

## LE SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE: L'OUTIL D'UNE POLITIQUE ETRANGERE COMMUNE?

Mathilde Lanathoua<sup>1</sup>

Coordinatrice du pôle « Europe » de Terra Nova

Le 27 juillet 2010

### Synthèse

*Après des mois de négociations entre les Etats membres et les institutions européennes, le Conseil du 26 juillet a annoncé la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).*

*Le renforcement de l'action extérieure de l'Union européenne est l'un des principaux objectifs du Traité de Lisbonne. Cette évolution est jugée de plus en plus indispensable pour préserver et promouvoir les intérêts des Européens dans un monde multipolaire aux prises avec des défis, des menaces et des crises de dimension globale.*

*La réforme est-elle à la hauteur de cette ambition ?*

*Le SEAE ainsi conçu reflète un compromis institutionnel équilibré. Le renforcement du contrôle budgétaire et politique du Parlement européen sur le SEAE est en lui-même un progrès.*

*Le potentiel du nouveau service est également indéniable. Son caractère hybride et la mixité de son personnel, son large périmètre couvrant la plupart des instruments de l'action extérieure européenne et sa configuration par grands partenariats régionaux lui donnent la possibilité de développer une politique extérieure plus cohérente et stratégique, voire de faire émerger une culture diplomatique européenne.*

*On peut cela dit déplorer les difficultés rencontrées par Lady Ashton pour affirmer sa fonction et le rôle de son service face aux Présidents de la Commission, du Conseil de l'UE et du Conseil européen et, par là même, le manque de clarification de la représentation extérieure de l'UE. Le traité de Lisbonne devait donner un visage à l'UE, il semble avoir remplacé la critiquée Troïka par un quartet. Le potentiel du SEAE devrait également être limité par la faiblesse des moyens budgétaires dédiés à l'action extérieure européenne.*

<sup>1</sup> Mathilde Lanathoua est le pseudonyme d'une spécialiste des relations extérieures de l'UE

*Mais le SEAE n'est avant tout qu'un outil dont l'efficacité dépendra du rôle de la haute représentante et de l'ambition politique des Européens. Pour que cette réforme institutionnelle ne soit pas un rendez-vous manqué mais ouvre bel et bien une nouvelle page de la construction européenne, les Etats membres doivent résolument s'engager sur la voie d'une politique étrangère commune à même de développer leur influence et de promouvoir leurs préférences.*

*Plusieurs recommandations peuvent d'ores et déjà être avancées :*

- définir des stratégies communes pour une véritable politique étrangère européenne ;*
- encourager l'affirmation de la haute représentante et du SEAE face à la Commission et au Conseil afin qu'ils jouent pleinement leur rôle de coordination et de représentation ;*
- simplifier la chaîne hiérarchique du SEAE, lors de sa revue, en visant le seul objectif d'efficacité ;*
- clarifier la représentation extérieure des Européens en utilisant la personnalité juridique internationale de l'UE ;*
- encourager le réaménagement progressif des réseaux diplomatiques nationaux ;*
- développer une Europe de la défense pour appuyer une puissance diplomatique influente ;*
- créer le corps volontaire européen pour l'aide humanitaire prévu dans le traité ;*
- augmenter à moyen terme le budget de l'action extérieure européenne.*

Note  
intégrale

Après d'âpres négociations, un accord a finalement été trouvé entre la Haute représentante, la Commission, le Conseil et le Parlement européen sur la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce nouveau service se mettra progressivement en place sous la direction de la haute représentante et comprendra in fine entre 2000 et 3000 agents, à Bruxelles et dans les 136 délégations de l'UE dans le monde.

Le renforcement des moyens et de la visibilité de l'action extérieure de l'UE est l'un des grands objectifs du traité de Lisbonne. Proposée par le Parlement européen dès l'année 2000, cette évolution traduit le besoin croissant d'une présence plus affirmée de l'UE sur la scène internationale.

