



**Centre Thucydide**

*Analyse et recherche en relations internationales*

*Cahier Thucydide n°11*

**La mise en place du  
Service européen  
pour l'action extérieure**

Sandra LESTEVEN

Mémoire – Mai 2011

## Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « [afri-ct.org](http://afri-ct.org) ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

### Liste des Cahiers Thucydide

- n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005
- n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix
- n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après
- n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)
- n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique
- n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan
- n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales
- n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines
- n°9 : Analyse, interprétation et conséquences des événements militaires en Géorgie (août 2008)
- n°10 : L'Afrique et les juridictions internationales pénales
- n°11 : La mise en place du Service européen pour l'action extérieure

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Il est dirigé depuis sa fondation par le professeur Serge Sur.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

### Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales  
Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Bureau 219  
12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : [www.afri-ct.org](http://www.afri-ct.org)

UNIVERSITE PARIS II PANTHEON-ASSAS

**Mémoire de recherche**

**Master 2 Relations internationales**

Sandra LESTEVEN

**La mise en place du  
Service européen pour  
l'action extérieure**

*Mémoire dirigé par M. Serge Sur*

**Mai 2011**

## Remerciements

A Monsieur le Professeur Serge Sur, pour avoir accepté de diriger ce mémoire,

A toutes les personnes rencontrées pour avoir accepté de consacrer un peu de leur temps à mes questions,

A Monsieur Edmond Abbou pour sa compréhension et son soutien,

A Daniel, Claire et Pierre-Marie pour leur soutien et leurs encouragements permanents.

## TABLE DES MATIERES

Remerciements .....	2
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>CHAPITRE 1. PHYSIONOMIE DU SERVICE EUROPEEN POUR L’ACTION EXTERIEURE .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Les principes présidant à la mise en place du Service.....</b>	<b>12</b>
<i>a) Structure et composition du SEAE .....</i>	<i>12</i>
<b>Structure du SEAE</b>	
<b>Composition du SEAE</b>	
<i>b) Le choix des candidats .....</i>	<i>15</i>
<b>Procédures de sélection</b>	
<b>Les principes présidant au choix des candidats</b>	
<b>Les étapes du processus de recrutement</b>	
<b>2. Principes et pratiques : la difficile conciliation.....</b>	<b>18</b>
<i>a) Le non respect des équilibres géographiques et entre les sexes .....</i>	<i>19</i>
<b>Une représentation inégale des nationalités dans le nouveau Service, en particulier dans les délégations</b>	
<b>Le déséquilibre entre les sexes</b>	
<i>b) Provenance des personnels.....</i>	<i>23</i>
<b>Présence des diplomates nationaux</b>	
<b>Au niveau des chefs d’unité, une domination sans partage de la Commission</b>	

**CHAPITRE 2. APPROCHES POLITIQUES DE LA MISE EN PLACE DU SERVICE EUROPEEN POUR L’ACTION EXTERIEURE ..... 26**

**1. Enjeux et intérêts nationaux ..... 26**

*a) Des approches politiques variées : le SEAE ou la poursuite de politiques nationales par d’autres moyens ..... 26*

**Pour une diplomatie commune mais pas trop**

**Le SEAE vu par les pays membres**

**Bataille larvée entre « grands » Etats**

**La France face au SEAE : position française et enjeux pour la France**

*b) Les nominations du SEAE à l’ombre du politique : sous les auspices des vingt-sept ..... 32*

