



**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES**  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE**



**L'UE,  
UN ACTEUR DE  
DIMENSION MONDIALE:  
L'ÉVOLUTION DE  
SON RÔLE AU SEIN  
DES ORGANISATIONS  
MULTILATÉRALES**

**AFET**



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION

**DIRECTION B**

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

ÉTUDE

**L'UE, UN ACTEUR DE DIMENSION MONDIALE:  
L'ÉVOLUTION DE SON RÔLE AU SEIN DES ORGANISATIONS  
MULTILATÉRALES**

**Résumé**

La présente étude envisage les moyens qui permettraient à l'UE de réaliser le maximum de son potentiel en tant qu'acteur mondial et analyse, en particulier, comment l'UE pourrait agir de manière plus efficace au sein des organisations internationales et forums multilatéraux. Les positions fragmentées et divergentes défendues de temps à autre par les États membres sur les grandes questions internationales sont le principal obstacle auquel se heurte l'UE et qui l'empêchent d'agir avec la diligence et la détermination nécessaires dans les affaires internationales. Le point de départ de la présente analyse consiste en une évaluation minutieuse du traité de Lisbonne, qui a conféré la personnalité juridique à l'UE, l'a dotée de nouveaux instruments et lui a confié de nouvelles compétences qui pourraient lui permettre de maximiser sa capacité d'action actuelle si la volonté politique nécessaire était présente. Après avoir évalué la répartition des compétences consacrée dans le traité entre l'UE et les États membres, la présente étude examine le statut actuel de l'UE dans les plus grandes organisations multilatérales qui sont au cœur de la gouvernance mondiale, dans les domaines de la politique, de la défense et de l'économie. Pour chacune de ces organisations, le présent rapport propose des pistes ainsi que des moyens visant à renforcer le statut de membre et l'influence de l'UE. Parallèlement, il est généralement admis que l'architecture internationale présente incontestablement des imperfections et ne se prête guère à l'exercice de la gouvernance mondiale, car elle reflète encore souvent l'ancien ordre international ainsi que les puissances qui ont émergé de la Seconde Guerre mondiale. C'est la raison pour laquelle le présent rapport émet également des propositions sur la manière de réformer le système de la gouvernance mondiale afin de le rendre plus représentatif et plus efficace, tout en permettant de mieux y intégrer l'UE dans chacune de ces organisations.



Cette étude a été demandée par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen.

**AUTEUR(S):**

PALACIO Vicente (Co-Director) Fundación Alternativas  
DE LA ROCHA V. Manuel (Co-Director) Fundación Alternativas  
ESCARIO José Luis, Fundación Alternativas  
RUIZ Doménec, Fundación Alternativas

**ADMINISTRATEURS RESPONSABLES:**

Mario NEGRE, Stefan SCHULZ  
Directorate-General for External Policies of the Union  
Policy Department  
WIB 06 M 053  
rue Wiertz 60  
B-1047 Brussels

**VERSION(S) LINGUISTIQUE(S)**

Original: EN, Traduction(s): FR DE ES

**A PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Date de clôture de rédaction: 15 Mars 2011.  
© Parlement européen, [2011]  
*Imprimé en [Belgique]*

Cette étude est disponible sur l'internet  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez envoyer une demande par courriel à l'adresse suivante:  
[poldep-expo@europarl.europa.eu](mailto:poldep-expo@europarl.europa.eu)

**CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE**

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur.

## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>1 INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
1.1 L'UE: D'UN ACTEUR MONDIAL EN DEVENIR À UNE PUISSANCE MONDIALE .....	6
<b>2 POSSIBILITÉS ET DISPOSITIONS JURIDIQUES PERTINENTES DÉCOULANT DU TRAITÉ DE LISBONNE: IMPLICATIONS POUR LA REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE L'UE</b> .....	<b>8</b>
2.1 LA REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE L'UE ET LA RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE DANS LE DOMAINE DE L'ACTION EXTÉRIEURE: POINTS FORTS ET AMBIGUÏTÉS DU TRAITÉ.....	10
<b>3 ANALYSE DU STATUT ACTUEL ET DU MODUS OPERANDI DE L'UE DANS UNE SÉLECTION D'ORGANISATIONS MULTILATÉRALES. PROPOSITIONS POUR L'AVENIR</b> .....	<b>13</b>
3.1 CRITÈRES GÉNÉRAUX POUR UNE NOUVELLE STRUCTURATION DE LA REPRÉSENTATION DE L'UE AU SEIN DES ORGANISMES INTERNATIONAUX.....	14
3.2 L'UE ET LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES.....	15
<b>3.2.1 L'UE et le Conseil de sécurité des Nations unies</b> .....	<b>16</b>
<b>3.2.2 L'UE et l'Assemblée générale des NU</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.3 L'UE et le Conseil économique et social des NU (ECOSOC)</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.4 L'UE et la FAO (l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.5 L'UE et la CCNUCC</b> .....	<b>18</b>
3.3 L'UE ET LES PRINCIPALES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES DE LA SPHÈRE ÉCONOMIQUE.....	18
<b>3.3.1 L'UE et le Fonds monétaire international (FMI)</b> .....	<b>18</b>
<b>3.3.2 L'UE et la Banque mondiale</b> .....	<b>20</b>
<b>3.3.3 L'UE et les banques régionales de développement</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3.4 L'UE et l'Organisation mondiale du commerce</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3.5 L'UE et la Banque des règlements internationaux (BRI)</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3.6 L'UE et l'OCDE</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3.7 L'UE et le G20</b> .....	<b>23</b>
3.4 L'UE ET D'AUTRES ORGANISATIONS RÉGIONALES EN EUROPE: LE CONSEIL DE L'EUROPE, L'OSCE ET L'OTAN.....	24
<b>3.4.1 Le Conseil de l'Europe</b> .....	<b>24</b>
<b>3.4.2 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)</b> .....	<b>25</b>
<b>3.4.3 L'UE et l'OTAN</b> .....	<b>25</b>
<b>4 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS L'UE APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE</b> .....	<b>26</b>
<b>5 CONCLUSIONS</b> .....	<b>29</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>34</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>40</b>

## RÉSUMÉ

La présente étude envisage les moyens qui permettraient à l'UE de réaliser le maximum de son potentiel en tant qu'acteur mondial et analyse, en particulier, comment l'UE pourrait agir de manière plus efficace au sein des organisations internationales et forums multilatéraux.

Le présent rapport part de l'hypothèse que l'Union européenne est un acteur mondial qui n'a pas encore réalisé son potentiel sur la scène internationale. La principale raison en est que les grands points forts de l'UE cohabitent avec des faiblesses internes auxquelles il convient de remédier. Parmi ces faiblesses, les insuffisances de l'intégration européenne constituent un obstacle majeur à la consolidation du rôle de l'UE en tant que puissance mondiale. Mais, plus important encore, les principaux obstacles auxquels se heurte l'UE sont les positions fragmentées et divergentes défendues de temps à autre par les États membres sur les grandes questions internationales et qui empêchent l'Union d'agir avec la diligence et la détermination nécessaires dans les affaires internationales. Par conséquent, le pouvoir d'influence de l'UE dépend de sa capacité à surmonter des intérêts nationaux divergents et à forger des positions communes fermes.

Si la présence et l'influence de l'UE dans les organisations internationales ne représentent pas la seule voie permettant de maximiser son rôle en tant qu'acteur mondial, elles constituent néanmoins un pilier fondamental, car une partie considérable de ce multilatéralisme s'exerce par le biais des organisations internationales. Parallèlement, il est généralement admis que l'architecture internationale présente incontestablement des imperfections et ne se prête guère à l'exercice de la gouvernance mondiale. Par conséquent, l'UE doit s'efforcer de réformer le système afin de le rendre plus représentatif et plus efficace, tout en veillant à mieux s'y intégrer.

La solution qui permettrait de renforcer l'influence de l'UE et de ses États membres et de faire avancer leurs objectifs repose sur la coordination et le consensus émergent de positions communes unifiées: *plusieurs voix, un seul message*. Ce message unique serait le fruit des interactions entre les avancées institutionnelles de l'UE dans les organisations internationales et la coordination interne de l'UE sur des positions de base, par le biais de mécanismes de coordination renforcés.

Toute évaluation du rôle de l'UE en tant qu'acteur mondial doit prendre comme point de départ une analyse du traité de Lisbonne, qui représente un jalon fondamental du processus d'intégration européen. Entré en vigueur en décembre 2009, le traité confère à l'UE la personnalité juridique, la dote de nouveaux instruments et lui confie de nouvelles compétences qui pourraient l'aider à renforcer son rôle dans les affaires internationales. Plusieurs nouvelles fonctions, telles que celle de président permanent du Conseil européen et celle de haut représentant pour les affaires étrangères, ainsi que la création du service européen pour l'action extérieure (SEAE), devraient jouer un rôle décisif pour donner à l'UE la voix et l'image qui la représenteront dans le monde. En même temps, s'agissant de certains aspects relatifs aux pouvoirs et à la représentation extérieure de l'UE, le traité présente encore quelques ambiguïtés juridiques qui ont entravé et retardé les avancées de l'établissement de celle-ci. En effet, si l'on examine de près le traité, on constate que l'efficacité de ces instruments et la répartition des compétences dépendra de la volonté politique des États membres à en exploiter le plein potentiel. Par conséquent, le risque existe que l'UE ne finisse par devenir un acteur international, plein d'ambitions et d'objectifs, mais souvent ambigu et souffrant d'un manque de cohérence.

Actuellement, la représentation de l'UE et des États membres revêt différentes formes au sein des organisations internationales et des forums de la gouvernance mondiale. La présence ainsi que le statut de l'UE dans les organisations internationales sont étroitement liés à l'histoire et à la forme de gouvernement propres à chaque organisation, mais, de manière générale, l'UE est souvent perçue comme un acteur n'ayant pas de statut adapté à la hauteur de ses compétences. Compte tenu du grand nombre d'organisations internationales et de la variété des formes de présence de l'UE et de la participation de celle-ci dans ces instances, il convient de présenter quelques principes de base ou lignes directrices qui devraient orienter cette représentation. De manière générale, l'UE doit s'efforcer de niveler vers le haut son statut actuel dans chaque organisation internationale. Autrement dit, dans les cas où les compétences de l'UE sont "communautarisées" (exclusives et partagées) dans une organisation, l'UE doit essayer d'obtenir un statut de membre à part entière. L'objectif final est que l'UE ainsi que les États membres deviennent des membres à part entière des organisations ou des parties contractantes dans les conventions, même si cela

implique que les pays de l'UE doivent réduire leur présence ou leur représentation pour des raisons d'efficacité ou de réalisation d'économies.

En ce qui concerne le cœur de l'ordre multilatéral, à savoir le système des Nations unies (NU), l'une des priorités de l'UE est d'obtenir le statut avancé d'observateur à l'Assemblée générale (AG), ce qui pourrait servir d'incitation pour définir la représentation dans les agences techniques des NU. À ce propos, l'UE pourrait défendre un changement dans la structure de représentation de l'AG, en étudiant les possibilités offertes par le statut existant des organisations d'intégration régionale (OIR). De cette manière, l'UE serait encouragée à parler d'une voix plus cohérente, tout en contribuant à réduire progressivement, par la même occasion, la logique des NU axée sur les États.

Il conviendrait de faire preuve de prudence à l'heure de réformer le Conseil de sécurité des NU. Loin de l'idée de proposer un siège unique pour l'UE à court terme, il serait préférable de travailler d'abord sur une coordination préalable des positions au Conseil de l'UE, et de proposer, par la suite, d'introduire de nouveaux membres permanents, de remplacer le droit de veto et d'introduire des majorités super-qualifiées. La progression vers une Europe de la défense contribuerait également de manière positive à l'image extérieure de l'UE, en la faisant ainsi apparaître comme un acteur indispensable pour la sécurité mondiale. La présente étude recommande également de renforcer le rôle du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) pour en faire un organe d'élaboration et de contrôle des politiques, tel qu'envisagé dans la charte des NU, afin qu'au fil du temps, il soit capable de jouer un rôle de premier plan, équivalent à celui du Conseil de sécurité, mais dans le domaine économique et social.

En ce qui concerne les organisations multilatérales économiques et financières, les pays de l'UE pourraient regrouper leurs représentations au sein du conseil d'administration du FMI sur deux sièges, l'un pour les pays de la zone euro, l'autre pour les pays n'appartenant pas à la zone euro. En ce qui concerne la Banque mondiale, les États membres de l'UE devraient essayer de former un regroupement unique de l'UE au sein du conseil des administrateurs. De plus, l'Union européenne devrait devenir un observateur permanent avancé au conseil des gouverneurs de la Banque mondiale. De manière similaire, l'UE devrait regrouper sa représentation au sein des principales banques multilatérales de développement (BID, BAsD, BAfD). L'UE devrait s'efforcer d'alléger sa représentation, passant de deux membres à un seul membre lors des sommets du G20, et exiger un meilleur lien entre le G20 et les NU, par exemple, en faisant du G20 un organe ministériel "ad hoc" de haut niveau, dans le cadre d'un conseil ECOSOC réformé et amélioré.

Il faudrait également s'intéresser à d'autres organisations multilatérales, telles que le Conseil de l'Europe et sa Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'OSCE, qui est confrontée actuellement à l'absence de consensus entre ses membres et à de graves difficultés fonctionnelles dues à une absence de flexibilité dans le processus de prise de décision en situation de crise, ou l'OTAN, compte tenu des particularités de sa relation avec l'UE.

Enfin, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne suscite plusieurs questions et des incertitudes au sujet de la mise en œuvre de l'une des politiques clés de l'UE: la coopération au développement. Il est indispensable que la coopération au développement garde un profil différencié, car sa mise en œuvre dépend du respect de certains paramètres qui exigent du personnel spécialisé et de l'expertise. Dans ce domaine, on pourrait proposer, entre autres, la création d'une plateforme européenne pour le développement ou l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union.



# 1 INTRODUCTION

## 1.1 L'UE: d'un acteur mondial en devenir à une puissance mondiale

La présente étude sur le rôle de l'UE au sein des organisations multilatérales part de l'hypothèse selon laquelle l'Union européenne est un acteur mondial qui doit encore réaliser le maximum de son potentiel sur la scène internationale.

**L'UE est un acteur mondial en devenir parce qu'elle possède toutes les qualités requises pour prendre cette forme un jour. Au stade actuel de la mondialisation, l'UE est la première puissance commerciale du monde (un quart des échanges mondiaux), disposant d'un marché de plus de 400 millions de consommateurs. Le PIB (nominal) combiné de ses 27 États membres (estimé à 15,9 billions de dollars pour l'année 2010) constitue le PIB le plus élevé au monde, dépassant celui des États-Unis (14,62 billions). L'UE est la deuxième plus grande puissance militaire au monde, elle dispose d'un budget combiné d'environ 289 milliards de dollars (20 % du total), elle est seulement dépassée par les États-Unis (711 milliards de dollars, 48 % du total mondial), mais se place loin devant la Chine (8 %) et la Russie (5 %). Elle a mis en place l'Agence européenne de défense, prémisse d'une future industrie européenne de la défense, et dispose d'une stratégie sécuritaire qui lui sert de cadre pour effectuer ses missions à l'étranger et asseoir sa position dans le monde. L'UE fournit également 55 % de l'aide au développement dans le monde. Autre fait non moins important: en moyenne, les dépenses sociales de l'UE (27 % du PIB) sont plus élevées que celles des États-Unis (19 %) et celles d'autres blocs de pays continentaux (en Amérique latine, les dépenses sociales représentent 12 % du PIB, en Asie 11 % et en Afrique 8 %). Enfin, l'Union exerce également un pouvoir d'influence ("soft power") considérable grâce à son influence diplomatique, culturelle et technologique ou à l'influence de ses valeurs démocratiques. Ce pouvoir d'influence est plus important que celui exercé par d'autres puissances telles que la Chine ou la Russie. En ce qui concerne l'engagement de l'UE envers les institutions de la gouvernance mondiale, les contributions de ses États membres constituent plus d'un tiers de la totalité du budget des Nations unies (NU), plus de deux cinquièmes des opérations de maintien de la paix et la moitié des dons volontaires destinés aux programmes et aux fonds des NU. Les États membres de l'UE font partie des pays ayant le plus grand nombre de délégations au sein des organisations internationales.**

**Cependant, dans la pratique, l'UE n'est PAS un acteur mondial ou, du moins, est encore loin d'avoir réalisé le maximum de son potentiel, car ses points forts précités cohabitent avec une série de faiblesses internes. Parmi ces faiblesses, il convient de citer des problèmes internes tels que le déclin du modèle social de l'UE, dû à la perte de compétitivité par rapport aux pays émergents, la disparité des politiques économiques de l'UE et des rythmes de croissance économique différents. La crise économique a révélé au grand jour la fragilité de l'union monétaire et, par conséquent, le besoin d'une intégration plus approfondie, non seulement dans le domaine de la gouvernance économique, mais également dans le domaine social. En dépit des avancées majeures réalisées au cours de ces dernières décennies, les faiblesses de l'intégration constituent un obstacle de taille à l'établissement de l'UE en tant que puissance mondiale.**

Il convient également de citer plusieurs phénomènes spécifiques typiques inhérents à la politique étrangère européenne, soumise à un système institutionnel d'équilibre des pouvoirs nettement plus complexe que celui d'un état-nation, qui, conformément aux paramètres précités, limite le poids et l'influence de l'Union sur la scène internationale. Les principaux obstacles auxquels se heurte l'UE sont les positions fragmentées et divergentes que les États membres défendent de temps à autre sur les grandes questions internationales. Celles-ci empêchent l'UE d'agir avec la diligence et la détermination requises pour les affaires internationales.