Cette réforme institutionnelle est-elle à la hauteur de cet objectif? Les critiques insistent sur un premier impact assez paradoxal: les rivalités institutionnelles semblent s'être développées, la représentation extérieure de l'UE n'est pas clarifiée et l'influence des Européens laisse à désirer, dans les relations transatlantiques, les crises haïtienne, iranienne ou kirghize. Le diagnostic doit néanmoins être plus nuancé. Si elle en a perdu le titre, le Haut représentant peut avoir l'envergure d'un Ministre européen des Affaires étrangères et le SEAE constitue un bel outil. Mais le sens et la portée de cette réforme dépendra de la volonté des Européens de s'engager sur la voie d'une politique étrangère commune.

## **1 – LA DEFINITION DU SEAE : UNE NEGOCIATION DELICATE MAIS FRUCTUEUSE**

### **1.1 - UN TRAITE INNOVANT ET AMBITIEUX POUR L'ACTION EXTERIEURE EUROPEENNE**

Le Traité de Lisbonne vise à rendre l'action extérieure de l'UE plus cohérente, lisible et efficace. Il octroie ainsi la personnalité juridique internationale à l'UE. En la rendant titulaire de droits et de devoirs internationaux, il lui permet d'agir internationalement et de candidater à l'adhésion d'organisations internationales. Les Délégations de la Commission deviennent par là même des Délégations de l'UE, remplaçant les Présidences tournantes du Conseil dans leur rôle de représentation. Celles-ci sont également écartées du Conseil européen, désormais guidé par un président « permanent », au mandat renouvelable de deux ans et demi.

L'introduction d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également Vice président de la Commission, et la création du SEAE restent les deux principales innovations du traité. Permis par la fusion, sans modification des processus décisionnels des trois piliers de l'UE, elles visent à renforcer la cohérence de l'action extérieure européenne en couvrant à la fois la politique européenne de sécurité commune (PESC) du second pilier, intergouvernementale, et les politiques externes du premier pilier gérées par la Commission européenne, dédiées au voisinage ou à l'aide au développement de l'UE.

Les fonctions du Commissaire aux relations extérieures et celles de l'ancien Haut représentant se fondent dans le portefeuille de Mme Ashton. Cette double casquette est censée clarifier la représentation extérieure de l'UE. Malgré l'abandon du titre de Ministre des Affaires étrangères européen après l'échec de la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, la fonction garde toute son envergure. Nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission et responsable devant le parlement, le Haut représentant dirige la PESC, préside le Conseil des Affaires étrangères (CAE) et assure la coordination de la politique extérieure de l'Union.

Le Haut représentant est appuyé dans sa mission par le SEAE. Ce service hybride relève des décisions du Conseil pour la PESC et de celles du collège des commissaires pour les politiques extérieures de compétence communautaire, comme l'aide au développement. Il sera composé d'agents de la Commission, du Conseil et des Etats membres. Pont entre les deux anciens piliers et creuset de différentes diplomaties, il a vocation à créer une culture diplomatique européenne. La Haute représentante a également autorité sur les Délégations de l'UE, dont le personnel sera issu du SEAE et de la Commission pour les politiques communautaires.

### **1.2 - UNE NEGOCIATION DIFFICILE**

Le traité de Lisbonne définit a minima la fonction du Haut représentant et le SEAE. La décision sur la mise en place du nouveau service, adoptée à l'unanimité par le Conseil sur proposition de la haute représentante, avec accord de la Commission et avis du Parlement, devait donc déterminer : son ancrage institutionnel, son périmètre, son budget, le statut de son personnel et de ses Délégations. Autant d'enjeux de pouvoirs, politiques et institutionnels, importants.

Les discussions entre les Etats membres ont commencé dès 2004, bien avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Si les positionnements ont varié selon les intérêts et les cultures diplomatiques, un consensus s'est dégagé autour d'un SEAE fort, à même d'assurer ses fonctions stratégiques et de coordination. Souhaitant faire avancer les négociations au plus vite, les Etats ont défini les grandes lignes directrices du SEAE en endossant le rapport de la Présidence suédoise au Conseil européen du 30 octobre 2009. Ils ont pris soin de qualifier le service de sui generis et de lui donner une autonomie budgétaire afin de maîtriser les vues de la Commission, pour laquelle la vice présidence de la Haute représentante indiquait déjà l'ancrage du service. S'ils ont dû laisser la main à Lady Ashton à l'entrée en vigueur du Traité, ils ont très soigneusement suivi sa réflexion et contrôlé l'influence de la Commission européenne sur ses options<sup>2</sup>.

