

L'UNION EUROPÉENNE COMME ACTEUR INTERNATIONAL VINGT ANS APRÈS MAASTRICHT : LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE ET LE DÉFI D'UNE DIPLOMATIE COHÉRENTE ET EFFICACE

*Irving Lewis**

L'Union européenne (UE) comme acteur international a toujours été l'objet de nombreux débats parmi les internationalistes, le formalisme juridique n'attribuant qu'aux États la pleine qualité de sujet de droit international et ne reconnaissant aux organisations internationales (OI) qu'une personnalité fonctionnelle circonscrite à l'exercice de leur fonction. Or, si l'UE partage avec les OI le même statut, elle a, contrairement à la plupart d'entre elles, réussi à traiter d'égal à égal avec les autres acteurs étatiques du système international dans de nombreux domaines; et ce, grâce à une accumulation de compétence externes, des traités communautaires originels au récent *Traité de Lisbonne*¹.

Alors que les traités de Rome² (1957) ont ouvert la voie des relations extérieures des Communautés européennes sur des fondements économiques, c'est le *Traité de Maastricht*³ (1992) qui a institutionnalisé une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE avec pour vocation d'« affirmer l'identité [de l'Europe] sur la scène internationale », le tout suivant le principe de cohérence : « l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure, dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement »⁴. Le Plan Pleven (1950) qui devait créer une armée européenne et un ministre européen de la défense et le Plan Fouchet (1961) qui était supposé donner « forme à la volonté d'union politique, déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes »⁵ ont tous échoué à étendre les compétences externes économiques de la CEE à une capacité militaire et diplomatique en vue d'en faire un acteur autonome. Il a fallu attendre le rapport Davignon (1970) pour voir se poser les premiers jalons d'une Europe politique avec le lancement de la Coopération politique européenne (CPE). La CPE, précurseur de la PESC, symbolisait alors le besoin des Européens de dialoguer ensemble pour défendre leurs intérêts communs à l'échelle internationale.

Avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), corps diplomatique par excellence visant à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action

* Candidat au doctorat en science politique, Université Laval, Québec, Canada.

¹ *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 13 décembre 2007, JO, C 306/01 [*Traité de Lisbonne*].

² *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 23 mars 1957, 294 RTNU 3; *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*, 25 mars 1957, 294 RTNU 259.

³ *Traité sur l'Union Européenne*, 7 février 1992, 1757 RTNU 267 [*Traité de Maastricht; TUE*].

⁴ *TUE*, supra note 3, art B et C.

⁵ CE, *Communiqué officiel adopté par les chefs d'État ou de Gouvernement des Six (Bonn, 18 juillet 1961)*, Assemblée parlementaire européenne - Documents de séance 1961-1962, n° 110.

internationale européenne, l'UE veut continuer de relever le défi de la formulation d'une vision politique commune des enjeux internationaux et d'affirmer son rôle politique sur la scène internationale, même si elle ne dispose pas de certains attributs classiques d'un État. Le SEAE est le résultat de trois innovations institutionnelles apportées par le *Traité de Lisbonne* : l'élection d'un président permanent du Conseil européen qui, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, assure la représentation extérieure de l'Union; la nomination par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission, d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également le vice-président de la Commission responsable des relations extérieures; et la reconnaissance officielle de la personnalité juridique de l'Union, qui vise à lui garantir une totale liberté d'action sur le plan international.

Cet article, structuré en quatre parties, revient sur la place du SEAE dans l'architecture de la politique étrangère européenne et les défis qui entourent sa mise en place. La première partie aborde la conceptualisation du statut d'acteur international et la théorisation du rôle international de l'UE; elle montre aussi comment se manifeste, de manière concrète, le rapport de l'Union au monde. La deuxième partie présente le SEAE, nouvel acteur du jeu institutionnel européen, sa mission, son organisation et son fonctionnement. La troisième partie fait état de la difficile mise en place du Service et des leçons à tirer de ses premières actions. La quatrième partie est consacrée aux perspectives d'avenir.