De toute évidence, tous ces facteurs constituent un obstacle de taille lorsqu'il s'agit d'améliorer la représentation extérieure ainsi que l'influence de l'UE au sein d'organes multilatéraux.

**L'UE est tout à fait consciente des changements et des exigences découlant de la mondialisation**, que reflète parfaitement le rapport élaboré par le groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030<sup>1</sup>. Afin de faire face à la mondialisation, **il faut avancer vers un ordre international efficace qui soit favorable aux intérêts de l'UE**. Pour qu'une telle approche multilatérale puisse fonctionner, **il faut deux éléments**: d'une part, des **acteurs** capables d'agir avec détermination et diligence et, d'autre part, des **organisations fortes et souples**, dotées de ressources. Or, ces deux éléments font défaut. D'une part, comme nous le rappelle le rapport du groupe de réflexion, **l'UE n'est pas encore cet acteur souple proclamant un message unifié**. D'autre part, **l'architecture internationale présente clairement des imperfections et doit être réformée** si l'on souhaite la rendre plus représentative et plus efficace, tout en permettant d'y trouver une place plus appropriée pour l'UE. Si l'UE compte devenir un acteur mondial, elle doit acquérir la capacité de **proposer les réformes** qui s'avèrent nécessaires ou qui sont en cours. L'ère de Bretton Woods, qui date du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, époque où l'Europe n'avait pas encore atteint son niveau actuel d'intégration, doit maintenant céder la place à une nouvelle ère multilatérale complexe, caractérisée par un environnement multipolaire composé d'États et d'organisations régionales et internationales, au sein duquel l'Union européenne peut avoir une présence propre et faire entendre sa propre voix.

Si la présence et l'influence de l'UE dans les organisations internationales ne constituent pas la seule voie permettant de maximiser le rôle de celle-ci en tant qu'acteur mondial, elles constituent néanmoins un pilier fondamental, car une partie considérable de ce multilatéralisme s'exerce par le biais des organisations internationales. Aujourd'hui, **l'UE est confrontée à un déséquilibre** entre, d'une part, son poids relatif considérable par rapport aux États-Unis et aux puissances émergentes et, d'autre part, sa présence et son influence, de moindre taille, au sein des organisations internationales et des forums internationaux. **Ce fossé doit être comblé si l'UE souhaite obtenir le poids qu'elle mérite sur la scène internationale**.

Cependant, **il n'est pas réaliste** de penser qu'à court ou à moyen terme, l'UE pourra remplacer les États membres dans les organisations internationales et les forums multilatéraux. Pour l'instant, l'Union doit cohabiter avec les États membres sous les différentes formes que peuvent revêtir sa représentation, son appartenance et son statut au sein des nombreuses organisations internationales. À ce propos, **la solution qui permettrait de renforcer l'influence de l'UE et de ses États membres** et de faire avancer les objectifs de ceux-ci repose sur la **coordination et le consensus** émergeant de positions communes unifiées: **plusieurs voix, un seul message**. **Ce message unique serait le fruit des interactions entre les avancées institutionnelles de l'UE dans les organisations internationales et la coordination interne de l'UE sur des positions de base, par le biais de mécanismes de coordination renforcés**. Ainsi, selon nous, le principal obstacle qui empêche l'Union européenne de faire entendre sa voix de manière claire et audible sur la scène internationale n'est **pas seulement le statut inadéquat et variable** de l'UE au sein d'un grand nombre d'organisations internationales ou la **cacophonie européenne** dans certains forums tels que le Conseil de sécurité ou, dans une moindre mesure, le G20, **mais, de manière plus générale**, ce sont plutôt **les différences sous-jacentes entre les États membres sur des questions fondamentales** qui empêchent l'UE de transmettre un message clair et unifié. Tant que les États membres n'auront pas compris cela et ne seront pas davantage disposés à faire des concessions dans l'intérêt d'une position commune forte, l'UE continuera à *agir en sous-utilisant ses capacités*.

**La présente étude examine les voies et mécanismes principaux qui permettraient à l'UE de maximiser son rôle d'acteur mondial**. Elle est centrée sur une **sélection des principales organisations internationales** qui, selon nous, constituent le cœur de la gouvernance mondiale. Pour ce faire, elle étudie le statut actuel de l'UE au sein de ces organisations ainsi que l'éventuelle évolution de ce statut. Notre point de départ est l'instrument juridique et politique dont dispose l'Union depuis janvier 2010: le **traité de Lisbonne**.

---

<sup>1</sup> Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 - les défis à relever et les chances à saisir: rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, mai 2010, pp. 35-36.

## 2 POSSIBILITÉS ET DISPOSITIONS JURIDIQUES PERTINENTES DÉCOULANT DU TRAITÉ DE LISBONNE: IMPLICATIONS POUR LA REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE L'UE

L'entrée en vigueur du nouveau traité le 1<sup>er</sup> janvier 2010 s'est heurtée à de nombreux **obstacles pratiques** à l'heure d'intégrer la "nouvelle UE" au sein des principales organisations internationales et des principaux forums multilatéraux. **Ces obstacles peuvent être attribués à plusieurs éléments de base.**

Le **premier** est que **la conception du traité n'a pas suffisamment pris en considération le besoin d'adapter la nature spécifique de l'UE (instance supranationale, non pas étatique ou fédérale) au fonctionnement des organisations internationales** au sein desquelles les stratégies mondiales et régionales sont débattues.

Le **deuxième** est que les **organisations internationales ayant émergé du système de Bretton Woods – à quelques exceptions près, comme l'OMC – ont été créées par des États et pour des États.** La **structure** de ces organisations internationales **ne facilite certainement pas** ni la coordination interne des politiques entre les États membres, ni la représentation extérieure de l'UE au sein de chacun de ces forums et organisations. Par conséquent, l'UE doit déployer des efforts supplémentaires.

**Troisièmement**, le traité comprend **un certain nombre d'ambiguïtés juridiques** dans certains aspects relatifs aux **pouvoirs** et à la **représentation extérieure de l'UE**, qui ont entravé et retardé le décollage de celle-ci, par exemple, le rôle de la présidence tournante ou les pouvoirs confiés au président du Conseil européen, à la Commission européenne et au haut représentant (HR) dans le domaine des affaires extérieures.

**Quatrièmement**, **une certaine torpeur de la part des institutions** de l'UE a ralenti la prise d'effet de certains aspects clés du traité de Lisbonne, par exemple, le déploiement effectif du service européen pour l'action extérieure (SEAE).

**Cinquièmement**, **dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, le traité de Lisbonne **ne modifie pas fondamentalement la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. Néanmoins, le traité marque un nouveau jalon** dans certains autres domaines de l'action extérieure de l'UE (par exemple, l'aide au développement) et renforce la représentation extérieure de l'UE, ce qui renforce également l'image, la présence et le poids de celle-ci. **Par conséquent**, dans la pratique, **certains pays perçoivent cette voix unie comme une menace qui plane sur leurs compétences nationales**, ce qui entraîne **souvent** la situation paradoxale suivante: **depuis Lisbonne, il n'existe pas plus d'UE, mais moins d'UE.**

Nous commencerons par étudier les possibilités de renforcer la voix de l'UE au sein des organisations internationales en utilisant les outils fournis par le traité de Lisbonne **dans le cadre de l'organisation de la répartition des compétences** entre l'UE et les États membres dans le domaine de l'**action extérieure** de l'UE.

La règle générale qui régit la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres dispose que la première détient les compétences que les États membres lui confèrent par le biais du traité. **Le principe d'attribution des compétences** contraint l'UE à ne pas étendre ses compétences au détriment de celles des États membres sans l'accord de ceux-ci. Par conséquent, ce sont les institutions de l'UE, non pas les États-membres, qui doivent justifier leurs actions en se fondant sur les bases juridiques du traité. C'est ce que nous essayerons de faire lorsque nous aborderons l'extension des compétences de l'UE dans chaque aspect de la **représentation extérieure.**

À cet égard, l'une des innovations les plus importantes du traité de Lisbonne est certainement le fait que celui-ci **confère à l'UE la personnalité juridique** (article 47 du traité UE), grâce à laquelle l'UE est à présent habilitée à être une partie contractante et à être membre d'une convention internationale ou d'une organisation internationale, dans le cadre de ses compétences. **L'octroi de la personnalité juridique** à l'UE représente également un pas de plus vers une **meilleure cohérence** entre les actions de l'UE et la dimension extérieure de ces actions.

En effet, l'action extérieure de l'UE comprend des interventions dans différentes questions, par rapport auxquelles l'intensité des compétences de l'UE et les procédures de prise de décision peuvent considérablement varier d'une affaire à l'autre. **Le traité de Lisbonne fixe des objectifs de politique étrangère très vastes et très ambitieux** (article 3, paragraphe 5, du traité UE). Afin d'atteindre ces objectifs, les moyens appropriés doivent être utilisés, conformément aux compétences attribuées (article 3, paragraphe 6, du traité UE). Cependant, en examinant le texte de plus près, il s'avère que l'efficacité de ces moyens et de ces compétences dépendra grandement de la volonté politique des États membres d'exploiter ceux-ci pleinement, car **le risque existe que l'UE devienne un acteur international ambitieux, mais parfois ambigu et pas toujours cohérent.**

La liste des objectifs du traité permettrait à l'UE d'agir dans pratiquement tous les domaines classiques (nationaux) de la politique étrangère, mais la nécessité d'adopter des décisions en recourant, en général, à la méthode de la coopération intergouvernementale (voir ci-dessous) signifie que l'UE aboutit souvent à des positions incohérentes.

a) Ainsi, dans les domaines qui relèvent de la **compétence exclusive** (article 3 du traité FUE), tels que la **politique commerciale (en tant que partie de l'action extérieure de l'UE), l'Union douanière ou la politique monétaire (pour la zone euro)**, l'UE dispose d'un mandat, conféré par le traité, qui l'habilite à agir de son propre chef. Ici, il y a donc une "dépossession" du droit des États membres à intervenir de manière unilatérale (au maximum, ils sont habilités à compléter l'action de l'UE).

b) À d'autres moments, l'action extérieure portera sur des questions qui tombent dans la catégorie des **compétences partagées**, telles que l'environnement, l'agriculture, les transports, etc. (article 4 du traité FUE). Contrairement aux compétences exclusives, l'exercice des compétences partagées est échelonné dans le temps en ce qui concerne l'UE et soumis à certaines conditions, essentiellement à celles découlant de l'application du principe de la subsidiarité (article 5, paragraphe 3, du traité UE). Les États membres peuvent exercer les compétences partagées jusqu'à ce que l'UE intervienne sur la question pour la première fois, intervention qui doit, d'autre part, se fonder sur l'application du principe de la subsidiarité.

c) Le traité de Lisbonne crée un sous-groupe au sein des compétences partagées qui comprend les **compétences parallèles** (article 4, paragraphe 3 et article 4, paragraphe 4, du traité FUE). L'intervention de l'UE ne peut pas empêcher les États membres d'exercer leurs compétences (contrairement à la catégorie précédente). Cela s'applique aux actions qui ont une incidence sur la **recherche, le développement technologique et l'espace**, ainsi qu'aux domaines de la **coopération au développement et de l'aide humanitaire**, cette dernière revêtant une grande importance pour l'action extérieure de l'Union.

d) La prééminence des États membres sera encore plus importante dans le cadre des **compétences qui exigent une certaine coordination** entre l'UE et les États membres, comme celles liées à la politique économique et à la politique de développement (article 5 du traité FUE), ainsi qu'aux politiques dans lesquelles l'UE peut intervenir pour compléter la compétence nationale prédominante (article 6 du traité FUE). Ce sont les domaines relatifs à l'industrie, à la culture ou à la santé publique.

e) Cependant, la compétence la plus particulière est celle liée à la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, un domaine dans lequel, comme nous le verrons, les éléments intergouvernementaux restent fort présents, à côté de certains éléments supranationaux.

Bref, sur la base des dispositions du traité de Lisbonne, en fonction de l'intensité des compétences de l'UE que les activités des organisations multilatérales en question exigent, l'UE aura un statut plus ou moins important au sein de celles-ci, comme nous allons le voir dans la prochaine section.

**En règle générale, l'UE devrait s'efforcer de niveler son statut actuel dans chaque organisation internationale vers le haut.** Dans les cas où les compétences exclusives ou partagées de l'UE entrent en jeu, l'UE doit viser le statut de membre à part entière. Même si l'UE n'a que partiellement exercé ses compétences partagées, il serait souhaitable que l'Union (la Commission) passe à une représentation des Vingt Sept.

## 2.1 La représentation extérieure de l'UE et la répartition des pouvoirs entre les institutions de l'UE dans le domaine de l'action extérieure: points forts et ambiguïtés du traité

Une fois que le droit de l'UE à être représentée au sein d'une organisation est établi, il convient de réfléchir aux questions suivantes: a) **quelle institution ou quel organe de l'UE** assure la **représentation extérieure** de l'UE dans chaque cas et b) **selon quelles règles les décisions sont-elles adoptées** et les prises de position de l'UE sont-elles forgées dans chaque cas?

En partant de l'hypothèse qu'il s'agit de **politiques de l'action extérieure entièrement "communautarisées"** (compétences exclusives et partagées), le représentant proviendra normalement de la Commission européenne et l'action de l'UE sera entreprise, dans la plupart des cas, conformément à la procédure législative ordinaire (initiative de la Commission et codécision entre le Parlement européen et le Conseil, prise de décision à la majorité qualifiée).

Le traité de Lisbonne comprend, dans le cadre du traité UE, un **règlement très détaillé de la PESC** (articles 21 à 46), et distingue celle-ci des aspects de l'action extérieure de l'UE (politique commerciale, politique environnementale, etc.), qui sont en fait précisés dans le traité FUE. Il dispose que "l'adoption d'actes législatifs est exclue" pour toutes les questions relevant de la PESC (article 24 du traité UE). Les instruments à la disposition de l'UE dans le cadre de la PESC (et de la PESD) se limitent à l'adoption de lignes directrices générales, à des décisions sur des positions, à des actions ou à leur mise en œuvre, ainsi qu'au renforcement de la coopération entre les États membres. **Dans le cadre de la PESC, c'est le haut représentant, non pas la Commission, qui est habilité à émettre des propositions.** Mais une telle initiative est également limitée parce que le haut représentant ne peut pas soumettre une proposition directement au Conseil des ministres, mais doit plutôt passer par le Conseil européen. Celui-ci, officiellement reconnu comme une institution de l'UE, définit l'orientation politique des affaires étrangères.

- Tout d'abord, il existe la fonction du **président permanent du Conseil européen**, auquel le traité confère des pouvoirs importants pour mener à bien des actions internationales de vaste portée lorsqu'il dispose que le président permanent du Conseil européen "assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant..." (article 15, paragraphe 6, du traité UE). Cette dernière expression ("sans préjudice de") peut semer la confusion, car elle ne délimite pas clairement la répartition des tâches entre le président permanent du Conseil européen précité et le haut représentant. L'actuel – et premier – président, dans le cadre de son rôle en matière de politique étrangère, se limite à assurer la présidence de sommets internationaux de haut niveau. Depuis qu'il est entré en fonction, il n'a pas cherché à se distinguer en particulier dans les affaires étrangères et s'est plutôt concentré sur les affaires "internes" de l'Union, telles que la conception d'une gouvernance économique plus globale de l'UE. Cependant, le profil relativement bas qu'a adopté le président dans les affaires relevant de la PESC pourrait **inciter le haut représentant à développer davantage ses pouvoirs.**
- En théorie, la répartition des tâches entre le haut représentant (HR) et la **présidence tournante de l'UE** semble plus claire, car le traité ne confère aucun pouvoir à la présidence tournante en matière de politique étrangère. Jusqu'à présent, la présidence tournante (PT) représentait et transmettait la position commune de l'UE sur toutes les questions relevant de la compétence intergouvernementale, que ce soit dans des forums internationaux ou dans le cadre de dialogues politiques engagés avec des pays tiers. Grâce à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence tournante confie cette fonction aux nouveaux éléments (président permanent du Conseil européen, HR et SEAE). La présidence tournante peut, mais seulement de manière provisoire et au nom du haut représentant, continuer à exercer ladite représentation dans ces domaines, au cas où les fonctions ne sont pas encore pleinement assurées. Comme évoqué précédemment, **le problème est que les obstacles actuels** sont posés par certains États membres dans certaines délégations de l'UE ou dans certaines organisations (par exemple, à la FAO), ce qui entraîne **un vide au niveau de la représentation.**
- Malgré la perte d'une certaine prééminence après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la **Commission européenne** continue à jouer un rôle fondamental pour **l'action extérieure**, dans tous

les domaines qui ne relèvent pas de la PESC ni de la PESD. Par le biais de son président ou de ses commissaires compétents, la Commission continuera à assurer la représentation extérieure de l'UE pour les questions qui relèvent des compétences exclusives ou partagées. La preuve en est que le président de la Commission a toujours été présent à pratiquement tous les sommets et conférences internationaux et continuera à être, dans la pratique, l'image la plus visible de l'UE à l'étranger.

