

Rapport élaboré par la task-force « EEAS 2.0 »

# Passer du doute à l'assurance

Le Service européen pour l'action extérieure en tant  
que soutien indispensable d'une UE géopolitique

**EUROPA**

## EUROPA

### **La social-démocratie : une nécessité en Europe !**

Pourquoi voulons-nous vraiment l'Europe ? Pouvons-nous présenter aux citoyens les avantages d'une politique sociale commune et d'une social-démocratie forte en Europe ? Telles sont les questions que se pose la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sur le thème « Une politique pour l'Europe ». Nous voulons montrer que l'intégration européenne peut et même DOIT être bâtie de manière démocratique, économique et sociale, et fiable en matière de politique étrangère.

Les thèmes essentiels sont les suivants :

- La démocratie en Europe
- La politique économique et sociale en Europe
- La politique étrangère et la politique de sécurité en Europe

La Friedrich-Ebert-Stiftung compte aborder encore et encore ces thèmes à l'occasion de diverses publications et manifestations : Nous prenons comme point de départ les préoccupations des citoyens, puis nous identifions les positions des décideurs et rendons transparentes les approches politiques alternatives. Nous débattons avec vous d'une « politique pour l'Europe » !

Rapport élaboré par la task-force « EEAS 2.0 »

# Passer du doute à l'assurance

Le Service européen pour l'action extérieure en tant que soutien indispensable d'une UE géopolitique

	<b>RESUME</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>(RE)EVALUER LA MISSION DU SEAE</b>	<b>6</b>
	2.1 La raison d'être du SEAE .....	6
	2.2 Retour aux fondamentaux .....	6
<b>3</b>	<b>ENSEIGNEMENTS TIRES</b>	<b>10</b>
	3.1 Renforcer la confiance et la coopération .....	10
	3.2 Réévaluer les ressources du SEAE .....	15
	3.3 Améliorer l'exécution des tâches du SEAE.....	17
<b>4</b>	<b>RECOMMANDATIONS : DONNER AU SEAE LES MOYENS DE SES AMBITIONS</b>	<b>20</b>
	Liste des abréviations .....	23
	Composition de la task-force .....	24
	Principes et lignes directrices de la task-force .....	25

## RESUME

À l'heure où l'Union européenne doit agir en tant que force de cohésion pour ne pas être supplantée par les grandes puissances, les pays et institutions de l'UE peinent toujours à dépasser leurs différences et à se concentrer sur leur intérêt commun. Malgré d'importantes réalisations depuis sa mise en place, une décennie de crises et deux hauts représentants/vice-présidents (HR/VP) à sa tête, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) souffre encore d'un manque d'adhésion de la part des États membres et des institutions de l'Union.

Le dixième anniversaire du SEAE représente l'opportunité de dresser l'inventaire de sa contribution à la constitution d'une politique étrangère de l'UE plus active, cohérente et visible. Le moment se prête particulièrement bien à un tel débat vu la contestation géopolitique à laquelle l'UE est confrontée sur la scène internationale. Il s'agit d'un défi que la Commission s'est d'ores et déjà attelée à relever, de même que les États membres (dans le cadre, par exemple, de la formulation de la politique de défense européenne, fondée sur une nouvelle « boussole stratégique »).

Se fondant sur la coopération entre le SIEPS et le CEPS ayant débouché sur la publication d'un [commentaire juridique](#) (bien reçu et largement diffusé) de la décision 2010/427/UE du Conseil et d'une série de [recommandations](#) en vue de sa modification, nos instituts se sont joints au Friedrich Ebert Stiftung (FES) pour analyser comment le rôle et le fonctionnement du SEAE pourraient mieux servir les intérêts communs de l'Union européenne et lui permettre d'atteindre ses objectifs en matière d'action extérieure.

Avec à sa tête l'ancien Secrétaire général exécutif du SEAE Pierre Vimont, un groupe de haut niveau constitué d'(anciens) diplomates, de fonctionnaires des institutions de l'UE et d'États membres, de représentants d'ONG, d'universitaires et de membres de groupes de réflexion, a mené une étude indépendante de la première décennie d'activité du SEAE. Tenant compte des défaillances de conception du Service, et tirant des leçons de l'expérience acquise lors de la décennie écoulée, le présent rapport formule des recommandations dans le but d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité du SEAE et d'élargir son influence, afin, à terme, d'accroître son importance pour l'élaboration de la future action extérieure de l'UE.

La première tâche qui semble s'imposer au HR/VP est de préciser l'ambition du Service : à savoir de créer un style de diplo-

matie à l'européenne bien distinct, articulé autour de trois activités principales : la coordination, l'initiative politique et la représentation. Un tel style de diplomatie requiert que le SEAE pose les jalons d'une vision stratégique propre qui imprègne toutes les politiques de l'Union et qui permette à cette dernière de peser davantage sur les événements mondiaux.

La nature jusqu'ici indéterminée de la mission politique du SEAE peut jouer à son avantage en lui permettant de s'adapter et de répondre plus facilement aux nouvelles attentes. En effet, l'évolution rapide des besoins exige de trouver des réponses innovantes que le Service doit pouvoir proposer, compte tenu de ses caractéristiques spécifiques. Là se trouve sa valeur ajoutée. Le Service doit mieux tirer profit de ses principaux atouts, qui sont, pour n'en citer que quelques-uns, son approche intégrée de l'action extérieure de l'Union, son expertise diplomatique diversifiée, un formidable réseau mondial de délégations et une capacité unique d'analyse de renseignements. Combiner ces atouts avec la légitimité politique qu'il peut tirer du Conseil (européen) et du Parlement européen serait un bon point de départ. Cela nécessite davantage d'initiative de la part du HR/VP et du SEAE, davantage de confiance et une meilleure coopération de la part de ses principaux interlocuteurs, en particulier la Commission et les États membres, ainsi qu'une utilisation plus efficace des ressources dont le SEAE – et l'UE – dispose. Son caractère hybride et sa dépendance structurelle vis-à-vis d'autres acteurs, s'ils constituent des handicaps pour forger sa propre identité et constituer un esprit de corps, offrent, de fait, des possibilités d'exercer un leadership intellectuel et de renforcer la cohérence de l'ensemble du système de politique étrangère de l'UE. Cela devrait, à son tour, renforcer la capacité du Service d'aider le HR/VP à incarner une vision globale de l'Europe vis-à-vis du monde.

Le rapport propose une réévaluation de la mission réelle et potentielle du SEAE, en tenant compte de l'écosystème dynamique dans lequel il évolue. En condensant les principaux enseignements tirés de la première décennie d'activité du Service, le rapport formule 30 recommandations (les recommandations prioritaires présentées ci-après) en vue de remédier à certaines des insuffisances constatées et d'aider ainsi le SEAE à mieux remplir sa mission et à mettre à jour son mode de fonctionnement : plus d'*agilité* pour analyser, proposer et agir, plus de *souplesse* pour tenir compte d'un environnement international en rapide évolution, et plus de *détermination* pour faire de l'Union un leader.

## Principales recommandations

### 1. Avec le soutien du SEAE, le HR/VP devrait :

- impulser des politiques couvrant tout le champ de l'action extérieure de l'UE, avec le soutien et la coopération des services de la Commission ;
- utiliser plus activement son pouvoir d'initiative et conduire le processus décisionnel au sein du Conseil ;
- encourager le Conseil européen à inviter le HR/VP à soumettre des propositions, débouchant éventuellement sur des décisions du Conseil européen ;
- s'assurer le soutien des États membres pour le suivi des conclusions et des décisions du Conseil des affaires étrangères et du Conseil européen.

### 2. La suppléance du HR/VP devrait être plus activement envisagée, en confiant certaines responsabilités à des hauts fonctionnaires du SEAE et de la Commission, et/ou à des ministres des Affaires étrangères des États membres. Les principaux groupes d'États membres auxquels participe le HR/VP devraient envisager des approches flexibles de la représentation de l'UE. Il ne devrait être fait appel aux Représentants Spéciaux (RSUE) qu'avec parcimonie, et uniquement lorsque ceux-ci apportent une valeur ajoutée avérée par rapport aux services du SEAE.

### 3. Le SEAE devrait :

- élaborer sa propre gamme de documents informels afin de stimuler les discussions, susceptibles de déboucher sur des communications conjointes (HR -Commission);
- fournir davantage de contributions intellectuelles et de soutien technique au président du Conseil européen ;
- mieux réunir l'expertise offerte par les différentes catégories de personnel du Service (agents des institutions de l'UE, diplomates nationaux détachés, END) afin de mieux replacer dans leur contexte les points de vue des différentes parties prenantes au moment d'élaborer ses propres initiatives, fa-

vorisant ainsi l'appropriation, par ces parties prenantes, de la politique étrangère de l'UE en général et du SEAE en particulier ;

- accroître de manière intelligente la mobilité entre le service et les ministères nationaux des affaires étrangères ; le temps passé par les diplomates nationaux au SEAE devrait être mieux valorisé par leur service d'origine ;
- avec les institutions de l'UE et les États membres, s'assurer de disposer de moyens compatibles de protéger les informations classifiées, les communications, les consultations stratégiques et les décisions, afin d'encourager le partage d'informations dans l'ensemble du système de l'action extérieure de l'UE ;
- renforcer son rôle de définition des orientations et intensifier le partage d'informations dans l'ensemble du Service ;
- veiller à ce que les ambassadeurs de l'UE soient impliqués dans toutes les correspondances et réunions entre fonctionnaires de l'UE et autorités des États d'accueil, et à ce qu'ils jouent un rôle plus important dans l'élaboration des politiques au niveau du siège ;
- développer davantage le programme de l'académie diplomatique européenne, pour ses nouvelles recrues et son personnel en poste.

### 4. Le SEAE et la Commission devraient :

- renforcer l'approche intégrée entre la politique étrangère à proprement parler et l'ensemble des autres politiques de l'Union ayant une dimension extérieure, notamment grâce aux travaux d'un groupe de coordination externe (EXCO) renforcé;
- éviter les doublons d'expertise, encourager la mobilité inter-services et accroître la flexibilité au niveau de l'affectation des tâches, en particulier au sein des délégations de l'UE ;
- collaborer plus étroitement dans le cadre de la (ré)affectation du financement extérieur.

« Avec le soutien des États membres au sein du Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen, le SEAE est devenu un service de politique étrangère moderne et opérationnel, équipé pour promouvoir les intérêts et valeurs de l'UE dans le cadre de nos relations avec le reste du monde ».

HV/VP Catherine Ashton, *EEAS Review*, juillet 2013

# 1

## INTRODUCTION

Le traité de Lisbonne traduit la détermination des États membres à renforcer le rôle joué par l'Union européenne sur la scène internationale, notamment en améliorant la cohérence de son action extérieure. Non seulement le traité a énoncé les ambitions mondiales devant être poursuivies collectivement par les États membres, mais ces derniers ont également accepté de créer un organisme diplomatique conjoint à cet effet, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), avec à sa tête un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce haut représentant a été investi de pouvoirs élargis et agit parallèlement en tant que vice-président de la Commission européenne (HR/VP). L'une des préoccupations des *constituants* était de surmonter certaines conséquences négatives de la spécificité institutionnelle de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans l'action extérieure de l'UE telle que mise en œuvre depuis le traité de Maastricht.

Le SEAE a été officiellement lancé un an après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à la suite de l'adoption, en juillet 2010, de la décision du Conseil fixant son organisation et son fonctionnement<sup>1</sup>. Les négociations ayant abouti à ce compromis furent âpres, la création du Service éveillant à la fois l'intérêt et l'antipathie d'acteurs établis de la politique étrangère de l'UE, dont (certains) États membres eux-mêmes. Les ambitions initiales se sont heurtées à des circonstances défavorables, et plusieurs failles de conception se sont ainsi retrouvées codifiées dans la décision de 2010, avec des effets durables sur la capacité du SEAE à s'imposer et à répondre aux attentes.

Malgré des réformes internes et certaines adaptations, le scepticisme sur la réelle valeur ajoutée du SEAE a gagné du terrain, tandis que l'intérêt pour son fonctionnement s'affaiblissait quelque peu, en particulier parmi les grands États membres. Entre-temps, le contexte international dans lequel le Service opère a profondément changé, une transformation accélérée par la pandémie de COVID-19.

Du reste, la nature de la politique étrangère a évolué, de même que le rôle de ses acteurs traditionnels, essentiellement les ministres des Affaires étrangères. Le rôle central joué par ces derniers dans la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère a été remis en cause, notamment par la prolifération d'autres acteurs, tant sur le plan national qu'international, réclamant des manières innovantes d'agir au niveau mondial. Dans le même sens, les aspirations (géo)politiques de la Commission européenne, l'importance grandissante du Conseil européen dans la détermination de l'action extérieure de l'UE (éclipsant ainsi l'importance du Conseil des affaires étrangères) et les initiatives diplomatiques ponctuelles prises par certains États membres sans l'implication du HR/VP, ont entravé la détermination d'un rôle spécifique pour le SEAE, qui était censé être le principal acteur de la diplomatie de l'UE.

Si l'engagement des États membres vis-à-vis d'une politique étrangère commune laisse à désirer, et si la tentation d'une renationalisation de l'action extérieure se fait plus forte, la pandémie les a toutefois contraints à rechercher davantage d'efficacité dans leurs efforts en vue d'atteindre des objectifs et de défendre des intérêts communs. Les voix appelant l'UE à jouer un rôle plus actif sur la scène mondiale se font aujourd'hui plus fortes, tant au niveau interne qu'au niveau externe.

Des propositions ont été formulées en vue de modifier la manière dont l'UE mène sa politique extérieure, en commençant par concrétiser pleinement les possibilités offertes par le traité de Lisbonne, tant dans le domaine de la PESC (y compris en ayant plus souvent recours au mécanisme d'abstention constructive et au vote à la majorité qualifiée)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Décision 2010/427/UE du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JOL 201 du 3.8.2010, p. 201).

<sup>2</sup> Voir, parmi ces propositions, le document informel de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de l'Espagne et de la Suède sur le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE en amont du déjeuner informel organisé lors du Conseil des affaires étrangères du 9 décembre 2019 ; la déclaration de Meseberg de l'Allemagne et de la France « Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité » ; et la communication de la Commission au Conseil européen, au Parle-

qu'ailleurs. En outre, le débat relatif à l'autonomie stratégique de l'Europe, initialement limité, s'est généralisé dans les discours de l'UE, celle-ci appelant à intensifier l'action commune non seulement sur les questions de sécurité et de défense traditionnelles, mais aussi dans des domaines d'action aussi divers que « le numérique, l'espace, les océans/le secteur maritime, l'énergie, la connectivité, les instruments économiques et de coopération, les biotechnologies »<sup>3</sup>, et même en ce qui concerne le rôle international de l'euro.