La Commission cherchait en effet à défendre ses prérogatives. La fragmentation des compétences en matière de politique extérieure au sein du Collège a permis à J.M. Barroso de conserver son rôle de coordination face à la Haute représentante. Celle-ci doit composer avec trois commissaires : celui au Développement, un nouveau pour l'aide humanitaire, auparavant sous l'autorité des Commissaires au Développement et aux Relations extérieures (RELEX), et un autre pour l'élargissement et la politique européenne de Voisinage, cette dernière pourtant gérée par la Direction Générale RELEX relevant de la Haute représentante. Barroso a également nommé son ancien directeur de Cabinet et sherpa G8/ G20, Vale De Almeida, à la tête de la DG Relex. Cette fonction lui donnait une place clef au sein du petit comité consultant Lady Ashton sur le SEAE. La Haute représentante, qui avait gardé son bureau au siège de la Commission, a dû même rassurer le Parlement sur son indépendance lors de son audition.

Le Parlement européen a pleinement utilisé son pouvoir de codécision pour les aspects budgétaires et le statut du personnel du SEAE pour faire davantage valoir ses positions que ne le permettait son simple rôle consultatif dans la négociation. Le rapport E. Brok adopté le 22 octobre 2009 divergeait fortement des options du Conseil : le Parlement souhaitait un rattachement du SEAE à la Commission, pour préserver et développer la méthode communautaire, et le renforcement de son contrôle budgétaire et politique sur le service.

La proposition de la Haute représentante soumise le 25 mars était assez ajustée aux demandes des Etats membres pour être endossée par le Conseil le 26 avril 2010. La négociation avec le Parlement fut plus houleuse, celui-ci refusant un accord avant le Conseil européen de juin, et n'a pu se conclure que par des concessions non négligeables.

### **1.3 - UN COMPROMIS INSTITUTIONNEL INTERESSANT**

Ce compromis délicat est globalement équilibré : la Commission, qui gardait d'emblée l'élargissement et le commerce, a réaffirmé son autorité sur la politique européenne de développement et son rôle en matière d'exécution du budget, les Etats ont eu satisfaction sur l'indépendance, le périmètre et le personnel du service, le Parlement a accru son contrôle budgétaire et politique.

---

<sup>2</sup> Les ministres des affaires étrangères britannique et suédois, David Miliband et Carl Bild, ont ainsi écrit à Lady Ashton en mars 2010 pour lui faire part de leur inquiétude devant l'influence de la Commission européenne sur son travail et lui rappeler leurs intérêts.

Le SEAE a le large périmètre qu'appelait l'ambition du Traité : il intègre les départements de politique extérieure de la Commission et du secrétariat du Conseil comme les structures politico-militaires. L'option du «guichet unique» lui assure un fort rôle stratégique : un seul service définira une stratégie pour chaque pays et région, combinant dialogue politique, aide au développement, coopération économique et missions de la PSDC, de la gestion de crises au maintien de la paix. On peut certes regretter l'exclusion de la politique d'élargissement.

Un compromis satisfaisant a été trouvé pour la programmation de l'aide extérieure de l'Union. La Commission, certains Etats membres, le Royaume Uni en premier lieu, et le Parlement, soutenu par un collectif d'ONG<sup>3</sup>, refusaient une totale dévolution de ces compétences au SEAE au nom de l'équilibre institutionnel et de l'indépendance de la politique européenne de développement. Mais au nom de l'ambition stratégique du SEAE, ont été successivement écartées une division géographique, la Commission conservant la programmation du Fonds Européen de Développement dédié à l'Afrique, le SEAE le reste, et une division horizontale, le SEAE se chargea de la première phase de programmation, la Commission prenant le relais. Le compromis donne donc un rôle clé au SEAE pour les documents stratégiques de programmation pluriannuelle de la plupart des instruments financiers géographiques, tels que le Fonds européen de développement, l'Instrument de coopération au développement ou l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, à l'exception de l'Instrument d'aide de préadhésion. Le SEAE collaborera cela dit avec les services compétents de la Commission et travaillera sous la responsabilité des Commissaires en charge du développement et de la politique de voisinage, qui soumettront les projets de décision conjointement avec la Haute représentante.