- Le traité de Lisbonne crée également le nouveau poste de **haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**, qui sera secondé dans ses fonctions par le service européen pour l'action extérieure (SEAE). Le HR remplace ainsi l'ancien haut représentant du Conseil pour la PESC (M. PESC), et siège au sein de toutes les institutions de l'Union qui participent à la politique étrangère de l'UE. D'une part, le HR joue le rôle de **président du Conseil "Affaires étrangères"**. Ce rôle pourrait comprendre des tâches telles que la promotion de la coopération des États membres, le pilotage de la PESC, l'élaboration de la stratégie et la définition de priorités, la structuration des débats et la médiation afin de trouver des solutions, l'élaboration de propositions et le contrôle de la mise en œuvre des décisions. L'élaboration de recommandations destinées au Conseil afin de trouver des accords internationaux ainsi que la prise en charge de la coopération avec les organisations internationales (article 220 du traité FUE) constituent une tâche particulièrement importante pour le thème qui nous occupe. Ce qui signifie que le HR représentera l'UE dans les forums internationaux et dans des domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives ou partagées de l'Union, sauf si l'évènement rassemble des chefs d'État ou de gouvernement, auquel cas ce rôle sera assuré par le président du Conseil. En outre, le HR gèrera, par le biais du SEAE, les délégations de l'UE dans les pays tiers et dans les organisations internationales (jusqu'à présent, les délégations de la Commission européenne), qui assumeront désormais la représentation de l'Union (article 221, paragraphe 1, du traité FUE).
- La haute représentante actuelle a d'ailleurs concentré une bonne partie de ses efforts à assurer la coordination par rapport aux puissances émergentes. En ce moment, toute la **question** est de savoir si la **haute représentante actuelle** va se limiter exclusivement à ne **représenter l'UE que dans le domaine de la PESC** ou si, **à l'occasion, elle va également représenter l'UE dans les questions qui ne relèvent pas de la PESC**, mais qui font partie de la catégorie "**action extérieure**". À ce propos, **le traité UE en tant que tel n'exclut pas la participation active du haut représentant**, qui, en sa qualité de **vice-président de la Commission**, assure la **coordination de l'action extérieure** (article 18, paragraphe 4, du traité UE), c'est-à-dire des questions qui ne relèvent pas de la PESC. Le HR a aussi la tâche de signer les accords internationaux, comme la Commission, et d'adresser des recommandations au Conseil pour la conduite de négociations (article 218, paragraphe 3, du traité FUE). En ce sens, il serait fortement souhaitable que le **haut représentant utilise au maximum les capacités et les compétences que son mandat de vice-président de la Commission lui confère** afin de renforcer la présence de l'UE au sein des organisations internationales, d'assurer la **cohérence** des politiques de l'action extérieure (aide humanitaire, coopération, commerce) **qui impliquent essentiellement la Commission, le Conseil et le Parlement**, et d'agir rapidement en cas de crise. De plus, le **HR** pourrait exercer une **influence considérable sur l'action extérieure de la Commission européenne** par le biais des **délégations du SEAE** de l'Union, qui reçoivent des **instructions de la part du HR** et sont tenues de **lui rendre des comptes**<sup>2</sup>.
- Le haut représentant doit également **essayer de contrebalancer la perte d'influence des États membres** (et, ainsi, les incitations à agir) dans le cadre des présidences tournantes, car à présent le Conseil "Affaires étrangères" est présidé par le HR et se tient de plus en plus souvent à Bruxelles. Le rôle de médiateur, plutôt que de décideur, que le traité confère au HR place certainement le titulaire de ce poste dans une position délicate, tributaire du désir de coopérer de "ses collègues" au Conseil (c'est-à-dire les États-membres) et à la Commission (collège de commissaires). En cas de conflit de positions inter- ou intra-institutionnel, le HR est tenu de garder un profil bas afin de concilier les deux

---

<sup>2</sup> Voir Conseil de l'UE, *Proposition de décision du Conseil du (date) fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, article 4, Bruxelles, le 25 mars 2010.

parties. Cela risque de ralentir la réaction de l'UE face à des situations très différentes, comme on a pu le constater au début de la vague des manifestations arabes en faveur de la démocratie.

- Le HR est à la tête du **service européen pour l'action extérieure (SEAE)**. Le SEAE est formellement entré en service le 1<sup>er</sup> janvier 2011, suite à l'adoption de son statut financier et à l'accord sur sa composition. Un tiers de ses membres provient du Conseil, un tiers de la Commission et un tiers des États membres. Si, à long terme, un rééquilibrage du personnel en fonction des quotas précités est prévu, **à court terme, le SEAE continuera à être essentiellement composé de fonctionnaires institutionnels**, dont la majorité provient de la Commission. Dans la pratique, dans certains cas, la mise en place de **nouvelles ambassades de l'UE**, qui remplaceront les délégations de la Commission dans les pays tiers, **n'a pas entraîné de changement majeur**.
- À long terme, l'augmentation du personnel du SEAE ne devrait **pas être un phénomène quantitatif, mais plutôt un phénomène qualitatif et stratégique**, susceptible d'intégrer les experts nécessaires, en fonction des besoins des délégations de l'Union. Cela sera particulièrement important dans le domaine de la coopération au développement, comme nous allons l'examiner par la suite. Actuellement, les délégations de la Commission à l'étranger (aux États-Unis) et auprès des Nations unies (New York, Genève, Vienne), ainsi qu'un grand nombre des délégations permanentes dans les pays tiers, sont en train de s'adapter à ces nouvelles circonstances. **Les pays qui exercent la présidence tournante de l'UE**, ainsi que le reste des pays européens, **confient une partie de leurs anciennes tâches à la représentation européenne, dans les domaines de la gestion, des négociations et de la représentation extérieure**. Dans certains cas, la présidence tournante continue à jouer ce rôle, mais il est essentiel qu'elle ne le fasse que **de manière temporaire, au nom du HR**, jusqu'à ce que le SEAE soit pleinement en service.
- Sur ce point, certains pays estiment peut-être qu'une forme de "renforcement de la coopération" permettrait de **faire avancer plus rapidement la représentation extérieure de l'UE** au sein de certaines organisations internationales où les progrès sont lents, par exemple, au sein des **délégations de l'UE auprès des Nations unies ou des organisations financières (IFI) et dans certains domaines ou dans certains programmes permanents**. De cette manière, plusieurs États membres pourraient **regrouper leurs ressources nationales dans le cadre du personnel** du SEAE, qui pourraient exécuter des tâches qui, auparavant, étaient réservées aux États membres. Même si ce renforcement de la coopération ne peut guère être interprété comme une "**coopération renforcée**" pour des raisons techniques (Titre IV du traité UE, article 327 du traité FUE), il pourrait au moins atténuer les effets négatifs de l'intergouvernementalisme dans ces domaines.
- Enfin, **comme la codécision n'existe pas pour les questions de politique étrangère, le Parlement européen (PE) ne participe pas directement au processus de prise de décision**. Tout comme pour les fonctions de contrôle précitées concernant le HR, le traité de Lisbonne dispose que le Parlement européen doit être consulté régulièrement sur les questions relevant de la PESC (article 36 du traité UE). Néanmoins, le **PE peut exercer un certain contrôle sur les politiques de l'action extérieure** (commerce, coopération au développement, climat, énergie) grâce à son **pouvoir législatif conjoint** qu'il partage avec le Conseil. À ce propos, il convient de remarquer que le PE peut s'avérer un allié précieux pour le HR lorsqu'il s'agit de **promouvoir la cohérence de l'action extérieure de l'UE** face à des positions davantage liées aux intérêts nationaux. Le PE pourrait **régulièrement fournir des études et élaborer des recommandations pratiques** destinées au HR. Il faudrait créer une meilleure coopération ainsi qu'une relation de confiance pour que, dans la pratique, le HR puisse participer davantage à des questions ne relevant pas de la PESC. Enfin, la personne chargée des relations avec le Parlement européen dans toutes les nouvelles délégations de l'UE pourrait encourager le renforcement des relations entre le HR, le SEAE et les députés européens. Une "**diplomatie parlementaire**" **pourrait être renforcée** grâce à une meilleure présence de supervision *in situ*, en relation avec le SEAE.

### 3 ANALYSE DU STATUT ACTUEL ET DU MODUS OPERANDI DE L'UE DANS UNE SÉLECTION D'ORGANISATIONS MULTILATÉRALES. PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

Actuellement, la représentation de l'UE et des États membres revêt différentes formes au sein des organisations internationales, des accords internationaux, des conventions internationales et des forums semi-institutionnels de la gouvernance mondiale. La présence ainsi que le statut de l'UE au sein des organisations internationales sont étroitement liés à l'histoire, à la tradition et à la forme de gouvernement qui sont propres à chaque organisation. De manière générale, **l'UE ne dispose souvent pas d'un statut à la hauteur de ses compétences**. Ainsi, pour illustrer cette idée, et nous le verrons plus en détail par la suite, **l'UE ne dispose pas d'un statut institutionnel auprès des Nations unies et de la Banque mondiale, même si ces organisations ont des activités qui relèvent du champ d'application des compétences de l'UE**, que celle-ci a exercées de surcroît. L'UE devrait également améliorer sa représentation au sein des organisations euro-atlantiques que le traité de Lisbonne mentionne explicitement. C'est le cas de l'OCDE, de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe, au sein desquelles l'UE n'a actuellement qu'un simple rôle d'observateur. Les formes de représentation les plus courantes sont les suivantes <sup>3</sup>:

- **L'UE est la seule partie contractante sans les États membres.** C'est fondamentalement le cas pour les **accords internationaux** portant sur des **sujets spécialisés particuliers**, comme la régulation des métaux ou de certains produits agricoles, qui relèvent de la compétence exclusive de l'UE.
- **Les États membres sont des membres à part entière et l'UE / la CE est un observateur.** Il s'agit de la situation la plus courante au sein de **presque toutes les organisations, programmes et agences des NU**. Le fait que l'UE ne soit pas membre à part entière ne l'empêche pas de négocier des accords et des conventions de coopération avec un grand nombre de ces institutions.
- **Tous les États membres ou certains États membres et l'UE / la CE sont des membres à part entière.** C'est la situation qui prévaut surtout dans toutes les institutions où l'UE a des compétences exclusives ou semi-exclusives, comme **l'OMC ou la FAO**. Curieusement, l'UE est également membre de certains forums semi-formels créés plus récemment, mais revêtant une importance capitale, tels que **le G8 ou le G20**. Dans ces instances, l'UE est représentée par le président du Conseil et par le président de la Commission.
- **Certains États membres sont des membres à part entière alors que l'UE / la CE n'a aucune forme de représentation ou de statut.** Le cas le plus évident est le **Conseil de sécurité des NU**, au sein duquel l'UE n'est même pas présente en tant qu'observateur. Cependant, le traité de Lisbonne (article 34 du traité UE) stipule que l'UE (le HR) doit être invitée à présenter des positions communes.
- **Le cas particulier des institutions financières internationales, telles que le FMI, la Banque mondiale ou les banques régionales de développement.** Dans ces organisations, les États membres sont des membres à part entière, tandis que l'UE ne l'est pas. Compte tenu de leur importance et de leur nature juridique, ces institutions seront traitées dans une section séparée.

<sup>3</sup> La présente section se base sur la classification de: "Emerson, M. et Piotr Maciej Kaczyński. «Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon». CESP Policy Brief n° 22 juillet, 2010.



### 3.1 Critères généraux pour une nouvelle structuration de la représentation de l'UE au sein des organismes internationaux

Compte tenu du nombre important d'organisations internationales et de la diversité des formes de présence de l'UE et de la participation de celle-ci dans ces instances, il convient de présenter des **principes ou des lignes directrices de base** portant sur l'avenir de la représentation de l'Union.

Le principe de base qui doit inspirer la position de l'UE est le fait qu'il faut mettre un terme au caractère fragmenté des positions européennes et, par conséquent, qu'il est nécessaire de transmettre un message unitaire afin d'obtenir plus de poids et davantage d'influence au sein des organisations internationales. Pour ce faire, **le point de départ sera la répartition des compétences, conformément au traité de Lisbonne**, qui a été analysée dans le chapitre précédent. En fonction du domaine de compétence, ledit message doit être exprimé soit seulement par l'UE, soit par l'UE et les États membres, soit exclusivement par les États membres, mais la position doit être présentée de manière coordonnée, afin de préserver l'unité du message. **En règle générale, l'UE doit s'efforcer de niveler son statut actuel dans chaque organisation internationale vers le haut.** Ce qui signifie que, si les compétences sont "communautarisées" (exclusives et partagées), l'UE doit essayer d'obtenir le statut de membre à part entière. Même si l'UE n'a que partiellement exercé ses compétences partagées, la règle devrait être que l'Union (la Commission) passe à la fonction de représentation des Vingt Sept.

Le cas le plus fréquent est celui des organisations internationales dans les domaines où les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres et où l'UE a actuellement des degrés de participation divers (voir tableau 1, en annexe). De manière générale, la stratégie de l'UE dans les organisations où elle a des compétences partagées doit être de renforcer et de mettre en évidence sa présence afin d'être reconnue comme un **membre à part entière. L'objectif final sera que l'UE et les États membres deviennent des membres à part entière des organisations ou des parties contractantes dans les conventions**, même si cela entraîne **une réduction de la présence ou de la représentation des pays de l'UE pour des raisons d'efficacité ou de réalisation d'économies**, en particulier lorsque la compétence a été exercée par l'UE et que les États membres cessent d'être compétents en la matière.

Il est évident que le statut optimal de l'UE ainsi que le partage des charges et des responsabilités entre celle-ci et les États membres peuvent varier en fonction du degré des compétences de l'Union dans les mandats et les fonctions de chaque organisation. Cependant, comme cela a été dit, lorsque le mandat central d'une organisation porte sur une compétence exclusive ou partagée de l'Union (à l'exception des compétences parallèles, article 4, paragraphes 2 et 3, du traité FUE), même si c'est seulement de manière partielle, **dans ces cas-là, l'UE devrait devenir un membre à part entière ou une partie contractante de l'organisation et diriger et présenter la position commune des États membres.** La représentation de l'UE relèverait de la Commission européenne qui, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, du traité UE, est habilitée à représenter l'UE dans les affaires liées aux compétences exclusives ou partagées. Cette situation se présentera dans une bonne partie des programmes, des conventions, des agences techniques et des agences de régulation des Nations unies, comme la FAO, l'OMC, l'OACI ou la Convention des Nations unies pour l'environnement et le changement climatique.

Nonobstant tout progrès réel accompli dans le renforcement du statut et de la représentation de l'UE au sein des organisations internationales et des forums multilatéraux, il est évident que, dans un grand nombre de ces instances, peut-être même dans les plus influentes (G20, Conseil de sécurité des NU, FMI), dans un avenir proche, les États membres continueront à avoir leur siège et à exprimer leur voix, souvent au même niveau que l'UE. C'est la raison pour laquelle **si l'UE souhaite exercer l'influence qu'elle mérite sur la scène mondiale, il faudra insister davantage sur l'élaboration de positions communes fortes sur chaque sujet et dans chaque organisation**<sup>4</sup>. Même si à court terme l'on pourrait trouver des **compromis avec les États membres au moment de forger les positions communes de l'UE**, à long terme, les intérêts nationaux seraient certainement beaucoup mieux protégés grâce à des **positions communes de l'UE**.

---

<sup>4</sup> Voir Emerson, Michael et al (2010). p. 17.

### 3.2 L'UE et le système des Nations unies

L'UE et les Nations unies sont des partenaires naturels qui partagent les mêmes valeurs ainsi qu'un grand nombre d'objectifs communs. Il est un principe généralement admis que, **pour l'UE, les NU restent la principale source de légitimité internationale**, ce qui explique l'intérêt de l'UE à rendre le système des NU **plus efficace**.

Dans de nombreuses sections, le traité de Lisbonne affirme clairement que l'UE sera guidée, entre autres, par les principes de la charte des Nations unies (article 10, point a), du traité UE) et qu'elle recherchera des **solutions multilatérales** dans le cadre de cette organisation. Le traité cite explicitement les Nations unies ainsi que les agences spécialisées de celle-ci comme des organisations avec lesquelles l'UE doit développer une coopération appropriée.

La contribution de l'UE dans son ensemble au financement du système des NU équivaut à presque 38 % du budget ordinaire de l'organisation, à 50 % des contributions destinées à des fonds et à des programmes spéciaux et à près de 40 % des coûts des opérations de maintien de la paix. À elle seule, la Commission européenne donne plus de 1,36 milliard de dollars aux programmes et aux projets d'aide des Nations unies.