Le présent rapport n'a pas pour but d'examiner ces propositions. Nous nous concentrerons plutôt sur le SEAE et sa première décennie d'existence, ce qui, il faut l'admettre, est court pour permettre à une organisation de trouver sa place dans le monde de la diplomatie. En tenant compte des défaillances de conception du Service et des lacunes qui ont été constatées au fil du temps, mais aussi de ses succès, nous formulerons des recommandations dans le but d'améliorer l'influence, le fonctionnement et l'efficacité du SEAE et, à terme, d'accroître encore son importance pour la future action extérieure de l'UE. Le dixième anniversaire du Service représente, de fait, une opportunité unique d'actualiser son mode de fonctionnement dans l'intérêt de l'Union et de ses États membres, mais aussi du SEAE lui-même : plus d'agilité pour analyser, proposer et agir, plus de *souplesse* pour tenir compte d'un environnement international en rapide évolution, et plus de *détermination* pour faire de l'Union un acteur de premier plan.

Comme l'a souligné le HR/VP Josep Borrell, « ce n'est pas le moment de penser ou d'agir en se fixant des limites. C'est le moment d'investir dans une Europe ambitieuse »<sup>4</sup>. Son appel à l'adoption d'une approche englobant « l'ensemble de l'Europe » afin de gérer les vulnérabilités et les dépendances, en renforçant la « discipline collective » et en promouvant une « véritable culture stratégique commune » nécessite un investissement majeur, sur le plan politique mais aussi sur le plan financier. Dans cet esprit, le SEAE pourrait (et devrait) définir et incarner une « diplomatie 2.0 »<sup>5</sup> pour l'Union ; une diplomatie à l'européenne, unique au monde, apportant une vision (géo)politique commune de l'utilisation intégrée des ressources de l'UE et/ou des États membres dans tous les domaines stratégiques.

Le rapport est structuré comme suit: la deuxième section propose une réévaluation de la mission du SEAE, en tenant compte de l'écosystème en pleine transformation dans lequel il évolue. À la troisième section, nous présenterons les

enseignements majeurs tirés de la première décennie d'existence du SEAE, en abordant à la fois ses succès et les obstacles auxquels il est confronté, en concentrant notre attention sur la coopération qu'il obtient des autres acteurs de la politique étrangère de l'UE et les ressources dont il dispose pour fonctionner. La quatrième et dernière section détaillera, de manière plus prescriptive, une série de recommandations visant à remédier aux lacunes constatées, afin d'aider le SEAE à mieux remplir sa mission revalorisée. Dans le contexte de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, une réflexion plus approfondie pourrait aussi être menée sur la formulation de propositions plus ambitieuses afin de surmonter la bipolarité persistante de l'action extérieure de l'UE.

---

ment européen et au Conseil, « 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.

<sup>3</sup> « Document de réflexion » présenté au CAE au sujet de l'autonomie stratégique, comme rapporté dans Politico le 2 décembre 2020.

<sup>4</sup> Discours du HR/VP Josep Borrell lors de la Conférence des ambassadeurs allemands le 25 mai 2020. Ses remarques ont été reprises pratiquement mot pour mot par Heiko Maas à la veille de la présidence allemande du Conseil de l'UE.

<sup>5</sup> Conférence des ambassadeurs de l'UE, 13 novembre 2020 : [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89137/eu-ambassadors-conference-2020\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89137/eu-ambassadors-conference-2020_en)

## 2

# (RE)EVALUER LA MISSION DU SEAE

Dans la présente section, nous rappellerons la raison d'être de la création du SEAE (2.1) et, sur cette base, nous évaluerons les fonctions essentielles qu'il devrait remplir (2.2).

### 2.1 LA RAISON D'ÊTRE DU SEAE

La mission du SEAE, son rôle précis dans le processus d'intégration général et sa position dans le système de politique étrangère de l'UE en particulier n'ont jamais été clairement définis. Sa finalité ne peut qu'être déduite indirectement du mandat complexe attribué au HR/VP qu'il est censé assister. Le traité de Lisbonne, qui avait prévu la création du Service, n'y fait référence qu'une seule fois, dans une disposition de nature organisationnelle et procédurale. De même, la décision adoptée ultérieurement par le Conseil en 2010 a été rédigée sous la forme d'une charte administrative, et non d'un énoncé de mission pour le SEAE. Comme prévu par le traité, cette décision décrit en détail l'« organisation et le fonctionnement » du Service (c'est-à-dire sa composition, ses tâches et son budget) mais ne va pas jusqu'à définir son *mandat politique*. Vu que ce n'était pas le but de cette décision du Conseil, on aurait pu s'attendre à ce qu'elle soit complétée par un énoncé de mission. En effet, bien que le traité l'habilite à agir en ce sens, le Conseil européen n'a fourni aucune orientation stratégique claire pour aider le SEAE à déterminer son mandat : ni la stratégie globale de l'Union de 2016 ni les rapports de mise en œuvre qui ont suivi n'ont abordé la question du rôle joué par le SEAE dans la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE.

Depuis la création du Service, différentes possibilités ont été évoquées en fonction des différents intérêts (personnels) et considérations d'ordre institutionnel, sans toutefois que les parties prenantes ne manifestent une réelle volonté d'opérer un choix définitif. Le SEAE devrait-il agir comme une sorte de ministère européen des Affaires étrangères, avec une pleine autonomie fonctionnelle et politique, répondant ainsi à l'objectif d'une unité de l'action extérieure de l'UE ? Ou ne devrait-il être qu'un simple Secrétariat général chargé de coordonner les actions extérieures des différents acteurs du système de l'UE, tout en s'efforçant de maintenir la cohérence globale de ce système ? Devrait-il se limiter à être la voix de la politique étrangère de l'Union, en se consacrant uniquement à exprimer les éventuelles positions communes convenues par les acteurs de l'UE ? Ou pour-

rait-il revendiquer un rôle semblable à celui d'une unité de planification des politiques, chargée de concevoir une diplomatie plus innovante pour l'ensemble de l'Union ?

Faute de décision, le service diplomatique européen a fini par intégrer les complexités procédurales de l'UE que sa création était censée éliminer en partie. Le SEAE a, de manière hésitante, joué l'un ou l'autre de ces différents rôles en fonction de l'évolution des circonstances, et lorsque les autres acteurs le lui ont permis. Cette errance institutionnelle n'a pas manqué de créer des tensions entre les différents protagonistes de l'action extérieure de l'Union. En l'absence de clarté sur la mission du SEAE, la méfiance s'est installée. Elle a laissé l'organe diplomatique sans identité institutionnelle ou professionnelle claire et affirmée, et a nui à son esprit de corps, tout en laissant le monde extérieur perplexe.

Après dix ans d'existence, la question de la raison d'être du Service devrait donc être abordée, en tenant compte à la fois des ambitions à l'origine de sa création et de l'évolution de la mission de l'UE sur la scène mondiale. Que devrait faire le SEAE au cours des dix prochaines années (ou plus), compte tenu de ses spécificités et de ses atouts ? Comment adapter le Service aux nouvelles ambitions de l'UE (et de ses États membres) sur la scène internationale ?

### 2.2 RETOUR AUX FONDAMENTAUX

Le SEAE a été créé en raison de la nécessité, communément admise, de mettre en cohérence les diverses politiques extérieures de l'UE et de combiner les différents services en charge de leur développement. La création d'un organe unique afin de rassembler différents cadres stratégiques et institutionnels était censée aider l'Union à mettre en œuvre un programme d'action extérieure plus unifié et accroître ainsi son influence mondiale. En assistant le HR/VP dans son rôle de président permanent du Conseil des affaires étrangères, remplaçant la présidence tournante, le SEAE a également été conçu afin de favoriser la continuité de la politique étrangère de l'UE.

Selon le traité sur l'Union européenne et la décision de 2010 du Conseil, le SEAE est effectivement censé jouer un rôle de soutien, sans toutefois être servile, dans l'élaboration de la politique étrangère. Son nom ne laisse guère de doute à ce

sujet : il a été créé en tant que « Service » dont le but est d'aider les institutions existantes de l'UE et de coopérer avec les services diplomatiques des États membres. S'il a été créé en tant qu'« organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome », il n'est pas destiné à opérer en tant qu'« institution » à part entière sur un pied d'égalité avec la Commission et le Conseil, et encore moins en concurrence avec ceux-ci. Il travaille avec et pour ces institutions.

*Le SEAE est appelé « Service » pour une raison. C'est un privilège que de servir l'UE et ses citoyens et de contribuer à construire un monde meilleur. De travailler pour l'Europe, dans le monde entier.<sup>6</sup>*

Le Service assiste avant tout le HR/VP, qui sert lui-même plusieurs maîtres, aux identités institutionnelles et politiques distinctes. Par les différentes fonctions qu'il ou elle exerce au sein de la Commission, du Conseil et du Conseil européen<sup>7</sup>, et avec l'aide du SEAE, le HR/VP est censé jouer un rôle crucial dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union, la représentation de l'UE sur le plan international, la conduite du dialogue politique avec les tiers, l'expression de la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

En assistant le HR/VP, interinstitutionnel et multitâches, et de par ses trois niveaux de personnel (anciens fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat général du Conseil et diplomates des États membres), le SEAE est structurellement connecté aux grands acteurs de la politique étrangère de l'UE, qu'il assiste dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures. Le Service sert de trait d'union entre ces acteurs, y compris les États membres, et entre les différents cadres décisionnels, qui vont de la PESC à d'autres domaines d'action de l'UE revêtant une dimension internationale. Son caractère hybride et son rôle spécifique de pont entre les éléments du réseau de la politique étrangère de l'UE lui permettent de fournir trois services interconnectés : la coordination (en tant que *facteur de cohérence*), la conception de politiques (en tant qu'*usine à idées*) et la représentation (en tant que *visage de l'Union à l'étranger*).

## COORDINATION : LE SEAE EN TANT QUE FACTEUR DE COHÉRENCE

L'une des grandes missions du HR/VP, assisté du SEAE, est de coordonner les multiples acteurs, intérêts et cadres procéduraux qui caractérisent l'action extérieure de l'UE. Le but de cette coordination est de favoriser la cohérence de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques (c'est-à-dire l'absence de contradictions et la recherche de synergies), la continuité et, ainsi, l'efficacité de la politique étrangère de l'UE. Le renforcement de la cohérence constitue

une obligation de moyens, qui peut être satisfaite de différentes manières, allant de la coordination (par exemple en assignant au SEAE un simple rôle de secrétariat) jusqu'à l'intégration (par exemple en lui attribuant un rôle de leadership).

En premier lieu, le HR/VP mène la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et la met en œuvre tel qu'ordonné par le Conseil et le Conseil européen. Sa participation au Conseil européen et son rôle de « primus inter pares » parmi les ministres des Affaires étrangères lui permettent de faire le lien entre les différentes instances du Conseil (y compris le COPS et le Coreper) et les plus hauts échelons politiques de l'UE.

Lorsqu'il aide le HR/VP à mener sa mission de renforcement de la cohérence, le SEAE exerce un mandat plus large que celui d'un ministère des Affaires étrangères. Avec l'appui du SEAE, le HR/VP met également en œuvre la politique de sécurité et de défense commune de l'Union. Le nouvel embryon de quartier général militaire (MPCC) hébergé par le Service supervise ainsi le déploiement des missions et des opérations ordonnées par le Conseil. En outre, sous l'autorité du Secrétaire général adjoint pour la PSDC et la réaction aux crises, le SEAE surveille et oriente les progrès réalisés par les États membres dans le développement de leurs capacités militaires (en coopération avec l'Agence européenne de défense) et contrôle les exportations d'armes en vue d'assurer le désarmement et la non-prolifération au niveau international.

En second lieu, le SEAE aide également le HR/VP dans d'autres domaines de l'action extérieure de l'UE tels que la coopération au développement, le commerce, l'environnement, l'énergie et le transport. Cette aide porte sur la coordination des actions extérieures lancées dans d'autres instances (notamment au sein de la Commission, s'agissant des domaines susmentionnés, et des administrations nationales, en particulier, s'agissant de la politique étrangère, de sécurité et de défense). Le SEAE intègre ces actions d'une manière conforme aux cadres politiques et stratégiques généraux et aux objectifs mondiaux de l'UE.

Le HR/VP coordonne donc à la fois les dimensions extérieures des politiques/instruments/budgets de l'UE au sein de la Commission (voir l'EXCO), les initiatives de cette dernière et la PESC/PSDC de l'UE, qu'il aide également à développer, et les positions des États membres, tant dans le cadre du système du Conseil (en présidant le Conseil des affaires étrangères et les groupes de travail) que sur le terrain par l'intermédiaire des délégations de l'UE.

Compte tenu de la fonction d'assistance du SEAE, et des ressources limitées dont il dispose, sa mission de renforcement de la cohérence suppose la coopération active et la bonne volonté des autres branches du système de politique étrangère de l'UE, que ce soit la Commission, le Conseil (européen) et leurs présidents respectifs ou les États membres. Le HR/VP a la responsabilité essentielle de clarifier les bénéfices attendus pour tous les acteurs de cette coordination. Le rôle d'assistance du SEAE dépend

<sup>6</sup> HR/VP Borrell, « The EEAS at 10 – For Europe, worldwide », blog, 2 décembre 2020.

<sup>7</sup> Parmi ses autres fonctions, le HR/VP préside également l'Agence européenne de défense.

également de sa crédibilité. La confidentialité des négociations, des communications et des documents est essentielle à toute véritable diplomatie européenne.

Parallèlement, le rôle de coordination du HR/VP au sein de la Commission européenne dépend de la manière dont cette responsabilité est définie par le président de la Commission, qui détermine à son tour le mandat réel du SEAE. De même, la consolidation des positions adoptées par les États membres au sein du Conseil et dans les groupes de travail de ce dernier dépend de leur volonté et de leur intérêt à se laisser coordonner. Elle dépend, de manière plus générale, de l'engagement des États membres à agir par l'entremise de l'Union sur les questions de politique étrangère, en particulier dans la mesure où le HR et le SEAE n'ont pas les outils (juridiques) dont la Commission dispose pour garantir la mise en œuvre et le respect des décisions dans d'autres domaines des relations extérieures de l'UE.

## CONCEPTION DE POLITIQUES : LE SEAE EN TANT QU'USINE À IDÉES

Sur le fond, le Service européen pour l'action extérieure joue un rôle d'initiateur politique au soutien du HR/VP. Le Service, qui a hérité des services du Conseil traitant de la PESC et de la PSDC, couvre des sujets qui relèvent traditionnellement de la compétence des ministères des Affaires étrangères et des ministères de la Défense.

