



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 13 juin 2008 (20.06)  
(OR. en)**

**10612/08**

**POLGEN 64  
PESC 777**

**NOTE POINT "I/A"**

---

de: la présidence

au: Coreper/Conseil

---

Objet: Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des politiques extérieures de l'UE

---

1. Comme l'a demandé le Conseil européen lors de ses réunions de juin et décembre 2006 (conclusions de la présidence - Bruxelles, 14 et 15 décembre 2006), la présidence a poursuivi les travaux visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des politiques extérieures de l'UE. À cet égard, la présidence soumet aux délégations un rapport faisant le point de la situation et des progrès accomplis au terme de la présidence slovène du Conseil de l'UE, et présentant des recommandations pour la suite des travaux.
2. À la suite du rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des politiques extérieures de l'UE et les travaux futurs (doc. 16419/06), dont le Conseil a pris acte à la fin de la présidence finlandaise, les présidences allemande et portugaise, et maintenant la présidence slovène ont poursuivi les travaux dans ce domaine.

3. Le Groupe des conseillers pour les relations extérieures a examiné ce rapport de la présidence au cours de ses réunions des 9 et 12 juin 2008. Lors de l'établissement du rapport, la présidence a cherché, dans la mesure du possible, à prendre en compte les suggestions formulées par les délégations.
  
4. Compte tenu de ce qui précède, le Comité des représentants permanents est invité à recommander au Conseil de prendre note du rapport figurant en annexe.

## **Rapport sur l'état d'avancement**

### **de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des politiques extérieures de l'UE**

Le présent rapport fait le point des résultats obtenus sur le plan de l'efficacité, de la cohérence et de la visibilité des politiques extérieures de l'UE au cours de la présidence slovène du Conseil, au premier semestre de 2008, et vise à faciliter les travaux futurs. L'engagement de tous les acteurs est requis pour garantir la continuité du développement des politiques extérieures de l'UE. La présidence slovène invite les futures présidences, le Secrétariat du Conseil et la Commission à poursuivre les activités dans le sens exposé dans le présent rapport.

#### **1. Renforcer les structures et les instruments de la planification stratégique de l'UE en matière de relations extérieures et améliorer les méthodes de travail**

- Présidences du Conseil: le premier "programme à trois" de 18 mois tel qu'il a été élaboré par l'Allemagne, le Portugal et la Slovénie a permis d'améliorer la coordination et la cohérence entre les présidences du Conseil dans la mise en œuvre de leurs priorités.
- Information/consultation du Parlement européen: la présidence a tout mis en œuvre pour entretenir avec le Parlement européen un dialogue fréquent et au niveau le plus élevé possible. La présidence s'est félicitée des interventions des représentants du Conseil (SG/HR, M. Solana, et d'autres représentants) et de la Commission au PE. Le président de la République de Slovénie s'est exprimé devant le Parlement européen, le premier ministre slovène s'y est rendu à plusieurs reprises et est intervenu trois fois devant les parlementaires; les présidents de toutes les formations du Conseil ont présenté au PE le programme de la présidence, les résultats de la présidence slovène et, chaque fois que cela a été possible, les questions d'actualité les plus importantes pendant toute la durée de la présidence. En outre, des représentants spéciaux de l'UE (RSUE), ainsi que de hauts fonctionnaires de la présidence et du Conseil, sont régulièrement intervenus devant la commission des affaires étrangères (AFET).

Sur divers sujets liés à la PESC et à la PESD, la présidence (ministre ou secrétaire d'État des affaires étrangères) a fait des exposés détaillés à l'AFET, et a eu avec elle des échanges de vues après chaque session du Conseil "Affaires générales et relations extérieures". Le ministre slovène chargé de la coopération au développement s'est également exprimé devant les commissions du développement et du commerce international du PE. La présidence a assuré un dialogue régulier avec les sous-commissions "Droits de l'homme" et "Sécurité et défense".