L'accord final étend également le droit de regard du Parlement sur la PESC et la PESD, progrès notable. Le Parlement a affirmé son droit d'être informé sur ces politiques et d'être consulté sur le lancement de nouvelles missions de la PESC, ses commissions des affaires étrangères et des budgets ayant un droit de contrôle renforcé sur celles qui seront financées sur le budget de l'UE.

Le Parlement a également obtenu qu'un service de promotion des droits de l'Homme soit intégré au niveau du siège comme des Délégations.

Le personnel du SEAE fut l'un des points les plus sensibles de la négociation, sensibilité exacerbée par la désignation, sans concertation, de Vale De Almeida par J.M. Barroso à la tête de la Délégation de l'UE à Washington, fonction convoitée. L'équilibre entre les agents de la Commission, du Conseil et des Etats membres, déterminé par le rapport suédois, est conservé, le Parlement s'étant assuré que les institutions européennes alimentent bien 60% du service et que le nombre de postes de direction soit augmenté pour placer les hauts fonctionnaires européens. Le transfert des institutions européennes vers le SEAE débutera au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Les Etats membres entendent quant à eux s'octroyer les trois postes de direction suprêmes : l'actuel Ambassadeur de France à Washington, Pierre Vimont, deviendrait secrétaire exécutif général et serait appuyé par la ministre polonaise Mikolaj Dowgielewicz et une haute fonctionnaire allemande du secrétariat général du Conseil, Helga Schmid.

---

<sup>3</sup> Des ONGs de développement européennes et non européennes, dont Oxfam, Bond, Concord, Coordination Sud, ont demandé en vain une révision de la proposition de Mme Ashton pour non conformité avec le Traité de Lisbonne, qui, selon elles, ne mentionnait pas le rôle du SEAE en matière de développement.



Le Parlement a également pu renforcer son contrôle politique sur le personnel du SEAE. S'il n'a pas obtenu que les adjoints de la Haute représentante soient les Commissaires en charge des relations extérieures, aux côtés d'un représentant politique pour la PESC, il a fait en sorte qu'ils puissent la remplacer sur les affaires « communautaires » lors de ses auditions parlementaires. Il auditionnera également, après leur nomination, les représentants spéciaux et les chefs de Délégation de l'UE.

Le choix d'une procédure de sélection uniforme et transparente a également rassuré les différentes parties. Un comité consultatif composé de représentants de la Commission européenne, du Conseil, des Etats membres et du SEAE effectuera une première sélection des candidats, sélection vérifiée par la Commission et achevée par la Haute représentante.

## **2 - UNE REFORME PORTEUSE MAIS LIMITEE PAR DES RIVALITES INSTITUTIONNELLES ET UN CORSET BUDGETAIRE**

Ce compromis est-il à la hauteur de l'ambition du Traité ? Si la pratique sera déterminante pour évaluer l'impact de cette réforme, une première estimation peut montrer un fort potentiel, grâce à la fusion opérée au sein du SEAE, mais deux principaux écueils : la multiplication des fonctions de direction, défi à la coordination, et l'insuffisance des moyens envisagés, limite à l'efficacité.

### **2.1 – UN SERVICE INTERESSANT POUR LA COHERENCE DE L'ACTION EXTERIEURE EUROPEENNE**

Le SEAE ainsi conçu a de grands atouts : son caractère hybride, son périmètre et la mixité de son personnel lui donnent potentiellement les moyens de concevoir une politique extérieure plus stratégique et de créer à terme une culture diplomatique européenne.

L'intégration de la plupart des instruments de l'action extérieure européenne rend possible une vision plus globale et stratégique. L'option du guichet unique peut améliorer l'utilisation du fameux « *policy mix* », considéré comme un élément de la valeur ajoutée de l'action européenne, en l'adaptant mieux aux spécificités locales. Les services ayant vocation à former le SEAE préparent déjà un papier stratégique global sur la Corne de l'Afrique pour septembre, un autre devrait suivre sur l'Afghanistan.