La Communauté européenne a obtenu le **statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations unies en 1974**. Dans les années suivantes, elle a obtenu ce statut dans un grand nombre d'agences et de programmes des NU, tels que l'UNHCR, la CNUCED, l'OIT, l'OMS, l'UNESCO, le PNUE, le PNUD, le PAM ou l'AIEA. Grâce aux compétences exclusives que les traités ont conférées à l'UE /à la CE dans différents secteurs, l'Union est un membre à part entière de la FAO depuis 1991, participe en tant que partie contractante à un grand nombre de conférences internationales et a signé plus de 50 conventions internationales des NU. Depuis l'année 2000, la Commission et le Conseil ont approuvé une série de décisions et d'accords liés aux NU qui ont créé des précédents.

La **coopération entre l'UE et les NU** a augmenté de manière considérable au cours de ces dix dernières années, en particulier suite au développement de la politique étrangère et de sécurité commune (après Lisbonne, la politique de sécurité et de défense commune, la PSDC), en étendant ses activités et ses domaines d'action au commerce, au développement, à l'environnement, à l'aide humanitaire, à la protection des droits de l'homme, à la prévention des conflits, à la gestion des crises et aux opérations de maintien de la paix, entre autres. À ce propos, la PESC, qui avait été adoptée par le Conseil européen en 2003, a intégré le principe du "multilatéralisme effectif" et accordé la priorité au renforcement des Nations unies et de ses instruments afin que cette instance soit en mesure d'assumer ses responsabilités et d'agir de manière efficace. De son côté, la **Commission européenne** achemine une partie considérable et croissante de son aide par le biais des fonds, des programmes et des agences des NU. Cependant, elle le fait sans en être membre et, par conséquent, sous la forme de contributions volontaires. La CE agit souvent par le biais de voies moins formelles, comme les accords de partenariat ou d'association, qui sont parfois plus efficaces que la participation en tant que membre.

Néanmoins, **il existe un consensus général selon lequel l'UE n'obtient pas la visibilité qu'elle mériterait en raison de sa contribution majeure au financement des agences des NU, et que ses actions n'ont pas un impact suffisant**. L'un des principaux problèmes s'explique par le statut inapproprié que l'UE occupe dans ces organisations. La **question de la représentation est, par conséquent, un problème fondamental**: le rôle mal défini de la Commission européenne dans les relations UE-NU, que ce soit à **l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité**, organes qui, par leur nature, exigent un traitement spécifique, et dans **les fonds, les agences et les programmes spécialisés** des NU dans les domaines où l'UE dispose d'une certaine forme de compétence. Or, l'UE est un **organe quasi "post-souverain"** qui doit agir dans le cadre d'une institution dont le fonctionnement et l'inspiration se fondent sur la **souveraineté des États**.

Dans un passé récent précédant l'adoption du traité de Lisbonne, la représentation de l'UE était assurée par la CE dans la majorité des agences et des programmes des NU, même si le rôle de la présidence tournante était important pour assurer la coordination des positions des États membres, pour émettre des déclarations officielles ou pour consulter les pays tiers ou engager des démarches auprès de ceux-ci. En général, le nombre des réunions de coordination, de consultation et d'information entre les États membres

et la Commission européenne, par le biais des délégations de l'UE à New York, à Genève et à Vienne, est énorme et pesant. Cela devrait changer progressivement grâce aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, en particulier dans les organes techniques et les agences, comme cela a été expliqué dans la section précédente, au sein desquels l'UE devrait s'efforcer de devenir un membre à part entière et représenter les Vingt Sept. Cependant, l'application des mécanismes du traité de Lisbonne dans les organes techniques des NU montre, bien plus que dans les assemblées générales ou dans les délégations de l'UE, la **difficulté à surmonter au sein de l'UE les réserves nationales** émises sur des questions spécifiques relatives à des réglementations qui affectent les législations nationales.

**Une analyse de chaque agence et organe des NU dépasserait le cadre du présent rapport.** Cependant, la **situation particulière de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des NU** est décrite ci-dessous, car ces organes, en raison de leurs caractéristiques et de leur importance, méritent d'être traités de manière séparée. Par la suite, nous allons analyser la situation de plusieurs organisations pertinentes, susceptibles de servir de modèles ou d'exemples pour la représentation unifiée de l'UE (la FAO, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, l'OMC), et d'autres instances pertinentes en matière de gouvernance mondiale dans les domaines de l'économie et de la sécurité.

### 3.2.1 L'UE et le Conseil de sécurité des Nations unies

Le traité de Lisbonne reconnaît le statut actuel du Conseil de sécurité, mais comprend des dispositions spécifiques relatives à (i) **l'action concertée** de l'UE et de ses États membres au sein de cet organe (article 34 du traité UE), (ii) **la défense des intérêts communs** et (iii) **l'intervention du HR**, qui doivent être pleinement appliquées.

Malgré les changements radicaux qui sont survenus dans l'UE sur la voie de l'intégration économique et politique, le Conseil de sécurité continue à être structuré autour des frontières nationales et, tant la France que le Royaume-Uni, les deux seuls membres permanents européens du Conseil de sécurité, disposant du droit de veto, sont réticents à l'idée de renoncer à ce privilège. Il subsiste une **rigidité nationale**, en particulier pour les questions liées à la sécurité (dossier nucléaire, opérations d'imposition de la paix, etc.).

Des progrès ont été accomplis, le HR a déjà élaboré des positions communes au Conseil de sécurité (article 34) et, petit à petit, une dynamique positive caractérisée par une coordination préalable des positions au cœur de l'UE est en train de se dégager. Cependant, à la demande des États membres, il est nécessaire de faire avancer davantage les mécanismes de coordination au niveau de l'UE, sur des questions clés qui constituent des sujets de discordance. **Les progrès limités de la représentation de l'UE au Conseil de sécurité marquent un contraste net par rapport à ce qui s'est passé dans d'autres forums tels que le G20 ou le G8, au sein desquels l'UE est considérée comme étant un "membre à part entière".**

En ce qui concerne la position commune sur la réforme du Conseil de sécurité, les opinions divergent actuellement au sein de l'UE: certains proposent de nouveaux membres permanents dotés du droit de veto (l'Allemagne), d'autres pays "unis par le consensus", dont l'Espagne et l'Italie, proposent plutôt de **nouveaux membres semi-permanents dénués du droit de veto** ainsi qu'un plus grand poids pour l'UE, au détriment des États membres. Des sentiments nationaux profondément enracinés ainsi qu'une longue histoire de réformes malheureuses font qu'il est nécessaire de faire preuve de **prudence** sur cette question. Pour cette raison, **au lieu de proposer un siège unique pour l'UE à court terme**, il serait préférable de travailler sur une **triple voie**:

- **Premièrement, la coordination préalable des positions au Conseil de l'UE.** Cela nécessiterait de systématiser et de renforcer les mécanismes de la **coordination préalable**, à New York et à Bruxelles, pour les questions les plus délicates. En principe, le traité de Lisbonne se réfère principalement à l'obligation des États membres de se tenir informés les uns les autres et de renforcer la coordination entre eux. Cependant, **le HR, par le biais du SEAE**, pourrait jouer un rôle plus actif à cet égard.
- **Deuxièmement, faire avancer la proposition visant à introduire de nouveaux membres permanents, remplacer le droit de veto et introduire des majorités surqualifiées dans un nombre croissant de domaines.** En plus, l'UE pourrait donner à certains pays **le choix de ne pas participer (opting out)** sur les **questions les plus délicates** (par exemple, pour le "chapitre VI ½" de la charte des NU, sur les opérations de maintien de la paix ou l'aide humanitaire d'urgence), possibilité

inspirée du modèle européen. Une **diplomatie européenne** coordonnée et portée par les États membres permettrait de contribuer à la tâche de convaincre le reste des puissances.

- **Troisièmement**, en faisant avancer **l'Europe de la défense**, en la dotant de capacités autonomes pour que l'UE puisse devenir un acteur indispensable pour la sécurité mondiale. Une coopération permanente structurée permettrait de faire un bond décisif dans le domaine de la PSDC.

### 3.2.2 L'UE et l'Assemblée générale des NU

L'Union européenne dispose actuellement du statut d'observateur permanent au sein de l'Assemblée générale des NU, ce qui lui permet de participer, une fois que tous les États membres l'ont fait. **En septembre 2010, l'UE n'a pas réussi à faire adopter son projet de résolution en vue de faire reconnaître pour elle, à l'Assemblée générale, un statut d'observateur avancé ou d'observateur plus.** L'objectif était de rendre la voix de l'UE plus visible pour que celle-ci puisse participer en temps utile et acquérir des compétences. Le projet de résolution a été rejeté en raison d'une absence d'explications de la part de l'Europe et des réserves émises par certains États membres (paradoxalement, un grand nombre de pays ayant voté contre appartenait au groupe de pays ACP, bénéficiaires de gros volumes d'aide européenne). La question est en cours de négociation et, au courant de l'année 2011, il y aura une nouvelle tentative de faire approuver le projet de résolution lors de l'Assemblée générale de septembre 2011.

Ce cas précis montre que l'UE doit travailler sur deux éléments: **a) le besoin de renforcer le déploiement d'une diplomatie européenne** qui représenterait les intérêts dans leur ensemble et **b) la logique de l'Assemblée profondément axée sur les États.** Pour l'instant, la priorité est d'obtenir le statut dit "*plus*" pour l'UE à l'Assemblée générale, ce qui pourrait servir d'incitation pour définir la représentation dans les agences techniques des NU. À ce propos, l'UE pourrait défendre un changement dans la structure de la qualité de membre aux NU, **en étudiant les possibilités offertes par le statut des organisations d'intégration régionale (OIR).** Il s'agirait de **définir des critères minimaux** afin d'établir quand un bloc ou un accord régional (p.ex. l'UNASUR, l'ANASE) a le droit d'être considéré comme un observateur avancé. Un critère minimal serait que l'OIR en question dispose d'une **personnalité juridique propre**, ce qui lui octroierait la capacité et l'autonomie d'agir. De cette manière, la voix de l'UE serait encouragée à être **plus cohérente**; cela pourrait présenter des **avantages pour d'autres organisations régionales consolidées**, tout en réduisant progressivement, par la même occasion, **la logique des NU trop axée sur les États.**

### 3.2.3 L'UE et le Conseil économique et social des NU (ECOSOC)

L'ECOSOC a été créé en vertu de la charte des Nations unies comme le principal organe assurant la coordination de l'action économique et sociale et des travaux connexes des 14 agences spécialisées, des commissions fonctionnelles et des cinq commissions régionales des NU. Le Conseil reçoit des rapports de 11 fonds et programmes des NU. L'ECOSOC est composé de 54 pays membres, élus par l'AG pour une période de 3 ans sur la base de la représentation géographique. Les États membres de l'UE sont répartis en deux groupes: les États d'Europe orientale (6 sièges) et les États d'Europe de l'Ouest et d'autres États (13 sièges). L'UE dispose d'un statut d'observateur à l'ECOSOC et dans presque toutes les commissions régionales et fonctionnelles de celui-ci. La seule exception étant la Commission du développement durable (CDD), dont l'UE est un membre à part entière.

À ses débuts, l'ECOSOC était chargé de la coordination de l'ensemble des travaux des NU réalisés dans les domaines économique et social, y compris les travaux des institutions de Bretton Woods, en coordination avec l'Assemblée générale. Or, contrairement au Conseil de sécurité, l'ECOSOC est dépourvu de moyens réels pour appliquer ses décisions et, par conséquent, a très peu d'influence sur l'élaboration des politiques économiques internationales. D'autres institutions internationales telles que la Banque mondiale, le FMI, l'OIT et, plus récemment, le G20, exercent une influence beaucoup plus importante et jouissent d'une plus grande autorité.

À la lumière de ces éléments, ces dernières années, la pression internationale s'est accrue et des initiatives ont surgi afin de renforcer le rôle de l'ECOSOC, que ce soit à l'intérieur du système de gouvernance des NU ou au sein de la gouvernance de l'économie mondiale. En particulier, l'UE devrait préconiser un renforcement de l'ECOSOC afin d'en faire un organe directeur ainsi qu'un organe de contrôle politique, tel qu'envisagé dans la charte des NU, pour qu'il soit susceptible de jouer un rôle central au fil du temps,

équivalent à celui du Conseil de sécurité, mais dans le domaine économique et social. À court terme, l'UE devrait essayer de réduire la taille de l'ECOSOC à environ 20 à 25 membres, et ainsi, consolider la présence de l'UE dans un seul groupement.

La décision la plus cruciale et la plus difficile sera de lier formellement l'ECOSOC au G20. À cet égard, plusieurs propositions ont été formulées<sup>5</sup>. L'une des propositions les plus judicieuses serait de faire du G20 un organe ministériel, de haut niveau, faisant partie de l'ECOSOC, pour que les décisions adoptées par ce premier puissent ensuite être confirmées et approuvées par l'ECOSOC, qui représente tout de même le G192. Ainsi, le G20 acquerrait la légitimité et la responsabilité conférées par la charte des NU.

#### 3.2.4 L'UE et la FAO (l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)

À l'égard de la FAO, l'UE se trouve dans une bonne position parce qu'elle est membre à part entière de cette organisation depuis 1991, aux côtés des États membres. Cela s'explique par le fait que dans le domaine d'activités de la FAO, il existe des compétences exclusives de l'UE et des compétences que celle-ci partage avec les États membres. Par conséquent, en fonction des questions inscrites à l'ordre du jour, il est annoncé qui exercera le droit de vote, l'UE ou les États membres. Lorsque le vote est exercé par l'UE, il est **équivalent au vote des 27 États membres**, la **Commission européenne** étant l'organe qui représente la position. Lorsqu'il s'agit de **compétences partagées**, jusqu'à présent, c'est la présidence tournante du Conseil de l'UE qui représente la position de l'UE. Ce système a bien fonctionné, mais il exige des **efforts énormes de coordination interne**, qui doivent être réduits, et il y a eu des situations caractérisées par un **manque de discipline** de la part de certains représentants nationaux à l'heure de suivre la procédure.

Grâce à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence tournante de l'UE ne jouera plus aucun rôle de représentation extérieure sur les forums internationaux. En suivant le critère général respecté jusqu'à présent, **compte tenu du fait que les activités de la FAO relèvent essentiellement des compétences partagées exercées par l'UE, la Commission devrait représenter l'Union dans toutes les affaires.**

#### 3.2.5 L'UE et la CCNUCC

La **Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques** est une compétence partagée entre l'UE et les États membres, qui sont des parties contractantes, ce qui a donné lieu à un cas supplémentaire de représentation excessive. Cette circonstance particulière explique peut-être en partie le manque d'influence de l'Europe lors du sommet de Copenhague en 2009. Lors de ce sommet, l'UE était représentée par la présidence tournante du Conseil de l'UE, par la présidence tournante chargée des six mois suivants et par le président de la Commission européenne, sans oublier les 27 représentants nationaux.

C'est pourquoi il est nécessaire de concentrer la représentation de l'UE dans ce forum pour que celle-ci soit plus efficace. Comme le domaine d'activité de la CCNUCC figure sur la liste des compétences partagées et que l'Union exerce cette compétence, **il incombe à la Commission européenne de représenter l'Union, de coordonner et de transmettre la position de l'UE et des États membres, tandis que les représentants nationaux devraient agir d'une manière similaire à l'OMC, et, de manière générale, rester des observateurs.**

### 3.3 L'UE et les principales organisations multilatérales de la sphère économique

#### 3.3.1 L'UE et le Fonds monétaire international (FMI)

**La représentation ainsi que le statut de l'Union européenne au FMI constituent peut-être l'exemple le plus criant et le plus important de l'incohérence entre un organe supranational** poursuivant des intérêts mondiaux et un statut de membre basé sur les États dans les organisations internationales. Le mandat de cette organisation combine, d'une part, une compétence exclusive clé de la BCE, à savoir la politique monétaire, avec d'autres compétences telles que les politiques macroéconomiques ou

---

<sup>5</sup> Voir par exemple: l'Assemblée générale des Nations unies (2009), ou l'Institute for Global Policy, 2009. Nous reviendrons sur cette question au paragraphe 3.3.7 (L'UE et le G20).

budgétaires qui constituent des compétences partagées, mais soumises à davantage de coordination à l'échelle de l'UE.

**L'UE n'a pas de représentation formelle au FMI, ni même en tant qu'observateur.** Le conseil des gouverneurs du FMI, dans lequel tous les États membres sont représentés, est constitué des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales. La Banque centrale européenne (BCE), qui détient la compétence exclusive en matière de politique monétaire dans la zone euro, n'est pas membre du FMI et, par conséquent, ne siège ni au conseil des gouverneurs ni au conseil d'administration (conseil des directeurs), l'organe composé de 24 membres en charge des opérations quotidiennes du FMI. La représentation formelle de la zone euro est même absente lorsque, dans le cadre des consultations au titre de l'article IV du mandat du FMI, la BCE serait l'interlocuteur logique. En outre, à côté des questions relatives au taux de change, il convient de rappeler que l'article VIII du mandat du FMI fait référence aux régimes de paiement courants ou en capital et aux politiques des actifs de réserve, qui ne peuvent plus être respectés pleinement, voire plus du tout, par les États membres de la zone euro. Et pourtant, la BCE jouit d'un statut privilégié comparé à toutes les autres banques centrales, car elle est la seule à assister et à prendre la parole au conseil du FMI lors des débats sur le bloc monétaire.

