



LE HAUT REPRÉSENTANT DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 17.2.2021
JOIN(2021) 3 final/2

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des
règles

I. Introduction

Notre monde traverse une période de **transition** marquée par d'importants changements de pouvoir géopolitiques et économiques. Des acteurs émergents créent de nouvelles dynamiques. Les relations entre grandes puissances sont de plus en plus conflictuelles et unilatérales. Des **visions et des ambitions concurrentes** concernant l'ordre mondial s'affrontent, mettant en cause les règles et les organisations multilatérales établies. Pourtant, des enjeux mondiaux grandissants appellent un **renforcement de la gouvernance multilatérale et de la coopération internationale fondée sur des règles**.

Les rivalités géopolitiques actuelles nuisent aux efforts visant à promouvoir la paix et à prévenir les conflits: elles entravent les actions humanitaires, sapent la confiance et compliquent la fourniture de biens publics mondiaux. Les principes fondamentaux du droit international, des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit sont remis en question. Les institutions existantes qui défendent ces valeurs sont trop souvent contournées ou utilisées à mauvais escient pour servir des intérêts purement nationaux ou idéologiques. Des acteurs non étatiques puissants, parmi lesquels des plateformes numériques et des multinationales, se sont mis à concevoir des normes internationales en dehors des canaux établis. Les citoyens se sentent de plus en plus déconnectés de tous les niveaux de gouvernance. Il en résulte un **monde plus imprévisible et inéquitable**.

La crise liée à la COVID-19 illustre pourtant la nécessité d'adopter des solutions multilatérales: cette menace mondiale de grande ampleur a suscité l'élan indispensable à une réponse mondiale coordonnée à la crise. Tout au long de 2020, des enceintes et des organisations internationales ont mené la riposte mondiale et obtenu des résultats tangibles, tels que l'accélérateur d'accès aux outils contre la COVID-19 (ACT-A) et son mécanisme COVAX, ou le plan d'action du G20 pour faire face à la pandémie¹.

Par sa nature même, le multilatéralisme fait l'objet d'une constante adaptation. Ce système est certes complexe, mais il **apporte des bienfaits concrets** à tous. Parmi ses réalisations importantes et durables, on peut citer les instruments relatifs aux droits humains internationaux et au droit international humanitaire, le programme de développement durable à l'horizon 2030, l'accord de Paris sur le changement climatique, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et les règles régissant le commerce et les investissements internationaux. Les décisions de la nouvelle administration américaine de réintégrer l'accord de Paris et de rester au sein de l'Organisation mondiale de la santé sont des mesures bienvenues qui donneront une impulsion globale propice à la réalisation d'objectifs multilatéraux ambitieux au cours des prochaines années.

Ce **monde multipolaire** représente un défi sérieux et urgent auquel l'UE pourra faire face avec succès à deux conditions. L'UE doit se montrer plus ferme eu égard au caractère plus transactionnel du système mondial et doit constituer et renforcer des coalitions de partenaires partageant les mêmes valeurs, qui œuvrent à la réalisation de priorités essentielles. Le multilatéralisme est, et restera, le principe cardinal de l'UE en tant que moyen le plus efficace pour régir les relations mondiales d'une manière mutuellement bénéfique. Mais nous ne pouvons pas prôner le multilatéralisme seuls dans notre coin, pas plus que celui-ci ne peut

¹ Sur les 15,9 milliards d'EUR levés du 4 au 28 mai 2020 dans le cadre de la réponse mondiale au coronavirus menée par l'UE, 11,9 milliards d'EUR ont été annoncés par les États membres, la Commission et la Banque européenne d'investissement. Le budget de l'UE a contribué à hauteur de 1,4 milliard d'EUR à l'accélérateur (ACT). L'UE et ses États membres ont alloué 853 millions d'EUR au mécanisme COVAX.

être pour nous une fin en soi. Le multilatéralisme doit être efficace et équitable et produire des résultats qui servent les intérêts et les valeurs tant de l'UE que du reste du monde. L'UE doit dès lors se montrer ferme sur ses principes et souple dans sa conduite.

Par conséquent, la présente communication conjointe:

- définit plus clairement **ce que l'UE veut** pour le système multilatéral et ce qu'elle entend en retirer,
- expose la **manière dont l'UE peut parvenir à ses fins** en renforçant le système et sa capacité à produire des résultats, et
- montre **ce que l'UE peut faire** pour tirer plus efficacement parti de sa puissance.

Ce que l'UE veut: l'UE veut promouvoir la paix et la sécurité mondiales et défendre les droits fondamentaux, les valeurs universelles et le droit international, qui constituent le fondement des relations de coopération entre les pays et les peuples. Elle restera en première ligne dans la lutte contre les crises existentielles du climat et de la biodiversité qui menacent l'humanité, et cette lutte fera également partie des aspects qui guideront son approche du système multilatéral. L'UE entend promouvoir des solutions coopératives pour «reconstruire en mieux» - en renforçant la relance au niveau mondial, en combattant les inégalités, en promouvant le développement durable et la santé publique, la transition numérique et écologique, y compris la transition vers une énergie propre, et en défendant les droits de l'homme et l'état de droit. De tels efforts vont de pair avec une **approche davantage axée sur les intérêts**.

Comment l'UE peut y parvenir: il convient de redynamiser l'ordre multilatéral afin de le rendre apte à faire face aux défis mondiaux et aux réalités de la géopolitique du XXI^e siècle. Pour rester légitime, il doit répondre aux exigences croissantes des citoyens en matière de transparence, de qualité, d'inclusion et d'efficacité. L'UE et ses États membres sont et resteront d'ardents défenseurs d'un ordre international fondé sur des règles qui s'articule autour des Nations unies. Cependant, le monde ne ressemble plus à ce qu'il était lors de la création des Nations unies, il y a 75 ans. Le processus enclenché lors du sommet «ONU 75», en septembre 2020², offre l'occasion de redonner vie au multilatéralisme, de sorte qu'il soit plus efficace et inclusif. L'UE devrait jouer un rôle actif à l'appui du processus de réflexion engagé par le secrétaire général des Nations unies à cet égard («Notre programme commun»). L'UE devrait également encourager la modernisation ambitieuse d'institutions clés, telles que l'OMC et l'OMS et jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de nouvelles normes mondiales, de nouveaux standards internationaux et de nouveaux cadres de coopération dans des domaines tels que le numérique, y compris l'intelligence artificielle, et d'autres technologies nouvelles.

Ce que l'UE peut faire: l'UE doit mettre en place une approche plus rigoureuse et stratégique de son engagement multilatéral et contribuer à une réforme efficace des institutions multilatérales. Cela nécessite une plus grande efficacité des mécanismes de coordination entre l'UE et ses États membres sur les priorités communes et une volonté accrue d'**exploiter la puissance collective de l'UE** en vue de projeter ses valeurs et ses priorités à l'étranger. De la sorte, l'UE exploitera plus efficacement son pouvoir réglementaire, ainsi que son marché unique et son économie sociale de marché à nuls autres pareils, son statut de première superpuissance commerciale au monde et l'importance de

² Déclaration faite à l'occasion du 75^e anniversaire des Nations unies: résolution adoptée par l'Assemblée générale, A/RES/75/1.

l'euro³. L'UE renforcera son leadership et fera un meilleur usage de sa capacité à jouer un rôle d'organisateur, de médiateur impartial et de trait d'union. Les points forts de l'UE que sont la démocratie et la réglementation sont autant d'atouts pour aider à construire un monde meilleur, tandis que sa crédibilité en tant qu'acteur de la paix et ses structures en matière de sécurité et de défense peuvent contribuer à soutenir les efforts multilatéraux visant à maintenir, à pérenniser et à consolider la paix.

Un engagement mondial efficace signifie également que l'UE doit approfondir les **partenariats et les alliances** avec les pays tiers, les organisations multilatérales et régionales, ainsi que les autres partenaires, en particulier ceux avec lesquels elle partage des valeurs démocratiques et des priorités. Mais l'UE cherchera également, au cas par cas, à trouver des terrains d'entente avec d'autres acteurs, notamment en ce qui concerne les biens publics mondiaux.