La réorganisation des bureaux géographiques en cinq DG, Proche Orient et Méditerranée du Sud, Voisinage de l'Est et la Russie, Afrique, Amériques et Asie, reflète également une vision plus politique des relations extérieures, prenant le pas sur une approche par instruments. Sont ainsi regroupés le Proche orient et la Méditerranée, auparavant traitée avec le voisinage oriental et la Russie en fonction de l'Instrument de voisinage et de partenariat. L'Afrique fait enfin l'objet d'une direction à part entière, comme l'appelait la Stratégie Afrique-UE qui dépasse la configuration historique du Groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Ce choix est un pas supplémentaire vers une budgétisation du FED, préconisée par la Commission et certains Etats membres.

L'élaboration d'une stratégie d'ensemble plus cohérente pour répondre aux défis globaux peut également être favorisée par le regroupement au sein d'une même DG de toutes les questions

horizontales, thématiques et globales, soit les relations multilatérales, le terrorisme et la non prolifération, la démocratisation ou les questions de genre.

Le SEAE peut en outre améliorer la réponse européenne aux crises. La coordination entre les bureaux géographiques et thématiques, possédant une expertise générale et assurant une veille politique, et les structures de gestion de crise, spécialisées dans l'analyse de risque et l'urgence, devrait permettre à l'UE de réagir de manière plus pertinente et rapide en cas de crise et d'assurer un meilleur lien entre les programmes de long terme et les instruments d'urgence.

L'organisation du SEAE peut également renforcer la cohérence globale et la lisibilité des politiques externes de l'UE. Le service doit collaborer avec le Secrétariat général du Conseil, les services de la Commission et les services diplomatiques des États membres. Une DG entière est ainsi dédiée à la coordination, la communication et la diplomatie publique. Les Délégations de l'UE hébergeront des services de la Commission comme les bureaux extérieurs de la Banque européenne d'investissement et devront assurer la coordination avec les États membres.

Enfin, le rassemblement d'agents de la Commission, du Conseil et des États membres au sein du SEAE et le retour des agents nationaux après quelques années dans leur Ministère peuvent développer une culture diplomatique européenne, autour d'un noyau de valeurs, d'intérêts et de pratiques partagés.

## **2.2 - UN RISQUE D'UNE EXACERBATION DES RIVALITES INSTITUTIONNELLES ET D'UNE NOUVELLE CACOPHONIE**

Pour remplir sa mission, la Haute représentante doit relever de grands défis en s'appuyant sur le SEAE : assurer la cohérence de l'action extérieure de l'UE, s'affirmer comme une interlocutrice incontournable sur la scène internationale, créer un esprit de corps au sein du SEAE pour que la greffe entre les différents services de la Commission et des structures de PESC réussisse. Or cette fonction de coordination pourrait être beaucoup plus délicate que ne le pensaient les concepteurs de la réforme. Lady Ashton devrait se heurter à trois difficultés : la multiplication des postes de direction du SEAE, les velléités du Président de la Commission et l'ambition du Président du Conseil européen.

A la demande du Parlement, l'organigramme du SEAE compte désormais 14 postes de direction pour mieux intégrer les administrateurs parvenus au plus haut niveau hiérarchique des institutions européennes (AD 16). Or on peut voir d'un mauvais œil la création d'une armée mexicaine à la tête d'un organe visant à rationaliser les services de l'action extérieure européenne. Une telle configuration complique la tâche de coordination et semble propice aux rivalités interservices.

Le positionnement de Lady Ashton vis-à-vis de la Commission et du Conseil est également préoccupant.

N'ayant qu'un intérêt mesuré pour les affaires communautaires, Mme Ashton a jusqu'à présent été assez ouverte aux préconisations de la Commission. Or celle-ci continue de minimiser la fonction de la haute représentante et du SEAE. La Commission ayant longtemps refusé la dimension

« mondiale » du SEAE, souhaitant conserver la gestion des relations avec l'Afrique, les bureaux géographiques du nouveau service devront affirmer leur rôle de coordination pour éviter tout doublon. Par ailleurs, la Commission s'oppose systématiquement à la désignation de la Haute représentante comme négociatrice des accords internationaux au nom de l'UE en dehors du domaine de la PESC. Si ce refus peut se justifier juridiquement, Mme Ashton devrait en contrepartie négocier au nom de la Commission, ce qui est loin d'être la solution la plus favorisée. La Haute représentante pourrait également avoir des difficultés à affirmer son autorité sur les Délégations. La Commission a concédé la communication au SEAE, pour information des instructions qu'elle continuera d'envoyer directement à ses services au sein des délégations.