**Ni l'Eurogroupe ni la Commission européenne ne disposent de représentation formelle ou informelle au sein du conseil du FMI.** En revanche, la Commission européenne participe en tant qu'observateur aux réunions du comité du développement. Aussi, lors de la réunion du printemps et de la réunion annuelle du conseil des gouverneurs du FMI, le ministre des finances exerçant la présidence du Conseil de l'UE prononce un discours au nom de l'ECOFIN, un élément qui devrait changer avec le traité de Lisbonne.

À l'heure actuelle, il existe une coordination de l'UE sur place à **Washington**, mais des **problèmes d'articulation se posent en ce qui concerne la position UE / zone euro**, surtout si le pays exerçant la présidence de l'UE n'est pas membre du conseil d'administration. Ce dernier problème s'est aggravé après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, car, d'après celui-ci, l'UE devrait assumer le rôle exercé jusque-là par la présidence tournante, mais elle ne dispose même pas d'un statut d'observateur au conseil du FMI. La coordination a été renforcée récemment grâce au détachement de personnel de la Commission dans l'un des principaux bureaux européens des directeurs du conseil.

À **Bruxelles**, les questions liées au FMI sont débattues au sein du sous-comité de l'UE sur le FMI (SCIMF), l'un des sous-comités du Conseil ECOFIN, composé de représentants des banques centrales nationales et des ministres des finances, à côté de la BCE, de la Commission européenne et du représentant de la présidence tournante de l'UE. Alors que le SCIMF s'est avéré un forum utile, il reste la question des **capitales de l'UE transmettant des messages divergents à leurs représentants au conseil des directeurs à Washington**. Par conséquent, il est crucial que les États membres fassent preuve de davantage de volonté politique afin de s'aligner derrière des messages unifiés élaborés au sein du SCIMF et transmis à Washington.

Un obstacle clé qui empêche l'UE d'agir de manière plus coordonnée et unifiée est la nature du **conseil d'administration du FMI**, qui est fondé sur un système de groupement pour les petits pays. Le conseil d'administration du FMI est composé de 20 directeurs, parmi lesquels les cinq plus gros actionnaires disposent de leur propre siège. Les autres pays sont organisés sous forme de **15 regroupements de pays** disposant chacun d'un siège avec un directeur qui tourne entre les membres et dont les votes correspondent à la somme des votes de chacun d'entre eux. À l'exception du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne, **le reste des pays de l'UE appartient à l'un de ces regroupements de pays constitués il y a longtemps**, qui regroupent des pays de l'UE et des pays non-membres de l'UE (voir tableau 2, en annexe) et constituent ainsi un héritage du passé.

**La situation actuelle entrave la capacité de l'UE à coordonner les positions des États membres et à agir de concert.** C'est pourquoi, il faut modifier la structure du conseil d'administration afin de mieux refléter la situation actuelle ainsi que le statut international de l'Union. Les statuts du FMI permettent aux États membres ayant formé des unions monétaires de regrouper leurs représentants au conseil vu que les regroupements de pays sont autodéterminés. En principe, un tel regroupement n'exige pas de fusionner les quotas des pays ou de réformer les règles pour autoriser une représentation supranationale au sein du FMI.

Afin de régler ce problème, deux étapes peuvent être envisagées. **À court terme, l'UE devrait essayer de devenir un observateur permanent auprès du conseil d'administration, un siège qui pourrait être occupé soit par la BCE, soit par la Commission européenne**, en fonction des questions en jeu.

**À moyen terme, il est nécessaire de regrouper les représentations de tous les pays de l'UE derrière deux directeurs exécutifs, en accordant un siège aux pays de la zone euro et un autre siège aux pays hors zone euro.** Le directeur exécutif du siège "zone euro" pourrait faire l'objet d'une rotation entre les États membres, tandis que le directeur suppléant pourrait être un représentant de la BCE ou de la Commission européenne, en fonction des questions en jeu. Pour le groupe de l'UE comprenant les pays en dehors de la zone euro, le directeur exécutif ferait l'objet d'une rotation entre les pays, tandis que la Commission européenne détiendrait également le poste de directeur suppléant.

Une solution de ce type avait déjà été proposée par la Commission européenne en 1998 et en 2006, même le Conseil était d'accord en principe sur le fait d'avoir un groupement / siège unique pour l'UE / zone euro en 2006. Cependant, les États membres se sont montrés frileux et les arrangements existants ont été maintenus.

Le **droit de vote de chaque pays au FMI** est déterminé principalement par les quotes-parts respectives qui sont calculées sur la base d'un ensemble de formules combinant le produit national et le besoin en ressources du FMI. C'est pourquoi il est intéressant de remarquer que, s'il y a un ou plusieurs groupes de l'UE, le droit de vote de l'UE ne sera pas gravement amoindri au moment de la rédaction du présent rapport (voir tableau 4, en annexe), à condition que les quotes-parts ne changent pas.

Cependant, il faut tenir compte du fait qu'un changement de pourcentage de quotes-parts de 6,4 % en faveur des économies émergentes et des pays sous-représentés a fait l'objet d'un accord à appliquer d'ici les réunions annuelles du FMI en 2012, ce qui diminuera certainement la représentation de l'UE dans son ensemble, en termes de parts et de votes. Ceci sera plus visible si tous les États membres sont dans le même groupe par rapport au statu quo.

Mais, quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas surestimer la question du vote, car le conseil d'administration du FMI ne vote que très rarement et presque toutes les décisions se prennent par consensus.

De toute façon, **l'excès" actuel de sièges européens** au conseil d'administration devra évidemment être revu à la baisse en raison de l'accord conclu en 2010, sous la pression du G20, selon lequel **les deux sièges UE / États membres non tournants** (probablement la Belgique et les Pays-Bas) **devront être cédés à deux économies émergentes**. Même si le poids de ces deux pays au sein du FMI est clairement excessif, ils ont le mérite d'avoir pris la décision de céder leurs sièges, d'avoir saisi l'occasion de supprimer le veto des États-Unis et d'exiger l'amélioration du statut de l'UE au FMI. L'accord du FMI prévoit une révision limitée des quotes-parts et des sièges au conseil d'administration, qui prendra effet en 2012, ainsi qu'une révision supplémentaire huit ans plus tard, en 2020. **Cette première date de 2012 pourrait constituer une bonne occasion, ambitieuse certes, pour que l'UE soumette une proposition visant à créer un groupement euro.** La seconde révision de 2020 pourrait constituer une date appropriée pour essayer d'obtenir un siège unique pour l'UE.

Au-delà du système actuel de groupements de pays, **une réforme plus ambitieuse** aurait pour conséquence que les États membres de l'UE devraient fusionner leurs quotes-parts afin d'être représentés comme un membre unique. Cela exigerait de **reformer également l'article II, sections 1 et 2, des statuts du FMI**, qui stipule que "des pays" peuvent devenir membres, afin de permettre une représentation supranationale. La valeur ajoutée de cette solution est le fait que le FMI devra se déplacer vers l'UE, car celle-ci deviendra sa principale partie prenante, du moins en gardant les allocations des quotes-parts actuelles. S'il y avait suffisamment d'ambition politique, cette proposition pourrait être soumise lors de la **révision des quotes-parts actuelles et de la gouvernance du FMI en 2020.**

### 3.3.2 L'UE et la Banque mondiale

L'état des lieux de l'autre institution de Bretton Woods, **la Banque mondiale**, est assez semblable à celle du FMI, car celle-ci aussi est essentiellement fondée sur les États membres et sur un système dépassé de

groupement de pays. Le tableau 3 fournit une description des groupements de pays de la BM qui reflètent en fait ceux du FMI, même si les votes et la répartition des parts ne correspondent pas parfaitement.

Au **conseil des administrateurs de la Banque mondiale**, les pays européens (les membres de l'Union européenne, la Norvège et la Suisse) sont perçus comme étant des pays surreprésentés, occupant huit ou neuf des 25 sièges du conseil. **L'UE n'est pas membre de la Banque mondiale et ne dispose même pas d'un statut d'observateur au conseil des directeurs** (même si la **Commission** est un observateur auprès du comité conjoint du développement de la BM et du FMI). Malgré tout ceci, il existe deux différences clés entre les états des lieux au FMI et à la BM.

Tout d'abord, la justification d'une représentation unique pour l'UE au conseil des gouverneurs n'est pas aussi claire, car la politique de développement (le cœur des activités de la Banque mondiale) n'est pas une compétence exclusive de l'UE, mais une compétence partagée. Cependant, comme l'UE est le plus grand bailleur de fonds pour les pays en développement, l'on pourrait défendre le point de vue que la rationalisation et l'efficacité exigent plus que jamais davantage de convergence et d'harmonisation des efforts de développement déployés par tous les États membres de l'UE. Même la situation actuelle, grâce à l'engagement de l'UE pris au titre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et à d'autres accords de l'UE, garantit l'établissement d'une véritable voix unique de l'UE en sa qualité de premier financeur du développement dans le monde. Deuxièmement, la séparation entre les pays membres de la zone euro et les pays hors zone euro n'est pas si pertinente pour la Banque mondiale, car cette institution ne joue aucun rôle, formel du moins, dans les affaires monétaires internationales. Donc, l'UE devrait proposer **la création d'un groupement unique pour l'UE au conseil des administrateurs de la Banque mondiale**. Le groupement pourrait être présidé par une présidence tournante, la Commission européenne pourrait être un membre suppléant.

**Une autre possibilité serait que l'UE devienne un observateur permanent avancé auprès du conseil des administrateurs de la Banque mondiale.** Ce serait un arrangement faisable et raisonnable, en particulier parce qu'il n'existe pas de groupement unique pour l'UE.

Actuellement, il existe une coordination relativement bonne sur le terrain entre les directeurs exécutifs de l'UE – en particulier entre la France et l'Allemagne – qui implique également la Commission par le biais de la délégation de celle-ci à Washington. La position commune de l'UE est souvent exprimée par le directeur exécutif du pays exerçant la présidence tournante de l'UE. Or, **la coordination pourrait être améliorée à Bruxelles grâce à la création d'un forum où il serait possible de débattre des questions de la Banque mondiale et d'autres banques de développement multilatérales et de les aligner, comme cela se fait déjà dans le sous-comité du FMI précité.** La proposition de créer une plateforme de l'UE pour le développement, telle que décrite ci-dessus, cherche à répondre à ce besoin.

Enfin, il convient de remarquer que la Banque mondiale a déjà apporté une **modification aux parts** (et ainsi aux droits de vote) en faveur des économies émergentes et sous-représentées. Une allocation supplémentaire des parts approuvée en avril 2010 a augmenté les droits de vote des pays en développement de 3,13 %. Par conséquent, sous le système actuel, si tous les pays de l'UE rejoignaient un groupement unique, les droits de vote agrégés passeraient de 34 % à 29 % (voir tableau 5, en annexe).

Or, **le regroupement des pays de l'UE derrière un directeur exécutif unique devrait faire partie d'une réforme supplémentaire de la gouvernance de la Banque mondiale et de l'émergence de nouveaux groupements de pays**<sup>6</sup>. L'UE devrait exiger une modification du système actuel de répartition des votes à la Banque mondiale, afin de donner davantage de poids aux pays en développement et en transition, de supprimer le droit de veto des États-Unis et de prendre également en considération les contributions à l'AID (association internationale de développement) et à d'autres fonds fiduciaires de la BM<sup>7</sup>, éléments qui pourraient être favorables à la position de l'UE. Donc, en tenant compte de tous ces éléments, **si l'UE agissait de concert grâce à un siège unique au conseil des administrateurs et si elle faisait passer des**

<sup>6</sup> Voir par exemple les recommandations du rapport Zedillo sur la gouvernance de la Banque mondiale (Yale Center for the Study of Globalization, 2009).

<sup>7</sup> Le droit de vote des pays à l'AID, le guichet de prêt concessionnel de la Banque mondiale, reflète déjà la part des contributions financières apportées à cette organisation. Cependant, ce n'est pas le cas de la BIRD, situation qui devrait être revue.



**réformes majeures en matière de gouvernance, elle pourrait devenir un acteur ayant beaucoup plus d'influence qu'actuellement.**

### 3.3.3 L'UE et les banques régionales de développement

Les conseils d'administration des trois principales banques régionales de développement, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque africaine de développement (BAfD) ont une structure similaire au conseil des administrateurs de la Banque mondiale. C'est la raison pour laquelle, dans les trois cas, **l'UE devrait viser à consolider tous les États membres de l'UE au sein d'un même groupement soumis à un directeur exécutif unique**, poste qui pourrait être occupé par la présidence tournante, tandis que le directeur suppléant pourrait provenir de la CE. **De plus, l'UE devrait acquérir le statut d'observateur permanent, disposant d'une voix, mais pas du droit de vote, lors des réunions du conseil.**

En ce qui concerne la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Commission européenne, la BEI et les États membres de l'UE sont des membres à part entière dans cette institution. Dans l'ensemble, l'UE et ses États membres contrôlent 64 % du capital de la BERD, donc il ne semble pas qu'il soit nécessaire de modifier les choses pour l'instant.

### 3.3.4 L'UE et l'Organisation mondiale du commerce

Compte tenu de la compétence exclusive que l'UE exerce depuis longtemps dans le domaine de la politique commerciale, la représentation de l'UE à l'Organisation mondiale du commerce est la **représentation la plus avancée** dans toutes les organisations internationales, étant donné que les États membres n'y ont aucun pouvoir. Par conséquent, même si l'UE et les 27 pays de l'UE sont membres de cette organisation, il n'y a que le représentant de l'UE (le commissaire européen en charge du commerce) qui ait le droit de parler et de négocier, tandis que les États membres de l'UE ne peuvent participer aux réunions qu'en tant qu'observateurs. Évidemment, les positions communes de l'UE sont définies au préalable au comité de la politique commerciale de l'UE.

Comme ces arrangements sont assez satisfaisants, la dernière question en suspens porte sur les conséquences financières du fait d'avoir un si grand nombre de représentants nationaux ne participant aux séances de l'OMC et à ses réunions qu'en tant qu'observateurs de facto. Une solution plus efficace serait que **la Commission prenne des notes, transmette les procès-verbaux et informe les États membres à Bruxelles, au lieu que ceux-ci participent aux réunions en tant qu'observateurs.**

### 3.3.5 L'UE et la Banque des règlements internationaux (BRI)

**La BRI, sise à Bâle**, est une institution financière internationale qui rassemble les banques centrales des pays les plus avancés et qui a récemment accueilli celles de la Chine, du Brésil et de l'Inde. La BRI abrite le conseil de stabilité financière ainsi que son prédécesseur, le forum de stabilité financière.

La BCE est membre de la BRI, aux côtés des banques centrales de 24 autres États membres de l'UE. Les pays de l'UE contrôlent 10 des 18 sièges du conseil d'administration de la BRI. Dans ce contexte, et compte tenu de la compétence exclusive de la BCE en matière de politique monétaire, il est proposé que la BCE soit la seule représentante de la zone euro au sein du conseil de la BRI et que la CE le soit au sein du comité de Bâle de la régulation financière. La réforme proposée entraînerait le transfert des parts des 24 banques centrales de l'UE vers la BCE, ce qui est autorisé au titre de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 27, des statuts.

### 3.3.6 L'UE et l'OCDE

**L'UE est un observateur auprès de l'OCDE**, même si, dans la pratique, son statut est plus proche de celui d'un membre, car la Commission est la seule à avoir le droit de prendre la parole au comité du commerce et de l'agriculture. L'UE et les États membres peuvent participer à tous les autres comités. Conformément aux arrangements actuels, la délégation de l'UE à l'OCDE organise et préside les réunions de coordination au niveau des ambassadeurs, des parlementaires, des comités ou par sujets. Par conséquent, l'UE se prononce sur les questions portant sur les compétences partagées lorsqu'une position commune a été arrêtée. Elle peut également se prononcer sur des questions portant sur des compétences nationales exclusives (qui sont très rares) si les États membres le demandent par le biais d'un mandat clair et convenu.

Cependant, l'UE ne contribue pas au budget, et, par conséquent, ne dispose pas du droit de vote, même si l'OCDE vote rarement. Néanmoins, l'on pourrait défendre l'idée d'une adhésion à part entière compte tenu des compétences majeures exclusives ou partagées détenues par l'UE dans pratiquement tous les comités de l'OCDE. En particulier, tout comme c'est le cas pour la Banque mondiale, l'OCDE joue un rôle clé en matière de politique de développement grâce au comité d'aide au développement (CAD). Une plus grande cohérence dans les domaines de la politique étrangère et de l'action extérieure, surtout après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, exige que **l'UE, à l'OCDE et au CAD** en particulier, **parle d'une seule voix sur l'aide**. La meilleure procédure serait que les États membres deviennent des **observateurs muets de facto** lorsque l'UE prend la parole sur les questions liées aux compétences partagées s'il y a une position commune.