Pour renforcer sa capacité à se profiler comme un acteur mondial, l'UE devra également **garantir la cohérence entre ses actions externes et ses politiques internes**. Il est essentiel que l'UE parle d'une voix unie et cohérente dans les enceintes internationales pour renforcer autant que possible son rôle et son influence. **L'UE doit être «unie dans l'action» pour être «unie dans la réussite».**

II. Un système multilatéral «adapté à sa finalité»

Les intérêts stratégiques de l'UE dans le système multilatéral sont doubles. D'une part, elle doit affiner les priorités qu'elle entend poursuivre dans le cadre du système multilatéral. D'autre part, un système multilatéral efficace présente en soi un intérêt stratégique pour l'UE.

1. Bien cibler le programme multilatéral de l'UE («ce que l'UE veut»)

L'UE doit définir des priorités et des objectifs stratégiques plus clairs pour son action multilatérale. Cette nécessité est parfaitement compatible avec une orientation multilatérale, étant donné que les principes qui sous-tendent l'Union européenne sont les mêmes que ceux qui guident les Nations unies. L'UE défend avec vigueur l'état de droit international et les programmes à vocation universelle définis au sein des Nations unies et au-delà, tels que les droits de l'homme et l'égalité entre hommes et femmes, le programme à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable, le cadre mondial en matière de biodiversité et l'accord de Paris sur le changement climatique. Ils continuent de guider l'action de l'UE, tant sur le plan intérieur que vis-à-vis de l'extérieur.

(i) Rendre le monde plus sûr

Dans un monde marqué par la montée des tensions géopolitiques et par un accroissement des conflits et des menaces pesant sur la stabilité internationale et régionale, l'UE a tout intérêt à intensifier ses efforts pour prévenir les conflits, promouvoir la paix et la sécurité, défendre les valeurs fondamentales et renforcer sa capacité à agir, en collaboration avec d'autres partenaires. L'UE se fonde largement sur la stabilité et la bonne gouvernance mondiales, le

³ COM(2021) 32 - «Le système économique et financier européen: favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience».

développement durable, des flux commerciaux et des chaînes d'approvisionnement sans entraves, ainsi que la libre circulation des idées et des connaissances.

Forte de ses stratégies et de son poids politique, ainsi que de ses instruments financiers, y compris le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, l'UE contribue au maintien de la **paix et de la sécurité internationales**, dans le respect de la charte des Nations unies. Dans la lignée des efforts déployés par les Nations unies, l'UE suit une approche intégrée en matière de conflits et de crises, de la **prévention des conflits** à la **gestion des crises**, en passant par la **consolidation de la paix**⁴.

L'UE coopère aussi étroitement avec les Nations unies et d'autres partenaires dans la lutte contre le terrorisme international⁵, l'extrémisme violent, la criminalité organisée et la cybercriminalité transnationales⁶, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans ce contexte, elle devrait donc faire usage de tous ses outils utiles recensés dans la **stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité**.

Afin de préserver la paix et la stabilité ainsi que l'ordre multilatéral au niveau régional, l'UE devrait renforcer encore ses partenariats avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Conseil de l'Europe et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ainsi qu'avec d'autres organisations régionales, telles que l'Union africaine (UA), la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

Dans le même temps, l'UE devrait jouer un rôle moteur à l'appui des actions menées par les Nations unies en réponse aux conflits qui touchent des civils et menacent la sécurité et la stabilité mondiales. Lors de la définition du prochain ensemble de priorités de l'UE et des Nations unies dans le domaine des opérations de paix et de la gestion des crises pour la période 2022-2024, l'UE accordera la priorité absolue à la nécessité de faire face aux conséquences de l'évolution du contexte mondial et de renforcer la coopération face à des menaces telles que le changement climatique et la dégradation de l'environnement.

Il est fondamental que tous les membres de la communauté internationale défendent et améliorent la mise en œuvre des normes internationales en matière de **maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération**, tout en veillant à s'adapter aux nouvelles évolutions technologiques. À cette fin, l'UE jouera un rôle actif en défendant ses intérêts en matière de sécurité qui sont fondés sur des accords multilatéraux. Elle consolidera les avancées du plan d'action global commun avec l'Iran, qu'elle considère comme un pilier essentiel de l'architecture mondiale de non-prolifération⁷.

L'UE est une alliée naturelle des Nations unies et des organisations régionales (par exemple, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) dans les efforts visant à soutenir la démocratie et à promouvoir et protéger les **droits de l'homme, les libertés fondamentales**⁸ et le respect de la dignité humaine, y compris l'égalité entre

⁴ Sur les 17 missions et opérations de l'UE qui relèvent de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), 13 sont déployées conjointement avec des missions des Nations unies au Sahel, en République centrafricaine, en Libye et dans les Balkans occidentaux, et soutiennent la mise en œuvre des mandats des Nations unies ou y contribuent directement.

⁵ COM(2020) 795 final, «Programme de lutte antiterroriste pour l'UE: anticiper, prévenir, protéger et réagir».

⁶ Communication relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final du 24.7.2020.

⁷ Résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies. L'UE continuera de soutenir les organismes de vérification tels que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC).

⁸ JOIN(2020) 5 du 25.3.2020, Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024.

hommes et femmes⁹, les droits de l'enfant¹⁰ et les droits des personnes LGBTIQ¹¹. L'UE défendra et promouvra ces principes et résistera à toute volonté de les bafouer. Elle s'opposera à toute tentative de revenir sur le principe selon lequel tous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et indissociables. L'UE se joindra à toutes celles et ceux qui soutiennent la démocratie, l'accès à la justice et des institutions responsables et inclusives.

La **politique et l'action de l'UE dans le domaine humanitaire** reposent sur le rôle central joué par les Nations unies en matière de coordination dans les situations d'urgence. Pour l'UE, le **lien entre l'aide humanitaire, le développement et la paix** est un concept clé qui entre en cohérence avec son rôle de donateur et de décideur de premier plan dans le domaine de l'aide humanitaire et de l'aide au développement¹². L'UE défend avec force le **droit international humanitaire**, un accès sans entraves aux populations dans le besoin et l'octroi d'une aide humanitaire sur la base de principes.

(ii) Reconstruire en mieux

La pandémie de COVID-19 montre à quel point les **défis mondiaux sont étroitement liés**. Le système de santé mondial a la solidité de son maillon le plus faible. La lutte contre la pauvreté dans le monde, les inégalités, le changement climatique et la dégradation de l'environnement fait partie intégrante des efforts déployés pour éviter de futures pandémies et garantir une meilleure préparation.

À l'aube de la sortie de cette crise, l'UE souligne la nécessité de **reconstruire le monde en mieux** et promeut sans relâche des solutions multilatérales qui se concentrent sur la mise en place de systèmes durables et résilients - ayant trait à la santé, aux services de transport, aux chaînes d'approvisionnement mondiales ou à l'accès à une éducation abordable et de qualité - tout en fournissant des cadres pour les investissements verts et numériques et en garantissant un financement du développement durable à long terme. La lutte contre la pauvreté dans le monde et les inégalités et le soutien au développement humain s'inscrivent également dans le cadre des efforts consentis pour parvenir à une meilleure résilience face à toutes sortes de crises futures.

Face à la pandémie, l'UE a mené les efforts de solidarité et de coopération internationales en réunissant les dirigeants mondiaux et la société civile lors d'une conférence des donateurs visant à encourager le financement de la recherche et un accès juste et équitable aux **vaccins, aux outils de diagnostic et aux traitements contre la COVID-19**. L'Union collabore étroitement à l'initiative «Accélérateur ACT» et au mécanisme COVAX pour veiller à ce que le développement, la production et la fourniture équitable de vaccins sûrs contre la COVID-19 gagnent en ampleur partout dans le monde, et elle offrira un soutien à ses partenaires dans le cadre de ses programmes d'aide au développement. À cet égard, il est essentiel de réformer et de renforcer l'Organisation mondiale de la santé et son rôle de coordination de l'action

⁹ JOIN(2020) 17 final du 25.11.2020, Plan d'action de l'Union européenne pour l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III); voir également la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025.