Le Service aide ainsi le haut représentant à promouvoir et à défendre les positions, valeurs, intérêts et stratégies de l'UE, tant sur le plan intérieur (en coordonnant les actions des 27 États membres, notamment au sein du Conseil) que sur le plan extérieur, en assurant une utilisation efficace des instruments financiers et politiques communs/de l'UE, par exemple au moyen de démarches, de déclarations, de visites, de négociations internationales et d'actions de soutien des citoyens de l'UE par le biais des DUE (délégations de l'UE). Ces échanges ne sont probablement jamais aussi essentiels que dans le domaine de la médiation de paix. Le Service prépare également la politique de l'UE en matière de sanctions et, à cette fin, apporte un soutien aux opérateurs économiques et aux administrations des gouvernements des États membres et des pays tiers en leur fournissant des orientations sur les notifications et sur les questions en matière de rapports.

Comme nous l'avons déjà vu, le Service assiste également le HR, dans le cadre de son rôle de VP, en ce qui concerne toutes les politiques extérieures initiées par la Commission (par exemple celles relatives au commerce, au climat ou au numérique). Au-delà de son rôle de coordination, le SEAE exploite et *intègre* différentes considérations et intérêts politiques dans un contexte stratégique et politique plus large, encadré par les objectifs et principes de l'UE. Ces considérations peuvent être élaborées par le Conseil européen et alimentées par ses propres capacités de renseignement et d'analyse, tant au niveau interne (voir les directions générales géographiques et thématiques soutenues par l'INTCEN et l'INT agissant en tant que capacité unique

d'analyse de renseignements/SIAC) que par le biais des délégations de l'UE sur le terrain. Le rôle du SEAE est donc d'établir la dimension (géo)politique des politiques de l'UE. La division de planification de politique stratégique est la cellule de réflexion interne du Service, qui a pour mission d'effectuer des analyses prospectives innovantes afin de préparer l'UE à une action stratégique à long terme. Pris dans son ensemble, le SEAE est censé développer une approche européenne distincte, complétant et apportant une valeur ajoutée aux positions individuelles des États membres, qui servira de base aux initiatives proposées par le haut représentant.

Pour accomplir cette mission, le SEAE a également besoin d'obtenir l'accès à des renseignements spécifiques et complémentaires détenus par d'autres acteurs, et, dès lors, de s'assurer le soutien et la coopération de ces acteurs. Au lieu de tenter de les reproduire, le SEAE est en mesure d'exploiter toutes les ressources dont dispose le système de l'action extérieure de l'UE, tant dans le cadre institutionnel (par exemple, grâce à ses liens intrinsèques avec la Commission et le Conseil) qu'au niveau des États membres (au sein des formations du Conseil, des groupes de travail et des agences telles que le CSUE, par exemple). L'expertise unique de la Commission constitue à cet égard une référence évidente.

Une autre ressource capitale dont dispose le SEAE est l'extraordinaire réserve d'expertise offerte par les diplomates nationaux détachés. En plus des informations glanées lors des discussions du COPS, ces diplomates fournissent au Service des informations sur l'état d'esprit de chaque État membre en matière de politique étrangère. Ils sont en mesure d'expliquer les tendances sous-jacentes et les héritages historiques, et peuvent ainsi aider le SEAE à concevoir des initiatives stratégiques tenant compte des différentes préoccupations et perspectives nationales. Il s'agit là d'une ressource que le SEAE doit exploiter, également afin de renforcer, à terme, l'adhésion des États membres. Dans le même ordre d'idées, les experts nationaux détachés (END) représentent une source d'informations supplémentaire à exploiter de manière ponctuelle. Pour l'INTCEN (centre d'analyse du renseignement de l'UE) et l'INT (direction « Renseignement » du SEAE), les analystes et experts détachés des services de renseignement et de sécurité des États membres consolident la capacité de base de ces directions spécifiques du SEAE, qui fournissent aux décideurs de l'UE des rapports de connaissance de la situation civile et militaire fondés sur le renseignement.

En résumé, grâce à l'expertise qu'il peut rassembler tant au sein qu'au-delà de la famille de l'UE, le SEAE est en mesure de servir d'usine à idées, en exerçant un leadership intellectuel sur l'analyse des problématiques mondiales, et en créant des moyens innovants de conduire la diplomatie européenne afin de positionner plus stratégiquement l'UE. Le SEAE peut servir de point de référence à tous les acteurs véritablement intéressés par l'utilisation de l'analyse résolument européenne que le Service est capable et responsable d'élaborer et de fournir. Il peut également organiser les contributions intellectuelles afin d'encourager une utili-

sation plus audacieuse du droit d'initiative du haut représentant.

## REPRÉSENTATION : LE SEAE EN TANT QUE VISAGE DE L'UNION SUR LE TERRAIN

Le traité de Lisbonne a transformé les délégations de la Commission dans le monde entier en délégations de l'UE (DUE). Ce réseau de plus de 140 délégations et bureaux de l'UE, qui appartiennent administrativement au SEAE, représentent l'UE dans son ensemble vis-à-vis du reste du monde : dans les pays tiers, lors des conférences internationales et au sein des organisations internationales. Ces délégations (ainsi que les représentants spéciaux de l'UE, ou « RSUE ») agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres afin de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des positions communes et des actions extérieures de l'Union, favorisant ainsi un sentiment de communauté diplomatique européenne commune à laquelle appartiennent tous les diplomates européens (UE et États membres) déployés sur le terrain.

Cette approche inédite de la représentation de l'UE adoptée par le SEAE, fondée sur une vision globale de l'Europe (UE + États membres), découle de la nature hybride du poste de HR/VP, dont le titulaire est, comme déjà indiqué, habilité à représenter l'UE pour toute la gamme des compétences de l'Union : en tant que HR pour les questions ayant trait à la PESC et en tant que VP de la Commission dans les domaines où la Commission possède des prérogatives de représentation. Ainsi, les délégations peuvent être le visage (les yeux, les oreilles et la voix) de l'Union tout entière à l'étranger.

Le réseau des DUE constitue un formidable atout pour le système de politique étrangère de l'UE, et un élément essentiel de la valeur ajoutée et de la légitimité du SEAE. Il contribue de manière concrète et visible à toutes les fonctions clés du SEAE. La vaste couverture géographique du réseau des DUE permet à l'Union de jouir d'une visibilité mondiale, d'autant plus que, comme le siège du SEAE et le HR/VP qu'elles servent, les délégations couvrent elles aussi tout l'éventail des activités de l'UE. Elles incarnent et concrétisent donc l'approche intégrée que le SEAE est censé structurer et promouvoir, favorisant ainsi le sentiment d'une position unifiée de l'UE sur la scène mondiale. Cette présence sur le terrain est particulièrement précieuse pour les États membres qui ne disposent pas de la même couverture diplomatique. Non seulement elle leur permet de bénéficier d'une plus large représentation, quoiqu'indirecte, mais elle constitue également une source d'informations sur les pays tiers à laquelle ils n'auraient pas directement accès autrement. Les DUE contribuent dès lors au développement de la fonction de plateforme d'information et de connaissance de la situation du SEAE. Elles fournissent également un soutien au SEAE pour ses missions de coordination et de mise en œuvre sur le terrain, en particulier au sein des instances internationales, et contribuent à la protection et au soutien des citoyens de l'UE à l'étranger. La fonction de représentation du SEAE sur le terrain est,

également à ce niveau, fortement dépendante de la bonne volonté des autres acteurs clés que le Service sert, qu'il s'agisse des États membres ou des institutions de l'UE, en particulier de la Commission, de laquelle le réseau a été hérité et dont le personnel demeure un élément essentiel des DUE. Le SEAE est censé représenter l'Union dans le monde et être le premier point de contact des interlocuteurs domestiques comme des autres représentants internationaux sur le terrain. L'exercice efficace de leurs missions par les délégations de l'UE dépend de la confiance et des ressources des acteurs de la politique étrangère de l'Union.

## EN RÉSUMÉ

Comme l'a observé la HR/VP Federica Mogherini :

*« [t]ous ces objectifs ne peuvent être atteints que par une Europe réellement unie et résolue. Conjuguer l'ensemble de nos cultures pour réaliser nos objectifs communs et servir nos intérêts communs est un défi de tous les instants, mais c'est aussi notre plus grande force : la diversité est ce qui nous rend forts » (avant-propos, stratégie globale de l'Union européenne, 2016).*

La mission essentielle du SEAE est d'apporter une valeur ajoutée en exploitant ses principaux atouts, en particulier son approche intégrée, l'implication de diplomates nationaux, un formidable réseau mondial de délégations et une capacité unique d'analyse de renseignements. L'évolution rapide des besoins en matière de politique étrangère exige de trouver des méthodes diplomatiques innovantes, ce que le SEAE peut accomplir, grâce à ses caractéristiques spécifiques. Le temps est venu à présent de préciser le rôle du SEAE afin d'aider l'Union à devenir l'acteur (géo)politique qu'elle est de plus en plus appelée à être. La nature jusqu'ici indéterminée de la mission du Service peut, de fait, jouer à son avantage en lui permettant de s'adapter et de répondre plus facilement aux nouvelles attentes et, à terme, de concevoir son propre style de diplomatie.

De même, son caractère hybride et sa dépendance structurelle vis-à-vis d'autres acteurs, s'ils constituent des handicaps pour forger sa propre identité et constituer un esprit de corps, offrent des possibilités d'exercer un leadership intellectuel et de renforcer la cohérence de l'ensemble du système de politique étrangère de l'UE. Cela devrait, à son tour, renforcer la capacité du SEAE d'aider le HR/VP à incarner une vision globale de l'Europe vis-à-vis du monde. Pour exploiter ce potentiel, il convient de tenir compte des enseignements tirés de la décennie écoulée.

# 3

## ENSEIGNEMENTS TIRES

La capacité du SEAE à remplir sa mission dépend de la définition claire et partagée de sa finalité au sein du système de l'action extérieure de l'UE (section 2). Elle dépend également de la *confiance et la coopération* des autres acteurs qu'il est censé servir et soutenir (3.1) et des ressources mises à sa disposition (3.2). Or la conception même du SEAE a fait craindre tant la *réintergouvernementalisation* (voire même la renationalisation) des compétences communautarisées de l'Union que la *supranationalisation* de la PESC/PSDC, générant la suspicion plus qu'un intérêt à fournir au Service les moyens nécessaires à sa réussite. En revenant sur les dix premières années d'existence du SEAE, le rapport met au jour les moyens que ce dernier pourrait exploiter pour, à terme, mieux remplir sa triple mission (section 3.3).

### 3.1 RENFORCER LA CONFIANCE ET LA COOPÉRATION

#### Au sein du SEAE

Le brassage des cultures institutionnelles que la fusion des services des relations extérieures de la Commission et du Conseil en un seul service était censée générer, et qui devrait déboucher, à terme, sur une vision (géo)politique européenne, ne s'est pas encore pleinement opéré.

Avant même le traité de Lisbonne, le haut représentant Javier Solana avait déjà tenté de surmonter les divisions entre le civil et le militaire en créant une capacité unique d'analyse des renseignements, essentielle pour faciliter la prise de décision. Depuis la création du Service, les HR/VP successifs ont régulièrement modifié l'organigramme pour adapter le SEAE à des réalités évolutives et favoriser un esprit de corps. En raison notamment de la décision du Conseil de 2010 relative au Service, les différentes cultures institutionnelles ont néanmoins subsisté et se sont même solidifiées.

Le SEAE se retrouve, en réalité, laminé entre une aspiration à constituer un esprit de corps, ce qui nécessite une certaine autonomie, et la réalité constitutionnelle dans laquelle il évolue. De fait, les divisions internes s'expliquent en partie par la subsistance du traitement spécifique accordé, sur la base du traité, au volet « sécurité et défense » : en effet, celui-ci est toujours séparé des sections politique et biens pu-

blics et risque (comme les ministères des Affaires étrangères et de la Défense au niveau national) de mener sa propre vie. Les ajustements successivement apportés à l'organisation et au fonctionnement du SEAE, bien qu'utiles, ont toutefois entamé la volonté de la Commission et/ou des États membres de travailler avec le Service (voir le choix de l'emplacement du bureau du HR/VP au sein du SEAE).

Dans la structure complexe du SEAE réside toutefois une opportunité à saisir : mieux « intégrer » les trois principaux blocs de construction de l'architecture (la Commission, le Conseil et les États membres). Il convient dès lors d'intensifier les efforts visant à éliminer les obstacles et les silos (culturels) et à accroître la mobilité du personnel au sein du Service.

Par exemple, la mobilité entre sections consacrées à la PSDC et directions générales géographiques mérite d'être développé. En outre, la multiplication de regroupements fonctionnels, tant au siège que sur le terrain (par exemple, les groupes *WhatsApp* pour les gestionnaires de crises ou les réunions pour les chefs de sections politiques) est appréciée car elle favorise la confiance au sein du Service.

De manière plus générale, il convient d'envisager une mobilité durable du personnel, un recrutement plus intelligent et une formation collective. Le Service doit développer les parcours professionnels pour son personnel et offrir à tous des possibilités de s'épanouir au sein du SEAE et des services des affaires étrangères nationaux. Dans ce contexte, l'hypothèse d'un détachement des diplomates nationaux pendant de plus longues périodes, voire même de manière permanente, accroît le risque d'une rupture des liens avec les ministères des Affaires étrangères. Cette hypothèse inquiète les petits États membres, qui pourraient être plus sceptiques à l'idée d'un recrutement plus libre au sein du SEAE. Une mobilité durable entre les États membres et le Service nécessite que les ministères des Affaires étrangères admettent qu'un passage au sein du SEAE représente une étape professionnelle importante.

Pour accroître la loyauté vis-à-vis du système et améliorer le fonctionnement de ce dernier, il importe de trouver un équilibre géographique entre les États membres au niveau de la représentation des chefs de délégation et, de manière plus générale, au sein du Service. L'expérience tend toutefois à indiquer qu'un recrutement des chefs de délégation

dans les ministères des Affaires étrangères, sans phase de transition préalable, risque de désavantager ces diplomates nationaux ainsi que les délégations de l'UE qu'ils sont censés diriger. En effet, ces diplomates manquent souvent de connaissances sur le fonctionnement de l'UE, des contacts et de la confiance du siège et de la Commission qui sont nécessaires à l'exécution satisfaisante de leurs missions.

Une formation introductive collective (compétences et politique) pour les diplomates nationaux est importante pour générer un esprit de corps européen, et elle devrait être également dispensée au personnel du SEAE. Une telle formation élargit les réseaux personnels et accroît la sensibilité aux questions européennes. Davantage d'efforts pourraient être entrepris sur la base de cette expérience. Une idée actuellement envisagée consiste à créer une nouvelle « académie diplomatique européenne » qui pourrait former les nouvelles recrues, y compris les diplomates nationaux, et ainsi contribuer à la création d'une culture diplomatique européenne. Pour éviter les structures ou les coûts supplémentaires, et afin de tirer profit des expériences des académies existantes des États membres, qu'il ne s'agit pas de reproduire, des projets pilotes sont en cours d'élaboration autour de l'idée d'un *programme* d'académie diplomatique de l'UE impliquant une formation commune (hybride, c'est-à-dire à la fois virtuelle et en présentiel).