**La nomination de Catherine Ashton**

**L’ombre des vingt-sept**

**Les diplomates nationaux : un rôle de relai**

**2. Le jeu de la présence et de l’influence ..... 35**

*a) La présence : des stratégies différentes ..... 35*

**Le degré d’ouverture du processus de recrutement**

**Examen des stratégies adoptées par 3 « grands » pays : l’Allemagne, la France et la Grande-Bretagne**

*b) Les relais de l’influence ..... 41*

**Les représentations permanentes, outils de l’influence**

**Le cas des relais d’influence français**

**CHAPITRE 3. FORTUNE ET INFORTUNE DES STRATEGIES  
NATIONALES ..... 46**

**1. Les résultats des nominations : les stratégies à l'épreuve..... 46**

*a) Présence par nationalité ..... 46*

**Présence sur les postes de haut niveau**

**Présence par nationalité rapportée aux effectifs totaux du SEAE**

*b) La répartition des nationalités au sein du Service reflète les intérêts  
stratégiques des Etats membres dans le monde ..... 50*

**2. Le poids du nombre et le poids des idées..... 51**

*a) Mainmise britannique, échec français ? ..... 52*

**Forces et faiblesses de la France à Bruxelles**

**Quelle marge de manœuvre pour Pierre Vimont ?**

*b) Les lieux de pouvoir ..... 58*

**L'importance des niveaux intermédiaires**

**Postes visibles, postes clés**

**CONCLUSION ..... 61**

**BIBLIOGRAPHIE ..... 63**

**ANNEXES ..... 70**

Annexe 1 ..... 71

Annexe 2 ..... 73

Annexe 3 ..... 75

Annexe 4 ..... 78

Annexe 5 ..... 90

## INTRODUCTION

Le traité de Lisbonne, signé le 14 décembre 2007, a introduit de nouveaux visages sur la scène de la diplomatie européenne. A défaut de simplifier les structures et de donner à l'Europe un numéro de téléphone, selon le mot célèbre d'Henry Kissinger, la diplomatie européenne a pris une allure nouvelle. Trois personnalités sont en charge de sa représentation et de sa mise en œuvre : le président du Conseil de l'Union européenne, Herman Van Rompuy, la Commission et plus particulièrement son président, José Manuel Durão Barroso, et le Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Lady Catherine Ashton.

### **La nouvelle allure de la diplomatie européenne**

Le traité de Lisbonne constitue à plus d'un titre un nouveau point de départ pour la diplomatie et la politique extérieure européennes. Le texte du traité, en plus de détailler les attributions du Haut-Représentant, lui adjoint un service chargé de l'assister dans ses fonctions, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). C'est l'article 27, paragraphe 3, du traité qui établit les fondations sur lesquelles repose le SEAE :

*« Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du Haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission ».*

Ce texte ne pose que des contours très flous au nouveau Service : il n'y est pas défini en propre mais comme un outil au service du Haut-Représentant. Son positionnement institutionnel reste donc incertain. De même, la composition du Service n'est donnée que dans ses grandes lignes : le SEAE regroupera en son sein des personnels provenant des institutions

communautaires (Commission et Conseil) et des Etats membres. Il y aura donc cohabitation au sein d'une même structure de personnels d'origines différentes.

#### **Le SEAE au carrefour des logiques communautaire et nationale**

La conséquence de cette imprécision des textes est d'avoir initialement placé le SEAE à cheval entre deux logiques divergentes : une conception communautaire des relations extérieures, représentée par le personnel en provenance des institutions européennes, et une conception nationale apportée au sein du Service par les diplomates nationaux<sup>1</sup>.

Trouver un équilibre permettant de concilier ces conceptions et d'assurer le bon fonctionnement d'une entité hétéroclite a été l'enjeu de nombreuses négociations. Tout au long de celles-ci, les différents protagonistes de ces négociations se sont farouchement attachés à la défense de leurs intérêts, et ont pesé de tout leur poids pour tenter de les orienter à leur avantage.

#### **Etats membres et institutions : des conceptions et des intérêts divergents pour le nouveau Service**

Signe de ces difficultés et des tensions entre les parties prenantes au SEAE, le premier projet déposé par Mme Ashton le 25 mars 2010 a été retoqué par le Parlement européen. De fait, combinant logique communautaire et logique intergouvernementale, le SEAE se prêtait à toutes les convoitises : la politique étrangère, qui relève par nature des compétences souveraines de l'Etat, était en enjeu de taille à la fois pour les Etats, déterminés à ne pas laisser cette prérogative leur échapper au profit d'un niveau supranational, et pour les institutions communautaires, qui y ont vu une occasion rêvée de faire un pas de géant dans la progression de l'intégration communautaire.