¹⁰ COM(2020) 607 final du 24.7.2020, Stratégie de l'UE en faveur d'une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants; voir également la future stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant (2021-2024).

¹¹ COM(2020) 698 final du 12.11.2020, Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025.

¹² En 2019, l'Union a dépensé plus de 75,2 milliards d'EUR en aide publique au développement et mobilisé près de 2 milliards d'EUR pour des opérations d'aide humanitaire dans plus de 80 pays. Environ 60 % du budget humanitaire annuel de l'UE est alloué aux partenaires des Nations unies et au mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

mondiale en matière de santé, ainsi que de mettre en œuvre l'approche «Une seule santé»¹³.

La grave crise économique causée par la pandémie entrave les progrès accomplis dans la réalisation des **objectifs de développement durable** (ODD). La relance mondiale doit être écologique, numérique, inclusive, juste et durable. Elle doit être orientée vers les objectifs de développement durable, les objectifs de l'accord de Paris et la préservation de la biodiversité, de l'environnement naturel et de ses ressources, ainsi que vers la lutte contre la pollution. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé une **initiative pour la relance au niveau mondial** qui lie des investissements et des allègements de dette au programme à l'horizon 2030, afin de faire en sorte que le chemin de l'après-COVID-19 soit porteur d'une réelle transformation. L'UE élabore déjà des actions multilatérales visant à promouvoir un financement durable ainsi que des allègements de dette en cohérence avec les initiatives existantes, y compris l'initiative visant à suspendre le service de la dette du G20 et du Club de Paris et le nouveau cadre commun pour le traitement de la dette.

La relance économique va également de pair avec la justice sociale, la protection sociale et le **travail décent**. Les normes internationales du travail définies par l'Organisation internationale du travail constituent un fondement éprouvé et fiable pour une relance inclusive, mais il est possible d'en faire davantage pour promouvoir la ratification des conventions importantes de l'OIT au niveau mondial¹⁴. Une économie mondiale performante a également besoin de règles multilatérales adaptées aux réalités du XXI^e siècle qui permettent des **échanges commerciaux ouverts, équitables et fondés sur des règles** et garantissent des conditions de concurrence équitables à tous les acteurs économiques. Pour parvenir à une relance équitable et durable, il est crucial de maintenir les marchés ouverts, d'éviter une escalade des conflits commerciaux et de moderniser les règles commerciales.

Le **pacte vert pour l'Europe** est la stratégie de croissance de l'UE qui définit un modèle de croissance durable et de relance écologique au niveau mondial dans lequel personne n'est laissé de côté. L'UE continuera également d'encourager d'autres acteurs à relever leurs ambitions en matière de climat et à réaliser les objectifs de l'accord de Paris et d'autres accords environnementaux, tels que la convention sur la biodiversité, afin de parvenir à la neutralité climatique d'ici au milieu du siècle et d'inverser la tendance à la perte de biodiversité d'ici à 2030. Les conférences des parties des Nations unies de 2021 sur la biodiversité (COP15) et le changement climatique (COP26) et le sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires constitueront des moments clés à cet égard.

En outre, le plan d'investissement extérieur de l'UE¹⁵ et le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)¹⁶ donnent une impulsion forte à des **investissements, à une croissance et à des emplois durables** dans les pays partenaires de l'UE, avec une pleine participation du secteur privé. La **numérisation** est un autre facteur essentiel de développement durable, et un espace de concurrence stratégique, mais aussi un espace de gouvernance multilatérale inadéquate. Alors qu'elle entame sa «décennie numérique», l'UE accordera la priorité à la transformation numérique dans sa coopération et ses partenariats internationaux. Elle continuera par conséquent à **encourager l'adoption de normes et d'approches réglementaires mondiales plus ambitieuses dans**

¹³ Cette approche prévoit notamment d'améliorer la détection des maladies émergentes et de la transmission des zoonoses et la lutte contre celles-ci, notamment en coordination avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé animale.

¹⁴ Rapport du Secrétaire général des Nations unies intitulé «Responsabilité partagée, solidarité mondiale: faire face aux conséquences socio-économiques de la COVID-19».

¹⁵ COM(2018) 644 final du 12.9.2018.

¹⁶ COM(2018) 460 du 14.6.2018.

l'économie numérique (voir également p. 8). À cet égard, l'UE dirige les efforts entrepris au niveau mondial pour élaborer des lois adaptées à leur finalité pour tous les services numériques.

Enfin, une politique **migratoire** globale et bien gérée est essentielle pour parvenir à un monde plus équitable et contribuer à la croissance, à l'innovation et au dynamisme social. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile de la Commission¹⁷ fournit une base renforcée pour parvenir à une réponse durable et à long terme en matière de gestion des migrations et de l'asile, qui est pleinement ancrée dans les valeurs européennes et le droit international et est menée dans le cadre de partenariats renforcés et mutuellement bénéfiques avec les pays tiers et les organisations internationales. Cet effort sera déployé de manière globale, en tenant compte des intérêts de l'UE et des pays partenaires. L'UE, en sa qualité de chef de file mondial pour la réinstallation des personnes ayant besoin d'une protection internationale, continuera également de coopérer avec les Nations unies et les pays partenaires afin de renforcer les efforts réalisés au niveau mondial à cet égard.

2. Renforcer le système multilatéral («comment l'UE peut y parvenir»)

Un **système multilatéral performant** constitue un **intérêt stratégique à part entière** de l'UE. Les organisations multilatérales doivent continuer de fournir efficacement des biens publics mondiaux. L'UE devrait continuer de soutenir les réformes nécessaires, ainsi que la modernisation des institutions multilatérales. En juin 2019, le Conseil a adopté des conclusions définissant une approche stratégique pour contribuer à renforcer le multilatéralisme fondé sur des règles et ses institutions: **conserver** ce qui fonctionne, **réformer** ce qui doit changer et **étendre** la gouvernance mondiale à de nouveaux domaines.

L'UE s'emploiera à garantir un **multilatéralisme** véritablement **inclusif**, dans lequel la société civile, le secteur privé, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes clés ont voix au chapitre. Il s'agit là d'un élément indispensable au maintien de la pertinence du système multilatéral et de sa légitimité.

Faire respecter les normes et accords internationaux

L'UE soutiendra la mise en œuvre de tous les cadres internationaux clés qui sont alignés sur ses priorités ou auxquels elle est partie.

L'UE a tout intérêt à faire en sorte que le **Conseil de sécurité des Nations unies** puisse remplir son rôle dans un contexte où les tensions géopolitiques et les rivalités sont exacerbées, ce qui paralyse ses travaux et l'empêche d'assumer ses responsabilités. L'UE est consciente de l'importance d'entreprendre des efforts de sensibilisation de manière active et cohérente à l'égard des membres du Conseil de sécurité. En veillant au plein respect de tous les principes pertinents du droit international, l'UE maintiendra et mettra en œuvre les mesures restrictives (sanctions) adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies, continuera d'infliger des sanctions autonomes, chaque fois que cela est nécessaire, et continuera de rendre compte régulièrement au Conseil de sécurité des Nations unies de la coopération de grande ampleur entre l'UE et les Nations unies en matière de paix et de sécurité internationales. L'UE s'emploiera également à renforcer le rôle consultatif de la

¹⁷ Adopté le 23 septembre 2020.

Commission de consolidation de la paix des Nations unies ainsi que le dialogue qu'elle entretient avec cette dernière.

L'UE s'efforcera de faire en sorte que le **Conseil des droits de l'homme des Nations unies** agisse avec une plus grande efficacité, traite les situations nationales et droits thématiques pertinents de manière efficace et crédible et mette en place des synergies avec d'autres enceintes multilatérales compétentes en matière de droits de l'homme. Afin de préserver l'intégrité et l'indépendance des mécanismes des Nations unies en matière de droits de l'homme, l'UE encouragera un contrôle public accru des responsabilités inhérentes à l'adhésion au Conseil des droits de l'homme et la tenue d'événements obligatoires, à l'Assemblée générale des Nations unies, au cours desquels les candidats au Conseil des droits de l'homme présenteront leurs engagements.