Toutefois, en fin de compte, le renforcement de l'esprit de corps au niveau interne nécessite une meilleure direction stratégique de la part des instances supérieures. Ce n'est pas simplement une question de transfert des valeurs au moyen, par exemple, d'une formation continue, ni véritablement une affaire de style de leadership de la part du HR/VP, qui est toujours critiqué pour en faire trop ou pas assez. Ce n'est pas non plus une question de spécificité du poste : tous les postes à l'UE sont soumis à une surveillance incessante. La pierre d'achoppement est le manque d'investissement dans les efforts visant à montrer un leadership au personnel : celui-ci ne reçoit pas de message clair et constant sur la politique qu'il est censé suivre, les propositions ne font pas l'objet de retours, les travaux ne sont pas évalués. Des réunions de gestion régulières et structurées avec le HR/VP et son cabinet, ainsi qu'avec le Secrétaire général et les hauts dirigeants (notamment grâce à l'introduction de « jours fixes ») seraient donc les bienvenues.

## Dans les interactions avec les institutions

La création du SEAE en tant qu'« organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome » a eu une double conséquence. D'un côté, le SEAE est traité comme une institution dotée de son propre personnel, ce qui a entraîné la disparition de flexibilités, en particulier avec la Commission, mais aussi avec le Secrétariat général du Conseil. De l'autre côté, le Service s'est vu privé de financement opérationnel : la Commission a continué de tenir les cordons de la bourse, y compris en ce qui concerne la gestion d'un pe-

tit budget pour l'administration de la PESC. Si le regroupement du service des instruments de politique étrangère (IPE) de la Commission avec le Service a contribué à faciliter la coopération, les efforts visant à renforcer la confiance au niveau du siège n'ont pas été fructueux partout : le Service est toujours prisonnier d'un jeu à somme nulle entre la Commission et les États membres, chaque partie voulant conserver ses prérogatives. Le SEAE aurait dû être le catalyseur d'une approche plus intégrée ; cette approche existe en théorie, notamment lorsqu'il s'agit de prévenir et répondre aux conflits extérieurs (un domaine pour lequel le SEAE a créé une direction spécifique), mais elle fait toujours défaut pour l'action extérieure de l'UE dans son ensemble.

## PLUS DE COOPÉRATION EST NÉCESSAIRE AVEC LA COMMISSION

La coopération entre le Service et la Commission a connu une application concrète dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, et même dans le domaine de la migration, dans lequel le SEAE a pris l'initiative d'organiser le sommet de La Valette et a rassemblé les acteurs concernés autour de la table (les DG HOME, INTPA et NEAR ainsi que des partenaires extérieurs tels que l'Australie). Le SEAE contribue également à la contextualisation « politique » des initiatives de l'Union dans des domaines tels que l'énergie et la pêche (par exemple avec la Norvège et le Royaume-Uni), qui sont intimement liés au fonctionnement du marché intérieur. L'importance accrue accordée aux chefs de délégation a facilité les discussions sur le commerce et les autres politiques gérées par la Commission, dans les pays tiers. La mise en œuvre de ces politiques devrait toutefois être laissée aux DG opérationnelles de la Commission, avec le soutien du SEAE.

Malgré les efforts du groupe de commissaires chargé de l'action extérieure (2014-2019), de son successeur au sein de l'administration actuelle (le groupe de commissaires « pour une Europe plus forte sur la scène mondiale ») et des réunions hebdomadaires du groupe de coordination externe (« EXCO »)<sup>8</sup>, qui visent tous à mieux harmoniser les aspects intérieurs et extérieurs des travaux de la Commission et à coordonner les positions à adopter notamment dans les instances internationales, il s'est avéré difficile, dans les faits, de réunir les deux côtés de la rue de la Loi et d'assortir d'instruments le capital politique rassemblé au sein du Conseil afin d'atteindre les objectifs de politique étrangère et de sécurité de l'UE. Ces efforts visant à combiner les différents volets de l'action extérieure sont sapés par une multitude d'acteurs/de facteurs, y compris par la réticence du HR/VP de s'ingérer dans (c'est-à-dire de coordonner) les dossiers gérés par (ses collègues) commissaires (par exemple pour le commerce).

<sup>8</sup> L'EXCO est coprésidé par le conseiller diplomatique de la présidente Ursula von der Leyen et par le chef de cabinet adjoint du HR/VP Josep Borrell. Voir Commission européenne – « Les méthodes de travail de la Commission von der Leyen : une Europe plus ambitieuse chez elle et sur la scène mondiale », disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_19\\_6657](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6657).

En ce qui concerne la politique européenne de voisinage (PEV) ; les limites d'une vision technique, fondée sur les processus, du partenariat oriental et des pays du sud de la Méditerranée sont évidentes. Si la mise en œuvre d'accords d'association et de programmes d'assistance gérés par la Commission reste l'épine dorsale de la politique, la valeur ajoutée évidente du SEAE réside dans sa capacité de fournir une analyse (géo)politique contextuelle de ces accords et programmes.

Pour ce qui est de la coopération au développement, les premières tentatives de migration de l'ensemble de la DG DEV (y compris la direction de la politique de développement) vers le SEAE ont échoué. Toutefois, un mode opératoire a finalement été trouvé et des progrès considérables ont été entrepris en ce qui concerne la consolidation du volet politique de la coopération au développement (établissement de stratégies, etc.) De fait, l'aide au développement ne peut être dissociée d'autres volets de la politique étrangère de l'UE. Bien que l'influence du SEAE ne soit pas très importante dans le domaine de la politique de développement, elle a été plus marquée dans ce domaine que dans d'autres. Cela s'explique par de multiples raisons, mais ce qu'apporte surtout le SEAE, c'est la programmation de l'aide, l'élaboration de stratégies par pays et la redéfinition de la manière dont le développement (au sens large) est mis en œuvre, avec une importance accrue donnée à la lutte contre les conflits. La gestion améliorée du volet politique des budgets de la coopération (sans toucher à la prérogative de la DG INTPA de transformer les programmes en projets) devrait inspirer une dynamique positive s'agissant du nouvel instrument consolidé de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)<sup>9</sup>.

Il est vrai qu'une implication accrue du SEAE, avec les ressources limitées dont il dispose, ne serait pas nécessairement bénéfique pour les politiques menées par l'UE dans les domaines du commerce, des relations de voisinage et de l'aide humanitaire, pour ne donner que quelques exemples. Le SEAE ne doit pas tenter de reproduire les compétences stratégiques spécifiques de la Commission européenne. Il devrait plutôt, à l'instar des ministères des Affaires étrangères vis-à-vis des ministères compétents au niveau national, fournir à la Commission une connaissance de la situation et une analyse politique de l'environnement dans lequel l'UE opère, et fournir aux partenaires une compréhension du positionnement stratégique de l'UE. Le rôle joué par les directions générales géographiques et thématiques, l'INTCEN et l'INT (dans le cadre de leur organe de coopération structurée, la SIAC), et les DUE possède ici une valeur inestimable. L'utilité du SEAE favorise la confiance vis-à-vis de celui-ci. Tous les services devraient donc redoubler d'efforts afin de faire des plateformes de coordination existantes un succès. Plus celles-ci sont efficaces, plus le SEAE peut interagir avec la Commission, au lieu de tenter

de développer sa propre expertise et de jouer un rôle accru dans la mise en œuvre des politiques. À l'inverse, la Commission serait bien avisée de tenir compte des connaissances (géo)politiques du SEAE lorsqu'elle poursuit des politiques plus sectorielles, par exemple dans le domaine du commerce ou de la pêche. Il serait d'ailleurs très utile, à cet égard, que les acteurs politiques reconnaissent que la responsabilité des secrétaires généraux adjoints du SEAE est d'une ampleur similaire à celle des DG de la Commission.

## CULTIVER LE SOUTIEN DU PARLEMENT

Tous les parlements apprécient les discussions sur la politique étrangère, malgré leur influence limitée sur ce terrain. Le Parlement européen (PE) ne fait pas exception. Il a d'ailleurs vu son influence être considérablement élargie en ce qui concerne l'action extérieure de l'UE, tant du point de vue théorique que pratique. Les échanges avec le PE sont importants pour étoffer la crédibilité et la fiabilité du SEAE. Si le PE (non pas uniquement la commission des affaires étrangères, mais aussi celles du développement et du commerce, ainsi que les délégations spéciales) s'est montré critique du SEAE, il en a également été le plus loyal défenseur. Il peut demander des comptes au leadership politique (le HR/VP) du Service, et bien qu'il ne puisse confirmer leurs nominations, il organise des auditions des chefs de délégation.

Bien que les dispositions formelles en matière de redevabilité soient insuffisantes, et que la valeur ajoutée du PE, au-delà des domaines relevant de son contrôle législatif, soit limitée d'un point de vue formel, l'influence exercée par le Parlement sur le SEAE par le biais du processus budgétaire reste considérable. Pour le SEAE, le défi consiste donc à travailler avec le PE de manière à pouvoir donner son point de vue sur l'orientation stratégique des programmes de coopération sans enfermer la gestion de ces programmes dans des cadres juridiques restrictifs.

Le SEAE peut tout aussi bien établir des liens avec d'autres programmes (par exemple ceux relatifs au climat, au développement, à la gestion des sanctions et contre-sanctions, etc.), dont certains revêtissent parfois également un intérêt pour les parlements nationaux avec lesquels le SEAE pourrait interagir, compte tenu par exemple du rôle qu'ils jouent en aval en ratifiant les accords globaux de l'UE (par exemple les ALEAC). Il pourrait donc être intéressant d'améliorer la compréhension qu'ont les parlements nationaux de ces programmes en permettant aux fonctionnaires du SEAE de participer aux auditions.

## Dans les interactions avec les États membres

Bon nombre des problèmes rencontrés par le SEAE sont les mêmes que ceux auxquels sont confrontés les ministères des Affaires étrangères ; la diffusion de canaux de (dés)information et la vitesse fulgurante de la communication directe ont renforcé la présence et l'influence d'autres acteurs

<sup>9</sup> Il existe néanmoins un risque que les préoccupations de sécurité à court terme mises en avant par les instances des affaires intérieures éclipsent les objectifs extérieurs à long terme relatifs à la réduction de la pauvreté.

(dont les bureaux des Premiers ministres, les ministères d'exécution, les services de renseignement) dans la sphère diplomatique. Au niveau de l'UE, l'impact des moyens dont disposent les ministres des Affaires étrangères (ou leurs ambassadeurs pour la PESC au sein du COPS) pour diriger l'action extérieure de l'UE est en train de s'effriter. Alors qu'il y a 20 ans, les ministères des Affaires étrangères étaient impliqués dans le Cadre financier pluriannuel (CFP), ils ont depuis lors perdu leur possibilité de présider le Conseil des affaires étrangères (CAE) dans le cadre de la présidence tournante et ne participent plus au Conseil européen, où les questions les plus brûlantes sont tranchées. Le SEAE est donc lié à un partenaire (le CAE) qui a perdu de sa vigueur.

La participation du haut représentant aux sommets du Conseil européen offre l'opportunité, pour autant que la Commission européenne et le Secrétariat général du Conseil coopèrent, de (re)mobiliser toute la structure de l'élaboration de la politique étrangère (y compris le CAE et le COPS) et peut permettre au SEAE d'orienter les dynamiques en amont et en aval.

## L'AMBIVALENCE DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

En pratique, le SEAE n'est pas « au service des États membres » (il tient ses ordres du HR/VP), mais il travaille avec les ministères des Affaires étrangères. La complémentarité est le mot d'ordre. Cependant, les États membres n'ont pas tous la même vision de ce que le SEAE devrait représenter pour eux. Les États membres de petite et moyenne taille, par exemple, considèrent les initiatives du HR/VP et du SEAE comme étant propices à l'élaboration des positions communes de l'UE, considérées comme nécessaires. Ces dernières servent les intérêts communs et ont plus de poids que leurs positions ou actions individuelles. Le SEAE peut également assurer une représentation dans des pays tiers où les plus petits États membres ne sont pas eux-mêmes présents. De leur côté, les grands États membres voient plutôt le HR/VP, le SEAE et les DUE comme des intermédiaires, parfois nécessaires – mais pas toujours – pour accroître l'influence qu'ils possèdent déjà.

Sur le plan de l'élaboration des politiques, la transparence s'est avérée efficace au sein du COPS et du Coreper lorsque les États membres donnent du temps de parole au SEAE dans un but de renforcement mutuel (par exemple en ce qui concerne les sanctions). Les services de renseignement des États membres sont également censés être des partenaires majeurs, essentiellement en permettant à l'INTCEN et à l'INT de fournir une connaissance de la situation fondée sur le renseignement. Sur le plan militaire, la coordination semble prendre une tournure plus stricte et formelle qu'avec les services extérieurs civils, tandis que les services internes suivent toujours leurs propres procédures et politiques.

Les formats de consultations intergouvernementales régulières au niveau des coordinateurs, encouragés par le SEAE, devraient être envisagés en sus des consultations déjà mises

en place avec les différents groupes de services (civils, militaires, extérieurs et intérieurs) pour les politiques relatives au soutien apporté par les États membres à l'INTCEN et à l'INT. Ces formats politiques devraient faciliter la définition des objectifs, de la portée et la nature de la contribution des services de renseignement à la connaissance de la situation par l'UE, ainsi que, dans ce cadre, la répartition, entre l'UE et les États membres, des contributions en termes de personnel, d'infrastructure et de budget<sup>10</sup>.

## ET LA RÉTICENCE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL

La coopération du SEAE avec le Secrétariat général du Conseil (SGC) rencontre toujours bon nombre de difficultés. Ainsi, certains États membres méfiants ont tenté, par l'intermédiaire du SGC, de reprendre la main sur certains processus qui avaient été simplifiés après la création du Service. Un exemple illustratif est celui de la procédure d'adhésion aux déclarations conjointes et autres textes juridiquement non contraignants, qui comporte désormais plusieurs stades d'approbation avant la publication d'un texte. Les procédures relatives à la préparation des sommets sont également devenues plus compliquées, avec une implication plus active des États membres.