Le Parlement et les institutions n'ont eu de cesse de défendre l'intérêt et les prérogatives communautaires tout au long des négociations, et de limiter le rôle et l'influence des Etats membres sur le SEAE. Le Parlement, selon les dires du député européen Elmar Brok, s'est montré attaché à « conserver et développer le modèle communautaire dans le domaine des relations extérieures »<sup>2</sup>. La Commission, quant à elle, était réticente à l'idée de

---

<sup>1</sup> Sur l'équilibre entre ces deux logiques, voir notamment : HOWORTH Jolyon et LE GLOANNEC Anne-Marie, « The institutional logic behind the EEAS », *The EU foreign service : how to build a more effective common policy*, European Policy Centre Working Paper n°28, novembre 2007.

<sup>2</sup> *Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*, Committee on Constitutional Affairs, A7-0041/2009, rapporteur: Elmar Brok, 20 octobre 2009.

voir lui échapper ses compétences en matière de politique extérieure de l'Union, et redoutait particulièrement que ne lui soit retirée la gestion des instruments financiers. Symétriquement, les Etats se sont montrés rétifs à toute domination communautaire dans un domaine qui reste par excellence le lieu d'exercice de la souveraineté nationale. Deux rapports, présentés l'un par le Parlement, l'autre par la présidence suédoise du Conseil, expriment bien ces conceptions opposées qui aboutissent à des visions très différentes du SEAE.

### **Les deux rapports**

Le rapport défendu par le démocrate-chrétien allemand Elmar Brok inscrivait le SEAE dans une relation de dépendance avec les institutions européennes et demandait à ce que le SEAE soit « intégré à la structure administrative de la Commission ». Le Parlement a alors usé de tous les atouts dont il disposait pour éviter que ce nouveau service ne devienne « un royaume non contrôlé », selon le mot révélateur d'Elmar Brok, où les Etats membres règneraient en maîtres. Alors qu'il ne possédait qu'un rôle consultatif, le Parlement a cherché à asseoir un droit de regard communautaire sur l'action du SEAE via le levier budgétaire, domaine où il possède la codécision, et donc un pouvoir de contrôle et d'empêchement.

Au contraire, le rapport suédois, qui bénéficiait du soutien des Etats membres, préconisait un service *sui generis*, distinct à la fois de la Commission et du secrétariat du Conseil et bénéficiant d'une réelle autonomie en termes de gestion de son personnel et de son budget, le SEAE devant disposer d'une ligne propre au sein du budget de l'Union. Cette conception allait clairement dans le sens d'un service fort, indépendant des institutions et où l'influence des Etats membres pourrait s'exercer librement. Malgré la variété des intérêts et des cultures diplomatiques (le Benelux défendant un SEAE proche de la logique communautaire, au contraire de grands pays ayant une importante culture diplomatique, comme la France et la Grande-Bretagne), un consensus s'est finalement dégagé autour d'un SEAE capable d'assurer des « fonctions stratégiques et de coordination »<sup>3</sup>.

### **Un compromis intéressant**

La décision du Conseil du 26 juillet 2010 officialise un compromis plutôt équilibré. L'article 1§2 consacre l'indépendance du Service par rapport au Conseil et à la Commission :

---

<sup>3</sup> LANATHOUA Mathilde, « Le service européen pour l'action extérieure : l'outil d'une politique étrangère commune ? », *Terra Nova*, 27 juillet 2010.