L'UE continuera de soutenir les **organes judiciaires internationaux, ainsi que les organes internationaux d'arbitrage et d'application de la loi**, qui sous-tendent l'ordre international fondé sur des règles — en particulier la Cour pénale internationale, l'architecture des Nations unies en matière de respect des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme — en ce qui concerne tant leur compétence que leur efficacité¹⁸.

L'UE **s'opposera fermement à toute tentative de porter atteinte au droit international** — particulièrement en ce qui concerne les valeurs universelles qui sous-tendent les Nations unies et le droit international humanitaire — ou à toute tentative de créer des institutions parallèles ou d'utiliser les institutions existantes pour des intérêts nationaux ou idéologiques contraires au bien commun. L'UE invite tous les États à verser, intégralement et dans le respect des délais, leurs contributions obligatoires aux organisations internationales. Les organisations qui jouent un rôle essentiel dans le respect du droit et des engagements internationaux doivent bénéficier d'un financement correct.

Réformer les organisations multilatérales afin de les mettre en adéquation avec leur finalité

Dans le contexte actuel, l'efficacité et la cohérence du système multilatéral sont primordiales, aux fins de sa bonne gestion et de son financement durable, ainsi que de la protection des valeurs universelles et du droit international.

Les actions entreprises dans le prolongement du 75^e anniversaire des Nations unies, notamment la mise en œuvre de la déclaration prononcée à cette occasion, représentent une occasion unique d'assurer un renouvellement digne de ce nom. L'UE se réjouit à la perspective de dialoguer avec le secrétaire général des Nations unies, M. Guterres, dans le cadre d'un processus de consultation vaste et inclusif qui conduira à la présentation de son rapport en septembre 2021. L'initiative renforcée des **Nations unies «Unis dans l'action»** doit permettre de promouvoir efficacement la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement durable, de mettre en œuvre le programme à l'horizon 2030, ainsi que de soutenir et de contrôler efficacement la mise en œuvre des accords internationaux. L'UE structurera son action de manière à aider les agences, les fonds et les programmes des Nations unies à œuvrer dans cette direction, notamment en agissant de manière plus cohérente sur le plan interne, et avec d'autres acteurs de l'aide et les organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les institutions financières internationales.

¹⁸ Dans le même ordre d'idées, l'UE continuera également de jouer un rôle de premier plan dans les efforts visant à créer un tribunal multilatéral des investissements au sein de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

L'UE soutient le **processus de réforme, lancé par le secrétaire général des Nations unies**, visant à rendre les Nations unies «adaptées à leur finalité»¹⁹. L'UE a joué un rôle déterminant dans l'adoption des résolutions de l'Assemblée générale qui ont permis de progresser dans les trois volets de la réforme, à savoir la gestion, l'architecture de paix et de sécurité et le système de développement. Un système des Nations unies davantage comptable de ses actes, transparent et efficace sera dans l'intérêt de tous. L'UE se tient dès lors prête à apporter son concours aux efforts visant à résoudre les difficultés restantes, à mettre les mesures en œuvre et à avoir un impact sur le terrain, y compris par l'intermédiaire des coordinateurs résidents des Nations unies. La revitalisation de l'Assemblée générale, ainsi qu'une réforme globale du **Conseil de sécurité des Nations unies**, seront essentielles pour que les Nations unies puissent réellement assumer, au XXI^e siècle, les responsabilités qui leur incombent en vertu de leur charte.

La modernisation et les réformes sont également primordiales dans certaines agences des Nations unies et organisations internationales. C'est pourquoi l'UE se trouve aux avant-postes du processus de renforcement de l'**Organisation mondiale de la santé**, lequel s'articule autour d'une proposition concrète visant à renforcer ses capacités internationales de préparation et de réaction aux urgences sanitaires. Nous devons veiller à ce que l'OMS dispose d'un mandat plus fort et plus indépendant et soit dotée de ressources adéquates et durables pour le mener à bien. En outre, l'UE mène les efforts visant à réformer et moderniser l'**Organisation mondiale du commerce** dans toutes ses fonctions²⁰ afin d'assurer la stabilité, la sécurité et l'équité du système commercial mondial²¹. La réforme de l'OMC apportera une contribution essentielle à la facilitation de la relance économique après la pandémie, à la réalisation des objectifs de durabilité et à l'élaboration de règles commerciales plus en phase avec le monde numérique d'aujourd'hui.

Les **institutions financières internationales**, en particulier le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, modifient leur structure de gouvernance afin de mieux refléter l'économie mondiale dans son état actuel, en augmentant les quotes-parts et les droits de vote des pays en développement et émergents qu'elles comptent dans leurs rangs et en concentrant leurs efforts sur les défis actuels²². L'UE soutient ces institutions dans leurs efforts de modernisation afin de renforcer leur transparence et leur efficacité. Dans le même temps, l'UE devrait tirer plus efficacement parti du poids combiné de ses États membres dans ces enceintes, en vue de favoriser leur contribution à la reconstruction, en mieux, du système à l'échelle mondiale, en parlant d'une seule voix et en progressant vers une représentation extérieure plus cohérente²³. Les institutions financières européennes, en particulier la BEI et la BERD, sous réserve de la future architecture financière européenne pour le développement, coopéreront elles aussi étroitement avec les institutions financières internationales.

Étendre le multilatéralisme aux nouvelles questions mondiales

¹⁹ Par exemple, l'UE soutiendra les efforts du secrétaire général des Nations unies pour améliorer la coopération numérique mondiale. Voir la feuille de route du secrétaire général des Nations unies sur la coopération numérique.

²⁰ Voir la communication de la Commission sur la politique commerciale du 17 février 2021 et son annexe, intitulée «Réforme de l'OMC: vers un système commercial multilatéral durable et efficace».

²¹ La réforme de l'Organisation mondiale des douanes sera également importante à cet égard.

²² Par exemple, la réforme des fonds fiduciaires Umbrella 2.0 du Groupe de la Banque mondiale et l'idée de structurer le portefeuille de fonds fiduciaires et de fonds d'intermédiation financière autour de programmes-cadres Umbrella 2.0 moins nombreux, mais plus vastes.

²³ COM(2015) 602 final du 21.10.2015, «Feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales».

Il est dans l'intérêt de l'UE d'**étendre les normes et standards internationaux et la coopération mondiale aux domaines prioritaires** dans lesquels la gouvernance mondiale est limitée, voire inexistante, ou dans lesquels un renforcement s'impose, ces domaines comprenant notamment la démocratie, l'état de droit, la fiscalité internationale, la coopération numérique, la protection des consommateurs, la dégradation de l'environnement, les océans, la gouvernance des ressources naturelles et la sécurité et la durabilité des matières premières, ainsi que les technologies vertes et les énergies renouvelables.

À cette fin, l'UE continuera de s'engager dans une coopération active en matière de réglementation, y compris au sein d'organisations internationales de normalisation, en mobilisant sa compétence financière et réglementaire afin de contribuer à façonner des normes et standards mondiaux. Parmi les exemples notables de telles initiatives figurent le **partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (PMIA)**²⁴, le **comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'IA (CAHAI)**, la **plateforme internationale sur la finance durable**²⁵, les **principes en matière de transport de haut niveau en réaction à la COVID-19** adoptés par le G7 en 2020, la **coalition à niveau élevé d'ambition sur la biodiversité**, la **coalition mondiale pour un traité sur la haute mer**²⁶ et les **alliances mondiales sur l'économie circulaire et l'utilisation efficace des ressources**.

Les implications des nouvelles **technologies numériques, y compris l'intelligence artificielle**, doivent être abordées à l'échelle mondiale, dans le respect absolu d'une transformation numérique inclusive et centrée sur l'humain, des droits de l'homme et de l'état de droit, au moyen de **normes et de règles mondiales plus ambitieuses**. Les règles modernes en matière de protection de la vie privée en vigueur dans l'UE, ainsi que la législation sur les services numériques et la législation sur les marchés numériques, proposées récemment, visent, à cet égard, à instaurer un environnement en ligne sûr pour les citoyens et à favoriser l'innovation, la croissance et la compétitivité dans le marché unique. L'action de l'UE dans les enceintes multilatérales devra trouver un équilibre délicat entre, d'une part, la poursuite du besoin de souveraineté technologique et, d'autre part, le maintien du caractère ouvert de l'internet et le respect des droits fondamentaux. À cette fin, l'UE doit nouer le dialogue avec tous les partenaires internationaux au sujet des défis actuels qui se posent en matière de gouvernance numérique. Sont notamment concernés les domaines suivants: fiscalité numérique, protection des données et de la vie privée, lutte contre la désinformation, contenus illicites en ligne, 5G, gouvernance de l'internet, cybersécurité, finance numérique, y compris paiements et cryptomonnaies, et administration en ligne, où les règles actuelles sont insuffisantes.