I. L'Union européenne comme acteur international, en théorie et en pratique

L'UE, comme acteur international, est toujours source de nombreuses dissensions parmi les internationalistes, même vingt ans après le *Traité de Maastricht*.

A. Débats conceptuels et théoriques

Sur le plan conceptuel, le statut d'acteur international de l'UE est loin d'être incontestable. Parmi les nombreux critères élaborés pour l'évaluer, l'Union satisfait difficilement à certains comme l'autonomie décisionnelle vis-à-vis de ses États membres, la cohérence dans la gestion de ses relations extérieures⁶ et la localisation d'une sphère publique qui puisse être valablement analysée⁷. Et s'il est vrai que l'Union est aujourd'hui clairement reconnue comme un acteur international par de nombreux États tiers et OI qui reçoivent ses représentants, négocient avec eux dans plusieurs domaines, réagissent à ses prises de position sur de nombreux dossiers

⁶ James Caporaso et Joseph Jupille, « States, Agency and Rules : The EU in Global Environment Politics » dans Caroline Rhodes, dir, *The European Union in the World Community*, Boulder (Co), Lynne Rienner, 1998 aux p 213-229.

⁷ Charlotte Bretherton et John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 1999.

internationaux, elle semble néanmoins faire face à un déficit de capacité internationale; un écart entre son potentiel d'action internationale et les attentes internationales dont elle est investie⁸.

Sur le plan théorique, le rôle international de l'UE est aussi diversement apprécié par les principales approches des Relations internationales, en l'occurrence le réalisme, le libéralisme et le constructivisme. Selon le paradigme réaliste qui se focalise sur le rôle primordial des États-nations cherchant à maximiser leur intérêt national défini en termes de puissance dans un système international anarchique, la contribution de l'UE à la politique internationale est à relativiser fortement : l'Union n'étant pas un acteur autonome et n'agissant au mieux que par l'intermédiaire des États qui la composent; elle est simplement inapte à affronter la politique extérieure. Selon la vision libérale qui accorde plus de crédit au rôle des institutions internationales et du droit international dans la régulation des rapports entre les différents acteurs du système international, l'UE puissance civile⁹, en coopérant et en faisant du commerce avec les États tiers, contribue à la pacification des relations internationales et à la diffusion des valeurs économiques et politiques du libéralisme; et, l'UE puissance douce¹⁰, exerce sur les autres sociétés du monde un « pouvoir attractif » par les valeurs qui émanent d'elle. Enfin, selon le projet constructiviste qui met l'accent sur le rôle des normes dans la socialisation internationale des États, l'UE puissance normative¹¹, a manifesté son refus d'appliquer le réflexe hobbesien de la Realpolitik dans ses relations extérieures en optant pour « la norme plutôt que pour la force »¹².

Mais pour les opposants à ces conceptions de la puissance européenne, les faits empiriques ont largement démontré que la « puissance » sans capacité militaire propre n'était que pure utopie¹³. Pendant la guerre froide, la posture de puissance civile n'était crédible que parce que les États-Unis et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) prenaient en charge la sécurité militaire de l'Europe face à l'Union soviétique. Après la guerre froide, l'impuissance de la puissance civile n'aura jamais été aussi bien illustrée que face à la crise des Balkans; les limites de la puissance normative n'auront jamais été aussi bien mises en lumière que dans la gestion du dossier nucléaire iranien ou dans la lutte contre Al-Qaïda en Afghanistan¹⁴.

⁸ Sur la théorie du *capability expectations gap*, voir Christopher Hill, « The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role » (1993) 31:3 *Journal of Common Market Studies* à la p 326 et Christopher Hill, « Closing the Capability-expectations Gap? » dans John Peterson et Helene Sjursen, dir, *A Common Foreign Policy for Europe?*, Londres, Routledge, 1998 aux pp 18-38.