- Coordination entre la présidence et la Commission: la réunion qui a eu lieu entre la Commission européenne et le gouvernement slovène le 8 janvier 2008 a permis à la Commission de prendre connaissance des priorités de la présidence slovène et d'avoir un échange de vues avec le gouvernement slovène sur les questions à l'ordre du jour de l'Union européenne, afin d'assurer une coopération plus étroite avec ce pays pendant la période où il assure la présidence du Conseil.
- Préparation des réunions au sommet: la planification stratégique des sommets avec le Japon, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, la Russie et les États-Unis s'est fondée sur des documents d'orientation élaborés par la présidence, le Secrétariat du Conseil et/ou la Commission. Cette coordination en amont entre la présidence, le Secrétariat du Conseil, la Commission et les États membres a contribué à améliorer la cohérence des politiques de l'UE à l'égard des pays concernés.
- Traité de Lisbonne: les procédures de ratification dans les États membres sont sur la bonne voie. Dix-huit d'entre eux ont déjà ratifié le traité. Avec d'autres États membres, la Slovénie s'efforce de créer les conditions les meilleures pour que les procédures de ratification progressent bien, ce qui permettrait l'entrée en vigueur du traité au début de 2009.
- Relations extérieures dans le domaine de l'énergie: le Conseil européen de mars 2008 a rappelé l'importance qu'il attache au renforcement de la sécurité énergétique de l'UE et de ses États membres. Tout en constatant que les mesures liées au changement climatique et à l'énergie, l'accomplissement du marché intérieur de l'énergie et les nouvelles technologies contribuent toutes à la réalisation de cet objectif, il a souligné qu'il importe de renforcer la dimension extérieure de la politique énergétique pour l'Europe pour la période 2007-2009, afin que l'UE et ses États membres puissent s'exprimer d'une même voix sur les questions d'énergie. Le Conseil européen a noté avec satisfaction les progrès accomplis à cet égard, qui sont présentés dans le rapport sur l'état d'avancement des travaux soumis au Conseil.

Lors de sa réunion du printemps 2009, il entreprendra une évaluation plus complète des progrès réalisés dans la mise en œuvre et des nouvelles mesures nécessaires à la lumière de la prochaine analyse stratégique de la politique énergétique, qui sera présentée en novembre 2008.

## **2. Renforcer l'efficacité et la visibilité des instruments de politique extérieure**

- Changement climatique et sécurité: le Conseil européen du printemps a salué le rapport commun du Haut Représentant et de la Commission sur les conséquences du changement climatique pour la sécurité internationale. Ce rapport recense un certain nombre de menaces et de points faibles liés au changement climatique et demande notamment que l'UE continue à jouer un rôle moteur au niveau multilatéral, que la problématique du changement climatique soit intégrée dans les instruments de développement et de sécurité et que la coopération soit intensifiée avec les pays et région tiers. Un rapport de suivi sera présenté pour décembre 2008.

- PESD: au cours du premier semestre de 2008, le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN a encore été renforcé et la coopération a été améliorée avec les principaux partenaires de l'UE, y compris ses partenaires méditerranéens.

Les stratégies de communication et d'information ont été régulièrement utilisées, dans le but d'augmenter la visibilité et l'efficacité des opérations de l'UE. On a commencé à travailler à l'élaboration d'un cadre pour les évaluations, les enseignements tirés et les bonnes pratiques en matière d'opérations civiles relevant de la PESD. On a renforcé le recours aux équipes d'intervention civile (EIC), en envoyant une équipe d'experts en la matière dans les territoires palestiniens.

La mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, a été mise en place en février 2008. La mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine a continué à soutenir la réforme des services répressifs de Bosnie-Herzégovine.

L'opération EUFOR ALTHEA a continué à contribuer à la stabilité de la situation en matière de sécurité en Bosnie-Herzégovine. Les activités de l'équipe d'appui du RSUE pour le contrôle aux frontières en Géorgie ont été prolongées. L'EU BAM Moldavie, qui est étroitement liée au mandat du RSUE pour la République de Moldavie, a poursuivi son assistance au renforcement de la coopération à la frontière entre la République de Moldavie et l'Ukraine.