À cette fin, l'UE plaidera en faveur de ses approches politiques et réglementaires, notamment en matière de protection des données à caractère personnel, de libre circulation des données dans un climat de confiance, de neutralité de l'internet et de promotion de principes éthiques dans le cadre d'une intelligence artificielle centrée sur l'humain et digne de confiance²⁷.

²⁴ Donne des lignes directrices concernant le développement et l'utilisation responsables de l'IA, fondés sur les droits de l'homme, l'inclusion, la diversité, l'innovation et la croissance.

²⁵ Permet aux décideurs de discuter de l'élaboration de normes et d'établir de bonnes pratiques sur la manière d'orienter les investissements vers des activités vertes.

²⁶ L'UE appelle à la conclusion, en 2021, d'un accord international sur la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale dans le cadre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

²⁷ À titre d'exemple concret, la Commission lancera un projet spécifique avec l'Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) afin de concevoir une boîte à outils globale proposant des orientations pratiques aux fins d'une intelligence artificielle éthique et de haute qualité, en mesure de traduire l'éthique en pratique dans le domaine répressif.

L'UE œuvrera également dans les enceintes multilatérales contre les abus tels que l'accès disproportionné des gouvernements aux données à caractère personnel²⁸. Enfin, l'UE contribuera à trouver des solutions communes dans les enceintes existantes, comme c'est le cas pour les travaux en cours au sein du G20 et de l'OCDE, en ce qui concerne une réponse consensuelle au niveau mondial à la question de la **taxation de l'économie numérique**.

L'accès à l'**espace** et son utilisation devraient également être façonnés par des règles ou normes internationales et par un système de gouvernance visant à garantir l'utilisation viable à long terme, responsable et pacifique de l'espace.

Mesures:

- *Participer activement au processus de réflexion dans le prolongement du 75^e anniversaire des Nations unies afin de soutenir les efforts visant à redynamiser un multilatéralisme efficace et inclusif, ne laissant personne de côté.*
- *Soutenir le processus de réforme du secrétaire général des Nations unies, y compris l'approche «Une ONU» au niveau national, en travaillant en priorité avec les coordinateurs résidents et les équipes de pays des Nations unies.*
- *Soutenir l'initiative «Action pour le maintien de la paix» du secrétaire général des Nations unies en actualisant le partenariat entre les Nations unies et l'UE concernant les opérations de paix et la gestion de crise et en explorant les possibilités de forger nouveaux partenariats, notamment la coopération entre l'UE, les Nations unies et l'Union africaine.*
- *Soutenir l'appel lancé par le secrétaire général des Nations unies en faveur d'un cessez-le-feu mondial en faisant progresser le nouveau concept de médiation de l'UE à l'appui des réponses multilatérales aux situations de crise émergentes ou existantes.*
- *Mener et soutenir la réforme de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation mondiale du commerce.*
- *Prendre la tête des efforts visant à revoir à la hausse les ambitions au niveau international dans la perspective des conférences des parties des Nations unies sur la biodiversité (COP 15) et sur le changement climatique (COP 26) prévues en 2021.*
- *Établir un dialogue stratégique annuel avec le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme au sujet de la politique des droits de l'homme et de la coopération dans ce domaine.*
- *Conclure l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*
- *Renforcer les mesures de sensibilisation et l'action de l'UE en faveur du respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires.*
- *Aligner le soutien de l'UE sur la mise en œuvre de réformes favorisant l'ouverture, la transparence, le respect de l'obligation de rendre des comptes, l'efficacité et l'efficacité dans toutes les institutions multilatérales, y compris la rationalisation des frais généraux, les normes coordonnées, les approches collaboratives, la bonne gouvernance et la transparence du système, une visibilité adéquate de l'UE, ainsi que les méthodes de financement innovantes et simplifiées.*
- *Jouer un rôle plus actif dans les travaux de normalisation technique au niveau international et contribuer à l'élaboration de nouvelles normes dans des domaines*

²⁸ COM(2020) 66 final du 19.2.2020, «Une stratégie européenne pour les données».

caractérisés par une réglementation insuffisante, notamment en soutenant l'élaboration de cadres normatifs pour des technologies d'IA centrées sur l'humain et dignes de confiance.

- Soutenir l'élaboration de cadres normatifs pour les nouvelles technologies liées aux armes et les nouvelles dimensions de la guerre, telles que le cyberspace et l'espace extra-atmosphérique.*

III. Une Europe plus forte s'associant au système multilatéral («ce que l'UE peut faire»)

L'objectif stratégique de l'UE pour l'avenir sera de **mieux tirer parti** de son rôle au sein du système multilatéral et de ses contributions à celui-ci afin de faire valoir ses intérêts et de défendre ses valeurs plus efficacement.

L'UE et ses États membres sont **des participants et des contributeurs essentiels au système multilatéral**. Environ un quart du budget ordinaire et des budgets consacrés aux opérations de maintien de la paix des Nations unies provient des États membres de l'UE, de même que plus de 30 % du financement (financement des activités de base et contributions volontaires) de l'ensemble des activités de développement, de consolidation de la paix et d'aide humanitaire²⁹. Au Fonds monétaire international, les États membres de l'UE détiennent 26 % des voix au conseil d'administration, représentant un tiers des ressources du FMI. Plus de 25 % des fonds des différents services de la Banque mondiale et plus de 30 % des contributions au fonds fiduciaire proviennent de l'UE et de ses États membres

(i) Renforcer la cohérence et la coordination de l'UE

Ensemble, l'UE et ses États membres exercent une forte influence au sein du système multilatéral lorsqu'ils utilisent efficacement les mécanismes de coordination et leur capacité de représentation et de financement en tant que bloc de 27 pour soutenir les objectifs politiques, les valeurs et le rôle de l'UE en tant qu'instance internationale qui établit des normes. Ce n'est cependant pas toujours le cas et il arrive que l'action collective de l'UE ne soit pas à la hauteur de ses capacités.

Pour maximiser cette influence collective, **l'UE devrait renforcer encore sa cohérence, son unité et sa solidarité dans les enceintes multilatérales**³⁰. **L'UE et ses États membres doivent coordonner leurs positions, leurs actions et leur communication**, et agir de concert, conformément aux traités.

À cette fin, l'UE et ses États membres doivent améliorer le partage d'informations, la consultation et la coordination, y compris au sein des organes directeurs et des conseils d'administration des organismes multilatéraux où l'Union n'est pas représentée. Par exemple,

²⁹ Les contributions des États membres de l'Union des Vingt-sept représentent 23,94 % du budget ordinaire des Nations unies et 23,8 % du budget affecté au maintien de la paix pour la période triennale 2019-2021.

³⁰ Cette coopération est une obligation qui découle du devoir de coopération loyale au titre de l'article 4, paragraphe 3, du TUE ou des décisions du Conseil adoptées en vertu de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE et, pour les questions relevant de la PESC, de l'article 34 du TUE. Le traité prévoit également que les États membres de l'UE agissent dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et s'abstiennent de toute action susceptible de nuire à l'efficacité de l'Union en tant que force de cohésion dans les relations internationales (article 24, paragraphe 3, du TUE).

l'UE devrait s'efforcer de mettre en place des mécanismes de coordination dans toutes les institutions financières internationales (IFI), comme c'est déjà le cas au sein du Fonds monétaire international.

