



Le Service européen pour l'action extérieure : un ministère des affaires étrangères européen ?¹

Développé dans son organisation et fonctionnement par le Conseil des ministres européens des affaires étrangères le 26 juillet 2010², entré en action au 1^{er} janvier 2011, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est un organe de l'Union européenne, dont le siège se situe à Bruxelles.

Ce service est placé sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, i.e. Federica Mogherini depuis le 1^{er} novembre 2014, et coordonne la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union en tant que service diplomatique.

Au titre de l'article 27 du Traité sur l'Union européenne (TUE)³ et de la décision du 26 juillet 2010, le SEAE a notamment pour objectif de contribuer à la définition progressive d'une politique de sécurité et de défense qu'il exécute.

Du deuxième pilier à une politique intégrée

Le Traité de Lisbonne a profondément renouvelé l'organisation de l'Union européenne. Cela est particulièrement vrai pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Depuis le Traité de Maastricht (aussi appelé Traité sur l'Union européenne, 1993), l'architecture

¹ Ce texte n'engage que la responsabilité du / des auteur(s). Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle.

² Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE), [en ligne], URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:FR:PDF>, consulté le 04/04/2017.

³ Traité sur l'Union européenne, [en ligne], URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>, consulté le 04/04/2017.

institutionnelle de l'Union reposait sur trois piliers ; la PESC était concernée par le second pilier (non communautaire).

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, les prérogatives du haut représentant/vice-président pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union étaient partagées entre trois personnalités : le secrétaire général du Conseil, le haut représentant à la PESC et le commissaire européen aux relations extérieures. Cette répartition tricéphale contribuait à entretenir le flou autour de la vision et de la politique européennes, critique déjà formulée par Henry Kissinger lorsqu'il était secrétaire d'État américain ("*who do I call if I want to call Europe ?*"⁴).

La PESC est incluse au sein de l'« action extérieure de l'Union » (Titre V du TUE et 5^e partie du TFUE⁵). Cet ensemble comprend en outre la politique commerciale commune, la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire. La PESC a pour objectif :

- la sauvegarde des valeurs communes, les intérêts fondamentaux, l'indépendance de l'UE ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union européenne et de ses États-membre, le maintien de la paix ;
- le développement de la démocratie, des droits de l'Homme, des Libertés fondamentales, au sein de l'UE et à travers le monde ;
- le développement de la coopération politique européenne à travers des échanges d'informations, des concertations lors de coopérations interétatiques.

Le Traité de Lisbonne a profondément renforcé les prérogatives du haut représentant : vice-président de la Commission européenne (reprenant les anciennes prérogatives du Commissaire européen aux relations extérieures), représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, président du Conseil des affaires étrangères. Ceci est d'autant plus nécessaire depuis que l'UE a acquis une personnalité juridique propre, à l'instar d'un État.

Surtout, l'innovation véritable du Traité de Lisbonne est l'affirmation d'une culture diplomatique commune grâce à la solidarité de fait qu'implique la nouvelle méthode de recrutement des fonctionnaires du SEAE combinant les fonctionnaires issus des États-membre, les fonctionnaires issus de la Commission européenne et les fonctionnaires issus du Conseil européen.

Une politique extérieure effective : l'action du SEAE

Alors que le SEAE était en pleine construction, le rapport « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 » publié en 2010 alarmait sur les problèmes de la défense européenne. Les douze rapporteurs

⁴ Qui dois-je appeler si je souhaite contacter l'Union européenne ?

⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou Traité de Rome, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

de ce projet avaient notamment abordé les dépenses militaires issues de la politique européenne de sécurité et défense (PESD). Les budgets militaires des membres de l'Union représentaient 50% de celui des États-Unis, pour des capacités de projection ne représentant que 15% des capacités américaines. Afin de renforcer les capacités de coopération et opérationnelles de l'UE, les douze rapporteurs ont avancé trois propositions majeures :

- création d'un état-major d'opération européen avec un personnel suffisant, chargé de planifier, déployer et superviser les opérations civiles et militaires à l'étranger ;
- développement d'une base industrielle de défense européenne ;
- élaboration d'un livre blanc européen sur la sécurité et la défense européenne, notamment pour définir la répartition des rôles entre UE et OTAN.

Au-delà même de ces propositions, les douze rapporteurs préconisaient de systématiquement utiliser les possibilités offertes par le Traité de Lisbonne. Le rapport « projet pour l'Europe à l'horizon 2030 » insiste ainsi sur le fait que « ce n'est qu'en combinant tous les instruments dont elle dispose que l'Union pourra changer les choses et contribuer à redéfinir les règles de la gouvernance mondiale »⁶. C'est la raison d'être du renforcement du poste de haut représentant/vice-président et de la création du SEAE avec des personnels issus de la Commission européenne, du Conseil européen et des États-membres.

Jean-Yves Haine⁷ a développé l'origine de cette faiblesse de la défense européenne. Selon lui, l'Union européenne a abandonné la politique de force armée, elle n'ose plus la confrontation, là où d'autres nations ont conservé ou réactualisent une vision clausewitzienne des relations internationales (Russie, États-Unis, Chine). Cela se manifeste par un manque de moyens alloués, surtout de moyens disponibles. Aujourd'hui, l'UE et ses États membres raisonnent en fonction de ces moyens et non plus en fonction d'objectifs.

Le SEAE a ainsi pour mission d'aboutir à une plus grande opérationnalité des moyens européens.