*« Le SEAE (...) est un organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome ; il est distinct du secrétariat général du Conseil et de la Commission »*

Son autonomie est renforcée par la possession d'une ligne budgétaire propre dans le budget de l'Union, au même titre que les autres institutions de l'Union. Mais « il est placé sous le contrôle politique renforcé du Parlement, son budget étant exécuté par la Commission ». Ont donc été mêlés des éléments de nature à satisfaire chacune des parties.

Le cadre une fois trouvé, il restait à dessiner le détail du service, sa composition interne. A l'enjeu de la répartition des rôles formant les contours extérieurs du Service a succédé l'enjeu de la répartition des postes à l'intérieur du Service. Et, cette fois encore, les différents acteurs ne défendaient pas les mêmes intérêts.

#### **Les Etats membres et le SEAE**

Plus précisément, le SEAE est devenu un enjeu entre les Etats membres, désireux de voir leurs intérêts stratégiques y être représentés par le biais de leurs ressortissants. Il s'agissait également de s'assurer un certain degré – voire un degré certain – d'influence au sein du SEAE, et donc de s'offrir une possibilité de peser sur les grandes orientations stratégiques de la diplomatie européenne. Mais l'importance de l'enjeu variait selon les Etats : la nouvelle structure, porteuse de l'avenir de la politique extérieure et de la diplomatie européennes, revêtait une importance stratégique particulièrement marquée pour les Etats ayant une forte tradition diplomatique en Europe – au premier rang desquels figurent la France et la Grande-Bretagne, tandis que les pays récemment entrés dans l'Union redoutaient avant tout que les « grands » Etats ne s'accaparent la voix de l'Union dans le monde.

Les postes politiques de direction du SEAE ont particulièrement fait l'objet des appétits nationaux ; les spéculations sont allées bon train avant leur répartition et les commentaires ont fusé une fois leur attribution connue.

#### **Objet du mémoire et démarche**

L'objet de ce mémoire est d'analyser la dimension politique souterraine qui a soutenu le processus de nomination au sein du SEAE : les ambitions nationales des Etats membres pour le nouveau Service, découlant de leurs intérêts stratégiques, mais aussi leurs stratégies, leur mise en œuvre, et l'examen de leurs résultats. Que le SEAE ait été l'objet de luttes d'influence, cela se comprend, et il importe d'en décrire les mouvements et stratégies.

Mais il est surprenant de constater à quel point les stratégies ont pu se croiser en privilégiant toujours les jeux de couloir sur l'affrontement direct. C'est que les États, tous soucieux de leurs intérêts, n'ont pourtant pas fixé leur attention sur le même éventail de postes au sein du SEAE, n'ont pas eu une analyse identique des postes clé. Il s'agit donc d'identifier et de distinguer les priorités que chaque État s'est donné, et d'en déterminer la résultante pour le jeune service. La dialectique de la présence et de l'influence est l'axe structurant, le fil rouge des initiatives nationales. Nous tâcherons donc d'analyser les données disponibles sur la composition du SEAE à la lumière de ces deux dimensions.

La démarche adoptée pour l'élaboration de ce mémoire ne relève pas d'un travail de recherche classique, en ce que l'objet d'étude est encore en pleine construction et évolution : les informations contenues dans les sources sont très rapidement caduques. Entré officiellement en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la mise en place du SEAE n'est pas encore achevée : des postes restent à pourvoir, et les équilibres institutionnels et entre Etats membres ne sont pas encore définitifs. Aussi, les références bibliographiques solides sur le SEAE sont rares, et plus encore sur le sujet qui nous a intéressé : sa dimension politique et stratégique rend l'information plus difficilement accessible. Nous avons donc procédé à partir des sources disponibles – documents officiels, dossiers et articles de presse, articles – mais nous avons accordé une large place à l'analyse directe des données accessibles. Ainsi, nos observations et conclusions reposent sur trois sources principales : l'examen précis et minutieux de l'organigramme (présenté en annexe 2)<sup>4</sup>, les rencontres avec des personnalités concernées au premier plan par la mise en place du SEAE (la liste des personnes rencontrées figure en annexe 1), et enfin sur les informations glanées au cours de stages au Secrétariat général des Affaires européennes et au cabinet du ministre des Affaires européennes.