La mission EUJUST LEX pour l'Iraq a continué à renforcer l'État de droit et à organiser des formations. La mission EUPOL COPPS pour les territoires palestiniens a continué à aider la police civile palestinienne à mettre en place des dispositifs de police durables et efficaces. La mission EU BAM Rafah a suspendu ses opérations. L'opération Tchad/RCA a été lancée en janvier 2008 conformément à la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies.

La mission de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en République de Guinée-Bissau a été planifiée et lancée. Les missions EUSEC RD Congo et EUPOL RD Congo ont permis de poursuivre l'assistance apportée aux autorités congolaises dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. La mission EUPOL AFGHANISTAN a travaillé à la réforme de la police nationale afghane. Conformément à la stratégie européenne de sécurité, selon laquelle il est capital, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, de mieux coordonner l'action extérieure de l'UE et les politiques menées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, on a pu progresser sur d'éventuels mécanismes de coopération entre les missions civiles PESD et Europol en ce qui concerne l'échange mutuel d'informations.

- Efficacité de la gestion civile des crises: les travaux se sont poursuivis pour améliorer encore l'efficacité de la gestion civile des crises, en particulier au niveau du soutien aux missions et pour consolider les structures de commandement. Sur la base du programme de mise en œuvre du nouvel objectif global civil à l'horizon 2010, l'UE a entamé un processus de planification des capacités en vue d'évaluer les capacités civiles nécessaires dans le cadre de la PESD et de vérifier leur disponibilité. L'élaboration de l'outil de gestion des capacités civiles, qui a été entamée dans le cadre de l'objectif global civil pour 2008, s'est poursuivie. Les travaux se sont poursuivis concernant le développement des capacités militaires dans le cadre de l'objectif global à l'horizon 2010, en se concentrant sur les recommandations figurant dans le catalogue des progrès 2007 en liaison avec le plan de développement des capacités. La première hiérarchisation des lacunes recensées en matière de capacités militaires a été approuvée. Par ailleurs, les travaux se sont poursuivis pour renforcer l'aptitude de l'État-major de l'UE à effectuer une planification au niveau stratégique pour les opérations menées par l'UE.
- Aide humanitaire: la présidence a facilité l'obtention d'un consensus entre les États membres et la Commission sur la question de savoir quelle serait l'enceinte appropriée pour stimuler les discussions sur les questions humanitaires au sein du Conseil. À cet effet, le mandat de l'actuel groupe "Aide alimentaire" a été étendu pour couvrir la question de l'aide humanitaire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