On constate une méfiance similaire en ce qui concerne le rôle de président des groupes de travail thématiques et géographiques du Conseil confié au SEAE. Ce dernier se trouve ici dans une position peu enviable : en effet, prendre position, en tant que conciliateur des intérêts des États membres, contre ses propres propositions constitue une mission impossible. Il en va de même pour les deux rôles incompatibles qui ont été assignés au haut représentant, lequel est censé à la fois initier les actions politiques et présider le Conseil des affaires étrangères. Bien entendu, on pourrait s'attendre à ce que le haut représentant utilise davantage son mandat politique pour proposer des actions, en allant ainsi plus loin que son rôle, important, de publication de lettres à l'éditeur et de billets de blogs afin de faire évoluer le débat doctrinal. Toutefois, lorsque les intérêts s'opposent, le mode de fonctionnement du CAE n'est pas propice à l'obtention de positions communes, ce qui frustre l'ensemble des acteurs et réduit dès lors l'influence de l'UE.

De manière générale, le CAE a perdu la dynamique propre au travail des présidences tournantes, même si l'on s'attend toujours, d'une certaine façon, à ce que le SEAE propose de nouvelles idées tous les six mois. Cette situation est exacerbée par l'érosion de la confiance des États membres ainsi que par la difficulté de les rallier tous à une seule et même position. Alors que le CAE a perdu l'apport biannuel d'énergie en provenance de la présidence tournante, la continuité offerte par un président permanent est importante et ren-

<sup>10</sup> Les capacités de l'INTCEN et de l'INT devraient également être renforcées grâce à un plan de développement pluriannuel portant sur le personnel, les bâtiments, les systèmes informatiques et l'infrastructure de communication, ce qui permettra d'accroître le volume et la pertinence des conseils fournis au COPS/COSI et aux services de la Commission.

force le rôle des affaires étrangères. S'il faut donc résister aux appels à un retour au système pré-Lisbonne, une utilisation intelligente de la présidence tournante devrait néanmoins être envisagée. La délégation de la prérogative du HR au ministre finlandais des Affaires étrangères lors de la crise au Soudan en 2019 en est une illustration parfaite.

L'implication des États membres dans la préparation des réunions du CAE et dans l'élaboration des politiques pourrait également faciliter la prise de décisions d'autres manières : en particulier, grâce à la fourniture d'une expertise (par exemple, celle de la Belgique concernant la République démocratique du Congo, ou celle du Danemark concernant le Mali) ou à l'organisation de groupes de travail sur des points spécifiques de l'agenda de politique étrangère (par exemple le Venezuela)<sup>11</sup>. Ces modèles sont intéressants pour conduire l'élaboration de politiques étrangères et de sécurité « communes » ; de même ils évitent la tentation d'adopter des modèles bilatéraux ou minilatéraux entre États membres qui n'impliqueraient pas le HR/VP.

## Dans les interactions avec les partenaires

De récentes études ont démontré que l'évolution de l'image extérieure de l'UE avait suivi de près celle des performances réelles de l'Union au cours de la décennie écoulée, marquée par de multiples crises, bien que cette image ait néanmoins été passée au prisme puissant des préoccupations locales<sup>12</sup>. Certaines perceptions traditionnelles se sont révélées solides, comme celles de l'UE en tant que moteur économique (qui a survécu à la crise de la dette souveraine de la zone euro), en tant que leader mondial de la lutte contre le changement climatique et de l'« écologisation » de l'économie, ou, à l'inverse, en tant que communauté souvent divisée. D'autres ont été fortement mises à mal par les réponses que l'Union a apportées aux différentes crises : pensons, notamment, à la perception de l'UE en tant que bastion des droits de l'homme (une illusion perdue lors de la soi-disant crise migratoire de 2015) ou en tant que puissance géopolitique autoproclamée qui s'avère incapable de stabiliser son propre voisinage. Cette évolution a creusé l'écart entre l'image que l'UE a d'elle-même et la représentation que le reste du monde s'en fait, et elle constitue un problème global pour la diplomatie publique de l'Union. Dans ce contexte, le SEAE a un rôle détermi-

nant à jouer dans la formation d'images positives de l'UE dans le monde entier et l'amélioration de sa crédibilité en tant qu'acteur international.

À cette fin, il devrait encourager ses DUE à accorder une écoute attentive aux collectivités et acteurs locaux, afin d'évaluer l'impact net des politiques de l'UE et la manière dont elles sont perçues sur le terrain. Ce n'est qu'en prenant en considération ces informations que le Service pourra ajuster efficacement la communication extérieure de l'Union, en ciblant les futures générations et les influenceurs d'opinion et en utilisant la diplomatie numérique, tenant compte du contexte et évitant de diffuser des messages abstraits et distants qui ne parlent pas aux sensibilités locales.

Les partenaires de l'UE ont davantage confiance dans l'Union que dans ses États membres : en effet, l'Union est perçue comme plus transparente sur ses objectifs et dotée de systèmes de pouvoirs et contrepouvoirs plus solides pour l'empêcher de faire primer des intérêts étroits. L'UE se montre en outre davantage consciente de la nécessité de mieux tenir compte des besoins du monde extérieur. Le Secrétaire général des Nations unies et de nombreux autres partenaires internationaux considèrent que pour réussir, leurs organisations et pays ont besoin d'une Union européenne unie et d'un solide partenariat avec celle-ci<sup>13</sup>. Toutefois, en raison des difficultés internes que suppose l'élaboration d'une politique étrangère « commune », les acteurs de l'UE considèrent souvent les réalisations de l'action extérieure comme étant des résultats. Les partenaires, eux, sont moins enclins à accepter l'idée que l'UE est efficace juste parce qu'elle se met d'accord sur une position.

À cette fin également, l'UE doit se montrer davantage pragmatique en rassemblant ses différentes dimensions dans le cadre de son action extérieure, de manière à être davantage accessible et compréhensible pour le reste du monde. Si l'on regarde la situation d'un point de vue extérieur, on pourrait facilement penser que le rôle du SEAE est d'être un secrétariat politique pour le HR/VP et les États membres, mais uniquement un service de messagerie pour les DG opérationnelles de la Commission. Il serait plus utile que les acteurs extérieurs ne doivent pas traiter avec plusieurs institutions (les IPE, par exemple, sont dirigés par la Commission). Les partenaires extérieurs à l'UE ne voient pas et ne souhaitent pas voir la cuisine interne de l'Union : ce qu'ils veulent de la part de l'UE, c'est une voix unique, et de la cohérence.

Sur le terrain, la transition vers des délégations de l'UE à part entière a été saluée, car ces délégations confèrent une vision commune à tous les services de l'UE, avec une perspective géographique et un point de rencontre physique. En tant que premiers points de contact pour les autorités du pays d'accueil et les autres acteurs locaux, les DUE, grâce au fait qu'elles soient davantage en mesure de collaborer avec les

11 Voir également le document informel de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de l'Espagne et de la Suède sur le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE en amont du déjeuner informel organisé lors du Conseil des affaires étrangères du 9 décembre 2019.

12 Voir N. Chaban and S. Lucarelli, « Reassessing external images of the EU: Evolving narratives in times of crisis », *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, édition 1, à paraître. Voir également Commission européenne, « Eurobaromètre Flash 450: Le futur de l'Europe – Vu de l'extérieur de l'UE » (2017), <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79589>; et PPMI, NCRE & NFG, « Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad » (2015), [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/showcases/eu\\_perceptions\\_study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/showcases/eu_perceptions_study_en.htm).

13 « A « strong and united Europe » has never been more needed, declares UN chief Guterres », *UN News*, 30 mai 2019.

différents acteurs, politiques et instruments de l'UE, ont pu améliorer la coordination de leur action et développer une vision d'ensemble, ce qui est grandement apprécié des partenaires et interlocuteurs locaux<sup>14</sup>.

Les organisations de la société civile (dans l'UE comme ailleurs) continuent de considérer le SEAE comme un porte-étendard des valeurs de l'UE. En effet, la promotion des valeurs demeure un intérêt essentiel de l'UE, et, pour bon nombre de parties extérieures, un dernier espoir. La société civile (au sens large, c'est-à-dire incluant le monde universitaire et les associations professionnelles) et les éléments plus réformistes des administrations des pays tiers pensent que l'UE est davantage susceptible de mener une politique fondée sur des valeurs que les différentes nations européennes, jugées comme étant davantage concentrées sur leurs propres intérêts. C'est pourquoi, dans de nombreux pays africains, la société civile préfère que l'UE s'engage au nom de l'Europe, au lieu de voir le rôle de leader revenir à d'anciennes puissances coloniales, parfois rivales.

## 3.2 RÉÉVALUER LES RESSOURCES DU SEAE

### Personnel

La décision d'élever le SEAE au rang d'« institution » distincte pour les besoins de son personnel n'a pas seulement entraîné la séparation du personnel avec celui de la Commission et du Conseil : comme nous l'avons déjà vu, le Service a hérité des procédures rigides de chacune de ces institutions. C'est ainsi que de mauvaises habitudes de « chacun pour soi » se sont ancrées, surtout dans les délégations de l'UE, avec des conséquences négatives durables pour la gestion du personnel du SEAE, tant pour les procédures de rotation que pour les politiques de nomination. Un exemple caractéristique de cette rigidité : le personnel de la Commission qui a « quitté » celle-ci pour le SEAE s'est vu refuser le droit de réintégrer la Commission.

La décision du premier HR/VP d'adhérer à l'objectif du Conseil visant à réduire de 5 % le personnel et les coûts administratifs de l'UE a fait que depuis le premier jour, le SEAE, au lieu de renforcer sa capacité, a dû la revoir à la baisse. Cette réduction ne concernait pas les aspects liés à la sécurité mais, par exemple, les services géographiques et la représentation sur le terrain, créant des manques qui n'ont toujours pas été comblés. Des moyens de corriger les défauts du maillage ont été trouvés : certains ont été plus efficaces que d'autres. Le SEAE a ainsi obtenu un budget plus important pour la sécurité, l'élaboration de la PSDC au siège, la sécurité des DUE et des missions sur le terrain et les communications (par exemple, pour la création de Stratcom afin de lutter contre la désinformation), mais pas pour le développement des capacités de la SIAC. Il conviendrait, en profitant des récentes augmentations d'effectifs,

d'investir davantage dans la lutte contre la désinformation et la coopération avec les États membres à ce sujet, avec l'appui d'une capacité dûment renforcée de l'INTCEN.

Un autre moyen de remédier aux insuffisances était de maintenir les activités des RSUE. Les représentants spéciaux de l'UE disposent d'avantages indéniables : ils jouent un rôle précieux dans la réponse à des problèmes thématiques ou régionaux spécifiques, surtout pour la gestion de conflits hautement politiques. La nomination de RSUE, qui ne relève pas du SEAE, a favorisé l'adhésion des États membres à la politique étrangère de l'UE. Toutefois, s'ils ne sont pas correctement déployés, ces représentants spéciaux peuvent également engendrer de la confusion en ce qui concerne la représentation extérieure de l'UE sur le terrain. Le système des RSUE devrait dès lors être revu et corrigé. Ces acteurs n'ont pas toujours été utilisés au bon endroit ; ils devraient surtout être envisagés pour appréhender la dimension régionale des conflits ou des questions thématiques, avec un mandat limité à trois ans (renouvelable uniquement dans de strictes conditions) qui ne devrait pas entraver, éclipser ou faire double-emploi avec le rôle des chefs de délégation (voir le Kosovo ou la Bosnie-Herzégovine) et qui devrait être mieux intégré au SEAE, notamment en ce qui concerne les lignes hiérarchiques.

Si le SEAE veut gagner en crédibilité en tant qu'organisation spécialisée et leader des questions mondiales, sa composition doit refléter et être en cohérence avec l'image de l'Union et les principes que celle-ci promeut. Les efforts déjà déployés afin d'assurer un équilibre hommes/femmes adéquat à tous les échelons de l'organisation du Service devraient être intensifiés : en effet, le SEAE reste à la traîne par rapport à bon nombre d'États membres et d'autres organisations. De fait, l'ambition du SEAE est d'avoir comme personnel « les meilleurs et les plus brillants ». Cela implique d'améliorer la qualité de l'analyse aux niveaux administratif, débutant et intermédiaire. Il est bénéfique d'avoir temporairement recours à des ressources humaines externes, y compris en faisant appel à des personnes aux connaissances linguistiques adéquates. Par exemple, la nomination des attachés militaires a connu des améliorations (par exemple à la DUE de Moscou).

La diversité du personnel est une richesse pour le SEAE. La présence d'effectifs des États membres aide le Service à se maintenir à jour de l'évolution de la situation au niveau national. La prise en compte de ces connaissances dans les initiatives stratégiques au niveau de l'UE est essentielle si l'on veut s'assurer l'adhésion des États membres. Un cas particulier, à cet égard, est celui des directions de la SIAC, qui, par définition, doivent recourir de manière significative aux analystes du renseignement et autres spécialistes détachés par les services de renseignement et de sécurité des États membres pour recevoir, traiter et analyser correctement les renseignements qu'elles reçoivent. En ce sens également, la mobilité joue un rôle important. Les diplomates nationaux et END devraient rester des ressources temporaires, tournantes et distinctes de la trajectoire professionnelle des fonctionnaires évoluant dans les institutions de l'UE. Les jeunes diplomates devraient donc être

<sup>14</sup> La connaissance qu'ont les délégations de l'UE de la situation politique sur le terrain a également permis au siège du SEAE d'avoir une longueur d'avance et a favorisé l'émergence d'une compréhension plus commune au niveau de l'UE.

encouragés à servir quatre ans au sein du SEAE, puis à réintégrer leur service diplomatique d'origine. Les diplomates nationaux pourraient ensuite retrouver le SEAE en tant que chefs de délégation, par exemple pour les dix dernières années de leur carrière.

Sur le terrain, les systèmes d'évaluation du personnel sont compartimentés, inefficaces et coûteux lorsqu'il s'agit de recruter les meilleurs éléments sur le terrain. Les chefs de délégation sont consultés au niveau AD, mais ils ne sont pas responsables de l'évolution de la carrière et des perspectives de promotion du personnel de la Commission. Ceci a inévitablement pour conséquence que la loyauté de ce dernier ne va pas toujours au chef de délégation, d'où les difficultés rencontrées pour obtenir la collaboration de tous au sein de l'environnement des DUE.

## Ressources financières

Depuis ses débuts, le SEAE souffre d'un manque chronique de ressources, tant au niveau du personnel, de l'infrastructure que des communications. Le Service est tiraillé entre des attentes croissantes quant aux résultats qu'il est censé produire, et des demandes incessantes d'économies. L'approche consistant à « faire plus avec moins » continue d'handicaper le fonctionnement du Service.

Cette situation est le résultat d'un « péché originel », à savoir le choix fait en 2010 par les États membres et la Commission, avec l'approbation du Parlement européen, d'établir le Service en tant qu'« organe ... fonctionnant de manière autonome », et, ce faisant, de le considérer comme une « institution » soumise à des règles en matière de budget et de personnel<sup>15</sup>. La Commission gère dès lors le budget opérationnel du SEAE, tandis que ce dernier ne gère qu'une très petite partie du budget alloué à la politique étrangère, afin de couvrir les coûts administratifs de la PESC/PSDC.