Étant donné que la présence des États membres de l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies devrait diminuer pour atteindre seulement deux membres en 2022 (jusqu'en 2025 au plus tôt), il est prioritaire de **garantir une coopération efficace de l'UE sur les questions liées au Conseil de sécurité des Nations unies**. Il convient pour cela de s'appuyer sur le renforcement en cours de la coopération entre les États membres de l'UE qui sont membres du Conseil de sécurité, qu'ils soient permanents ou non, en vue de promouvoir les positions de l'UE au sein de cet organe.

Le caractère souvent interdépendant des sphères économique, politique et sécuritaire exige une **meilleure coordination entre les politiques** à tous les niveaux. Par ailleurs, l'UE devrait tirer parti de son rôle de puissance mondiale dans les domaines de la recherche et de l'innovation pour **faire en sorte que l'action multilatérale repose sur les meilleures données scientifiques possibles**³¹.

(ii) Parler d'une seule voix

La capacité de l'UE à **participer activement, à être représentée efficacement et à parler d'une seule voix est essentielle**. L'UE possède toutes les qualités requises pour être membre à part entière des organisations internationales ou pour y participer avec un statut d'observateur renforcé³². Pour veiller à ce que l'UE parle d'une seule voix et agisse sur des questions relevant de ses compétences, le rôle de représentation extérieure de l'UE au sein des organisations internationales est confié à la Commission européenne³³, ainsi qu'au haut représentant pour les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, et aux délégations de l'UE en leur nom.

La Commission et le haut représentant feront usage de leur pouvoir d'initiative de manière plus ciblée afin d'améliorer la formulation des **positions de l'UE à prendre dans les enceintes internationales**, notamment en vue de donner aux représentants de l'UE une plus grande souplesse sur le plan tactique. En outre, pour être en mesure de prendre des décisions plus rapidement et plus efficacement, le Conseil doit également recourir aux dispositions du traité qui prévoient une abstention constructive et l'adoption de décisions à la **majorité qualifiée** dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune³⁴. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de réagir aux violations du droit international, y compris du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cette approche permettrait aussi à l'UE de réagir plus rapidement et plus efficacement à ces violations en adoptant des sanctions. L'adoption du régime mondial de

³¹ Exemples: le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, qui ont été largement soutenus par le programme-cadre de l'UE pour la R&D.

³² La résolution 65/276 de l'Assemblée générale des Nations unies du 3 mai 2011 concernant la participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies constitue la reconnaissance internationale la plus manifeste de la capacité de l'Union à agir au niveau international.

³³ Par exemple, l'UE est membre de la conférence de La Haye de droit international privé, où la Commission s'exprime au nom de l'UE sur des questions relevant de la compétence exclusive de l'UE.

³⁴ Article 31 du TUE. Voir également la communication de la Commission du 12 septembre 2018 intitulée «Une Europe plus forte sur la scène internationale: un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE» [COM(2018) 647 final].

sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme³⁵ constitue une étape importante dans le renforcement de notre action collective à cet égard.

Dans de nombreux cas et pour diverses raisons, l'UE n'exerce pas les droits associés à une participation pleine et entière au sein des organisations internationales. Cela n'a pas empêché la conclusion d'arrangements formels prenant la forme d'une participation en qualité d'observateur, ou même d'arrangements pragmatiques ad hoc avec les États membres et/ou les organisations concernées et leurs membres, donnant à l'UE et à ses représentants la capacité d'intervenir et d'agir efficacement au-delà du statut formel de l'Union. L'UE est reconnue comme un partenaire constructif et fiable et comme un bon négociateur. Parmi les exemples récents, on peut citer l'Assemblée mondiale de la santé de mai 2020, au cours de laquelle l'UE, bien qu'elle n'en soit pas membre, a été le moteur de la résolution sur la riposte à la COVID-19. Néanmoins, dans d'autres cas importants, de tels arrangements n'existent pas ou sont inutilement lourds ou obsolètes, ou encore empêchent la Commission et/ou le haut représentant de s'exprimer efficacement au nom de l'UE dans les domaines relevant de la compétence de cette dernière. C'est le cas notamment pour ce qui est de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, où la capacité de l'UE à être efficace est compromise par des arrangements obsolètes avec des États membres qui ne sont pas conformes aux traités. L'UE devrait dès lors **évaluer** d'urgence, **au cas par cas**, si son statut au sein d'une organisation, d'un fonds ou d'un programme international donné nécessite une adaptation ou une mise à niveau, conformément aux traités de l'UE, et faire le nécessaire pour y parvenir.

(iii) Financer le système multilatéral

En ce qui concerne le **financement** du système multilatéral aux niveaux mondial, régional et national, **l'approche de l'équipe d'Europe**³⁶ permet de **mobiliser plus efficacement** les contributions collectives de l'UE et des États membres, à l'appui de la mise en œuvre des priorités d'action convenues et en lien avec celle-ci, ainsi que de renforcer la cohérence dans les enceintes internationales. L'UE devrait continuer à indiquer clairement ce qu'elle attend de ses partenaires et faire un meilleur usage de cet effet de levier. Cela signifie qu'elle devrait être prête, si nécessaire, à orienter son financement en faveur d'initiatives ou d'organisations multilatérales spécifiques en fonction de la manière dont ces priorités d'action sont respectées. De manière générale, il convient de veiller à la visibilité du soutien de l'UE.

(iv) La présence de l'UE au sein des institutions multilatérales

En ce qui concerne les **postes de direction au sein des organisations multilatérales**, l'UE devrait soutenir les candidats répondant aux normes professionnelles, éthiques, politiques et de gestion les plus élevées. Dans le même temps, il est urgent d'adopter une approche plus coordonnée et stratégique et d'améliorer l'échange d'informations, y compris avec les pays tiers partenaires. Cela vaut également pour les élections aux organes des Nations unies tels que le Conseil des droits de l'homme. Les consultations au sein du Conseil devraient être intensifiées. De même, l'Union devrait s'employer à élaborer une politique d'échange de personnel et de présence de l'UE au sein des organisations internationales, à tous les niveaux.

³⁵ Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil et décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JO L 410/1 du 7.12.2020.

³⁶ L'approche de l'équipe d'Europe fait appel aux contributions de toutes les institutions de l'Union et combine les ressources mobilisées par les États membres de l'UE et les institutions financières, tout en respectant les compétences et les procédures décisionnelles de l'UE énoncées dans les traités.

Actions:

- *Mieux se coordonner avec les États membres au sujet des candidatures aux postes de haut niveau et des élections clés dans les organisations multilatérales.*
- *Mieux tirer parti des financements importants de l'UE et des États membres en faveur des organisations multilatérales et régionales, y compris par l'intermédiaire de l'approche de l'équipe d'Europe et d'une communication plus coordonnée au sein des organes directeurs des agences, fonds et programmes des Nations unies, afin de mieux défendre les valeurs et les intérêts de l'Union, également en ce qui concerne les réformes de ces organisations.*
- *Clarifier ou revaloriser le statut juridique ou les prérogatives de l'UE au sein des organisations internationales, si nécessaire et conformément aux traités.*
- *Renforcer encore le rôle et la présence de l'UE au sein des organes directeurs des agences, fonds et programmes des Nations unies.*
- *Mettre en place de solides mécanismes de coordination de l'UE au sein des institutions financières internationales en parlant d'une seule voix et en œuvrant à une représentation extérieure plus cohérente.*
- *Accroître la visibilité des contributions de l'UE au moyen de positions, de déclarations et de discours communs sur les résolutions des Nations unies et rechercher une coordination plus étroite avec les États membres en ce qui concerne les contributions volontaires aux Nations unies.*
- *Renforcer la visibilité du rôle de l'UE en tant que seule organisation régionale partie à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.*
- *Exploiter la recherche et l'innovation européennes pour enrichir le corpus des données factuelles qui serviront de base à l'élaboration des politiques multilatérales.*

(v) Alliances, partenariats et coopération régionale

Dans un environnement de plus en plus multipolaire et interdépendant, l'UE est reconnue comme un partenaire stable et prévisible et comme un ardent défenseur et promoteur du système multilatéral fondé sur des règles.