- Prix des denrées alimentaires: la Commission a adopté une communication sur les mesures à prendre pour faire face à l'augmentation actuelle des prix des denrées alimentaires. Cette communication identifie une série de causes à la crise actuelle et souligne que la politique de développement devrait apporter une réponse structurelle à long terme et que les efforts déployés pour faire aboutir le cycle de Doha, le "bilan de santé" de la politique agricole commune, ainsi que des mesures comme la promotion de la durabilité des biocarburants et une politique ouverte et vigilante dans le domaine des OGM contribueront à apporter des solutions appropriées.  
Les ministres chargés du développement au sein du CAGRE ont adopté des conclusions sur le thème "**l'UE, partenaire mondial pour le développement: accélérer les progrès en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement**", dans lesquelles l'UE s'engage à prendre des mesures à court, à moyen et à long terme pour faire face à la crise causée par le renchérissement des denrées alimentaires.
- Coopération au développement: dans le but d'accroître la cohérence dans le domaine de la coopération au développement, d'importants efforts ont été déployés pour recenser les points liés au développement inscrits dans tous les ordres du jour établis à titre indicatif pour les sessions du Conseil et pour diffuser un nouveau programme de travail glissant 2008-2009 s'inscrivant dans la cohérence des politiques au service du développement. Afin d'accélérer les progrès en vue de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le Conseil a adopté des conclusions sur une série de mesures visant à fournir une aide plus importante et de meilleure qualité, ainsi qu'à répondre aux nouveaux enjeux (changement climatique, prix des denrées alimentaires). Cette série de mesures comprend des recommandations sur l'efficacité de l'aide, le financement du développement, l'aide pour le commerce et la cohérence des politiques au service du développement (CPD). Dans le cadre de la CPD, une attention particulière a été consacrée à la thématique du changement climatique et des biocarburants, aux migrations et à la recherche. Le Conseil a adopté des conclusions sur la CPD, qui ont défini la base des futurs efforts dans ce domaine. Témoinant de la volonté de l'UE d'apporter une réponse collective énergique au défi que pose le développement mondial, et en particulier la réalisation de tous les OMD, le Conseil a arrêté le programme d'action de l'UE sur les OMD à l'intention de ses partenaires dans le cadre de la coopération.
- Sécurité et développement: la Commission et le Secrétariat général du Conseil, en étroite coopération avec les États membres, ont entamé des travaux pour faire progresser la mise en œuvre des conclusions du Conseil sur la sécurité et le développement, ainsi que celle des conclusions du Conseil sur une réponse aux situations de fragilité. De premières actions suggérées dans ces conclusions sont progressivement déployées. Le lien entre sécurité et développement est également dûment pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre du partenariat UE-Afrique.

- Droits de l'homme: afin d'améliorer encore la cohérence de la politique de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, le Conseil a poursuivi son action visant à accroître l'intégration des droits de l'homme dans tous les volets de la PESC, y compris la PESD, et pour mieux les intégrer dans la politique de l'UE en faveur du développement. Au nombre des mesures concrètes qui ont été prises figurent l'adoption d'une liste récapitulative révisée pour l'intégration dans la PESD de la question des enfants touchés par les conflits armés, y compris la publication d'un guide à l'attention du personnel PESD, et l'adoption de conclusions du Conseil sur la place des enfants dans l'action extérieure de l'UE. Une tâche importante a également consisté à améliorer la cohérence entre les dialogues et les orientations de l'UE concernant les droits de l'homme.

La question des droits de l'homme est de plus en plus inscrite dans les dialogues politiques. La première session du dialogue entre l'UE et l'Union africaine a eu lieu. La mise en œuvre de la dimension des droits de l'homme en tant qu'élément de la stratégie de l'UE pour l'Asie centrale s'est poursuivie avec le lancement du processus visant à instaurer des dialogues sur les droits de l'homme avec tous les pays d'Asie centrale.

Un autre élément important qui a renforcé la visibilité et la cohérence de la politique de l'UE dans ce domaine a été la constance de nos réactions aux violations les plus graves des droits de l'homme, notamment par le biais de déclarations de la présidence au nom de l'UE ou de déclarations de la présidence. Une attention toute particulière a été consacrée au renforcement de l'efficacité des mécanismes des NU dans le domaine des droits de l'homme, en particulier le Conseil des droits de l'homme, le réexamen des mandats, et le nouveau mécanisme d'examen périodique universel.

Enfin, l'UE a continué à insister sur l'importance de l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes.

- Les enfants touchés par les conflits armés: dans la version révisée de la "liste récapitulative en vue de la prise en compte, dans les opérations PESD, de la protection des enfants touchés par les conflits armés", on a veillé tout particulièrement à l'amélioration de la formation, de la présentation de rapports et du commandement, à la possibilité de désigner un conseiller spécial sur la question des enfants touchés par les conflits armés, à la sensibilisation et à une meilleure prise en compte des enfants dans les actions de désarmement, démobilisation et réintégration. Le Centre pour la perspective européenne, en collaboration avec la Commission européenne et le Bureau européen de liaison pour la construction de la paix (EPLO), a organisé une conférence lors de laquelle on a examiné comment une meilleure collaboration à tous les niveaux entre les diverses institutions de l'UE ainsi qu'entre les institutions et les ONG pourrait renforcer l'efficacité sur le terrain des actions en faveur des enfants touchés par les conflits armés.