Le regroupement du service des instruments de politique étrangère de la Commission avec le SEAE a aidé à colmater certaines brèches<sup>16</sup>, mais des dichotomies juridiques et institutionnelles subsistent<sup>17</sup>. Si, comme le suggère le Bundestag

allemand, les IPE étaient pleinement intégrés au SEAE, ce qui est, en soi, une idée séduisante pour améliorer la cohésion et générer des synergies entre les instruments financiers afin de concrétiser les ambitions stratégiques de l'UE, le Service ne pourrait plus être considéré comme un « organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome ». Une telle intégration nécessiterait en outre une modification de la décision du Conseil de 2010 relative au SEAE, du règlement financier et peut-être des traités de l'UE eux-mêmes.

Bien entendu, les programmes nationaux et régionaux sont – et devraient continuer d'être – élaborés conjointement par le SEAE et la DG INTPA. Cette répartition des tâches est conforme à la décision du Conseil de 2010. Toutefois, trop de fonctionnaires ont pour rôle de gérer le financement et de traiter de tous les aspects de la gestion des projets et des questions opérationnelles. Avec une division entre les lignes hiérarchiques budgétaires et financières, une pénurie de ressources humaines et un manque d'implication de la part des précédents HR/VP, la gestion de plus de 30 lignes budgétaires artificiellement divisées fait peser de lourdes charges administratives sur les délégations de l'UE, un problème que l'IVCDCI pourrait contribuer à résoudre. Bien entendu, l'allocation du budget par le biais des programmes de travail annuels constitue une véritable source de pouvoir (interne), mais au final, l'UE se retrouve affublée d'un rôle de payeur, et non d'acteur, sur la scène internationale. Sans une programmation adéquate, fondée sur une solide analyse politique et économique, des dysfonctionnements sont à craindre dans le versement des fonds extérieurs de l'UE (par exemple par les DG INTPA et NEAR). Si le SEAE et la Commission parvenaient à trouver un meilleur équilibre entre les priorités (géo)politiques et les pressions en matière de dépenses dans les affaires extérieures, l'UE pourrait être autant acteur que payeur.

En effet, comme nous l'avons vu, il ne peut y avoir de politique de développement adéquate sans prise en compte du contexte politique. Il est donc nécessaire de revoir les modalités de planification et de programmation du financement de la coopération au développement prévues dans la décision du Conseil de 2010 et, de manière plus générale, la relation entre la Commission et le SEAE. La DG INTPA est le principal allié du Service dans le financement de la politique étrangère au cours des sept années à venir. Toutefois, les États membres ne voient pas du tout les choses de la même manière. La crainte que des liens administratifs trop étroits avec la Commission nuisent à la relation du SEAE avec les États membres n'est pas justifiée, pas plus que l'idée selon laquelle refuser que le Service al-

<sup>15</sup> Conformément au règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (JO L 311, 26.11.2010, p. 1) et au règlement financier (UE, Euratom) n° 1081/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant sur le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure (JO L 311, 26.11.2010, p. 9).

<sup>16</sup> Depuis le premier jour, et de manière légèrement contradictoire, le service des IPE a estimé que son rôle était de soutenir le SEAE, et non pas le contraire. En outre, les partenaires extérieurs ont pu travailler avec le SEAE afin de lancer des initiatives en utilisant l'instrument de stabilité, qui dispose d'une certaine flexibilité interne, au titre de l'article 3 du règlement, lui permettant de lancer des projets de réaction rapide dans un délai d'un mois avec peu de contraintes administratives.

<sup>17</sup> Un contre-exemple malheureux de regroupement et d'intégration est la décision de la présidente de la Commission von der Leyen de déplacer la gestion des sanctions du service des IPE vers la DG FISMA, sans

avoir consulté le HR/VP. Avant le SEAE, les sanctions étaient gérées par la DG RELEX. Étant donné que ce domaine concerne la législation, et, potentiellement, le financement, il a été confié au service des IPE au moment de la création du SEAE, en 2010. Ce système fonctionnait efficacement, avec une division des sanctions « politique », au sein du SEAE, qui travaillait de pair avec le service des IPE et, au besoin, s'adressait à d'autres services de la Commission (TRADE, FISMA, TAXUD, etc.) Le nouveau régime a créé une division inutile qui ne rend pas plus efficace la politique de sanctions.

loue un financement aux missions militaires au titre du mécanisme ATHENA rendrait le Service trop dépendant du Conseil.

Dans ce contexte, il est utile de souligner les opportunités offertes par le nouveau CFP : l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) a été élaboré dans le cadre d'une très étroite coopération entre la DG DEVCO et le SEAE et il prévoit d'accorder davantage d'espace au Service pour contrôler l'argent (ou disposer d'un certain contrôle sur celui-ci). Toutefois à l'avenir, le financement destiné au voisinage risque de poser davantage de problèmes que celui prévu pour le reste du monde. Il est peu probable que la DG NEAR renonce au rôle que lui a attribué sa hiérarchie actuelle, qui semble résister farouchement à l'intégration que suppose implicitement ce gigantesque instrument. Le mot d'ordre est donc « flexibilité » : étant donné que les ressources et l'engagement resteront limités, on pourrait s'attendre à ce que le HR/VP conduise les discussions politiques sur l'allocation des ressources. Une autre démarche de flexibilité consisterait, par exemple, à permettre au personnel des DUE de consacrer du temps à des questions autres que leurs tâches principales. Le SEAE et la Commission pourraient envisager d'appliquer la « règle des 20 % » de manière plus flexible dans l'ensemble de leurs services, rompant ainsi avec l'actuelle approche compartimentée et offrant la souplesse recherchée s'agissant de la manière dont les tâches sont attribuées au sein des DUE.

## Autres ressources

L'une des explications de l'intérêt manifesté par les États membres dans la création du SEAE était que celui-ci coûterait moins cher que de maintenir leurs propres ambassades. Le regroupement représente une opportunité, en particulier pour les services diplomatiques de taille modeste : l'UE peut fournir un soutien à leurs activités, et elle favorise l'intégration sur le terrain. Elle offre également une plateforme permettant de renforcer la coopération entre les diplomates nationaux et européens, ce qui peut contribuer à la conception d'un style de diplomatie à l'européenne bien distinct. Le regroupement semble avoir fonctionné au cours de la première décennie d'existence du SEAE<sup>18</sup>, bien qu'aucune réduction significative du nombre d'ambassades d'États membres n'ait été constatée depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cela s'explique d'une part par le fait que les paramètres de la crise financière qui prévalaient au moment de la création du SEAE ont changé, et d'autre part en raison des difficultés rencontrées pour négocier le regroupement, surtout dans les zones de conflit, lesquelles ont poussé les États membres à se tourner les uns vers les autres plutôt que vers les délégations de l'UE. En outre, dans plusieurs États membres, l'impression générale est que le SEAE ne rend pas moins importante la diplomatie nationale, ni la présence d'ambassades nationales, par

exemple pour les besoins de la promotion des échanges commerciaux.

Sur le plan budgétaire, les principaux postes sont la sécurité et la location des bâtiments. Avec 70 à 80 % de ses bureaux et résidences détenus en location, le SEAE détient probablement un record mondial. La situation évolue extrêmement lentement et davantage d'économies pourraient être réalisées (30 millions d'euros pourraient par exemple être épargnés sur cinq ans avec l'achat d'un bureau et d'une résidence à Washington DC). Une structure de gestion professionnelle de son portefeuille immobilier permettrait au Service de mieux planifier à l'avance.

L'Union étant une organisation ouverte, la sécurité du personnel, des données et des infrastructures physiques et informatiques n'est pas dans son ADN, et elle n'est en tout cas pas équivalente à celle des services diplomatiques nationaux. Fait alarmant, trop peu de ressources sont consacrées à la sécurité du personnel du SEAE et le siège manque d'expertise en la matière ; il est difficile de convaincre les États membres d'autoriser les délégations de l'UE à recruter leur personnel de sécurité. Le recours à des contrats avec des sociétés de sécurité privées n'est pas idéal et a déjà causé des problèmes par le passé.

Le besoin d'infrastructures techniques fiables est évident et une protection adéquate contre les cyberattaques est d'autant plus utile dans un monde numérique post-Covid. Des téléphones sécurisés et raisonnablement faciles d'utilisation sont en cours de déploiement, mais les salles sécurisées pour les conversations sont encore rares.

La sécurité des communications posait déjà problème longtemps avant la création du SEAE et demeure une faiblesse significative, que partagent malheureusement les institutions de l'UE. Le SEAE a hérité à la fois des dysfonctionnements de la Commission et de ceux du Conseil. L'interopérabilité de leurs systèmes, en particulier des systèmes cryptés, et de ceux des États membres est faible. Des efforts institutionnels concertés ainsi que des investissements substantiels sont nécessaires pour remédier sérieusement à ces dangereuses insuffisances.

## 3.3 AMÉLIORER L'EXÉCUTION DES TÂCHES DU SEAE

### Coordination : le SEAE en tant que facteur de cohérence ?

Si la coordination des politiques étrangères des États membres est plus efficace aujourd'hui qu'il y a dix ans (par exemple en ce qui concerne l'énergie et le climat), l'intégration des politiques (migratoires et numériques) pourrait encore être améliorée. Ce manque d'intégration trouve en partie sa source dans plusieurs « péchés originels » : la dichotomie institutionnelle entre la PESC et l'ensemble des autres politiques de l'UE ; les attributions démesurées du poste de HR/VP ; et la création du SEAE, « trop éloigné » de la Commission et miné par une approche compartimentée, consis-

<sup>18</sup> Selon le rapport de l'EEAS sur les ressources humaines de 2019, « 113 différents accords de regroupement étaient en vigueur (40 avec des États membres et 73 avec d'autres partenaires de l'UE) en 2019 » (p. 32).

tant à assembler des blocs de construction (les directions générales géographiques et les organismes de la PSDC)<sup>19</sup> sans les relier par un raccordement adéquat. Si les acteurs ne veulent pas être coordonnés, le renforcement de la cohérence du SEAE nécessitera un rôle de leadership plus affirmé.

La stratégie « Team Europe » de Josep Borrell pourrait être un moyen d'inciter les membres de la famille de l'UE (y compris les États membres) non seulement à adhérer aux différents volets de l'action intérieure et extérieure, mais aussi à assurer la cohérence entre ces volets et la PESC/PSDC. Cela pourrait passer par une unification, notamment, des instruments stratégiques et budgets gérés par la Commission au sein d'un nouveau cadre stratégique (visant, par exemple, à orienter la politique industrielle afin qu'elle complète les stratégies de soft power par un élément de pouvoir plus contraignant), complété par des ressources des États membres, de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Cela pourrait toutefois générer de nouvelles tensions avec la Commission dans les domaines « traditionnellement » et exclusivement attribués à cette dernière, tels que le commerce, ou, de fait, au SEAE (voir les discussions relatives au Fonds européen de la défense depuis la création de la DG Industrie de la défense et espace). Dans de tels cas, les efforts visant à surmonter les obstacles à la cohérence devraient être entrepris au sein de l'EXCO et du groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène mondiale. Les exemples positifs de leadership conjoint (par exemple, la collaboration du HR/VP Borrell avec le commissaire Breton afin de renforcer l'autonomie de l'industrie européenne, y compris dans le domaine de la défense) pourraient être reproduits, tant sur le plan horizontal que sur le plan vertical.

Au niveau interne, le SEAE doit améliorer sa culture administrative, qui est caractérisée par des hiérarchies rigides, par des processus décisionnels lents et contraignants et par une « culture » de la rétention d'informations. S'il existe un respect pour la partie « géographique » du Service, le problème ne peut pas être résolu simplement par une modification de l'organigramme. Le partage d'informations doit se faire de manière plus naturelle. Parallèlement, il y a lieu de mettre en place des moyens plus sécurisés de partager les informations. Cela vaut en particulier pour la communication, au siège, entre les directions de la SIAC et les directions géographiques, ainsi qu'entre le siège et les délégations de l'UE.

Les États membres reconnaissent de plus en plus l'utilité de développer davantage la SIAC afin de renforcer la cohérence en ce qui concerne la compréhension de la situation en matière de risques, de menaces et de possibilités aux fins de la prise de décisions politiques et militaires et des processus opérationnels dans la sphère plus générale de la « sécurité » (par exemple dans le contexte du terrorisme, des opérations hybrides et de l'espionnage hostile).

## Conception de politiques : le SEAE en tant qu'usine à idées ?

Le soutien apporté par le Service aux initiatives politiques du HR/VP s'est limité, dans les faits, à la PESC et à la PSDC. Le haut représentant a pris très peu d'initiatives lui-même dans le domaine de la PESC, et a essentiellement agi à la demande du Conseil et du Conseil européen, ou en coopération avec les États membres, avec lesquels il partage le droit d'initiative (dans le domaine de la PESC). Contrairement à l'approche innovante adoptée au moment d'élaborer la stratégie globale de 2016, le processus en cours en vue d'aboutir à une « boussole stratégique » pour la mise en œuvre de la PSDC est piloté par les États membres, même si le SEAE en a la responsabilité. Or, si cela procure au HR/VP un pouvoir informel de définition des priorités, cette responsabilité n'équivaut pas à un pouvoir d'initiative politique et à un leadership intellectuel.

À cet égard, la « vision stratégique sur la Chine » publiée en mars 2019 offre un angle intéressant s'agissant de la manière dont elle a été élaborée : rapidement, en étroite collaboration entre des hauts fonctionnaires de la Commission, du SEAE et de certains États membres, sur la base des idées soumises par la division Planification de politique stratégique du Service et d'éléments de compréhension de la situation transmis par la SIAC. Présenté comme une communication conjointe de la Commission et du haut représentant au Conseil européen en amont du sommet UE-Chine d'avril 2019, ce document a polarisé l'attention des chefs d'État ou de gouvernement qui étaient disposés à adopter une position plus cohérente et déterminée vis-à-vis de Pékin. Si le suivi donné à cette stratégie a mis en évidence les faiblesses de cette dernière, des enseignements peuvent néanmoins être tirés de l'élaboration peu orthodoxe de cette « vision » pour l'élaboration d'autres documents stratégiques, afin que leur formulation donne plus de force aux initiatives de politique étrangère du HR/VP et, dès lors, du SEAE.

La politique étrangère de l'UE risque d'être entravée par des approches transactionnelles si elle est éclipsée par d'autres considérations plus étriquées telles que la libéralisation des échanges ou les priorités de sécurité nationale, par exemple le contrôle de la migration. La vision doit venir avant l'action. Tant les valeurs que le droit international devraient jouer un rôle essentiel dans l'obtention de l'implication des différents acteurs dans les initiatives du HR/VP et de leur soutien à ces dernières.