Le contexte actuel appelle à une **approche stratégique plus claire et mieux structurée de la collaboration avec nos partenaires internationaux**. L'UE devrait chercher à établir de tels partenariats non seulement pour faire progresser ses propres priorités, mais aussi dans le cadre d'un effort commun visant à trouver des solutions durables aux problématiques mondiales, fondées sur l'état de droit plutôt que sur la loi du plus fort. L'UE doit diversifier le rôle qu'elle joue sur la scène internationale en exploitant le potentiel de coopération dans les enceintes multilatérales, en s'appuyant sur les principes suivants:

- ***Une coopération renforcée avec des partenaires partageant les mêmes valeurs en vue de défendre les règles et principes universels.*** L'UE coopérera davantage avec tous les partenaires intéressés pour défendre l'acquis multilatéral³⁷, en particulier pour ce qui est de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit, y compris la possibilité pour les pays tiers de s'aligner sur les déclarations de l'UE dans les

³⁷ L'alliance pour le multilatéralisme et l'alliance mondiale pour l'économie circulaire et l'utilisation efficace des ressources [décision C(2021) 15 de la Commission] constituent de bons exemples d'une telle innovation politique.

organisations et enceintes multilatérales. Nous collaborerons d'urgence avec les partenaires qui partagent nos valeurs et nos principes afin de renforcer les institutions démocratiques, de lutter contre la corruption, l'autoritarisme et les violations des droits de l'homme dans le monde entier, et de promouvoir un programme commun fondé sur la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité et l'état de droit. À cet égard, l'arrivée de la nouvelle administration américaine crée une dynamique positive³⁸ et l'UE devrait saisir toutes les occasions qui se présentent pour rétablir les relations avec les États-Unis et préserver des liens étroits, par exemple avec le Royaume-Uni. Enfin, au sein des conseils d'administration des institutions financières internationales, nous profiterons également de la présence des États membres de l'UE dans les groupements régionaux pour définir systématiquement des objectifs communs avec les partenaires intéressés.

- ***Coopération thématique et initiatives communes.*** L'UE étendra son action au niveau mondial pour faire face aux défis transnationaux tels la santé, les menaces pour la sécurité, le changement climatique, la perte de biodiversité ou d'autres domaines d'intérêt commun, tels que l'éducation, la jeunesse, la science, la technologie et l'innovation³⁹. Les ruptures de la chaîne d'approvisionnement durant la pandémie ont montré l'importance des voies maritimes pour l'économie mondiale. L'UE collaborera avec ses partenaires pour promouvoir le respect des principes fondamentaux en matière de voie maritime, de sécurité et de sûreté maritimes ainsi que de protection des océans.
- ***Diversification des partenariats et collaboration avec les organisations régionales.*** L'UE fera un usage stratégique plus efficace et plus cohérent de sa coopération avec les pays tiers et les organisations régionales et sous-régionales, en particulier lorsqu'il existe un cadre stratégique ou un accord international couvrant la coopération internationale. C'est le cas pour l'Union africaine (y compris dans des configurations trilatérales avec les Nations unies), mais aussi, pour ne citer qu'un exemple, pour les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), avec lesquels nous menons un combat commun pour renforcer le multilatéralisme. Plus les organisations régionales et mondiales coopèrent, plus nous sommes forts collectivement et plus la solidité du système multilatéral se renforce. L'UE continuera de promouvoir la coopération régionale par l'intermédiaire des organisations régionales multilatérales et des plateformes multilatérales pertinentes telles que le partenariat oriental, l'Union pour la Méditerranée (UpM) et le dialogue Europe-Asie (ASEM).
- ***Créer des alliances pour promouvoir les normes et les approches réglementaires.*** L'UE développera et renforcera les alliances au sein des organismes internationaux de normalisation⁴⁰. Lors de l'examen ou de l'adoption de nouvelles initiatives internes revêtant une dimension internationale, la Commission engagera un dialogue en parallèle au niveau international. L'UE cherchera par exemple à former une coalition de pays partageant le même intérêt pour une gouvernance des technologies de l'intelligence artificielle centrée sur l'humain et fondée sur des règles. Elle proposera

³⁸ Voir la communication intitulée «Un nouveau programme UE-États-Unis pour un changement planétaire», JOIN(2020) 22 final du 2.12.2020.

³⁹ La coopération de l'UE avec la Chine en matière de changement climatique, sa coopération avec l'Inde en matière d'énergie solaire, l'alliance mondiale pour l'économie circulaire et l'utilisation efficace des ressources, la coalition à niveau élevé d'ambition pour la nature et les peuples ou l'initiative «Mission Innovation» sur l'énergie propre et l'Alliance transatlantique de recherche océanique sont autant d'exemples de cette approche.

⁴⁰ Par exemple, l'Organisation internationale de normalisation, la Commission électrotechnique internationale et l'Union internationale des télécommunications.

un dialogue précoce avec les partenaires concernés pour ce qui est du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Les coalitions et formats «non traditionnels» devraient être explorés, en s'appuyant sur les enseignements tirés de processus tels que la réunion ministérielle sur l'action pour le climat convoquée par l'UE, la Chine et le Canada, le Forum de Paris sur la paix et le sommet «Finance in Common». Les partenariats **multipartites** entre les gouvernements, le secteur privé, la société civile, le monde universitaire et la communauté scientifique sont essentiels pour façonner un multilatéralisme inclusif et font office de catalyseur pour les réformes. Par exemple, l'UE a collaboré avec la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI) et avec l'initiative GAVI pour la mise au point et la distribution de vaccins contre la COVID-19.

Afin de faciliter la création d'alliances, l'UE utilisera plus activement son réseau de 140 délégations, en collaboration avec les ambassades des États membres, pour plaider en faveur du multilatéralisme et mobiliser le soutien aux initiatives de l'UE. En d'autres termes, l'UE assurera une plus grande cohérence entre sa diplomatie multilatérale et sa diplomatie bilatérale, **en «multilatéralisant» la coopération bilatérale et en «bilatéralisant» l'approche multilatérale**. La **dimension multilatérale** devrait être intégrée de manière plus systématique dans tous les **dialogues politiques** de l'UE avec les pays tiers, des sommets aux relations de travail. L'UE précisera clairement qu'elle attend de ses partenaires qu'ils concrétisent les engagements conjoints et elle utilisera son réseau et son influence à cette fin.

Enfin, l'UE renforcera encore son rôle et son influence dans les enceintes multilatérales informelles telles que le **G20** et le **G7** afin d'accroître leur capacité à fournir des résultats concrets, dans la mesure où ces enceintes façonnent et renforcent le programme multilatéral et apportent une réponse forte aux crises et des solutions concrètes aux problèmes mondiaux. La priorité immédiate à cet égard est de garantir une coordination étroite des politiques économiques et sanitaires au niveau mondial, qui contribue à une reprise durable, inclusive et résiliente. L'année 2021 sera importante en ce qui concerne ces enceintes: l'Italie présidera le G20, le Royaume-Uni présidera le G7 et les deux pays organiseront conjointement la conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP26). En mai 2021, l'UE coparrainera avec l'Italie le sommet mondial sur la santé destiné à renforcer l'état de préparation aux pandémies.

Actions:

- *Promouvoir un programme commun avec les partenaires intéressés, fondé sur la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité et l'état de droit.*
- *Soutenir de nouveaux formats inclusifs de coopération multilatérale, tels que l'alliance pour le multilatéralisme, le Forum de Paris sur la paix et le sommet «Finance in Common».*
- *Assurer un suivi systématique des engagements bilatéraux pris avec les pays tiers pour contribuer à la réalisation des objectifs multilatéraux.*
- *Renforcer le rôle des organisations régionales dans le système des Nations unies en proposant un sommet annuel des présidents des organisations régionales.*
- *Aider les pays partenaires à intervenir plus efficacement dans le système multilatéral, notamment par le renforcement des capacités, le partage des connaissances, la formation ou le jumelage.*

(vi) Coopération avec les institutions multilatérales

L'UE **définira ses partenariats avec les organisations multilatérales en fonction de leur alignement sur les programmes universels et les intérêts de l'UE** et de leur capacité à les mettre en œuvre et à les poursuivre. L'UE et de nombreuses organisations multilatérales sont des alliés naturels. Nombreux sont les exemples de réussites et les sphères où de tels partenariats ont contribué à façonner la gouvernance mondiale et ont surtout changé la donne dans les domaines de la coordination des politiques économiques et financières mondiales, du développement, de l'intervention humanitaire, du changement climatique, de l'environnement, ainsi que de la paix et de la sécurité.