- Migrations: la coopération avec les pays tiers reste un volet essentiel d'une politique globale en matière de migrations. Le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 s'est donc félicité des travaux entrepris à cet égard, et en particulier du lancement de partenariats pilotes pour la mobilité avec le Cap-Vert et la République de Moldavie, et il a fait siennes les conclusions du Conseil sur le renforcement de l'approche globale sur la question des migrations, qui soulignent qu'il importe de poursuivre le dialogue, les partenariats et la coopération avec les pays tiers sur les questions de migration de manière globale et équilibrée d'un point de vue régional. On s'est aussi beaucoup employé à renforcer l'application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions limitrophes de l'UE à l'Est et au Sud-Est, y compris en appelant à intensifier les travaux sur les actions prioritaires adoptées par le Conseil en juin 2007, sur l'initiative visant à instaurer une plateforme de coopération avec la région de la mer Noire et sur la mise en place des conditions pour mettre en œuvre le partenariat sur la migration, la mobilité et l'emploi, établi par la stratégie commune Afrique-UE et son plan d'action.  
Les partenariats pour la mobilité sont un nouvel instrument pour mieux gérer les flux migratoires. Ils couvrent les aspects liés à la sécurité, au développement et à la politique sociale et permettent d'accroître la coordination et la coopération entre la Commission, les États membres et les pays tiers dans la mise en œuvre de l'approche globale sur la question des migrations en vue d'assurer un maximum de synergie entre les différentes activités.

**3. Renforcer la coopération entre les États membres, la Commission et le Secrétariat du Conseil et accroître la coopération pratique entre les ambassades des États membres, les délégations de la Commission et le Secrétariat du Conseil dans les pays tiers**

- Délégations de la Commission et Conseil: on a continué à utiliser l'expertise des chefs de délégation dans les travaux des instances préparatoires du Conseil, et la coopération entre les délégations de la Commission, le Haut Représentant et les RSUE s'est renforcée. On a continué à travailler en vue de parvenir à créer une délégation fonctionnellement intégrée de l'UE auprès de l'Union africaine.

- Réseau de diplomatie écologique: ce réseau fournit une plateforme qui permet d'échanger des informations entre les correspondants chargés des questions environnementales au sein des ministères des affaires étrangères de l'UE et de coordonner les démarches officielles. Une démarche a été menée avec succès à la veille de la réunion de la convention des NU sur la biodiversité, qui s'est tenue à Bonn en mai 2008. À Brdo, en janvier, il a par ailleurs été décidé qu'il faudrait ouvrir la liste des pays tiers ayant un réseau local informel de diplomatie écologique pour l'échange d'informations et une meilleure coordination au niveau national.
- Coopération Schengen: des mesures ont été adoptées pour accroître la coopération et harmoniser les pratiques en matière de délivrance des visas entre les "États Schengen". Les objectifs principaux restent d'empêcher la pratique dite du "visa shopping" et d'adapter les pratiques existantes à l'acquis de Schengen, particulièrement dans la mise en œuvre des accords visant à faciliter la délivrance des visas conclus entre la CE et des pays tiers.
- Centres communs de traitement des demandes de visa: en vue de faciliter la délivrance de visas uniformes de court séjour pour les ressortissants de pays tiers et d'harmoniser davantage les procédures de délivrance de visas des États membres, la Slovaquie a installé, en mai 2008, son deuxième centre commun de traitement des demandes de visa à Ljubljana, dans les bâtiments du ministère des affaires étrangères, ce dont se sont félicités la Commission et les États membres. La Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche et la France ont fait part de leur intention de participer à ce centre afin de faciliter davantage les procédures de délivrance des visas à l'intérieur du territoire Schengen là où le nombre de demandes de visa est peu élevé. Les États membres participants éviteront ainsi à l'avenir les coûts élevés des procédures de visas qu'induit la collecte des données biométriques des personnes qui demandent un visa.
- Poursuite de la coopération consulaire: conformément aux dispositions de la décision 95/553/CE, un bilan a été dressé et les États membres sont convenus que la coopération consulaire reposait sur une base solide et qu'aucun changement important n'était nécessaire. À la suite de la communication de la Commission qui indiquait qu'il fallait modifier le document de voyage de l'Union européenne pour y intégrer les nouvelles langues officielles de l'UE, les États membres ont adopté les mesures nécessaires et de nouveaux documents de voyage ont été introduits. En vue de renforcer la coopération consulaire en cas de crise consulaire de grande ampleur, le concept d'État pilote a connu une première application, en février 2008 au Tchad.