La présidentialisation du fonctionnement de la Commission, visible depuis quelques années au nombre croissant d'initiatives conçues par le cabinet Barroso et le Secrétariat Général sans consultation des services compétents en amont, a également un impact sur les marges de manœuvre de la Haute représentante. Le secrétariat général a ainsi joué un rôle majeur dans la relance du Groupe rassemblant tous les Commissaires en charge des relations extérieures, pourtant placé sous la direction de Mme Ashton. Fait également préoccupant : le référent désigné pour l'action extérieure de l'UE au sein du Groupe de travail sur les perspectives budgétaires n'est pas Mme Ashton, mais le Commissaire au Développement. Cette pratique conteste de facto à la Haute représentante son rôle de supervision de l'action extérieure de l'UE.

Si Mme Ashton déploie davantage d'énergie pour investir la PESC, tout en conservant du reste une vision quelque peu restrictive de cette politique, elle se heurte aux Présidences, tournante et permanente, du Conseil. La Présidence espagnole n'a pas assez pris en compte la nouvelle fonction de la Haute Représentante. Elle a organisé plusieurs sommets en Espagne, et non à Bruxelles conformément au nouveau traité, et n'a pas hésité à participer à des réunions internationales aux côtés de Mme Ashton, comme à une réunion du Quartet sur le Proche-Orient, qui plus est sans y être conviée. Les prochaines présidences devraient mieux intégrer le rôle de la Haute représentante.

L'affirmation vis-à-vis du Président « permanent » du Conseil risque d'être plus corsée. Si ce dernier affiche un souci de coordination, en prenant son petit déjeuner avec le président de la Commission chaque lundi ou en consultant régulièrement Mme Ashton, il n'en développe pas moins une idée extensive de ses fonctions. Il s'affirme sur les dossiers clefs en rencontrant régulièrement les chefs d'Etats, sans nécessairement en faire part à la Haute représentante, et en usant pleinement de sa capacité à convier des conseils, comme sur la gouvernance globale le 16 septembre prochain.

La pratique confirme donc que loin d'attribuer un seul numéro de téléphone à l'UE, le Traité de Lisbonne en a donné quatre ! Et ce, sans compter l'action des 27 ministres des Affaires étrangères. De quoi donner une certaine longévité à la raillerie de l'ancien secrétaire d'Etat américain Henri Kissinger.

Le choix des Etats membres s'est porté pour des raisons tactiques sur une personnalité guère expérimentée en politique étrangère, mais il risque de compromettre l'ambition du Traité. Dès son audition parlementaire, la haute représentante s'est vue critiquée pour son manque de compétence et d'indépendance, vis-à-vis de la Commission ou du Foreign Office, sa faible implication et sa



hiérarchisation personnelle des priorités. Cette suspicion ne sert pas son affirmation dans le jeu diplomatique.

### **2.3 - UNE HYPOTHEQUE BUDGETAIRE**

Le potentiel de la réforme de l'action extérieure européenne risque également d'être limité par un manque de moyens financiers.

La faiblesse du budget européen est un handicap général pour l'UE. Limité par le cadre budgétaire 2007-2013 à 1,05% du RNB européen, il ne s'élève qu'à 123 Mdrs en 2010, soit 45% du budget français. La rubrique 4 consacrée à « l'UE en tant que partenariat global » s'est vue allouer, pour 2007-2013, 56 Mdrs d'euros, 5,7% du budget, et le Fonds européen de développement, qui n'a pu être budgétisé en 2006, 22,7 Mdrs. Le total reste bien faible pour la politique extérieure d'une Union qui représente 30% du PIB mondial. Or ce budget détermine le niveau d'ambition de l'UE comme acteur global.