Conformément aux attentes d'un esprit d'entreprise plus stratégique de la part du HR/VP et du SEAE, davantage d'initiatives élaborées de manière indépendante devraient être envisagées. Les délégations de l'UE ont un rôle considérable à jouer en ce domaine, notamment à travers leurs contributions (par exemple sur les droits de l'homme).

Renforcer la contribution du SEAE à l'élaboration de la politique étrangère de l'UE peut également supposer d'utiliser davantage les outils juridiques et institutionnels mis à disposition par le traité de Lisbonne. En particulier, le haut

<sup>19</sup> L'« institutionnalisation » de l'approche intégrée de la sécurité et de la paix dans une direction spécifique du SEAE est une évolution intéressante.

représentant pourrait exercer plus activement le droit d'initiative formel dont il dispose, tant de son propre chef qu'à la demande du Conseil européen, ouvrant ainsi potentiellement le recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil lors de l'adoption d'actions ou de positions de l'UE (conformément à l'article 31, paragraphe 2, TUE). Comme l'a suggéré le haut représentant, une utilisation accrue de l'absentéisme constructif pourrait constituer un premier pas vers la facilitation de l'action de l'UE.

Les décideurs politiques devraient voir la flexibilité comme un moyen d'améliorer les capacités d'action extérieure de l'UE, et non comme une sorte d'échec. Des regroupements informels d'États membres peuvent être un moyen intéressant pour l'Europe de s'impliquer dans les crises à haute intensité et de proposer une médiation utile. Toutefois, de tels efforts individuels de conduite de l'action extérieure de l'UE ne devraient pas engendrer de fragmentation de l'Union. La présence d'un haut représentant dans ces formats flexibles devrait devenir un principe admis, selon le même schéma que les modalités définies pour les négociations internationales avec l'Iran sur le nucléaire, au lieu de suivre le format « Normandie » adopté pour les discussions sur l'Ukraine, qui n'incluent pas le HR/VP. Un tel mode de fonctionnement pourrait contribuer à rendre la flexibilité plus acceptable et à surmonter la pression subie par l'UE lorsqu'elle doit à chaque fois atteindre un consensus entre les États membres.

Le manque de cohésion interne entre les États membres est un handicap ; en plus d'avoir tendance à ralentir le processus de prise de décision au sein du Conseil, il nuit également aux initiatives du HR telles que la publication de déclarations au nom de l'UE. S'agissant de ce dernier problème, la publication de déclarations, de discours ou de bulletins de blog par le haut représentant ou son porte-parole peut aider à combler le vide. Des outils de communication plus informels tels que les tweets envoyés par les DUE sur le terrain (en coordination avec le siège) pourraient également être davantage utilisés afin d'assurer la visibilité indispensable de l'Union.

### **Représentation : le SEAE en tant que visage de l'Union sur le terrain ?**

La transition entre les délégations de la Commission de l'avant-Lisbonne et les véritables délégations de l'UE actuelles est généralement considérée comme ayant été une réussite, puisqu'elle a permis au SEAE de représenter l'UE dans toutes ses dimensions. Le Service a ainsi pu devenir un véritable acteur diplomatique et renforcer le statut de l'UE tant dans le cadre des relations bilatérales que dans celui des relations multilatérales (y compris au niveau des Nations unies). Les États membres, en particulier les plus petits, bénéficient de l'importante contribution et du soutien politique, moral et logistique fourni par les DUE et les chefs de délégation.

Des enseignements doivent être tirés de l'expérience acquise pendant la crise de la COVID-19, notamment en ma-

nière de soutien des États membres pour la protection civile et le rapatriement des citoyens européens. En théorie, le SEAE pourrait aider davantage les services consulaires des États membres, notamment en fournissant des informations générales sur les questions migratoires aux agents nationaux sur le terrain. Une telle mission supplémentaire suppose bien entendu une main-d'œuvre considérable, et elle nécessiterait une affectation massive de fonctionnaires des États membres dans les DUE. Le danger, en définitive, est que les États membres attendent du SEAE qu'il fasse plus avec moins.

Les chefs de délégation se plaignent souvent que les États membres demandent aux délégations de l'UE de servir de plateforme de coordination sur le terrain, au détriment des autres facettes de leur travail, à savoir se déplacer à travers le pays, rendre compte des évolutions de la situation nationale et jouer un rôle traditionnel d'ambassadeur. L'esprit de solidarité pourrait néanmoins être renforcé : les DUE pourraient obtenir davantage, en retour, des États membres. Même si elles font rapport à leur capitale dans leur propre langue, les ambassades des États membres pourraient, par exemple, se montrer davantage disposées à partager les informations en leur possession, ou les analyses qu'elles produisent. Les échanges informels réguliers devraient être complétés par des échanges formels plus efficaces. Les États membres (c'est-à-dire à la fois le personnel des ambassades et les représentants des ministères des Affaires étrangères en visite) devraient accorder plus de crédit aux ambassadeurs de l'UE, en les faisant notamment participer aux réunions avec les représentants des États d'accueil et les grands acteurs internationaux. Les grands États membres ont un rôle particulier à jouer à cet égard.

De la même manière, le SEAE a la responsabilité de promouvoir le rôle des ambassadeurs de l'UE et de prouver qu'ils s'expriment au nom de l'UE tout entière. Le siège doit leur accorder davantage d'autonomie et de confiance. Les ambassadeurs de l'UE (au sens large, mais aussi les chefs de délégation) devraient être impliqués dans toutes les correspondances et réunions entre les fonctionnaires de l'UE (et ceux de l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil) et les autorités de l'État d'accueil, et ils devraient être autorisés à jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques au niveau du siège (en particulier au sein du Comité politique et de sécurité) ainsi que dans la définition des priorités relatives spécifiquement au pays d'accueil. Les retours d'informations des acteurs sur le terrain présentent une valeur considérable. Les instructions relatives aux lignes hiérarchiques et aux chaînes de commandement devraient être loyalement suivies, de manière à ne pas contourner le chef de délégation. Des lignes directrices claires sur la manière de travailler avec les représentants des États membres sur le terrain, de partager les informations, par exemple, devraient également être fournies aux DUE. La transparence avec les États membres est, en effet, vitale pour gagner leur confiance et obtenir leur soutien.

## 4

# RECOMMANDATIONS : DONNER AU SEAE LES MOYENS DE SES AMBITIONS

La présente section présente une liste de recommandations visant à aider le SEAE à combler certaines des lacunes exposées ci-dessus, ainsi qu'à mieux assumer les multiples rôles décrits à la section 2. Ces prescriptions, inspirées des arguments présentés à la section 3, tirent parti des atouts du Service et visent à faire de certaines de ses faiblesses des opportunités.

Il appartient au HR/VP d'insuffler au SEAE un sens plus clair de son ambition et de concentrer ses efforts sur la conception d'un style de diplomatie à l'européenne bien distinct. Pour ce faire, le SEAE doit poser les jalons d'une vision stratégique propre qui imprègne toutes les politiques de l'Union et qui permette à cette dernière de peser davantage sur les événements mondiaux. C'est en fournissant un soutien intellectuel et institutionnel unique aux différents protagonistes de l'action extérieure de l'UE, en particulier à la Commission et aux États membres, que le SEAE démontrera sa valeur ajoutée, et obtiendra alors la confiance et la coopération loyale nécessaires à une politique étrangère fondée sur une vision globale de l'Europe.

Sans remettre en cause le statut juridique du SEAE et les différentes cultures des institutions avec lesquelles il est chargé de coopérer, tout changement nécessite un certain degré de flexibilité. Le service diplomatique européen doit se voir offrir la capacité de définir un processus de travail personnalisé mieux adapté à ses besoins. Le Service devrait mettre à profit l'imprécision de son mandat pour s'adapter et remédier à ses relatives faiblesses institutionnelles. Il devrait de surcroît passer outre l'architecture complexe de l'action extérieure de l'UE en renforçant son rôle de leadership intellectuel en matière d'analyse, de planification et d'initiative.

Les recommandations formulées ci-après devraient être considérées comme étant complémentaires, plutôt que mutuellement exclusives. La liste identifie certaines actions prioritaires (\*) afin de souligner l'importance stratégique de leur mise en œuvre rapide, afin de poser les bases qui permettront aux États membres, à la Commission et au Parlement européen de poursuivre l'action de manière coordonnée et équilibrée.

À court ou moyen terme, les modalités interservices mises en place entre le SEAE, le Conseil et le Conseil européen

pourraient être renforcées. À plus long terme, toutefois, les dichotomies structurelles entre les volets PESC et non-PESC de l'action extérieure de l'UE ne pourront être surmontées qu'en modifiant la décision du Conseil de 2010 et les traités. Cette question pourrait être examinée dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

## LE SEAE EN TANT QUE FACTEUR DE COHÉRENCE

1. Le leadership du SEAE devrait renforcer son rôle de définition des orientations grâce à une meilleure communication interne, à la coopération structurée allant du HR/VP jusqu'au directeur, et à l'introduction de jours fixes pour les réunions entre le personnel et le haut représentant. (\*)
2. Intensifier le partage d'informations dans l'ensemble du Service et assurer la continuité des orientations et des retours d'informations (en particulier entre le siège et les DUE).
3. Accroître la mobilité des fonctionnaires au sein du Service, à la fois entre le siège et les DUE et au sein du siège, y compris entre les unités de planification et les autres directions, ce qui favorisera l'amélioration des connexions entre la compréhension de la situation, la planification et la diplomatie concrète.
4. Le SEAE et les ministères des Affaires étrangères devraient accroître de manière intelligente la mobilité entre eux, et le temps passé par les diplomates nationaux au sein du SEAE devrait être mieux valorisé. Une planification de carrière à mi-parcours est nécessaire, tant pour les individus concernés que pour les services, afin de trouver des moyens d'améliorer le retour dans les capitales nationales. (\*)
5. Introduire davantage de flexibilité dans le système de recrutement au SEAE grâce à un recrutement ciblé de fonctionnaires des États membres (au siège et dans les DUE) et à un recours à des experts externes (c'est-à-dire non membres des administrations de l'UE et des États membres) lorsque cela se justifie (tout en reconnaissant les spécificités de certains services comme l'INTCEN).

6. Améliorer les critères de sélection pour le recrutement des chefs de délégation : envisager, par exemple, une formation personnalisée de trois mois avant l'affectation et un détachement au siège et à la Commission.
7. Le SEAE devrait développer davantage le programme de l'académie diplomatique européenne, pour ses nouvelles recrues et son personnel en poste. (\*)
8. Améliorer le partage d'informations dans l'ensemble du système de l'action extérieure de l'UE (y compris dans les États membres) et affiner les modalités interservices entre le SEAE, la Commission et le Conseil (européen) afin d'assurer une meilleure coordination et une meilleure coopération.
9. Les institutions de l'UE, les États membres et le SEAE devraient s'assurer de disposer de moyens compatibles de protéger les informations classifiées, les communications, les consultations stratégiques et les décisions afin d'encourager le partage d'informations dans l'ensemble du système de l'action extérieure de l'UE. (\*)
10. Le HR/VP devrait faire une utilisation active des plateformes de coordination interservices (par exemple le groupe pour une Europe plus forte sur la scène mondiale ou l'EXCO) afin de faciliter la mobilisation des ressources de la Commission en vue d'initier et/ou de mettre en œuvre des décisions du Conseil des affaires étrangères.
11. Le SEAE et la Commission devraient éviter les doublons d'expertise et encourager la mobilité interservices. (\*)
12. Permettre au personnel des DUE de consacrer du temps à des questions autres que leurs principales tâches. Envisager d'appliquer la « règle des 20 % » de manière plus flexible dans l'ensemble des services, tant au SEAE qu'à la Commission. Rompre avec l'actuelle approche compartimentée permettrait également de disposer de la souplesse recherchée s'agissant de la manière dont les tâches sont attribuées au sein des DUE.
13. Envisager des modifications (par les institutions législatives de l'UE) du statut et du règlement financier afin de permettre aux DUE de recourir à des solutions plus rationnelles pour gérer leurs « circuits financiers » et exercer leur « autorité déléguée » (par exemple, simplifier les lignes hiérarchiques financières ou rationaliser le nombre d'effectifs impliqués dans la hiérarchie).
14. Le SEAE et la Commission devraient collaborer plus étroitement dans le cadre de la (ré)affectation du financement extérieur. Si le SEAE se concentre sur l'objectif de fournir un contexte et une compréhension (géo)politique, un meilleur équilibre peut être trouvé avec le volet « dépenses » des affaires extérieures, en tirant pleinement profit de la flexibilité offerte par

l'IVDCI. Ces efforts devraient être soumis à un contrôle régulier de la cohérence (surtout en ce qui concerne l'utilisation de fonds directement pertinents pour la politique étrangère et de sécurité). (\*)

## LE SEAE EN TANT QU'USINE À IDÉES

15. Compte tenu de la définition large de la politique étrangère dans les traités de l'UE, le SEAE devrait aider le HR/VP à impulser des politiques couvrant tout le champ de l'action extérieure de l'UE, avec le soutien et la coopération des services de la Commission (comme cela se passe, par exemple, dans les domaines de l'énergie et du changement climatique). (\*)
16. Le HR/VP, qui siège à la fois au Conseil des affaires étrangères et au Conseil européen, devrait servir de pont entre les institutions. Le SEAE devrait encourager une utilisation plus active du pouvoir d'initiative du HR/VP et conduire le processus décisionnel au sein du Conseil. À cet effet, il convient d'accroître le nombre de propositions du HR/VP/du SEAE et d'en renforcer la pertinence et la valeur. (\*)
17. Dans le même ordre d'idées, le HR/VP (et partant le SEAE) devrait fournir davantage de contributions intellectuelles et de soutien technique au président du Conseil européen, afin de définir des priorités plus claires en matière de politique étrangère de l'UE. (\*)
18. Avec le soutien du SEAE, le HR/VP devrait encourager le Conseil européen à l'inviter à soumettre des propositions (voir, par exemple, l'élaboration et le suivi de la stratégie globale de l'UE de 2016 ou la boussole stratégique), lesquelles peuvent aboutir à des *décisions* du Conseil européen (ouvrant ainsi la possibilité de recourir au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour l'adoption des mesures d'exécution). (\*)
19. Sous l'autorité du haut représentant, le SEAE devrait élaborer sa propre gamme de documents informels pour provoquer le débat y compris sur les dossiers sensibles, solliciter les réactions et contributions de la Commission et des États membres et déboucher éventuellement sur l'élaboration de communications conjointes. (\*)
20. Le SEAE, en coopération avec le Secrétariat général du Conseil, devrait organiser une réunion annuelle des coordinateurs du renseignement des États membres afin de discuter du soutien apporté à l'INTCEN et à l'INT tant sur le plan matériel (portée et nature de l'assistance apportée à la compréhension de la situation par l'UE en termes de renseignement) que sur le plan de l'infrastructure (répartition de la charge en matière d'effectifs et de financement).
21. La direction du SEAE devrait mieux réunir l'expertise interne offerte par les différentes catégories de per-

sonnel du Service (agents des institutions de l'UE, diplomates nationaux détachés, END) afin d'aider à replacer dans leur contexte les points de vue des différentes parties prenantes au moment d'élaborer ses propres initiatives, favorisant ainsi l'appropriation de la politique étrangère de l'UE en général et du SEAE en particulier. (\*)