Les acteurs multilatéraux, et en particulier les entités de l'ONU, sont des **protagonistes clés** de la mise en œuvre de l'aide au développement et de l'aide humanitaire de l'UE. En outre, ils peuvent être titulaires de **mandats importants sur le plan normatif et en matière d'élaboration de normes**, comme c'est le cas du programme des Nations unies pour l'environnement en matière d'accords environnementaux, ou de l'Union internationale des télécommunications en ce qui concerne la fixation des normes interopérables et ouvertes de l'internet. Ils peuvent également être des **interlocuteurs** de premier plan **en matière d'élaboration de stratégies et de politiques**, avec lesquels des priorités communes et des questions structurelles sont abordées, comme dans le cadre des dialogues réguliers à haut niveau avec la Banque mondiale. En ce qui concerne **le maintien et la consolidation de la paix**, les missions et opérations de gestion de crises de l'UE et les opérations de maintien de la paix des Nations unies se caractérisent, lorsqu'elles se déroulent sur le même théâtre d'opérations, par une coopération étroite et l'octroi d'un soutien mutuel sur les plans stratégique, logistique et médical et en matière de sécurité.

La mise en place de **dialogues politiques à haut niveau** constituera un élément clé de ces partenariats. Par exemple, l'UE s'efforcera de renforcer la coordination avec les Nations unies au moyen de réunions régulières des dirigeants («sommets UE - ONU») analogues aux échanges de haut niveau bien établis avec les dirigeants des institutions de Bretton Woods. Ces travaux pourraient être complétés par une évaluation plus régulière de la situation au niveau politique dans des domaines prioritaires pour l'UE (le climat et l'environnement, le numérique, les droits de l'homme et le développement, par exemple), s'appuyant sur les cadres existants.

Le démarrage du **nouveau cycle financier de l'UE** et des instruments novateurs dont il est assorti, tels que les garanties financières, est lui aussi susceptible de susciter des réformes multilatérales et de favoriser l'efficacité multilatérale. Dans le cadre du processus de programmation relevant du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, l'UE se concentrera davantage sur ce qui peut être fait ensemble aux niveaux national, régional et multilatéral, selon une approche axée sur les politiques. L'approche de l'équipe d'Europe⁴¹ permet de définir un programme commun et de mettre à profit les capacités de financement de l'UE et de ses États membres, leur puissance normative et leur forte présence sur le terrain pour collaborer avec les pays partenaires, les organisations multilatérales⁴² et d'autres partenaires autour de priorités conjointes aux niveaux national, régional et multilatéral.

⁴¹ JOIN(2020) 11 final du 8.4.2020, communication sur la réaction de l'UE au niveau mondial face à la pandémie de COVID-19.

⁴² La Commission fournit un soutien financier important dans le cadre de plusieurs enceintes multilatérales (FMI, Banque mondiale, banques multilatérales de développement, par exemple), bien qu'elle n'en soit pas actionnaire. Dans ces cas, l'approche de l'équipe d'Europe peut renforcer le poids et l'influence de l'UE au sein de ces institutions.

Afin d'accroître l'efficacité de son action extérieure, l'UE s'emploiera à **aligner plus étroitement le financement qu'elle apporte au système multilatéral sur les priorités d'action qu'elle a adoptées**, notamment les priorités en matière de coopération au développement, tout en respectant les critères établis pour l'aide publique au développement et les principes relatifs à l'efficacité de l'aide au développement. Par ailleurs, l'UE continuera d'œuvrer en faveur d'une approche plus stratégique du financement volontaire de qualité au profit des principaux fonds, programmes et agences spécialisées de l'ONU, ainsi que d'autres organisations internationales. Elle évaluera régulièrement et de manière stratégique son financement en faveur des grandes organisations multilatérales et institutions financières internationales ainsi que des principaux fonds, programmes et agences de l'ONU afin d'établir des priorités plus claires par entité et de les actualiser, de suivre leur mise en œuvre et d'accroître la visibilité de son action⁴³.

Actions:

- *Mettre en place un sommet UE - ONU régulier.*
- *Maintenir et renforcer les dialogues stratégiques annuels avec les principaux fonds, programmes et agences de l'ONU, ainsi qu'avec les institutions de Bretton Woods.*
- *Définir de manière systématique les intérêts et les priorités de l'UE dans l'ensemble des organisations multilatérales et fonder l'engagement de l'UE sur ses intérêts stratégiques et sur sa présence au sein de ces organisations, ainsi que sur leurs mandats et leur capacité à mettre en œuvre les priorités de l'UE.*
- *S'assurer le concours des organisations multilatérales concernées sur la base des priorités définies par l'UE dans le cadre d'initiatives de l'équipe d'Europe aux niveaux national, régional et multilatéral.*

IV. Conclusions

La paix et la prospérité pour l'Union européenne et ses citoyens dépendent de la paix et de la prospérité dans le reste du monde et de la bonne santé de la planète. Un système multilatéral performant, fiable et efficace est essentiel à la réalisation de ces objectifs.

C'est en agissant au niveau multilatéral chaque fois qu'elle le peut et en étant prête à agir de manière autonome en cas de nécessité que l'UE pourra contribuer au mieux à maîtriser la mondialisation⁴⁴. Ce mode opératoire est au cœur de nos efforts sur la voie d'une autonomie stratégique ouverte.

Principes de l'engagement multilatéral de l'UE:

- *L'UE œuvrera en faveur d'un **multilatéralisme fondé sur des règles renouvelé au service de la gouvernance mondiale** ainsi que des intérêts et valeurs de l'UE et du monde entier.*
- *L'UE défendra **les valeurs universelles et le droit international**, y compris les droits de l'homme, qui constituent le fondement des relations de coopération entre les pays et*

⁴³ Il y a lieu de ne pas évaluer le financement uniquement en termes absolus, mais aussi de façon proportionnelle. Par exemple, les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) fonctionnent avec un budget relativement modeste, l'UE étant le principal contributeur volontaire aux projets.

⁴⁴ Document de réflexion de la Commission sur la maîtrise de la mondialisation, COM(2017) 240 du 10 mai 2017.

les peuples, et elle promouvra des programmes mondiaux tels que le programme à l'horizon 2030 des Nations unies et ses objectifs de développement durable et l'accord de Paris.

- *L'UE mettra en avant ses propres priorités stratégiques* – en particulier dans des domaines tels que les droits de l'homme, les valeurs démocratiques et l'état de droit, le développement durable et la sécurité humaine, le climat et la protection de l'environnement, ainsi que les technologies numériques – et tirera pleinement parti de son poids politique, diplomatique et économique pour défendre ses intérêts et promouvoir ses valeurs.
- *L'UE favorisera la réforme, l'efficacité et l'efficience du système multilatéral et un multilatéralisme véritablement inclusif* dans le cadre duquel les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé, le monde universitaire et d'autres parties prenantes travaillent de concert.
- *L'UE renforcera son leadership* et fera un meilleur usage de sa capacité à jouer un rôle d'organisateur, de médiateur impartial et de trait d'union, approfondira **les partenariats et les alliances** avec les pays tiers ainsi qu'avec les organisations multilatérales et régionales, et consolidera les coalitions autour des priorités essentielles.
- *L'UE sera le meilleur allié des partenaires multilatéraux*, mais elle exigera un centrage propice à une transformation et à des relations véritablement stratégiques.
- *L'UE assurera une plus grande cohérence* entre sa diplomatie multilatérale et sa diplomatie bilatérale, et affichera une **position unanime et cohérente** dans les enceintes internationales. *L'UE doit être «unie dans l'action» pour être «unie dans la réussite».*

La Commission et le haut représentant invitent le Parlement européen et le Conseil à approuver l'approche exposée dans la présente communication conjointe et à œuvrer de concert à la mise en œuvre et à l'examen des actions qui y sont prévues.