Les premiers débats sur les perspectives budgétaires 2014–2019 envisageaient une augmentation du budget de l'action extérieure. Une telle mesure est souhaitable au vu des défis auxquels doit répondre l'UE sur la scène internationale, justifiée par l'ambition du Traité de Lisbonne et attendue par les citoyens européens. Le premier projet de perspectives budgétaires conçu en décembre dernier par la Commission faisait ainsi de l'action extérieure le troisième axe du budget.

La Commission souhaiterait également envisager l'augmentation des interventions européennes au-delà des instruments dédiés à l'élargissement, au voisinage, au développement et à l'aide humanitaire, qui représentent aujourd'hui 87% des dépenses affectées aux politiques externes. L'UE gagnerait en effet à renforcer sa capacité de réponse aux crises et à mieux promouvoir ses intérêts, en investissant face aux défis globaux, comme le changement climatique, ou en développant des partenariats différenciés avec les pays émergents. La réforme du mandat extérieur de la BEI s'inscrit dans le cadre de cette réflexion générale en permettant à la banque d'accroître ses interventions dans les pays tiers.

Or une telle augmentation sera difficile dans le contexte budgétaire contraint que connaît l'UE. Le débat budgétaire pour l'action extérieure risque d'être beaucoup moins ambitieux et de se réduire à un arbitrage entre les différentes affectations. L'UE se réengageant, dans la perspective du sommet des Nations-Unis sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, à consacrer 0,7% de son PIB à l'aide au développement d'ici 2015, le budget que les Etats membres comptent allouer aux autres dimensions de l'action extérieure pourrait rester mince. L'absence de la Haute représentante au sein du groupe de travail sur les perspectives budgétaires est un signe défavorable pour les moyens du SEAE.

### **3 - QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR DEVELOPPER LE POTENTIEL DE CETTE REFORME**

Le développement du potentiel du SEAE et, au-delà, de l'action extérieure de l'UE dépendra de l'ambition des Etats européens. La réforme institutionnelle ne pourra seule renforcer le rôle

international de l'UE. Elle ne prendra tout son sens que si les Européens s'engagent sur la voie d'une politique étrangère commune, assurant à la Haute représentante son rôle de Ministre européen des affaires étrangères et prévoyant le budget nécessaire à l'affirmation de l'UE comme acteur global.

1 Pour remplir sa mission, la haute représentante doit parvenir à mieux se positionner face aux Présidents de la Commission et du Conseil. Malgré le Traité, sa fonction restera atrophiée si la Haute représentante ne peut jouer pleinement son rôle de coordination pour l'action extérieure, au sein du Collège et auprès du Conseil, si elle ne représente pas l'intérêt de l'action extérieure dans les débats sur l'avenir de l'Union et si elle ne s'affirme pas comme l'interlocutrice clef auprès des Etats tiers.

Au niveau des services, le SEAE doit affirmer son rôle de coordination devant la Commission. Sa DG coordination ne doit pas être contrecarrée par l'unité du Secrétariat général de la Commission dédiée à la coordination et des procédures de consultation doivent être prévues entre le SEAE et les services de la Commission pour toutes les questions ayant une dimension externe, même celles relevant de politiques internes, comme les transports ou l'énergie.

Sans préjuger de l'exercice de Lady Ashton, il semble clair que cette fonction devra à l'avenir être confiée à une personnalité politique dont l'expérience internationale n'est pas à prouver et qui s'impose d'emblée comme un interlocuteur incontournable pour les partenaires de l'UE.

2 L'évaluation du SEAE après 2012, une fois les transferts des institutions européennes effectués et les postes réservés aux Etats membres pourvus, devra se pencher sur l'organigramme en se focalisant sur le seul objectif d'efficacité, ce qui impliquera une clarification de la chaîne hiérarchique.

3 Cette réforme institutionnelle n'aura tout son sens que si les Etats membres affirment leur ambition de développer une politique étrangère commune. Si le SEAE peut désormais mener une réflexion globale sur les politiques externes de l'UE, la préservation et le développement de l'influence des européens dans ce monde multipolaire suppose la détermination de positions communes sur les sujets clefs de l'agenda international. Pour promouvoir leurs intérêts et leurs préférences politiques, sociales et économiques, les Européens ont besoin d'une politique européenne américaine, chinoise ou russe, d'une stratégie européenne de sécurité renouvelée, de réponses européennes aux défis globaux. Le contexte y est tout à fait favorable : le cadre général de l'action extérieure de l'UE est renforcé, les Etats-Unis n'ont pas été depuis longtemps aussi en ligne avec les préoccupations européennes et l'UE a vocation, par son expérience, à jouer un rôle majeur dans les débats internationaux sur la régulation financière, la réforme de la gouvernance collective ou la lutte contre le changement climatique.