⁹ François Duchêne, « The European Community and the Uncertainty of Interdependence » dans Max Kohnstamm et Wolfgang Hager, dir, *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973, 1.

¹⁰ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

¹¹ Ian Manners, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? » (2002) 40:2 *Journal of Common Market Studies* 235.

¹² Voir Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

¹³ Hedley Bull, « Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? » (1982) 21:2 *Journal of Common Market Studies* 149.

¹⁴ Franck Petiteville, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne » (2011) 51 :2 *Critique internationale* 95 à la p 110.

B. Les différentes pratiques de la diplomatie internationale européenne

Malgré tout, depuis de nombreuses années, l'UE met en œuvre sa politique extérieure sur la scène internationale suivant trois grands axes : le commerce, la sécurité et la défense et la coopération.

À l'Organisation mondiale du commerce (OMC) où, depuis son adhésion en 1995, l'Union parle d'une seule voix et est représentée par la Commission qui négocie en son nom avec les autres partenaires – même s'il faut savoir que la vocation communautaire de la politique commerciale de l'Union doit toujours composer avec les contraintes de la logique intergouvernementale – la diplomatie commerciale européenne trouve son champ d'expression le plus abouti. Comme le montre l'histoire de la construction européenne, c'est précisément par la politique commerciale commune, conçue dans les années soixante, que l'UE a fondamentalement affirmé sa présence sur la scène internationale.

Avec l'institutionnalisation d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les bases de la diplomatie sécuritaire et de défense de l'Union ont été posées; elles ont été renforcées par la mise en place d'une Politique extérieure de sécurité et de défense (PESD) elle-même transformée en une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui entend assurer à l'UE une « capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires »¹⁵ dont elle peut avoir recours « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies »¹⁶.

Par sa diplomatie coopérante, l'UE entretient des relations bilatérales et multilatérales privilégiées avec des partenaires internationaux d'importance. Le partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique fondé sur des objectifs de développement qu'on peut valablement considérer comme la première expérience de coopération de l'Europe communautaire en est un exemple édifiant. On peut aussi citer le partenariat euro-méditerranéen bâti autour des objectifs de

¹⁵ *Traité de Lisbonne, supra* note 1, art 49(a). Les capacités militaires dont dispose l'UE sont : la Force européenne de réaction rapide (FERR) permettant la mobilisation de 50 000 à 60 000 soldats dans un délai maximum de 60 jours durant une année (Helsinki Headline Goals 2003) et les Groupements tactiques (*battlegroups*) de 1 500 soldats mobilisables en 10 jours pour une durée d'au moins 30 jours pouvant aller jusqu'à 160 jours (Helsinki Headline Goals 2010). Les capacités de gestion civile des crises comprennent : le déploiement de 5 000 policiers, dont 1 400 dans un délai de 30 jours pour des missions de rétablissement de l'ordre; la mise à disposition de 300 juges, procureurs et autres experts pour des missions d'État de droit; la mise à disposition d'un groupe de 365 experts pour des missions d'administration civile; le déploiement de 2 à 3 équipes d'évaluation de 10 experts ainsi que des équipes d'intervention de 2 000 personnes pour des missions de protection civile; le déploiement de 505 personnes pour les missions de surveillance (Conseil européen d'Helsinki, décembre 1999; Conseil européen de Feira, juin 2000; Conseil européen de Göteborg, juin 2001; Conseil européen de Bruxelles, juin 2004; Conseil européen de Bruxelles, décembre 2004).

¹⁶ *Traité de Lisbonne, supra* note 1, art 49(a). Ces missions sont : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

coopération politique et de sécurité, économique, social, culturel et humain et les nombreux partenariats stratégiques fondés sur des intérêts particuliers (Afrique du Sud, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, Inde, Japon, Mexique et Russie).