Le premier chapitre expose les principes qui devaient présider au recrutement des membres du SEAE. La décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE avait en effet mis en avant le respect des critères de transparence et de mérite, mais aussi de grands équilibres géographique et entre les sexes. Pourtant, la physionomie générale du SEAE, telle qu'elle apparaît dans l'organigramme actuel du service, montre les limites de l'application de ces principes.

---

<sup>4</sup> L'ensemble du mémoire s'appuie sur la version la plus récente de l'organigramme disponible à la date de l'écriture et datée du 1<sup>er</sup> avril 2011. L'organigramme est également consultable sur le site internet dédié au SEAE, à l'adresse suivante : [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf).

Le deuxième chapitre explore les approches politiques qui ont entouré la mise en place du SEAE : chaque Etat membre, en fonction de sa tradition diplomatique et de ses intérêts propres, a affiché des ambitions différentes pour le Service. Notre analyse portera ensuite sur les stratégies mises en place par les Etats membres et les relais par lesquels elles se sont exercées.

Le troisième chapitre analyse et évalue les stratégies des Etats membres au regard des résultats livrés par l'organigramme (présence par nationalité et représentation aux différents niveaux hiérarchiques). Il s'agira d'examiner les raisons pouvant expliquer la répartition constatée des nationalités, et de s'interroger sur les capacités d'influence qui en résultent : les postes visibles ne sont pas forcément les postes clés, et le poids du nombre est certainement moins important que le poids des idées.

## **CHAPITRE 1. PHYSIONOMIE DU SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE**

Au premier regard, l'organigramme du Service européen pour l'action extérieure frappe par son foisonnement. Et, de fait, au fil des versions successives, il s'est progressivement étoffé et complexifié. Le premier organigramme provisoire a été proposé en mars 2010, modifié en août, avant d'acquiescer son apparence définitive.

Après s'être mis d'accord sur la structure hiérarchique de l'organigramme, il restait à se mettre d'accord sur les noms devant remplir les cases. Aussi, la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service a mis en avant une série de principes visant à assurer un recrutement fondé sur le mérite et respectant de grands équilibres.

Cependant, à la lumière des grandes tendances qui se dégagent de l'organigramme, la mise en place du Service a révélé quelques particularités, quant à la provenance et la répartition hiérarchique des personnels, mais aussi quant au respect des grands équilibres.

### **1. Les principes présidant à la mise en place du Service**

#### **a) Structure et composition du SEAE**

##### **Structure du SEAE**

L'architecture du service a été élaborée progressivement, et dans le sens d'une complexification des relations hiérarchiques. L'instance dirigeante du Service, le *corporate board*, a notamment vu apparaître un quatrième poste en son sein.

Le SEAE est une structure originale, qui allie des services atypiques (structure civilo-militaire de gestion de crises, service juridique) à une organisation plus traditionnelle se rapprochant de celle d'un ministère des Affaires étrangères – sans en avoir le nom.

La Haute-Représentante est située au sommet de la hiérarchie, et fait en ce sens figure de chef de la diplomatie européenne. Elle est entourée par son cabinet personnel, mais aussi par un conseiller politique et une division de la communication stratégique. Le *corporate board*, direction collégiale, la seconde. Ce dernier est composé des quatre plus hauts