Cet appel à une vision plus stratégique vaut pour la politique européenne de développement, qui tend à faire prévaloir une logique par instruments. Il est déraisonnable que la révision des instruments de l'aide extérieure européenne débute à ce jour par une réflexion bureaucratique sur la « boîte à outils » à disposition des institutions, sans attendre le nouveau consensus européen pour le développement, qui devrait être adopté en novembre 2011 et qui devrait lui donner un cadre stratégique.

4- La personnalité juridique internationale octroyée à l'UE par le Traité doit également permettre de clarifier la représentation des Européens au sein des organisations internationales. La représentation « plurielle » de l'Union nuit à la lisibilité et la force de son discours. S'il ne peut y avoir une solution unique pour toutes les organisations, un seul siège européen n'étant pas toujours l'option la plus porteuse, les Etats européens devraient optimiser leur représentation en profitant notamment des réformes des institutions financières internationales et de l'architecture de la gouvernance collective.

5 Si la richesse d'une politique étrangère européenne repose sur l'association et la complémentarité des réseaux diplomatiques nationaux, le développement du SEAE doit conduire à améliorer l'efficacité d'ensemble de ces réseaux. Les Délégations de l'UE doivent assurer leur rôle de coordination et de représentation de l'Union de sorte que les Etats qui le souhaiteraient puissent envisager une réduction de leurs effectifs, une mutualisation de leurs moyens avec d'autres Etats européens, notamment par la co-localisation, voire à terme un retrait diplomatique de pays tiers, comme l'envisageait déjà le Ministère des affaires étrangères espagnol début juillet.

6 Au-delà, il est essentiel qu'une Europe de la défense appuie le développement de l'action internationale de l'UE. L'opposition galvaudée du *soft* et du *hard* power, de Vénus et de la nouvelle Artémis, nom de la première mission autonome de la PESD, ne peut continuer à structurer le débat sur le rôle international de l'UE. Certes, par son histoire, ses valeurs, l'expérience de sa construction et la réticence de ses Etats à progresser sur le terrain jalousement gardée de la défense, l'UE a développé une action extérieure dont la valeur ajoutée se lit encore aujourd'hui dans son pouvoir normatif et transformatif. Mais le *soft* n'exclue pas le *hard*. Face à la complexité du monde du XXIème, de ses menaces et des besoins croissants de l'architecture internationale de sécurité, le développement des moyens militaires européens paraît de plus en plus indispensable à une diplomatie influente, défendant les valeurs cosmopolites et pacifiques européennes. Les traités ouvrent une nouvelle perspective à explorer : la possibilité pour un nombre restreint d'Etats volontaires d'instituer une coopération structurée permanente (CSP) destinée à développer les capacités militaires d'intervention de l'Union.

7 La capacité d'intervention de l'Union doit d'ores et déjà être développée en créant le corps volontaire européen d'aide humanitaire, qui, quoique prévu dans le traité, suscite la méfiance de certains Etats, dont le Royaume Uni.

8 Enfin, l'UE ne pourra s'affirmer comme un acteur global sans une augmentation de son budget à moyen terme. L'échelon européen n'est pas seulement pertinent pour agir sur la scène internationale, il devient de plus en plus incontournable et les citoyens européens l'attendent.

En définitive, cette réforme est très intéressante mais ne pourra en elle-même renforcer le rôle international de l'UE. Cet objectif implique un réveil des Européens, l'affirmation d'une ambition et le développement d'une vision stratégique. Son succès sera mesuré à la capacité des Européens à promouvoir leurs choix et leurs valeurs en utilisant l'ensemble des politiques extérieures européennes, mariant le *soft* et le *hard*, pour une nouvelle diplomatie adaptée aux défis du XXIème siècle.