II. Une diplomatie en quête de cohérence et d'efficacité

Pour donner encore plus de visibilité à cette politique extérieure diversifiée, quelques innovations majeures ont été apportées par le *Traité de Lisbonne*.

A. Mission du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Parmi ces innovations, la création de la fonction de président du Conseil européen désigné pour deux ans et demi et du poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité commune, en même temps vice-président de la Commission (HR/VP), a pour but de rapprocher les autorités responsables des différentes politiques extérieures communautaires et celles qui régissent la PESC et la PSDC. La mise en place du Service européen pour l'action extérieure est guidée par la volonté d'éviter les contradictions de l'Union sur la scène internationale. Un véritable défi quand on sait que les diplomaties nationales des États membres, toujours guidés par une conception rigoureuse de leur souveraineté, ont souvent réagi en ordre dispersé sur de nombreux dossiers internationaux d'importance – lors de la guerre en Irak dans un passé récent, lors de la crise libyenne il n'y a pas si longtemps – rendant difficile l'affirmation d'une ligne diplomatique européenne claire.

Le SEAE a principalement pour rôle d'aider le HR/VP à exercer ses fonctions consistant à conduire la PESC et la PSDC et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union¹⁷. Le Service peut aussi, au besoin, assister le Président du Conseil européen, le Président de la Commission européenne et l'ensemble de la Commission européenne dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures. Le poste de HR/VP est occupé, depuis le 1^{er} décembre 2009, par la Britannique Catherine Ashton.

B. Organisation et fonctionnement du SEAE

Le SEAE est un organe autonome de l'UE et possède la capacité juridique nécessaire pour accomplir les tâches qui lui incombent et réaliser ses objectifs. Il est composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales (environ 140 délégations qui couvrent toutes les régions du monde). Il est géré par un Secrétaire général exécutif, assisté de deux secrétaires généraux adjoints (l'un en charge des affaires politiques et l'autre en charge des affaires interinstitutionnelles) qui forment une direction collégiale avec le

¹⁷ *Ibid.*, art 18-27.

Haut représentant lui-même, le directeur général administratif et les directeurs des sept départements géographiques (Asie, Afrique, Amériques, Russie, Balkans et pays du voisinage oriental, Moyen Orient et pays du voisinage méridional), thématique (réponse aux crises) et multilatéral (affaires globales et multilatérales)¹⁸.

Le personnel du service provient des institutions européennes, en l'occurrence du Secrétariat général du Conseil et de la Commission (2/3) et des services diplomatiques États membres (1/3). Toutefois, après le 1^{er} juillet 2013, tous les fonctionnaires et autres agents de l'UE devraient pouvoir se porter candidats à des postes vacants au sein du SEAE. À la fin de l'année 2011, le Service comptait 3 611 agents, dont 1 551 basés à Bruxelles et 2 060 dans les délégations de l'Union à travers le monde.

Le SEAE dispose de sa propre section dans le budget de l'UE à laquelle s'appliquent les règles budgétaires et de contrôles habituels; le budget est soumis à l'accord du Parlement européen qui le contrôle et vote la « décharge » à la fin de son exécution. Si le premier budget de fonctionnement du Service est chiffré à 464 millions d'euros, dont environ 184 millions d'euros sont attribués aux services centraux et 280 millions d'euros aux délégations, une augmentation de 26,9 millions d'euros a été demandée et accordée pour l'année 2012. Par ailleurs, il faut noter que le SEAE gère également 253 millions d'euros au nom de la Commission pour les dépenses administratives concernant le personnel de l'institution communautaire affecté dans les délégations.

III. Un an après la mise en place du SEAE, quel bilan?

Un peu plus d'un an après son inauguration le 1^{er} décembre 2010, et le début de ses travaux au 1^{er} janvier suivant, le temps du transfert de toutes les entités administratives du Secrétariat général du Conseil¹⁹, de la Direction générale des relations extérieures (DG RELEX)²⁰ et de certaines parties de la Direction générale du

¹⁸ *Décision du Conseil de l'Union Européenne fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure* (26 juillet 2010), n° 2010/427/UE, en ligne : Union Européenne <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0427:FR:NOT>>.