Le SEAE a aussi pour mission d'apporter cohérence et coordination afin de renforcer la posture internationale de l'UE, notamment au travers de la politique de voisinage, de la promotion des droits de l'Homme, des partenariats de développement et d'aide humanitaire, du développement de l'action sur le changement climatique et de la mise en œuvre du processus de paix avec ses

⁶ *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030*, Rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, mars 2010, [en ligne] URL : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_FR_web.pdf, consulté le 04/04/2017.

⁷ Jean-Yves Haine, « La crise européenne de l'internationalisme libéral », in *Études internationales*, vol. 41, 2010, p. 145-169.

partenaires dans le monde. À cet effet, le SEAE reprend à son compte la supervision d'un certain nombre d'instruments de l'UE, jusqu'alors peu ou pas coordonnés.

Ces différents outils offrent au SEAE la possibilité de mettre en œuvre des actions très diversifiées, adaptées et surtout complètes. L'UE, tirant les leçons de ses premiers échecs en ex-Yougoslavie, est aujourd'hui saluée pour sa capacité à déployer des missions civiles et militaires sur la longue durée. Les outils à sa disposition sont certes encore parfois limités mais disposent d'une véritable expertise et s'apparentent à ceux dont disposent les États-membres. Ainsi, l'UE dispose d'un service de renseignement, le SitCen (European Union Intelligence and Situation centre), qui compte aujourd'hui une centaine d'agents⁸.

Une politique extérieure encore jeune et fragile

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est un poste instable et fragile juridiquement. Le Conseil européen, le président de la Commission européenne et le Parlement européen peuvent mettre fin à son mandat. C'est ce que montre l'article 17 paragraphes 6 et 8, et l'article 18 paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

Cependant, tirant son pouvoir de ces instances, le haut représentant en tire également sa légitimité. Fruit du consensus, sa nomination, comme celle des autres membres de la Commission européenne, a vocation à être pérenne⁹.

La fonction souffre d'une autre faiblesse : la rivalité entre la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement pour la maîtrise des questions étrangères. Au titre de l'article 26 paragraphe 3 du TUE, le haut représentant exécute la PESC, elle-même étant élaborée par le Conseil européen. Selon l'article 17 paragraphe 6, « le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à l'article 18 paragraphe 1, si le président [de la Commission] le lui demande ». Ce même article 17 pose que le haut représentant/vice-président est soumis, comme les autres membres de la Commission, à un vote d'approbation par le Parlement européen, et que celui-ci peut contraindre à la démission les membres de la Commission par une motion de censure. Par ailleurs, le Parlement européen a vu son contrôle budgétaire renforcé par le Traité de Lisbonne. C'est via le levier budgétaire que le Parlement européen entend exercer son influence sur le SEAE.

⁸ Nicolas Gros-Verheyde, « Le SitCen, le centre d'information de l'UE », in *Bruxelles2*, 30 janvier 2011 [en ligne] URL : <https://www.bruxelles2.eu/2011/01/30/au-coeur-du-sitcen-le-centre-d%E2%80%99information-de-l%E2%80%99ue-dossier/>, consulté le 04/04/2017.

⁹ Depuis sa création, seule la commission de Jacques Santer a été poussée à la démission, avant vote de censure, en 1999.

Ce manque d'autonomie est à mettre en perspective avec celle des ministres et ministères des Affaires étrangères des États membres, et particulièrement ceux ayant une forte tradition diplomatique. Couplé à la limitation des moyens, le manque d'autonomie nuit sérieusement à l'effectivité de la PESC.

Pourtant, le haut représentant/vice-président et le SEAE disposent d'un statut particulier. Le panel d'outils mis à leur disposition leur offre un potentiel formidable. Ne reste qu'à confirmer ce potentiel par une volonté politique réelle.

Des États-membres jaloux de leurs prérogatives

In fine, la première et plus puissante limitation à la marge de manœuvre du haut représentant/vice-président et du SEAE provient des États membres. Ceux-ci ne sont pas disposés à donner des prérogatives à la hauteur des ambitions affichées. En effet, il s'agit d'une matière qui touche directement à la souveraineté des États.

La répartition du personnel du SEAE (un tiers issu du Conseil européen, un tiers issu de la Commission, un tiers issu des États membres) est à l'origine de tensions organisationnelles et de lutte d'influence entre ces trois pôles. Pourtant, c'est aussi la force du SEAE, qui s'enrichit ainsi des cultures et expériences propres à chaque institution. Peu à peu, l'émergence d'une culture diplomatique commune, tant au sein du SEAE qu'au sein des chancelleries nationales, tend à prouver la pertinence de cette institution.

En tout état de cause, après seulement six ans d'existence, le Service européen pour l'action extérieure est parvenu à s'imposer comme un interlocuteur habituel des chancelleries des États-membres. Avec près de 150 délégations à travers le monde, il procure une information de première main pour assurer une politique extérieure cohérente. Surtout, il confère une véritable visibilité politique à l'Union européenne. Encore discrète aujourd'hui, l'influence de l'Union se fera plus forte demain, imposant une vision en accord avec ses valeurs et objectifs, et ce grâce à la palette des outils dont dispose le SEAE, sous la houlette du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Alexandre Pasquier

Membre du Comité Europe de l'ANAJ-IHEDN

102^e séminaire Jeunes de l'IHEDN (Île-de-France, 2017)

Retrouvez toutes les publications de l'ANAJ-IHEDN sur <http://www.anaj-ihedn.org/category/actualites/publications-revues/>