Par ailleurs, d'autres mesures pratiques visant à améliorer l'échange d'informations (par exemple des conférences téléphoniques dans une situation de crise consulaire, l'extension et le renouvellement du Forum du Secrétariat, la coordination des conseils aux voyageurs, etc.) sont utilisées entre les États membres. De plus, une coopération étroite est assurée dans le domaine de la capacité de réagir aux crises (par exemple l'élaboration et l'amélioration des orientations opérationnelles pour le concept d'État pilote et des normes minimales pour les plans d'urgence).

Les États membres coopèrent aussi étroitement sur d'autres questions consulaires, en particulier l'amélioration de la situation des ressortissants de l'UE emprisonnés dans des pays tiers, la légalisation de documents, l'initiative en matière de formation consulaire européenne commune, etc. Lors des grands événements sportifs (par exemple le championnat d'Europe de football, le championnat du monde de hockey sur glace, la préparation des Jeux olympiques), les États membres ont échangé des coordonnées utiles et ont coopéré avec la Commission pour des campagnes d'information (feuillet d'information commun).

Certaines des idées en matière de coopération consulaire tirées du Livre vert de la Commission de décembre 2006 ont été reprises dans le plan d'action de la Commission de décembre 2007 et la recommandation de la Commission de janvier 2008.

#### **4. Améliorer l'efficacité de la coordination interne et la cohérence des positions de l'UE dans les organisations internationales**

- Conseil de l'Europe: on s'est efforcé d'améliorer la coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe, conformément au mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne qui a été signé en mai 2007. Des réunions de coordination de l'UE se sont tenues régulièrement à Strasbourg afin de coordonner les positions de l'UE d'une manière active au sein des instances du Conseil de l'Europe.
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE): on s'est efforcé d'approfondir les relations entre l'UE et l'OSCE en adoptant des déclarations conjointes au cours des réunions de la troïka et en coordonnant activement les déclarations de l'UE. Des réunions mensuelles ont eu lieu entre la troïka de l'UE à Vienne et les pays bénéficiant d'accords de stabilisation et d'association, ainsi que des réunions régulières de la troïka avec l'Arménie.

- Nations unies: aux Nations unies, l'Union européenne s'exprime d'une seule voix sur des questions telles que le développement et les droits de l'homme. La présidence slovène a déployé des efforts considérables pour coordonner les positions des États membres, et elle y est la plupart du temps parvenue. À de nombreuses occasions, la cohérence de la politique de l'UE a porté ses fruits, par exemple lorsque l'UE a fait preuve d'unité dans ses positions sur le changement climatique, le budget des NU et les questions relatives aux droits de l'homme en général. L'UE est un partenaire important dans les négociations internationales. Depuis le 19 décembre 2007, l'UE est en mesure de contribuer activement à la Commission de consolidation de la paix. Ce progrès important permet à l'UE d'agir en tant qu'entité et de parler d'une seule voix, et donc de présenter efficacement l'ensemble des moyens dont elle dispose pour aider les pays tiers en termes de consolidation de la paix, y compris pour les questions liées à l'aide et au développement ainsi que les actions qui sont nécessaires aux plans politique, stratégique et diplomatique pour catalyser les avancées sur le terrain.
-