¹⁹ Il s'agit : 1) des structures PSDC et de gestion de crises : Direction « Gestion des crises et planification » (CMPD), Capacité civile de planification et de conduite (CPCC), État-major de l'Union européenne (EMUE) en l'occurrence les Services sous l'autorité directe du DGEMUE, la Direction « Concepts et capacités », la Direction « Renseignement », la Direction « Opérations », la Direction « Logistique » et la Direction « Systèmes d'information et de communication », le Centre de situation conjoint de l'UE (SITCEN) ; 2) de la Direction générale E : Entités placées sous l'autorité directe du directeur général, Direction « Amériques et Nations unies », Direction « Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale », Direction « Non-prolifération des armes de destruction massive », Direction « Affaires parlementaires dans le domaine de la PESC », Bureau de liaison de New York, Bureau de liaison de Genève ; et 3) des fonctionnaires du secrétariat général du Conseil détachés auprès des représentants spéciaux de l'Union européenne et des missions PSDC.

²⁰ Tous les postes d'encadrement, ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché, Direction A (Plate-forme de crises – Coordination politique dans la PESC), Direction B (Relations multilatérales et droits de l'Homme), Direction C (Amérique du Nord, Asie de l'Est, Australie, Nouvelle-Zélande, EEE, AELE, Saint Marin, Andorre, Monaco), Direction D (Coordination de la politique européenne de voisinage), Direction E (Europe orientale, Caucase du Sud, Républiques d'Asie centrale), Direction F (Proche et Moyen-Orient, Méditerranée du Sud), Direction G (Amérique

développement (DG DEV)²¹, le bilan du SEAE reste provisoire. Une première évaluation est prévue, à la mi-2013, à la demande de la Haute représentante, comme prévue dans la Décision du Conseil²² du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE.

A. Des débuts difficiles

Toutefois, la Haute représentante a déjà souligné dans un rapport présenté le 22 décembre 2011 au Parlement, au Conseil et à la Commission²³, qu'en raison de la crise économique internationale, des tensions dans la zone euro qui ont relégué la politique étrangère au second rôle et du Printemps arabe, le contexte n'était pas idéal pour le lancement d'un nouveau service pour les relations extérieures de l'Union. Ce qu'a également confirmé l'actuel Secrétaire général exécutif, David O'Sullivan, qui, lors d'un petit-déjeuner-conférence du *European Policy Center*, sur le bilan des actions du SEAE un an après sa mise en place, avait aussi précisé que la priorité, pour 2011, était d'assurer « la continuité administrative »²⁴. À cette tâche, déjà immense en soi, s'est ajoutée d'autres défis organisationnels comme le recrutement de 181 agents après un processus de sélection qui a consisté en l'analyse de 8830 candidatures et la conduite de 1300 entretiens, ainsi que la préparation du premier budget dont la rallonge sollicitée et accordée pour 2012 a permis d'ouvrir et de combler 20 nouveaux postes au sein des délégations.

Mais la personnalité de Catherine Ashton de même que son leadership sont aussi clairement mis en cause pour justifier l'inefficacité du SEAE dans l'accomplissement de ses missions dès sa mise en place. Nombreux sont les observateurs qui lui reprochent son manque d'énergie politique, son inexpérience dans les affaires diplomatiques et, par ricochet, son incapacité à concilier les trois grandes capitales européennes (Paris, Londres et Berlin) qui représentent à elles seules 40 % de la population de l'Union et plus de la moitié de son PIB, comme a su le faire, par le passé, son prédécesseur, Javier Solana, ou comme essaie de le faire actuellement le nouveau Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Des

latine), Direction H (Asie, excepté Japon et Corée), Direction I (Ressources au siège, information, relations interinstitutionnelles), Direction K (Service extérieur), Direction L (Stratégie, coordination et analyse), Task force « Partenariat oriental », Unité RELEX-01 (audit).