22. Le HR/VP, assisté du SEAE, devrait obtenir le soutien des États membres pour le suivi des conclusions et des décisions par le Conseil des affaires étrangères et le Conseil européen, par exemple grâce à la mise en œuvre des décisions du CAE et aux rapports sur cette mise en œuvre, ou à un rôle de surveillance plus actif du SEAE afin de s'assurer du respect de leurs engagements par les États membres (voir le modèle de la CSP ou les méthodes de surveillance communautaires). (\*)

## LE SEAE EN TANT QUE VISAGE DE L'UNION SUR LE TERRAIN

23. Les représentants officiels des États membres devraient accorder plus de crédit aux ambassadeurs de l'UE, notamment en les faisant participer aux réunions avec leurs homologues. Les grands États membres ont un rôle particulier à jouer à cet égard. Les ministres des Affaires étrangères des États membres en visite devraient rendre compte de leurs conversations avec les autorités locales aux chefs de délégation de l'UE, au lieu de faire rapport à leur propre ambassadeur au COPS.
24. Les ambassadeurs de l'UE (en particulier les chefs de délégation) devraient être impliqués dans toutes les correspondances et réunions entre fonctionnaires de l'UE et autorités des États d'accueil, et être autorisés à jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques au niveau du siège (voir le COPS) et dans la définition des priorités, notamment celles relatives au pays d'accueil. (\*)
25. Sensibiliser à la nécessité d'une politique étrangère de l'UE grâce à une diplomatie publique intensifiée et plus efficace. Les DUE pourraient jouer un rôle similaire à celui des représentations de la Commission dans les États membres (c'est-à-dire un rôle de centre d'information, ouvert aux visiteurs et favorisant la connaissance et la compréhension de l'UE). Accroître l'investissement dans les mesures interpersonnelles, y compris dans le programme de visites de l'Union européenne au niveau du siège.
26. Envisager de renforcer les capacités destinées à assister les citoyens de l'UE à l'étranger, en travaillant avec les gouvernements et partenaires locaux. Une telle assistance, surtout lorsqu'il s'agit de services consulaires, nécessiterait toutefois une forte augmentation des ressources, ainsi qu'une délocalisation de fonctionnaires experts nationaux dans les DUE.
27. La suppléance du HR/VP devrait être plus activement envisagée, notamment en confiant des responsabilités à des hauts fonctionnaires du SEAE et de la Commission (en s'inspirant par exemple de la formule « Barrièr » élaborée pour la conduite des négociations de l'UE avec le Royaume Uni) et/ou aux ministres des Affaires étrangères des États membres. Les principaux groupes d'États membres auxquels participe le HR/VP devraient envisager d'adopter des approches flexibles de la représentation de l'UE. (\*)
28. Les conditions et la justification des nominations de RSUE doivent être clarifiées : les RSUE devraient être pleinement intégrés au Service et devraient être utilisés avec parcimonie et uniquement lorsqu'ils apportent une valeur ajoutée avérée par rapport au SEAE.
29. Repenser la sécurité physique des bâtiments et du personnel du Service. Davantage de ressources sont requises afin de professionnaliser la capacité du SEAE d'assurer une sécurité adéquate, surtout si le Service est censé s'impliquer plus activement et efficacement dans les zones de conflit.
30. Le SEAE devrait inclure une structure de gestion professionnelle de son portefeuille immobilier afin de rationaliser l'utilisation de biens immobiliers et le budget consacré à la location de bâtiments. Des moyens d'inciter les ambassades des États membres à se regrouper avec les délégations de l'UE devraient être trouvés. Le regroupement avec les DUE devrait continuer d'être un objectif, également avec les institutions de l'UE. Cela aurait une incidence bénéfique sur la quête de cohérence et d'efficacité du SEAE en ce qui concerne l'action extérieure de l'UE, et cela contribuerait également à susciter un sentiment de communauté diplomatique européenne à l'étranger et, à terme, à développer un style de diplomatie à l'européenne bien distinct.

## LISTE DES ABREVIATIONS

<b>CAE</b>	Conseil des affaires étrangères
<b>CD</b>	Chef de délégation
<b>CFP</b>	Cadre financier pluriannuel
<b>COPS</b>	Comité politique et de sécurité
<b>Coreper</b>	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne
<b>CPCC</b>	Capacité civile de planification et de conduite
<b>CSUE</b>	Centre satellitaire de l'Union européenne
<b>DG</b>	Direction générale
<b>DUE</b>	Délégation de l'UE
<b>EXCO</b>	Groupe de coordination externe
<b>HR/VP</b>	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission européenne
<b>INTCEN</b>	Centre de situation et du renseignement de l'UE
<b>IPE</b>	Instruments de politique étrangère
<b>IVDCI</b>	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
<b>MAE</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>MD</b>	Ministère de la Défense
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>PE</b>	Parlement européen
<b>PESC</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>PEV</b>	Politique européenne de voisinage
<b>PSDC</b>	Politique de sécurité et de défense commune de l'UE
<b>RSUE</b>	Représentants spéciaux de l'UE
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>SGC</b>	Secrétariat général du Conseil
<b>SGUE</b>	Stratégie globale de l'UE
<b>SIAC</b>	Capacité unique d'analyse de renseignements
<b>Stratcom</b>	Task-force créée afin de lutter contre les campagnes de désinformation
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne

## COMPOSITION DE LA TASK-FORCE

<b>Président</b>	<b>Pierre Vimont</b>	Ambassadeur de France, chercheur associé principal à Carnegie Europe et premier Secrétaire exécutif général du SEAE
<b>Rapporteurs</b>	<b>Christophe Hillion</b>	Chercheur principal au SIEPS et professeur de droit à l'Université d'Oslo
	<b>Steven Blockmans</b>	Directeur de recherche au CEPS et professeur de droit et de gouvernance des relations extérieures de l'UE à l'Université d'Amsterdam
<b>Membres</b>	<b>Gerhard Conrad</b>	Professeur invité au King's College de Londres, membre du conseil du Intelligence Services Forum allemand, ancien directeur de l'INTCEN, directeur du BND (Service fédéral de renseignement allemand)
	<b>Janos Herman</b>	Ancien RSUE pour l'Asie centrale, Ambassadeur de l'UE en Géorgie, en Norvège et en Islande, représentant permanent de la Hongrie à l'OTAN, secrétaire permanent du ministère des Affaires étrangères
	<b>Renée Jones-Bos</b>	Ancienne Secrétaire générale du ministère des Affaires étrangères et Ambassadrice des Pays-Bas aux États-Unis et en Russie
	<b>Nicole Koenig</b>	Directrice adjointe du Centre Jacques Delors, Berlin
	<b>Christian Leffler</b>	Ancien Secrétaire général adjoint du SEAE chargé des questions mondiales et économiques et directeur général pour les Amériques, SEAE
	<b>Christian Lequesne</b>	Professeur de politique européenne à Sciences Po et professeur invité à l'Académie diplomatique de Vienne et à l'Université LUISS de Rome
	<b>James Moran</b>	Attaché de recherche adjoint au CEPS, ancien conseiller principal pour la région MENA et directeur pour l'Asie au SEAE, Ambassadeur de l'UE en Égypte, en Jordanie et au Yémen
	<b>David O'Sullivan</b>	Président du conseil d'administration de l'EPC, ancien Ambassadeur de l'UE aux États-Unis, directeur général administratif du SEAE, Secrétariat général et DG Commerce de la Commission
	<b>Elena Poptodorova</b>	Vice-présidente de l'Atlantic Club of Bulgaria
	<b>Kristi Raik</b>	Directrice de l'Institut estonien de la politique étrangère à l'International Centre for Defence and Security ; professeur adjoint à l'Université de Turku
	<b>Annika Söder</b>	Présidente du conseil d'administration de l'EIP, ancienne Secrétaire d'État suédoise pour les affaires étrangères, directrice générale adjointe de la FAO
	<b>Renate Tenbusch</b>	Directrice du bureau européen du Friedrich Ebert Stiftung, Bruxelles
	<b>Nathalie Tocci</b>	Directrice de l'Istituto Affari Internazionali, Rome
	<b>Vygaudas Ušackas</b>	Membre du conseil d'administration d'Avia Solutions Group, ancien ministre lituanien des Affaires étrangères, RSUE en Afghanistan et Ambassadeur de l'UE en Russie
<b>Beata Wojna</b>	Maîtresse de conférence au Tecnológico de Monterrey, ancienne Ambassadrice de Pologne au Mexique (accréditée pour l'Amérique centrale), ancienne directrice adjointe du PISM (Institut polonais des affaires internationales)	
<b>Catherine Woollard</b>	Directrice du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés	
<b>Observateurs</b>	<b>Stephan Marquardt</b>	Chef de la division des affaires juridiques du SEAE
	<b>Oda Sletnes</b>	Ambassadrice de Norvège en France, précédemment à la Mission de la Norvège auprès de l'UE

## PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES DE LA TASK-FORCE

Le processus de la task-force consiste en un dialogue structuré entre experts, (anciens) hommes et femmes politiques, diplomates, décideurs politiques, représentants de l'industrie, des ONG, du monde universitaire et/ou de groupes de réflexion qui se rassemblent pour plusieurs réunions. Les rapports de la task-force constituent le produit final des études réalisées indépendamment par le SIEPS et le CEPS dans le cadre de la task-force.

### **Participants aux task-forces**

- Le président est un expert qui dirige le dialogue pendant les réunions et conseille le SIEPS et le CEPS sur la conduite générale des activités de la task-force.
- Les membres soumettent leurs contributions en tant qu'experts indépendants.
- Les rapporteurs sont des chercheurs du SIEPS et du CEPS qui organisent la task-force, mènent les études en toute indépendance et élaborent le rapport final.
- Les observateurs sont tous les décideurs politiques et parties prenantes qui sont invités à assister aux réunions de la task-force et à soumettre des contributions orales et/ou écrites.

### **Objectifs d'un rapport de task-force**

- Les rapports élaborés par les task-forces ont pour but de contribuer aux débats politiques en présentant un ensemble équilibré d'arguments, fondés sur les données disponibles, la littérature et les points de vue recueillis.
- Les rapports visent à fournir au lecteur une base de discussion constructive. Ils n'ont pas pour but d'avancer une position particulière ou de dénaturer la complexité d'un sujet donné.
- Les rapports des task-forces ont également un but éducatif et sont rédigés d'une manière facile à comprendre, sans jargon, et en incluant la définition complète de tout terme technique.

### **Élaboration des rapports**

- Les rapports des task-forces reflètent les positions de leurs membres.
- Tout élément ou toute recommandation incluse dans le rapport doit avoir fait l'objet d'un consensus ou d'un large accord entre les membres de la task-force.
- Lorsqu'un consensus sur une recommandation coexiste avec une opinion minoritaire significative, celle-ci est mentionnée dans le rapport aux côtés de la recommandation en question.
- Les rapports des task-forces contiennent des données jugées à la fois exactes et pertinentes par les rapporteurs. Après consultation des autres membres de la task-force, les rapporteurs peuvent décider soit d'exclure les données, soit de mentionner les problèmes soulevés dans le corps du texte.

## **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Fondée en 1925, la Fondation Friedrich-Ebert (FES) est la plus ancienne fondation politique d'Allemagne. Fidèle à l'héritage politique de l'ancien président Friedrich Ebert, elle défend les valeurs fondamentales de la social-démocratie : la liberté, la justice et la solidarité. La FES est liée aux idéaux de la social-démocratie et des syndicats indépendants.

La FES soutient la social-démocratie par le biais de différentes activités :

- L'éducation politique visant à renforcer la société civile
- Le conseil politique
- La coopération internationale grâce à son réseau de bureaux présents dans une centaine de pays
- Le soutien des étudiant.es par le biais d'un programme de bourse
- L'entretien de la mémoire collective de la social-démocratie notamment à travers ses archives et sa bibliothèque dédiée

## **MENTIONS LÉGALES**

© 2021

**Friedrich-Ebert-Stiftung | Bureau européen – Bruxelles**

Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles

Responsable de cette publication :

Renate Tenbusch, directrice du bureau européen de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Tel.: +32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

**ISBN 978-3-96250-926-2**

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

# EUROPA

Les rivalités et la contestation qui caractérisent le monde actuel devraient suffire à convaincre l'Union européenne d'agir en tant que force de cohésion pour ne pas être supplantée par les grandes puissances. Pourtant, les pays et institutions de l'UE peinent toujours à dépasser leurs différences et à se concentrer sur leur intérêt commun.

Le dixième anniversaire du Service européen pour l'action extérieure représente l'opportunité de dresser l'inventaire de sa contribution à la constitution d'une politique étrangère de l'UE plus active, cohérente et visible. Malgré ses réalisations importantes, le Service souffre toujours d'un manque d'adhésion de la part des États membres et d'autres éléments de l'administration de l'UE.

Le rapport propose une réévaluation de la mission réelle et potentielle du SEAE, en tenant compte de l'écosystème dynamique dans lequel il évolue. En condensant les principaux enseignements tirés de la première décennie d'activité du Service, le rapport formule 30 recommandations en vue de remédier à certaines des insuffisances constatées. Le but est d'aider le SEAE à mieux remplir sa mission, à savoir créer un style de diplomatie à l'européenne bien distinct, en actualisant son mode de fonctionnement : plus d'agilité pour analyser, proposer et agir, plus de *souplesse* pour tenir compte d'un environnement international en rapide évolution et plus de *détermination* pour faire de l'Union un leader.

Le Service pourrait, de fait, tirer beaucoup plus profit de ses principaux atouts, en particulier, pour n'en citer que quelques-uns, son approche intégrée, la diversité de son expertise diplomatique interne, un formidable réseau mondial de délégations et une capacité unique d'analyse de renseignements.

Ainsi, il pourrait mieux servir les intérêts communs de l'Union européenne et lui permettre d'atteindre réellement ses objectifs en matière d'action extérieure.

Le présent rapport est le fruit d'une intense coopération de recherche entre le CEPS, le SIEPS et le Friedrich Ebert Stiftung.