responsables du Service : le Secrétaire général exécutif, le *Chief Operating Officer* et les deux secrétaires généraux adjoints. La répartition des tâches entre ces quatre postes n'a été finalisée que fin janvier 2011<sup>5</sup>. Le Secrétaire général exécutif est en charge des questions politiques, il est officiellement le remplaçant de la Haute-Représentante en cas de besoin. Le *Chief Operating Officer* est en charge de tâches de supervision administrative, politique et géographique. Les deux secrétaires généraux adjoints auront pour tâche de conseiller la Haute-Représentante sur des dossiers spécifiques : le directeur politique (Helga Schmid) « suivra particulièrement les dossiers soumis à discussion des Etats membres au sein du COPS ou Conseil des ministres des Affaires étrangères »<sup>6</sup> ; Maciej Popowski sera en charge « de la coordination des affaires institutionnelles »<sup>7</sup>, « en soutien de l'action menée par David O'Sullivan »<sup>8</sup> pour les dossiers concernant la Commission. Il assurera également le suivi des dossiers touchant à la défense, à la prévention des conflits, au développement et aux droits de l'homme.

Chapeauté par cette structure directoriale inédite aux fonctions étendues, le SEAE est construit comme un véritable ministère des Affaires étrangères, se décomposant en bureaux géographiques, multilatéraux et thématiques. A cela s'ajoute une direction générale de l'administration. Le SEAE comptait initialement quatre directions générales géographiques, mais il en comprend désormais cinq afin d'assurer une couverture complète de toutes les aires géographiques : Asie et Pacifique, Afrique, Asie centrale, Amériques, Afrique du Nord, Moyen-Orient, Péninsule arabique, Iran et Irak.

Le SEAE comporte donc des éléments caractéristiques d'un ministère des Affaires étrangères, les directions générales géographiques, mais tout porte à croire que ce sont ses particularités qui vont déterminer son avenir : instances dirigeantes à plusieurs têtes, chacune devant trouver sa place, mais surtout composition du Service.

---

<sup>5</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le quatuor du service diplomatique se répartit le travail », *bruxelles2.eu*, 16 février 2011.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

### **Composition du SEAE**

Le traité de Lisbonne avait déjà fixé les grandes lignes de la composition du Service. Dans son article 27§3, il est prévu que le SEAE sera « composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux ». Il était donc convenu dès l'origine que le SEAE regrouperait les services de la DG Relations extérieures de la Commission (DG Relex), et le personnel issu de la DG E du Conseil.

Pour autant, la proportion de personnel issu de ces trois sources a été l'un des enjeux majeurs des négociations entre les Etats membres et les institutions. De fait, la prépondérance d'un personnel issu des institutions communautaires aurait pour conséquence directe de faire pencher le SEAE du côté de la logique communautaire. A l'inverse, plus la proportion de diplomates nationaux serait importante, plus la logique intergouvernementale prévaudrait.

L'article 6§9 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 établit une ligne directrice pour la mise en place du service :

*« Une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des Etats membres (...) devrait représenter au moins un tiers des effectifs du SEAE de niveau AD. De même, les fonctionnaires permanents de l'Union devraient représenter au moins 60% de l'ensemble du personnel du SEAE de niveau AD ».*

Une fois ses équipes au complet, le SEAE comprendra donc un personnel réparti en trois tiers selon sa provenance. En effet, à terme, il devrait être composé d'un tiers de diplomates nationaux, d'un tiers de personnes issues des services de la Commission et d'un tiers en provenance du Secrétariat général du Conseil. Cette répartition est le résultat de la recherche d'un certain équilibre entre les différentes composantes du Service, et correspond au souci constant des concepteurs du SEAE de ne pas trancher entre la logique des diplomaties nationales et la logique communautaire.

Le SEAE est donc bel et bien une structure hybride. Si les grands principes ont été posés, c'est la pratique qui déterminera le positionnement du SEAE entre le risque de ne devenir qu'une vingt-huitième diplomatie de l'Union et la tentation de faire de la politique extérieure un domaine de compétence à part entière de l'Union.