²¹ Direction D (ACP II – Afrique occidentale et centrale, Caraïbes et PTOM), excepté Task Force PTOM, Direction E (Corne de l'Afrique, Afrique de l'Est et australe, océan Indien et Pacifique), Unité C1 (ACP I – Programmation et gestion de l'aide): personnel chargé de la programmation; Unité C2 (Questions et institutions panafricaines, gouvernance et migration): personnel chargé des relations panafricaines; postes d'encadrement correspondants ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché.

²² CE, *Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, [2010] JO, L 2012/30.

²³ CE, *European External Action Service, Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission*, Bruxelles, CE, 2011, en ligne: http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor+_formatting.pdf.

²⁴ David O'Sullivan, « The European External Action Service one year on », *European Centre Policy* (25 janvier 2012) en ligne : http://www.epc.eu/prog_details.php?cat_id=6&pub_id=1406&prog_id=3.

critiques qui ont également transparu dans une lettre datée du 8 décembre 2011, envoyée par les ministres des Affaires étrangères de 12 États membres de l'Union (Belgique, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne et Suède), à la Haute représentante, pour fustiger les progrès accomplis par son service depuis sa mise en place, et qui relevait aussi le manque de coordination avec la Commission et les difficultés d'organisation avec les délégations à l'étranger. Ces mêmes raisons, entre autres, ont été à la base du départ, dès les premiers mois, d'une soixantaine d'agents qualifiés du Service²⁵.

B. Quelques réussites encourageantes

Malgré tout, quelques résultats positifs sont à mettre à l'actif du Service. Sur le plan diplomatique, dans le cadre des négociations sur le processus de paix au Moyen-Orient, il est intéressant de remarquer que la HR/VP, appuyé par le SEAE et les partenaires internationaux de l'Union, ont su occuper l'espace politique qui, autrement, serait récupéré par les autres membres du Quartet, rendant ainsi la voix de l'UE plus forte qu'auparavant, lors des pourparlers. De même, l'Union, par le biais de Catherine Ashton, en sa qualité de négociatrice désignée au nom de l'UE3+3 (France, Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis, Russie, Chine) et de son équipe, continue d'être aux avant-postes des discussions entre l'Occident et l'Iran sur le programme nucléaire controversé de ce pays; la HR/VP a continué de piloter les efforts déployés par la communauté internationale pour trouver une issue diplomatique au dossier.

Par ailleurs, l'adoption, le 3 mai 2011, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la résolution 65/276²⁶ définissant les modalités de la participation des représentants de l'Union²⁷, en qualité d'observatrice, à ses sessions et travaux et à ceux de ses commissions et groupes de travail, aux réunions et conférences internationales organisées sous son égide, ainsi qu'aux conférences des Nations Unies, laisse entrevoir de belles perspectives pour la diplomatie multilatérale européenne. Selon le texte, si les représentants de l'Union européenne n'ont ni le droit de vote, ni le droit de se porter coauteur de résolutions, de décisions ou de présenter des candidats, ils peuvent toutefois :

- être inscrits sur la liste des orateurs avec les représentants des grands groupes, pour faire des interventions;
- être invités à participer au débat général de l'Assemblée générale selon l'ordre de préséance découlant de la pratique établie pour les observateurs et le niveau de représentation;

²⁵ Andrew Rettmann, « Staff leaving EU diplomatic service amid bad working conditions », *EU Observer* (30 Septembre 2011) en ligne: EUobserver <<http://euobserver.com/institutional/113777>>.

²⁶ *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies*, Rés AG 276, Doc off AG NU, 65^e sess, Doc NU A/RES/65/276 (2011).

²⁷ Les représentants auxquels l'UE a délégué ses fonctions de représentation extérieure sont le Président du Conseil européen, le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la Commission européenne et les délégations européennes.