### 3.3.7 L'UE et le G20

Le **G20** n'est pas une organisation internationale, mais une réunion informelle rassemblant les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales et, depuis 2008, également les chefs d'État et de gouvernement. C'est au G20, au Groupe des 20, qu'il sera peut-être plus difficile de progresser vers une représentation unique de l'UE, même s'il existe clairement une surreprésentation. Quatre États membres de l'UE sont membres du G20 (le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie) et l'Espagne est un "invité permanent". L'UE est un invité (annoncé comme "participant ordinaire") et la question de savoir si le président du Conseil de l'UE ou le président de la Commission européenne, ou les deux, devraient participer aux réunions, se pose souvent. La situation est différente au Groupe des 8 (G8), car l'UE est un membre à part entière de celui-ci, même si elle ne peut pas accueillir ou présider une réunion. Dans la formation originale du G20 (niveau ministériel), l'UE est représentée par le président de la Banque centrale européenne, par la présidence du Conseil ECOFIN (et non par l'Eurogroupe) et par la Commission européenne (donc trois représentants pour l'UE).

Depuis que le G20 est devenu un sommet (auquel participent les chefs d'État et de gouvernement) en novembre 2008, l'UE a été représentée par **les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne**. Tandis que le premier prend la parole sur des questions liées à la politique étrangère et à la sécurité, le dernier intervient sur les **questions pour lesquelles l'UE détient la compétence exclusive**. Mais il convient de préciser que la plupart des questions débattues au G20 relèvent d'une **zone grise des compétences partagées (États et Union européenne), comme la politique économique**. Dans la pratique, les deux présidents doivent se mettre d'accord *au cas par cas* sur la personne qui prendra la parole au nom de l'UE, en fonction de la question figurant à l'ordre du jour. À côté de la voix de l'UE, il faut ajouter la voix des représentants nationaux du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et, récemment, de l'Espagne.

En résumé, il s'agit ici d'une autre instance au sein de laquelle **les Européens semblent être triplement représentés, à la fois au niveau national (pour les pays de l'UE qui sont membres du G20) et au niveau supranational (deux présidents participant à la formation des leaders du G20)**. Dans un certain sens, il s'agit ici de la complexité institutionnelle interne de l'UE qui est transférée vers des forums internationaux. **Il semblerait qu'une telle surreprésentation n'aidera pas l'UE à long terme**, car il est probable que les représentants des pays (les ministres des finances ou les premiers ministres) seront tentés de présenter des propositions nationales et de briller sous le feu des projecteurs, plutôt que de simplement s'engager dans une même direction, celle tracée par des représentants de l'UE, même si les sommets de l'UE se tiennent régulièrement avant les rencontres du G20 afin de coordonner une position commune. D'autre part, lorsque la position de l'UE n'est que répétée de manière mécanique par plusieurs représentants, elle suscite habituellement une certaine exaspération chez les autres membres, car certains estiment à ce moment-là que l'UE devrait alléger sa présence dans ce forum. **Néanmoins, le G20 est probablement, à côté du Conseil de sécurité des NU, le forum le plus important dans lequel l'UE doit transmettre un message unitaire si elle veut que celui-ci ait une quelconque importance.**

À court et à moyen terme, il serait irréaliste de penser que les pays de l'UE qui font partie du G20 renonceront à leur présence dans ce forum en faveur d'une représentation commune de l'UE. Or, la présence de l'UE peut être améliorée de deux façons au moins: (i) **grâce à la simplification de la représentation de l'UE, en passant de deux représentants à un seul représentant au G20**, ce qui

implique que le président de l'UE et le président de la Commission européenne devraient se mettre d'accord sur la personne qui devra y participer et, (ii) **grâce à la pleine coordination et à l'alignement des messages entre les cinq pays européens et le représentant de l'UE** siégeant à la table du G20. Une position commune sur chaque point inscrit à l'ordre du jour du G20 devrait être élaborée et rendue publique avant chaque sommet et chaque réunion des ministres des finances, comme cela a déjà été fait, dans une grande mesure, lors de quelques sommets antérieurs.

**Le G20 est souvent critiqué et perçu comme un club fermé présentant un déficit de légitimité et de responsabilité** par rapport aux Nations unies, et excluant environ 40 % de la population. Face à cette critique, les dirigeants du G20 rétorquent que leur légitimité provient de leur efficacité et de leur efficacité. La crise économique internationale a révélé le besoin d'avoir un forum de plus petite taille, plus flexible, dans lequel un nombre limité de pays peuvent discuter de questions brûlantes et progresser en concevant des solutions. Alors que le dernier argument est tout à fait valable, les questions de la représentativité, de la légitimité et de la responsabilité du G20 subsistent. **En fin de compte, toute proposition de l'UE portant sur le G20 devrait viser à accélérer les réformes des NU et des IFI afin d'améliorer l'efficacité des NU et de préserver la légitimité de cette instance, non pas de la remplacer.**

**L'UE devrait exiger un meilleur lien entre le G20 et les NU**, une sorte de **compromis** grâce auquel les NU donneraient une certaine **légitimité** au G20, en échange de l'**efficacité** de celui-ci. À cet égard, il existe deux possibilités. Voici la première proposition: faire du G20 un organe ministériel "ad hoc" de haut niveau au sein d'un Conseil ECOSOC réformé et renforcé, qui deviendrait le principal forum de la politique économique internationale, **comme le Conseil de sécurité, mais dans les domaines économique et social**. En rendant des comptes à l'ECOSOC et en recevant l'aval de celui-ci, le G20 pourrait acquérir la légitimité et la responsabilité qui lui font encore défaut, tout en préservant la majeure partie de son efficacité. **Une seconde possibilité moins ambitieuse à court terme serait de laisser travailler les deux organisations de manière séparée** (en ne transférant pas l'ensemble de la légitimité formelle des NU vers le G20), **en soumettant au moins les décisions du G20 à l'approbation finale et aux amendements de l'ECOSOC**, qui agirait en tant qu'organe consultatif.

### **3.4 L'UE et d'autres organisations régionales en Europe: le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'OTAN**

#### **3.4.1 Le Conseil de l'Europe**

L'une des organisations internationales que le traité de Lisbonne met en évidence explicitement en vue d'établir "toute coopération utile" est le Conseil de l'Europe.

Actuellement, l'UE est un observateur au Conseil de l'Europe, tandis que tous les États membres sont membres de cette organisation. La **Commission** ne contribue pas directement au budget du Conseil de l'Europe, même si elle est le plus grand bailleur de fonds lorsqu'il s'agit de financer les programmes opérationnels qui sont mis en œuvre par ledit Conseil. De plus, depuis 2007, les deux organisations ont tenu des "réunions quadripartites", dans lesquelles l'UE a été représentée jusqu'à présent par la présidence tournante du Conseil et par la Commission, le Conseil de l'Europe étant quant à lui représenté par le président du **comité des ministres** et par le secrétaire général.

L'article 6, paragraphe 2, du traité UE comprend un mandat habilitant l'UE à négocier son adhésion à l'une des conventions du Conseil de l'Europe, la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés **fondamentales, car on n'en devient pas membre automatiquement.**

**Il est prévu que les négociations entre l'UE et le Conseil de l'Europe** soient finalisées avant l'été, une fois que certains **aspects techniques** auront été réglés, comme l'intégration des dérogations accordées au Royaume-Uni et à la Pologne, pays auxquels ne s'applique pas la Charte des droits fondamentaux du Conseil de l'Europe, pourtant partie intégrante de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un autre problème en suspens dans les négociations porte sur le fait que l'UE plus ses États membres représentent 28 membres sur le total des 47 membres du Conseil de l'Europe, ce qui leur permet d'avoir une position de majorité par rapport au reste des membres à l'heure des votes. Cependant, le simple fait d'adhérer à ladite convention du Conseil de l'Europe devrait donner à l'UE le statut de membre sans droit de vote dans cette organisation, à côté des États membres, et garantir sa

participation au comité des ministres du Conseil de l'Europe. Tous ces éléments n'empêchent pas l'UE d'adhérer à d'autres conventions et programmes conjoints du Conseil de l'Europe, tels que la convention sur la cybercriminalité.

Comme c'est le cas pour d'autres organisations internationales, la participation conjointe de l'UE et des États membres exigerait d'harmoniser leur action de la manière la plus cohérente possible. Il serait également nécessaire de **déterminer quelle autorité au sein de l'UE se chargerait de la représentation dans chaque cas**. Ici, d'après la règle générale qui prévaut actuellement, ce serait la Commission qui serait à l'avant-plan lorsque les questions discutées ont trait aux compétences exclusives ou partagées de l'UE, le **HR** étant le **porte-parole de l'Union** lorsque les questions ont trait à la **PESC**.

### 3.4.2 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'**OSCE** est la **plus importante des organisations de sécurité régionale en Europe**. Elle regroupe 56 États situés en Europe, en Asie centrale et en Amérique du nord, qui disposent tous du même statut d'États participants. **L'UE a actuellement le statut d'observateur** auprès de cette organisation. Cependant, les innovations introduites par le traité de Lisbonne relatives à la PESC devraient permettre à l'**UE** d'être **pleinement représentée**, aux côtés des États membres, en tant que **membre de l'OSCE**. L'article 220, paragraphe 1, du traité FUE a ajouté explicitement l'OSCE à la liste des organisations internationales avec lesquelles il conviendrait établir "toute coopération utile".

Cependant, un grand nombre de difficultés existent. Tout d'abord, **la structure rigide de l'OSCE**: si la représentation extérieure de l'UE disposait de davantage d'influence au sein de l'OSCE, cela poserait problème, car la Russie et d'autres membres estiment que toute modification majeure exige de modifier le règlement de l'OSCE. Le **problème politique sous-jacent**, c'est l'**absence de consensus** entre la Russie, les Européens et les États-Unis sur l'avenir du rôle de l'organisation. Deuxièmement, au **niveau interne**, même si la **délégation de l'UE** acquiert progressivement une position dominante dans le cadre de la coordination avec les États membres, ce sont **les États membres les plus forts qui gardent le pouvoir**.

Or, l'UE, ses États membres et le **conseil permanent de l'OSCE** devraient concevoir conjointement un mécanisme visant à améliorer la coopération, la coordination et les consultations. Le **VP / HR** devrait être habilité à **représenter l'UE** au moins en tant qu'**observateur** à l'OSCE et à **prendre en charge la position des États membres de l'UE**. Les objectifs découlant d'une UE plus visible, disposant d'un profil plus élevé à l'OSCE, devaient être de **transformer progressivement l'inertie du passé, de renforcer le consensus et d'adapter l'organisation** aux nouvelles réalités stratégiques caractérisant le vaste espace euro-atlantique. Un bon exemple est le **processus de Corfou**, qui a atteint son apogée lors du sommet d'Astana qui s'est tenu en décembre 2010, au cours duquel l'OSCE a répondu aux propositions de Medvedev sur la sécurité européenne.

### 3.4.3 L'UE et l'OTAN

**Les complications de la relation de l'UE avec l'OTAN**, une rivalité institutionnelle traditionnellement non productive, sont imputables à un certain nombre de **particularités**: 21 des 27 États membres de l'UE appartiennent aussi à l'OTAN, qui compte 28 membres; ces pays ont une représentation "à double casquette" dans les deux organisations, leurs perceptions en matière de sécurité divergent souvent; chaque pays membre entretient une relation bilatérale différente avec les États-Unis; des fonctions se chevauchent en termes de personnel, des objectifs et des missions constituent souvent un obstacle à une coopération efficace ainsi qu'à une pleine participation de l'UE à l'OTAN; et, traditionnellement, les élargissements de l'OTAN et de l'UE sont liés.

**Compte tenu de ces facteurs, les critères généraux** appliqués à d'autres organisations multilatérales ne fonctionnent pas de la même manière ici. L'objectif dans ce cas-ci ne semble pas être d'**augmenter le poids / le pouvoir d'influence** au sein de l'organisation (en tant qu'entité séparée) ou de chercher à obtenir un **siège unique pour l'UE au sein de l'OTAN**. **L'UE devrait plutôt avoir une idée précise sur ses objectifs et ses tâches et simplifier les niveaux de coordination avec l'OTAN moyennant une voix unique**. Par conséquent, la marche à suivre ne consiste pas à "européaniser" l'OTAN, mais plutôt à construire quelque chose à partir d'une Europe de la défense autonome.

Dix ans après le début officiel du **partenariat** dit "**stratégique**" en **2001**, la relation a besoin de trouver un nouvel élan et de faire l'objet d'une révision. Le traité de Lisbonne place la PSDC au centre de la PESC (article 42, paragraphe 1, du traité UE) et, par conséquent, sous la direction du HR. Cependant, loin de réduire le rôle de l'OTAN dans la sécurité européenne, selon le traité de Lisbonne, le **lien transatlantique** reste le fondement de la défense collective (article 42, paragraphe 7, du traité UE). À cet égard, un *caucus* de l'UE fonctionnant *au sein de* l'OTAN ne semble pas être l'enceinte la plus appropriée pour définir une position commune et unique de l'UE. **Une tâche préalable plus importante consiste à renforcer les capacités de l'UE moyennant une coopération structurée permanente et flexible, et par l'intermédiaire de l'Agence européenne de défense (AED).**

Sur la base de ces prémisses, **le traité de Lisbonne offre une occasion d'améliorer la coordination** entre ces deux organisations **à plusieurs niveaux**.

**Tout d'abord, au niveau de la représentation, l'UE devrait s'efforcer de renforcer sa voix unique par rapport à l'OTAN.** Les deux organisations devraient établir entre elles un statut d'observateur mutuel au niveau du Conseil de l'Atlantique Nord et du Comité politique et de sécurité afin d'améliorer les dispositions en matière de coopération. Tandis que la présidence a un rôle de représentation en tant qu'observateur dans les sommets de l'OTAN ou les réunions de haut niveau avec des pays tiers entre l'UE et l'OTAN (les États-Unis, la Russie), le rôle principal ainsi que l'initiative, au niveau de la PESD, devraient relever de la compétence du **HR** (article 18, paragraphe 2, et article 42, paragraphe 4, du traité UE). **Le HR et le secrétaire général de l'OTAN** pourraient multiplier leurs consultations et établir un **dialogue stratégique structuré** en échangeant des points de vue grâce à une **task-force conjointe** qui ferait intervenir le SEAE.

**Deuxièmement, la coopération sur le terrain devrait être renforcée. Malgré des succès relatifs au niveau opérationnel,** les expériences d'EUFOR Althea, au Kosovo, d'EUPOL en Afghanistan ou des opérations de lutte contre la piraterie en Somalie, laissent entendre qu'il est nécessaire de bâtir des **relations plus structurées**. Celles-ci comprennent le renforcement de capacités institutionnelles afin de pouvoir apporter une réponse OTAN-UE rapide et coordonnée aux crises, la planification conjointe d'opérations ou un commandement des opérations conjoint. **En ce qui concerne les capacités des NU en matière de maintien de la paix et de gestion des crises, la coopération UE-OTAN (et États-Unis) est tout aussi importante.** La planification conjointe devrait être partagée avec le département des NU chargé des opérations de maintien de la paix et le personnel des NU devrait participer aux efforts de planification conjoints.

**Troisièmement,** il faudrait également trouver un terrain d'entente commun avec l'OTAN pour mettre en œuvre les **deux clauses introduites par le traité de Lisbonne: la clause d'assistance mutuelle (article 42, paragraphe 7, du traité UE) qui doit être rendue compatible avec l'article 5 de la défense collective de l'OTAN, et la clause de solidarité (article 222, du traité FUE),** qui dispose que les États membres de l'UE doivent se prêter une assistance mutuelle en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle survenant sur le territoire de l'un des pays.

Enfin, il faudrait tenir compte de la situation des pays qui sont à la fois membres de l'OTAN et candidats à l'adhésion de l'UE. En particulier, il faudrait faciliter la participation de la Turquie (en conflit avec la Grèce sur la question chypriote) à l'Agence européenne de défense et aux opérations de la PESD, dans le cadre des partenariats pour les pays candidats (potentiels) voisins.

## **4 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS L'UE APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE**

L'UE dans son ensemble, c'est-à-dire **la Commission européenne et les États membres**, est de loin le **principal bailleur de fonds de l'aide au développement** dans le monde, sa contribution équivalant à 55 % du total de l'aide.

Sur un total de 90 milliards d'euros d'aide en 2009, elle a fourni environ 50 milliards d'euros, soit 0,44 % de son revenu national brut (RNB). Ces dernières années, l'UE a été le principal défenseur sur la scène internationale de l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement, en menant des débats et en

présentant des résolutions dans les conférences sur le financement du développement (Monterrey et Doha) et sur l'efficacité de l'aide (Paris et Accra). Dans ces forums internationaux, la position européenne a été bien coordonnée et bien présentée, habituellement par la présidence tournante. L'UE est allée au-delà des engagements internationaux. En 2006, elle a adopté le **consensus européen pour le développement** et, par la suite, en 2007, le code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement. Ces engagements montrent une vision commune qui doit guider la politique de la coopération au développement de la Commission et des États membres.