***b) Le choix des candidats***

**Procédures de sélection**

La compétence de nommer aux postes du SEAE appartient au Haut-Représentant, comme prévu dans l'article 6§5 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 :

*« Les compétences conférées à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut ainsi qu'à l'autorité habilitée à conclure des contrats par le RAA sont confiées au haut représentant, qui peut les déléguer au sein du SEAE ».*

L'article 6§8 définit plus précisément les modalités qui président au recrutement du personnel du SEAE :

*« Le haut représentant établit les procédures de sélection pour le personnel du SEAE (...). Des représentants des États membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission participent à la procédure de recrutement visant à pourvoir des postes vacants au sein du SEAE. »*

La procédure de sélection se compose de plusieurs étapes<sup>9</sup>. D'abord, la liste des postes à pourvoir est publiée, accompagnée d'un descriptif des qualités attendues du candidat. Lors de la première phase de sélection, les dossiers des candidats sont examinés par un comité consultatif qui effectue, parmi l'ensemble des candidatures, une première sélection. Ce comité consultatif est composé de représentants des États membres, de la Commission, du Conseil et du SEAE. La phase de présélection s'achève sur des entretiens, au bout desquels les candidatures retenues sont répertoriées dans une liste de candidats sélectionnés, ou *shortlist*. Cette liste restreinte est ensuite soumise à la Commission européenne, qui détient le pouvoir d'écartier un candidat qu'elle juge ne pas correspondre aux critères définis pour le poste à pourvoir.

---

<sup>9</sup> Paragraphe 3 du Projet de déclaration de la Haute-Représentante concernant la procédure de nomination qu'elle entend appliquer au SEAE, 20 juillet 2010. Le comité consultatif sur les nominations (CCN) « composera le jury de sélection pour les nominations de hauts fonctionnaires (à partir des directeurs) et établira une liste de candidats susceptibles d'être nommés par le Haut-Représentant. Tous les candidats à des postes de chefs de délégation seront soumis à des procédures de sélection. Les pouvoirs concernant les nominations seront exercés sur la base d'une liste de candidats dont la Commission a convenu qu'ils sont aptes à exercer des responsabilités de gestion financière ».

Mais le choix définitif reste de la compétence du Haut-Représentant, autorité investie du pouvoir de nomination : il choisit le candidat parmi ceux présents sur la *shortlist* approuvée par la Commission. La nomination des chefs de délégation suit la même procédure par étapes, avec décision finale du Haut-Représentant.

#### **Les principes présidant au choix des candidats**

Les principes qui doivent présider à la sélection des candidats sont facilement identifiables et visent explicitement à créer un service diplomatique équilibré et efficace. Ces principes, au nombre de trois, s'appliquent à l'ensemble des composantes du Service et aux divers membres du personnel, y compris pour les nominations des chefs de délégation. Ils sont clairement énoncés dans le règlement du personnel du SEAE et à l'article 6§8 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 : les nominations doivent avoir lieu

*« sur la base d'une procédure transparente fondée sur le mérite dans le but d'assurer le concours d'un personnel présentant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre hommes et femmes et à disposer au sein du SEAE d'un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres de l'Union ».*

Le mérite apparaît comme le premier critère déterminant de recrutement : les articles 6§6<sup>10</sup> et 6§8 de la décision du 26 juillet 2010 le placent au premier rang des qualités requises chez un candidat. Les qualités personnelles et professionnelles du candidat sont donc officiellement le principal aspect à prendre en compte dans le processus de nomination. Ce principe ne doit pas être séparé du souci de transparence qui doit présider à toute la procédure et qui a été exprimé avec une grande insistance par le Parlement européen. L'exigence de transparence est également présente aux paragraphes 6 et 8 de l'article 6 de la décision du Conseil.

Le deuxième principe proclamé, aussi bien dans la décision du Conseil que dans le règlement du personnel du SEAE, est le respect d'un équilibre géographique. Il vise à assurer la bonne représentation de tous les groupes d'Etats membres, en particulier les nouveaux Etats membres dont l'entrée récente dans l'Union ne leur a pas encore permis d'acquérir un poids politique fort, et les « petits » Etats membres dont la population peu nombreuse réduit de fait

---

<sup>10</sup> Article 6§6 : « Le recrutement au sein du SEAE est fondé sur le mérite ».

la portée de leur voix. Mais, entre les lignes, la mise en avant de l'équilibre géographique vise avant tout à modérer les ambitions des « grands » Etats membres, que leur poids démographique, politique et historique prédispose à vouloir occuper le premier rang au sein du service diplomatique.