- demander que leurs communications concernant les sessions et travaux de l'Assemblée générale et les sessions et travaux de toutes les réunions et conférences internationales organisées sous son égide et des conférences des Nations Unies soient distribuées, directement et sans intermédiaire, comme documents de l'Assemblée ou documents de réunion ou de conférence;
- présenter oralement des propositions et des amendements convenus par les États membres de l'Union européenne; ces propositions et amendements seront mis aux voix uniquement si un État membre en fait la demande;
- exercer un droit de réponse au sujet de positions de l'Union européenne comme décidé par le président de séance; ce droit de réponse sera limité à une intervention par point.

Sur le plan organisationnel, l'importance accordée au développement des capacités de réponse aux crises et à la recherche de la cohérence dans les actions externes de l'UE dans le domaine a débouché sur la création, dans le cadre des activités de la direction générale de la gestion des crises et de la planification du SEAE, d'une « salle de crise » qui a été inaugurée le 18 juillet 2011. Celle-ci est destinée à soutenir la « plateforme de crise », qui peut être créée en réponse à une crise spécifique, en fournissant de manière permanente (24 heures sur 24 et sept jours sur sept) une veille mondiale, un suivi de situation actualisé et un service réactif destiné aux délégations européennes à l'étranger ainsi qu'aux missions et opérations de la PSDC. Les premières plateformes de crise ont été développées et testées en Tunisie (janvier 2011), en Égypte (février 2011) et en Libye, notamment à Benghazi (mars-mai 2011) pour répondre au Printemps arabe. Plus récemment, une plateforme de crise a été mise en place pour assurer une réponse efficace et coordonnée de l'UE à la crise syrienne.

IV. Les défis futurs du SEAE

Dans son rapport du 22 décembre 2011, Catherine Ashton identifiait quatre priorités pour l'avenir du SEAE : 1) améliorer la capacité à donner corps à un projet politique ayant de la substance en se concentrant sur les aspects prioritaires définis par la HR/VP; 2) renforcer l'importance des délégations européennes qui sont en première ligne de l'action extérieure de l'UE à travers la coopération avec les ambassades nationales des États membres et le transfert progressif des ressources de l'administration centrale vers elles; 3) construire une culture organisationnelle commune nécessaire à l'édification d'un SEAE unifié non seulement en s'appuyant sur les points forts de ses différentes composantes, mais aussi en tirant le meilleur parti possible de ses trois principales sources de recrutement (Commission, Conseil, États membres); et 4) s'employer à résoudre les problèmes qui existent encore dans les relations avec la Commission pour ce qui est des travaux en amont sur des questions stratégiques, la gestion du personnel dans les délégations, la chaîne de communication et les responsabilités financières. Si les deux premiers défis peuvent être relevés à court ou moyen terme, il faudra certainement du temps pour aplanir les

différents avec la Commission et il en faudra encore davantage pour développer un esprit de corps au sein d'un personnel composé de 27 différentes nationalités provenant de cultures bureaucratiques variées.

A. **Œuvrer à une stratégie globale de l'action extérieure européenne**

Sur le plan stratégique, la formulation d'une vision globale de la politique extérieure européenne est certainement le plus grand chantier à entreprendre par le SEAE alors que la seule référence actuelle en la matière est la Stratégie européenne de sécurité rédigée sous l'autorité de Javier Solana, en 2003²⁸, et complétée par un Rapport sur sa mise en œuvre, en 2008²⁹, lors de la présidence tournante française. Or, non seulement cette stratégie commence à dater, mais le document réduit également l'action extérieure de l'Union à la seule sécurité, en occultant d'autres secteurs importants de sa diplomatie. Ce texte est également peu ambitieux, ayant été élaboré après les divisions profondes parmi les pays européens au sujet de l'intervention militaire américaine en Irak. Tout cela explique qu'il soit actuellement en cours de révision.