Cependant, malgré les progrès réalisés et les accords conclus, la coopération au développement européenne souffre de plusieurs **déficiences et faiblesses majeures**, telles que: (a) des problèmes de crédibilité en raison d'échecs répétés à honorer les promesses faites; (b) des problèmes en matière d'efficacité de l'aide et du rapport coût/efficacité; (c) l'absence d'orientation stratégique et de coordination entre les États membres, fragmentation; (d) des incertitudes sur le rôle que doit jouer la Commission européenne à l'avenir dans le domaine de la gestion de l'aide. En bref, l'UE n'a pas réussi à consolider pleinement une approche unique en matière de coopération au développement. Plusieurs études ("Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach") ont calculé que le coût des faiblesses de l'aide européenne s'élèverait à environ 25 à 30 milliards d'euros d'ici 2015, c'est-à-dire 5 à 7 milliards d'euros par an. Ce qui équivaut à environ 10 % du total des dépenses en matière d'aide.

D'après le traité de Lisbonne, les politiques de la coopération au développement relèvent de la catégorie des **compétences partagées** (article 4, paragraphe 4, du traité FUE), ce qui habilite l'UE à élaborer une politique commune, essentiellement par le biais de la Commission, mais les États membres peuvent également mettre en œuvre leurs propres politiques. Dans la pratique, **les États membres séparent leurs propres politiques relatives à la coopération au développement des politiques de la Commission**, qui, à son tour, finance et exécute son propre budget. Ceci fait souvent de la Commission un "vingt-septième" donateur, ce qui sape sa crédibilité et mine sa capacité à agir comme un catalyseur et un défenseur de la position commune de l'UE.

L'entrée en vigueur du **traité de Lisbonne soulève certaines questions** et incertitudes concernant le leadership et la responsabilité au niveau de la mise en œuvre de la coopération au développement de l'Union. La coopération au développement fait partie du domaine de l'action extérieure mondiale de l'UE, qui relève de la responsabilité du HR, secondé dans sa tâche par l'action du SEAE. Tandis que la gestion quotidienne de la politique de coopération restera entre les mains de la Commission à Bruxelles, le **SEAE** exercera un rôle de supervision de la définition et de l'exécution de l'aide européenne afin de garantir l'alignement et la cohérence de celle-ci avec les autres éléments de l'action extérieure européenne.

Dans ce contexte, il est important que la coopération au développement conserve un profil spécifique au sein de la politique extérieure de l'UE, car elle dépend de différents paramètres qui exigent des connaissances spécialisées et du personnel qualifié. Le **commissaire européen au développement** aura besoin d'une marge de manœuvre pour travailler avec le SEAE afin de concevoir de nouvelles idées, de collaborer dans le domaine de la diplomatie internationale et de mettre un terme à des initiatives qui ne respectent pas les principes du développement. À son tour, le SEAE devra être en mesure de recruter des techniciens et des spécialistes dans le domaine du développement, provenant à la fois de la Commission et des États membres, qui devront disposer d'une certaine liberté pour agir et répondre aux lignes directrices de la Commission. Cependant, si le SEAE a les mains liées à cause d'impératifs politiques et bureaucratiques, un recrutement de personnel fondé uniquement sur des connaissances techniques dans le domaine du développement sera peu probable, entre autres, à cause des exigences de rotation. En plus, il est important de garder à l'esprit que la **cohérence des politiques** par rapport aux pays en développement va bien au-delà de la planification et de l'exécution efficaces des programmes d'aide et comprend également tous les aspects de l'action étrangère de l'UE et d'un grand nombre d'autres politiques internes (article 21, paragraphe 3, du traité UE), qui ont une incidence sur les pays en développement.

En résumé, les ambiguïtés et la complexité du partage du pouvoir entre les institutions et les organes de l'UE exigent une volonté forte et une coordination solide afin d'**éviter des frictions constantes entre la Commission et le SEAE** dans le domaine de la coopération au développement. À ce propos, le HR, grâce à sa double casquette, à savoir, vice-président de la Commission et président du Conseil, devra jouer le rôle clé d'arbitre entre les différents éléments qui composent la politique étrangère de l'UE, et donc, assurer la

pleine cohérence des actions ainsi que la coordination avec le reste des organismes donateurs européens sur le terrain.

Afin d'assurer une meilleure présence, coordination et cohérence politique dans le domaine du développement, les propositions suivantes sont recommandées:

- **Création d'une plateforme européenne pour le développement, qui pourrait constituer un premier pas vers l'établissement d'une véritable agence européenne pour le développement international.** Cette proposition s'inspire d'une suggestion similaire soumise par le Groupe des sages présidé par Michel Camdessus, et son objectif serait de renforcer la coordination ainsi que l'alignement stratégique de tous les programmes européens dans le domaine de la coopération au développement, y compris de ceux des agences multilatérales et des fonds mondiaux. La Commission, le SEAE, la BEI, la BERD, les États membres et les représentants de l'UE dans les banques multilatérales de développement seraient représentés dans la plateforme pour le développement. Cette plateforme pourrait contribuer grandement à établir une coordination supplémentaire en matière d'identification et de financement conjoints de programmes entre les institutions de l'UE et les États membres.
- **Intégration du Fonds européen de développement dans le budget de l'Union**, qui permettrait au PE d'exercer davantage de contrôle et de responsabilités.
- **L'extension et l'amélioration du mandat externe de la BEI, conformément aux recommandations de la révision de mi-parcours 2009-2012 du groupe des sages.** Cela pourrait doter l'UE d'un instrument financier puissant pour œuvrer dans les pays en développement, complétant ainsi les opérations des banques multilatérales de développement.
- **Simplification des différents mécanismes financiers régionaux de la Commission dans le cadre d'un système unique harmonisé et cohérent<sup>8</sup>.**

---

<sup>8</sup> Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV), cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux, fonds fiduciaire UE-Afrique pour les investissements, facilité d'investissement pour l'Amérique latine, facilité d'investissement pour l'Asie centrale.

## 5 CONCLUSIONS

La présente étude a examiné **les possibilités qu'offre le traité de Lisbonne pour que l'UE puisse tirer le meilleur parti de son rôle d'acteur mondial dans les organisations multilatérales**. Les principales conclusions de la présente analyse peuvent être **résumées** comme suit:

### 5.1. Conclusions générales:

- **Afin de réaliser son potentiel en tant qu'acteur mondial, l'UE doit agir de trois manières parallèles:** tout d'abord, elle doit adapter sa structure de prise de décision et de représentation au sein des principales organisations internationales et améliorer ses instruments de projection extérieure et de coordination de ses politiques. Deuxièmement, l'UE doit approfondir son intégration dans des domaines fondamentaux comme l'économie (domaines fiscal, budgétaire, financier) et la sécurité (Europe de la défense). Troisièmement, l'UE doit préconiser une réforme des organisations internationales afin d'améliorer le système et de permettre d'agir avec un message unique.
- **La solution qui permettrait de renforcer l'influence de l'UE et de ses États membres et de faire avancer les objectifs de ceux-ci repose sur la coordination et le consensus émergeant de positions communes unifiées: plusieurs voix, un seul message.** Ce message unique serait le fruit des **interactions** entre **les avancées institutionnelles de l'UE dans les organisations internationales** et la **coordination interne de l'UE** sur des positions de base, par le biais de mécanismes de coordination renforcés. Si l'UE souhaite exercer l'influence qu'elle mérite sur la scène mondiale, il faudra insister davantage sur l'élaboration de positions communes fortes sur chaque sujet et dans chaque organisation.

### 5.2. En ce qui concerne les dispositions du traité de Lisbonne et la représentation extérieure de l'UE:

- **Le traité de Lisbonne définit des objectifs de politique étrangère très vastes et très ambitieux.** Cependant, l'efficacité de ces moyens et de ces compétences dépendra grandement de la volonté politique des États membres d'utiliser ceux-ci pleinement, car le risque existe que l'UE devienne un acteur international ambitieux, mais parfois ambigu et pas toujours cohérent. L'UE doit examiner les possibilités qu'offre le traité de Lisbonne, mais elle doit aussi élaborer des aspects et des politiques qui vont au-delà du traité.
- Le traité de Lisbonne ne modifie pas **la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres**, mais il marque une **nouvelle ère par rapport à la représentation de l'UE et des parties tierces**. Dans la pratique, **certains pays perçoivent cette voix unie comme une menace qui plane sur leurs compétences nationales**, ce qui entraîne **souvent** la situation paradoxale suivante: **depuis Lisbonne, il n'existe pas plus d'UE, mais moins d'UE**. Dans certaines délégations de l'UE ou dans d'autres organisations (comme la FAO), certains États membres posent des obstacles, ce qui entraîne un vide au niveau de la représentation.
- **En règle générale, l'UE devrait essayer de niveler son statut actuel dans chaque organisation institutionnelle vers le haut.** Au cas où les **compétences exclusives ou partagées** de l'UE entrent en jeu, l'UE doit viser le statut de **membre à part entière**. Même si l'UE n'a que partiellement exercé ses compétences partagées, il serait souhaitable que l'Union (la Commission) passe à une représentation des Vingt Sept. Pour ce faire, les États membres doivent négocier un plan stratégique au cœur de l'UE, prévoyant des compensations entre eux ainsi qu'entre les différentes organisations internationales.



- **Il serait très souhaitable que le HR utilise au maximum les capacités et les compétences que son mandat de vice-président de la Commission lui octroie** afin de renforcer la présence de l'UE au sein des organisations internationales, d'assurer la cohérence des politiques de l'action extérieure (aide humanitaire, coopération, commerce) qui impliquent essentiellement la Commission, le Conseil et le Parlement, et d'agir rapidement en cas de crise. De plus, le HR pourrait exercer une influence considérable sur l'action extérieure de la Commission européenne par le biais des délégations du SEAE de l'Union, qui reçoivent des instructions de la part du haut représentant et sont tenues de lui rendre des comptes.
- **L'augmentation du personnel du SEAE ne devrait pas être un phénomène quantitatif, mais plutôt un phénomène qualitatif et stratégique**, susceptible d'intégrer les experts nécessaires en fonction des besoins des délégations de l'Union. Certains pays estiment peut-être qu'une forme de "**renforcement de la coopération**" (entendue ici au sens des "coopérations renforcées" (titre IV du traité UE, article 327 du traité FUE) permettrait de faire avancer plus rapidement la représentation extérieure de l'UE au sein de certaines organisations internationales où les progrès sont lents, par exemple, au sein des délégations de l'UE auprès des Nations unies ou des organisations financières (IFI) et dans certains domaines ou programmes permanents.
- **Le Parlement européen ne participe pas directement au processus de prise de décision** de la PESC. Néanmoins, le **PE peut exercer un certain contrôle sur les politiques de l'action extérieure** (commerce, coopération au développement, climat, énergie) grâce au pouvoir législatif conjoint qu'il partage avec le Conseil. Le PE peut s'avérer un allié précieux pour le HR lorsqu'il s'agit de **promouvoir la cohérence de l'action extérieure de l'UE**. Le PE pourrait fournir des recommandations pratiques et élaborer des rapports, sur une base régulière, pour le HR, pour que, dans la pratique, le HR participe davantage aux questions qui ne sont pas liées à la PESC. De plus, une "**diplomatie parlementaire**" **pourrait être renforcée** grâce à une meilleure présence de supervision *in situ*, en relation avec le SEAE.

### 5.3. En ce qui concerne le système des NU:

- **Il ne s'agit pas de se servir des NU comme d'un moyen pour devenir un acteur mondial, mais l'UE ne doit pas non plus renoncer à transformer cette organisation**, comme elle le fait progressivement au FMI et à la Banque mondiale. Pour ce qui est du principe (multilatéralisme efficace) et de l'intérêt (gagner de l'importance), il convient que l'UE fasse entendre sa voix sur la manière dont cet organe qui représente la légitimité internationale au XXI<sup>e</sup> siècle doit être repensé.
- **Une priorité pour l'UE est d'obtenir un statut d'observateur avancé à l'Assemblée générale**, ce qui pourrait servir d'incitation pour définir la représentation dans les agences techniques des NU. À ce propos, l'UE pourrait défendre un changement dans la structure d'adhésion aux NU, en particulier à l'Assemblée générale, en **étudiant les possibilités offertes par le statut existant des organisations d'intégration régionale (OIR)**. De cette manière, on pourrait encourager l'UE à parler d'une voix plus cohérente, tout en réduisant progressivement, par la même occasion, la logique des NU trop axée sur les États. Cependant, il serait nécessaire d'exiger que d'autres OIR (y compris l'UNASUR, l'ANASE, etc.) possèdent également la personnalité juridique, ce qui leur donnerait des capacités et de l'autonomie au moment d'agir.
- **Il conviendrait de faire preuve de prudence à l'heure de réformer le Conseil de sécurité des NU**. Loin de suggérer un siège unique pour l'UE à court terme, il serait préférable de travailler sur une **triple voie**: tout d'abord, la **coordination préalable des positions au Conseil de l'UE**; deuxièmement, des avancées dans la proposition d'introduire de **nouveaux membres permanents, de remplacer le droit de veto et d'introduire des majorités surqualifiées** dans un nombre croissant de domaines; troisièmement, en faisant avancer **l'Europe de la défense**, en la dotant de capacités d'autonomie pour que l'UE devienne un acteur indispensable de la sécurité mondiale.

- **L'UE pourrait préconiser le renforcement du rôle de l'ECOSOC, afin de faire de celui-ci un organe directeur ainsi qu'un organe de contrôle politique, tel qu'envisagé dans la charte des NU**, pour qu'il soit susceptible de jouer un rôle central au fil du temps, équivalent à celui du Conseil de sécurité, dans le domaine économique et social. **Le nombre des membres de l'ECOSOC pourrait être réduit** et porté à environ 20-25 membres, et la **présence de l'UE** pourrait être consolidée dans le cadre d'**un groupement unique**.
- D'autres organisations pourraient servir de modèles ou d'exemples pour la représentation unifiée de l'UE, par exemple, **l'OMC ou la FAO**. Il incombe à la Commission européenne de représenter l'Union, de coordonner et de transmettre la position de l'UE et des États membres, tandis que les représentants nationaux devraient agir de même à l'OMC, en restant, de manière générale, des observateurs. Dans le cas de la **FAO**, compte tenu du fait que les activités de celle-ci relèvent essentiellement des compétences partagées exercées par l'UE, la Commission devrait représenter l'Union dans toutes les affaires.

#### **5.4. En ce qui concerne les organisations économiques multilatérales :**

- **Les pays de l'UE devraient regrouper leurs représentations au sein du conseil d'administration du FMI sur deux sièges**, l'un pour les pays de la zone euro, l'autre pour les pays hors zone euro. La création d'un **"siège zone euro"** pourrait faire l'objet d'un accord en 2012 lors de la révision de la composition actuelle du conseil d'administration du FMI. En échange de la réduction de sa présence (mais non pas de son droit de vote) au conseil du FMI, l'UE devrait chercher à obtenir des concessions de la part des États-Unis, en particulier, l'élimination du veto de ceux-ci lors de décisions importantes.
- **À la Banque mondiale, les États membres de l'UE devraient viser à former un regroupement UE unique au sein du conseil des administrateurs de celle-ci**, ce qui pourrait s'inscrire dans une réforme plus vaste de la gouvernance de la Banque mondiale et dans l'émergence de nouveaux regroupements de pays. Le siège de l'UE au sein du conseil des gouverneurs pourrait être présidé par les États membres sur la base d'une rotation; la Commission européenne pourrait assumer la fonction de membre suppléant. De plus, l'Union européenne devrait devenir un **observateur permanent avancé au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale**. De manière similaire, l'UE devrait regrouper sa représentation au sein des principales banques multilatérales de développement (BID, BAsD, BAfD).
- **L'UE devrait s'efforcer d'alléger sa représentation, en passant de deux membres à un seul membre lors des sommets du G20**, ce qui exigera que le président de l'UE et le président de la Commission trouvent un accord sur la personne qui devra y participer. En outre, le G20 est probablement, à côté du CS des NU, le forum le plus important au sein duquel l'UE doit s'exprimer d'une seule voix. Par conséquent, il est important d'atteindre une **pleine coordination et l'alignement des messages entre les cinq pays européens et les représentants de l'UE** siégeant autour de la table du G20. Tant que le G20 constituera un forum informel parallèle aux NU, il sera moins démocratique, moins représentatif et moins légitime. C'est la raison pour laquelle **l'UE devrait préconiser l'établissement d'un lien formel avec le système des NU**. L'UE devrait exiger un meilleur lien entre le G20 et les NU, une sorte de compromis grâce auquel **les NU donneraient une certaine légitimité au G20, en échange de l'efficacité de celui-ci**. À ce propos, il existe **deux possibilités**. Une possibilité serait de faire du **G20 un organe ministériel "ad hoc" de haut niveau au sein d'un ECOSOC réformé et avancé**, qui deviendrait le principal forum de la politique économique internationale, comme le Conseil de sécurité, mais dans les domaines économique et social. Une seconde possibilité moins ambitieuse à court terme serait de **laisser travailler les deux organisations de manière séparée** (en ne transférant pas l'ensemble de la légitimité formelle des

NU vers le G20), **en soumettant au moins les décisions du G20 à l'approbation finale et aux amendements du Conseil ECOSOC**, qui agirait en tant qu'organe consultatif.

