principales instances des Nations unies, en limitant les déclarations négociées dans les moindres détails aux sessions inaugurales/officielles 2. S'accorder à l'avance, dans les groupes du Conseil à Bruxelles, sur des mandats en vue des principales réunions des Nations unies	Action progressive	Conseil (CONUN / chefs de missions et experts auprès des instances des Nations unies); Commission

<i>L'UE devrait adopter dès que possible une position commune sur la forme future des groupes régionaux aux Nations unies.</i>	Mener des consultations internes en vue d'élaborer une position de l'UE	Avant l'adhésion des nouveaux États membres	Conseil (CONUN); États membres
<i>L'UE devrait engager un dialogue plus étendu et régulier avec d'autres groupes et d'autres pays aux Nations unies et s'assurer d'un dialogue mieux programmé dans le temps et plus ciblé sur les principales questions débattues dans les réunions importantes des Nations unies.</i>	Développer la pratique des contacts informels réguliers (notamment sous la forme de troïkas) avec d'autres groupes importants au sein des Nations unies, surtout en amont des réunions des commissions principales et des commissions techniques	Action immédiate et continue	Conseil; États membres; Commission chefs de mission
<i>Il convient de développer et de consolider encore la pratique de la répartition des tâches entre la présidence, les États membres et la Commission dans les relations avec les pays tiers et d'autres groupes au sein des organes des Nations unies.</i>	Encourager la répartition des tâches dans les principales instances des Nations unies et dans les organes des AFP chargées d'élaborer les politiques	Action immédiate et continue	Conseil; États membres; Commission
<i>Il faudrait donner à la CE la possibilité de participer pleinement aux travaux des organes des Nations unies sur les sujets qui relèvent des compétences communautaires. Les États membres devraient y contribuer activement.</i>	Renforcer progressivement la participation de la CE dans les organes dans lesquels les compétences de la CE ne sont pas encore suffisamment claires	Action continue	Commission; Conseil (en consultation avec les partenaires des Nations unies si nécessaire)

Abréviations et acronymes:

AFP: Agences, fonds et programmes des Nations unies
CONUN: groupe de travail (de l'UE) chargé des Nations unies
COPS: Comité politique et de sécurité (de l'UE)

UNDAF: cadre des Nations unies pour l'aide au développement
CDH: Commission des droits de l'homme (des Nations unies)
COHOM: groupe de travail (de l'UE) chargé des droits de l'homme

ANNEXE II: le système des Nations unies - principales institutions et acronymes

Organes principaux et organes subsidiaires

Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies et commissions principales

Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies

Conseil économique et social (ECOSOC) et commissions techniques

Conseil de tutelle

Cour internationale de justice (CIJ)

Secrétariat de l'Organisation des Nations unies

Commission économique pour l'Afrique (CEA)

Commission économique pour l'Europe (CEE)

Commission économique pour L'Amerique latine et les Caraïbes (CEPALC)

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)

Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAC)

Programmes, fonds et offices des Nations unies

Programme des Nations unies pour le développement

Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM)

Volontaires des Nations unies

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)

Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW)

Fonds des Nations unies pour l'enfance

Programme alimentaire mondial

Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)

Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID)

Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)

Université des Nations unies (UNU)

Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR)

Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD)

Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI)

Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR)

Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA)

Bureau de Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

Agences spécialisées

Organisation internationale du travail (OIT)

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

Organisation mondiale de la santé (OMS)

Banque mondiale

Fonds monétaire international

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Union postale universelle (UPU)

Union internationale des télécommunications (UIT)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

Organisation maritime internationale (OMI)

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)

Fonds international de développement agricole

Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)

Organisations apparentées

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Organisation mondiale du tourisme (OMT)

Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBTO)

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)

Principaux départements et bureaux du Secrétariat

Cabinet du Secrétaire général

Bureau des services de contrôle interne

Bureau des affaires juridiques

Département des affaires politiques

Département des affaires de désarmement

Département des opérations de maintien de la paix

Bureau de coordination des affaires humanitaires

Département des affaires économiques et sociales

Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence

Département de l'information

Département de la gestion

Bureau du coordinateur des Nations unies pour les questions de sécurité

Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime

Office des Nations unies à Genève

Office des Nations unies à Vienne

Office des Nations unies à Nairobi