Certes, la HR/VP et son équipe, de concert avec la Commission, ont déjà travaillé à la naissance de plusieurs stratégies comme : le Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée (mars 2011)³⁰ en réponse au Printemps arabe, la Nouvelle politique européenne de voisinage (mai 2011) visant à mieux soutenir le développement de la démocratie et de la prospérité économique chez les voisins de l'Union, et les stratégies pour le Sahel (mars 2011), le Soudan (juin 2011), et la Corne de l'Afrique (novembre 2011). Toutefois, ce dont a actuellement besoin l'Union, pour assurer la cohérence et garantir l'efficacité de ses actions à l'extérieur, c'est d'une grande stratégie qui guide une véritable politique étrangère européenne. Les nombreuses et différentes stratégies régionales et thématiques, élaborées par différentes institutions européennes auxquelles il faut ajouter les 134 stratégies qui guident les actions de l'Union dans autant de pays de même que les documents qui gouvernent les multiples « partenariats stratégiques »³¹, si elles traduisent une certaine rigueur dans la gestion des relations extérieures européennes, donnent très vite l'impression d'un certain éparpillement et d'un manque de vision surtout si on considère que leurs contenus sont, dans la majorité des cas, très reliés. Œuvrer à l'avènement d'une stratégie plus holistique pourrait non seulement participer au développement de l'identité propre du SEAE, mais aussi renforcer sa légitimité et, par ricochet, celle de la HR/VP vis-à-vis des États membres.

²⁸ CE, *Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, CE, 2003.

²⁹ CE, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité : Assurer la sécurité dans un monde en mutation* [2008] JO, S 407/8.

³⁰ CE, *Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, 8 mars 2011, COM(2011) 200 final.

³¹ Pour plus de détails sur ces différents documents, voir: European Union External Action, « Country strategy papers 2007-2013 », en ligne : European Union External Action <http://www.eeas.europa.eu/sp/index_en.htm>.

B. Surmonter les obstacles institutionnels

Sur le plan institutionnel, si le *Traité de Lisbonne* a aboli la structure en piliers instaurée par le *Traité de Maastricht*, les réformes du dispositif d'action extérieure de l'UE qu'il a opérées n'ont cependant pas remis en cause le clivage entre les sphères décisionnelles intergouvernementales (politique étrangère, de sécurité et de défense) et communautaires (commerce, coopération, aide humanitaire) : la PESC et la PSDC continuent de faire partie du *Traité sur l'Union européenne* (TUE) alors que les autres politiques des relations extérieures de l'Union relèvent du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE). Un tel décloisonnement juridique et procédural va certainement complexifier la quête d'une approche intégrée de l'action extérieure européenne.

Par ailleurs, il faut également souligner que la Haute représentante a un agenda difficile à gérer : entre présider le Conseil des affaires étrangères (une fois par mois), assister aux Conseils européens, siéger comme vice-présidente à la Commission (une fois par semaine), remplir toutes les obligations diplomatiques liées à son poste de Haute représentante (par exemple, présider le comité directeur de l'Agence européenne de défense) et entretenir des consultations régulières avec le Parlement et les États membres, il lui est très difficile de s'investir efficacement dans la direction de son service. Si toutes ces responsabilités participent à la cohérence tant recherchée dans l'action extérieure de l'UE, elles pourraient également bien être une des causes de son inefficacité dans les années à venir.

Enfin, dans un domaine régi par l'intergouvernementalité, à la différence du domaine commercial régi par la méthode communautaire, le véritable défi, pour le SEAE sera, au fil des années, de convaincre les États membres qu'ils gagneraient à agir collectivement et de manière effective à l'échelle européenne plutôt qu'à l'échelle nationale. Pour que le SEAE puisse jouer son rôle de service diplomatique européen, il faudra non seulement la confiance des États en sa capacité à le faire, mais aussi des institutions européennes. La politique commerciale commune ne s'est pas faite en un seul jour. La politique étrangère commune ne le sera pas non plus.