### 5.5 En ce qui concerne les autres organisations multilatérales:

- **L'article 6, paragraphe 2, du traité UE comprend un mandat habilitant l'UE à négocier son adhésion à l'une des conventions du Conseil de l'Europe**, la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, car on n'en devient pas membre automatiquement. L'adhésion à la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe devrait donner à l'UE le statut de membre disposant du droit de vote dans cette organisation, aux côtés des États membres, et garantir la participation au comité des ministres du Conseil de l'Europe. Tous ces éléments n'empêchent pas l'UE d'adhérer à d'autres conventions et programmes conjoints dudit Conseil, tels que la convention sur la cybercriminalité.
- Si la **représentation extérieure de l'UE disposait d'une plus grande influence au sein de l'OSCE**, cela poserait problème, car la Russie et d'autres membres estiment que toute modification majeure exige de modifier le règlement de l'OSCE. En outre, au **niveau interne**, même si la **délégation de l'UE** acquerrait progressivement une position dominante dans le cadre de la coordination avec les États membres, ce seraient **les États membres les plus forts qui garderaient le pouvoir**. **L'UE, ses États membres et le Conseil permanent de l'OSCE** devraient concevoir conjointement un mécanisme visant à améliorer la coopération, la coordination et les consultations. Le **VP / HR** devrait être habilité à **représenter l'UE** au moins en tant qu'**observateur** à l'OSCE et à **prendre en charge la position des États membres de l'UE**. Les objectifs découlant d'une UE plus visible, disposant d'un profil plus élevé à l'OSCE, devraient être de **transformer progressivement l'inertie du passé, de renforcer le consensus et d'adapter l'organisation** aux nouvelles réalités stratégiques caractérisant le vaste espace euro-atlantique.
- **En raison des particularités de la relation que l'UE entretient avec l'OTAN**, l'objectif ici ne semble pas être d'augmenter le poids / le pouvoir d'influence au sein de cette organisation, ni de rechercher à obtenir un siège unique de l'UE *au sein de l'OTAN*. L'UE devrait plutôt avoir une idée précise sur ses objectifs et ses tâches **et simplifier les niveaux de coordination avec l'OTAN en parlant d'une voix unique**. Le traité de Lisbonne offre une occasion d'améliorer la coordination entre ces deux organisations à plusieurs niveaux. Tout d'abord, **au niveau de la représentation**, les deux organisations devraient établir un statut d'observateur mutuel au niveau du Conseil de l'Atlantique Nord et du Comité politique et de sécurité afin d'améliorer les dispositions de la coopération. Le HR et le secrétaire général de l'OTAN pourraient établir un **dialogue stratégique structuré** en échangeant des points de vue grâce à une task-force conjointe qui ferait intervenir le SEAE. Deuxièmement, la **coopération sur le terrain** devrait être renforcée. **Troisièmement**, il faudrait également trouver un terrain d'entente commun avec l'OTAN pour mettre en œuvre les **deux dispositions introduites par le traité de Lisbonne: la clause relative à l'assistance mutuelle et la clause relative à la solidarité**. Enfin, les pays qui sont à la fois **membres de l'OTAN et candidats à l'adhésion à l'UE** (comme la Turquie) devraient se voir faciliter la participation à l'Agence européenne de défense et aux opérations relevant de la PESD.

### 5.6 En ce qui concerne la politique du développement:

- L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne suscite **plusieurs questions et incertitudes au sujet de la mise en œuvre de la coopération au développement de l'UE**. Cependant, il est important que la coopération au développement conserve un **profil différencié**, car sa mise en œuvre dépend du respect de certains paramètres qui exigent du **personnel spécialisé et de l'expertise**. Afin de s'assurer que les actions de l'UE dans le domaine du financement du développement soient bien coordonnées, alignées et cohérentes aux niveaux bilatéral et multilatéral, il est proposé de créer **une**

**plateforme européenne pour le développement.** De plus, il est suggéré **d'intégrer le Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'UE**, d'étendre et de **renforcer le mandat extérieur de la BEI**, et de **simplifier les divers instruments financiers mis en place par la Commission à la BEI** dans le cadre d'un système de gouvernance unifié et harmonisé.

## GLOSSAIRE

AGNU	Assemblée générale des NU
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BRI	Banque des règlements internationaux
CCNUCC	Convention-cadre des NU sur les changements climatiques
CdE	Conseil de l'Europe
CE	Commission européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de justice
CNUCED	Conférence des NU sur le commerce et le développement
CPI	Cour pénale internationale
CSNU	Conseil de sécurité des NU
ECOFIN	Conseil de l'UE rassemblant les ministres de l'économie et des finances des États membres
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
ÉM	État(s) membre(s) de l'UE
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
G20	Groupe des vingt
G8	Groupe des huit
HCR	Haut-commissariat des NU pour les réfugiés
HR	Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
IFI	Institutions financières internationales
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIR	Organisation d'intégration régionale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PNUD	Programme des NU pour le développement
PNUE	Programme des NU pour l'environnement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RSUE	Représentant spécial de l'Union européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne

## ANNEXES

**Tableau 1. Les compétences de l'Union européenne, selon le traité de Lisbonne, et la participation de l'UE aux conventions et aux organisations internationales.**

Compétences	Organisations, conventions	Statut CE & États membres
Politiques étrangères, de sécurité et de défense (y compris affaires politiques générales)	Assemblée générale des NU	CE observateur, ÉM membres
	Conseil de sécurité des NU	2 ÉM permanents + tournants
	OSCE	CE observateur, ÉM membres
	OTAN	24 ÉM membres
	Traité de non-prolifération	CEEA signataire & ÉM
	Conseil de l'Europe	CE observateur, ÉM membres
	G7/8/20	participation de la CE, participation de certains ÉM
1. Compétences exclusives (article 3)		
a. Union douanière	Organisation mondiale des douanes (OMD)	Membre
b. Politique de la concurrence	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)	Observateur
c. Politique monétaire (pour la zone euro)	FMI	BCE observateur, ÉM membres
	Banque des règlements internationaux (BRI)	BCE au conseil, certains ÉM
	OCDE	CE observateur, 21 ÉM membres
d. Politique de la pêche et de la biologie marine	Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer	CE et ÉM membres
	Conférence des NU sur les poissons grands migrants	CE et ÉM membres
	Organisations régionales de pêche: Méditerranée, Atlantique NE, Atlantique NO, Atlantique SE, Antarctique, Pacifique occidental et central	CE membre et certains ÉM
	Organisations pour les espèces: thon, saumon	CE signataire et certains ÉM
e. Politique commerciale	OMC	CE et ÉM membres
	Commission des NU pour le droit commercial international (CNUDCI)	CE observateur, certains ÉM membres
2. Compétences partagées (article 4, paragraphe 2)		
a. Marché intérieur	Organisation internationale de normalisation (OIN)	CE coopération, ÉM membres
	Commission du Codex Alimentarius	CE et ÉM membres
b. Politique sociale	Organisation internationale du travail (OIT)	CE observateur, ÉM membres
c. Cohésion (régionale)		

d. Agriculture et foresterie	FAO	CE & ÉM membres
	Fonds international pour le développement agricole	CE observateur, ÉM membres
	Organisations de produits: huile d'olive, sucre, cacao, café, chanvre, bois tropical, caoutchouc, grains, nouvelles variétés de plantes	CE et certains ÉM membres
e. Environnement	Programme des NU pour l'environnement	CE observateur, certains ÉM membres
	CCNUCC (changements climatiques)	CE et ÉM membres
	Protocole de Kyoto	CE et ÉM membres
	Conférence des NU sur l'environnement et le développement	CE et ÉM, participants à part entière
	Convention sur le droit de la mer (CNUDM)	CE et ÉM membres
	Tribunal international du droit de la mer	CE et ÉM membres
	Autorité internationale des fonds marins	CE et ÉM membres
	Protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est	CE et 12 ÉM membres
	Protection du Danube	CE et 6 ÉM membres
f. Protection des consommateurs	-	-
g. Transports	Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	CE observateur, ÉM membres
	Organisation maritime internationale (OMI)	CE observateur, ÉM membres
	Eurocontrol	CE et 21 ÉM membres
h. Réseaux transeuropéens	-	-
i. Énergie	Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	CE observateur, ÉM membres
	Agence internationale de l'énergie (AIE)	CE participation, 17 ÉM membres
	Traité sur la Charte de l'énergie	CE et ÉM membres
j. Liberté, sécurité et justice	Cour internationale de justice (CIJ)	-
	Cour pénale internationale (CPI)	Accord de coopération de l'UE
	Convention européenne des droits de l'homme	UE et tous les ÉM parties adhérentes
	Haut-commissariat des NU pour les réfugiés	CE observateur, ÉM membres
	Conférence mondiale contre le racisme et la discrimination raciale	CE et ÉM, participants à part entière
	4 <sup>e</sup> conférence mondiale sur les femmes	CE et ÉM, participants à part entière
	Convention des NU contre le trafic illicite de stupéfiants	CE & ÉM, membres à part entière
	Convention des NU contre la criminalité transnationale	CE & ÉM, membres à part entière
k. Santé publique, sécurité	-	-

3. Compétences parallèles (article 4, paragraphe 3)		
a. Recherche, technologie, espace	Union internationale des télécommunications (UIT)	CE secteur membres, ÉM membres
	Traité sur l'espace extra-atmosphérique	CE observateur, plupart ÉM membres
	Sommet mondial sur la société de l'information	CE et ÉM, participants à part entière
	Organisation internationale pour l'énergie de fusion (ITER)	CEEA membre, pas les ÉM
	Centre pour la science et la technologie en Ukraine	CEEA et CE membres, pas les ÉM
4. Compétences partagées communes (article 4, paragraphe 4)		
a. Développement et aide humanitaire	Banque mondiale	-
	Programme alimentaire mondial (PAM)	CE et nombreux ÉM, bailleurs de fonds
	PNUD	CE observateur, ÉM membres
	CNUCED	CE observateur et membre partiel
	Sommet mondial sur le développement durable	CE et plupart des ÉM, participants à part entière
	Conférence des NU sur les pays les moins avancés	CE et plupart des ÉM, participants à part entière
	Sommet mondial de l'alimentation	CE et la plupart des ÉM membres
5. Coordination (article 5)		
a. Politiques économiques	BERD	CEE et ÉM parties prenantes
	OCDE	CE observateur, 21 ÉM membres
b. Politiques de l'emploi	OIT	CE observateur, ÉM membres
c. Politiques sociales	OIT	CE observateur, ÉM membres
6. Compétences supplémentaires (article 6)		
a. Santé humaine	Organisation mondiale de la santé (OMS)	CE observateur, ÉM membres
	Fonds des NU pour la population (FNUAP)	CE observateur, ÉM membres
b. Industrie	Organisation des NU pour le développement industriel (ONUDI)	Partenariat, la plupart des ÉM sont membres
	Organisations pour les produits de base: Nickel, cuivre, plomb et zinc	CE et certains ÉM membres
c. Culture	UNESCO	CE observateur, ÉM membres
d. Tourisme	Organisation mondiale du tourisme des NU	La plupart des ÉM sont membres
e. Éducation, formation, jeunesse, sport	UNESCO	CE observateur, ÉM membres
	UNICEF	CE observateur, ÉM membres

Source : Emerson, M. et Piotr Maciej Kaczyński (2010)



**Tableau 2: Groupements de l'UE au Conseil d'administration du FMI**

État membre de l'UE représenté au conseil des directeurs du FMI	Voix prépondérantes des pays de l'UE	Voix prépondérantes des pays non membres de l'UE
Allemagne	Allemagne	Aucun
France	France	Aucun
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Aucun
Belgique	Belgique, Autriche, République tchèque, Hongrie, Luxembourg, République slovaque, Slovénie	Biélorussie, Kosovo, Turquie
Pays-Bas	Pays-Bas, Bulgarie, Chypre, Roumanie	Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Israël, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Ukraine
Italie	Italie, Grèce, Malte, Portugal	Albanie, Saint-Marin, Timor oriental
Danemark	Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Suède	Islande, Norvège

**Tableau 3. Groupements de l'UE au conseil des gouverneurs de la Banque mondiale**

État membre de l'UE représenté au Conseil des directeurs du FMI	Voix prépondérantes des pays de l'UE	Voix prépondérantes des pays non-membres de l'UE
Allemagne	Allemagne	Aucun
France	France	Aucun
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Aucun
Autriche	Autriche, Belgique, République tchèque, Hongrie, Luxembourg, République slovaque, Slovénie	Biélorussie, Kosovo, Turquie
Pays-Bas	Pays-Bas, Bulgarie, Chypre, Roumanie	Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Israël, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Ukraine
Italie	Italie, Grèce, Malte, Portugal	Albanie, Saint-Marin, Timor oriental
Suède	Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Suède	Islande, Norvège
Espagne	Espagne	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Venezuela

**Tableau 4: Poids de l'UE au FMI**

Représentation directe de l'UE, selon le système actuel	Voix	% des parts	Représentation de l'UE sous un ou deux regroupements de l'UE	Voix	% des parts
Total	729,685	32,86	Total	710,786	32,05

Remarque: la projection est le résultat de l'agrégation des quotes-parts actuelles de tous les membres de l'UE.

Source: élaboration personnelle à partir de données de la Banque mondiale

**Tableau 5: Poids de l'UE à la Banque mondiale**

Représentation directe de l'UE, selon le système actuel	Voix	% des parts	Représentation de l'UE sous un ou deux regroupements de l'UE	Voix	% des parts
Total	544,269	33,66	Total	462,654	28,53

Remarque: la projection est le résultat de l'agrégation des quotes-parts actuelles de tous les membres de l'UE.

Source: élaboration personnelle à partir de données de la Banque mondiale

## Bibliographie

Attina, Fulvio., "Managing Globalisation: EU's effective multilateralism". Jean Monnet *Working Papers on Comparative and International Politics*. Centre EuroMed, Department of Political Studies, University of Catania. September 2008.

Bini Smaghi, Lorenzo, "A single seat in the IMF". *JCMS 2004*, volume 42, Number 2. pp 229-248.

Contantinesco, V., "La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres dans le projet de Traité instituant l'Union européenne", 1993, IEU ; Florence

Council of the EU, *Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels 25 March 2010.

DFID Practice Paper "How to plan an influencing approach to multilateral organisations". August 09.

Emerson, Michael (2010a) and Jan Wouters. *The EU's Diplomatic Debacle at the UN What else and what next?*. 1 October 2010. CEPS Commentary Paper.

Emerson, Michael (2010b) and Piotr Maciej Kaczyński. *Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon*. CEPS Commentary No 212. July 2010.

Emerson, Michael (2011), R. Balfour, T. Corthaut, J Wouters, P. M. Kaczyński and T. Renard. *Upgrading the EU's Role as Global Actor Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont - The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre (EPC), Leuven Centre For Global Governance Studies, University Of Leuven. January 2011.

European Commission (2001). "Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs". COM/2001/0231 final

European Commission (2003). "The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism". COM(2003) 526 final. Brussels 2003.

European Commission (2006). "Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility". COM(2006) 278 final.

European Council: "Joint Declaration on EU-UN cooperation in crisis management". Brussels, 7 June 2007.

Institute for Global Policy. *Strengthening the Relationship between ECOSOC and the Bretton Woods Institutions for a Coherent and Effective Financial and Economic Architecture*, 2009.

Kovar, R., "Compétences des Communautés Européennes", *Jurisclasseurs Europe*, fascicule 420, 1990.

Luif, Paul, *EU Cohesion in the General Assembly*. Occasional Papers 49, EU Institute for Security Studies. Dec. 2003.

Marchesi, Daniele. "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination". *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers 3 / 2008*

Maxwell, Simon, Owen Barder, Mikaela Gavas and Deborah Johnson. "Governance of the Aid System and the role of the EU". *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*. IFEMA Convention Centre (Madrid). June 2010.

Perrin, Emile-Robert "La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales : Vers une chaise unique ?". Robert Schuman Foundation. *Policy Papers. Questions d'Europe No 20*. February 2006.

PROJECT EUROPE 2030. *Challenges and Opportunities: A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. May 2010

Real Instituto Elcano. *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea. 2010

United Nations. *The partnership between the UN and the EU, The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. United Nations System in Brussels, 2006.

United Nations General Assembly. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. September 21, 2009

Wessels, Wolfgang and Franziska Bopp. *The Institutional Architecture of CFSP. after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*. CEPS Research Paper No 10. June 2008

Wouters, Jan. (2007), "The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism". *EU Diplomacy Papers 4/2007*. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.

Wouters, Jan(2008), Steven Sterkx, Tim Corthaut. *The International Financial Crisis, Global Financial Governance and the European Union*". Working Paper No. 52 - September 2010. Leuven Center for Global Governance Studies.



**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES**

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

### Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

### Domaines

Affaires étrangères

Droits de l'homme

Sécurité et Défense

Développement

Commerce international

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