Enfin, le dernier principe annoncé comme structurant, le respect de l'équilibre hommes-femmes au sein du Service. L'équilibre entre les genres doit se retrouver à tous les niveaux hiérarchiques, et dans toutes les composantes du Service, en délégation comme en administration centrale. La promotion de l'emploi des femmes dans le Service pourra être soutenue par des mesures spécifiques afin de « promouvoir l'égalité des chances pour le sexe sous-représenté dans les groupes de certaines fonctions »<sup>11</sup>.

Un institut de recherche polonais a mis l'accent dès août 2010 sur la surreprésentation des membres historiques au détriment des pays entrés dans l'Union européenne avec les élargissements de 2004 et 2007<sup>12</sup>. Les nouveaux Etats membres se sont donc montrés particulièrement soucieux du respect de ces principes, et en particulier de l'équilibre géographique permettant une représentation plus équitable de tous les Etats membres.

#### **Les étapes du processus de recrutement**

Sur la base de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, la Haute-Représentante a lancé plusieurs vagues de recrutements : certaines sont déjà achevées, et ont permis de donner au SEAE son visage actuel, d'autres sont en cours ou vont être lancées et permettront de compléter les équipes du Service.

Tout d'abord, une première vague de diffusion contenant vingt-neuf fiches de postes de chefs de délégation et trois de chefs adjoints de délégation a eu lieu en mars 2010 ; les résultats ont été annoncés en septembre 2010. A l'été 2010, quatre-vingt-une fiches de postes en délégation (de niveau AD5 à AD12) ont été publiées, parmi lesquelles 10 postes de chefs

---

<sup>11</sup> Communiqué de presse sur le règlement du personnel, Personnel du SEAE : un règlement pour assurer un équilibre géographique et entre les genres, 19 octobre 2010, consultable sur <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20101018IPR87689/html/Personnel-du-SEAE-assurer-un-%C3%A9quilibre-g%C3%A9ographique-et-entre-les-genres>.

<sup>12</sup> FORMUSZEWICZ Ryszarda et KUMOCH Jakub, « The practice of appointing the Heads of EU Delegations in the wake of Council decision on the European External Action Service », *Report of the Polish Institute of International Affairs*, août 2010.

adjoints et un poste de chef de délégation ont été republiés. Dix postes du *Board* du SEAE ont également été rendus publics à cette date.

Fin octobre 2010, comme cela était attendu, la Haute-Représentante Catherine Ashton a annoncé les premières nominations à la tête du SEAE : MM. Pierre Vimont, alors ambassadeur de France à Washington, et David O’Sullivan, directeur général de la Commission européenne en charge du commerce, aux postes respectivement de secrétaire général exécutif et de directeur général chargé du budget et de l’administration (*Chief Operating Officer*) ; Mme Helga Schmid et M. Maciej Popowski ont été nommés aux postes de secrétaires généraux adjoints.

Enfin, la Haute-Représentante a achevé en mars 2011 le processus de sélection des six directeurs géographiques : Hugues Mingarelli (France) a été nommé au poste de directeur général pour le Moyen-Orient et le voisinage Sud ; Christian Leffler (Suède) au poste de directeur général Amériques ; Miroslav Lajčák (Slovaque) au poste de directeur général Russie, voisinage Est et pays des Balkans ; Nicholas Westcott (Grande-Bretagne) au poste de directeur général Afrique ; Viorel Isticioaia-Budura (Roumanie) au poste de directeur général Asie ; et Mara Marinaki (Grèce) au poste de directeur général pour les questions multilatérales et globales.

De nombreux postes restent cependant vacants, notamment celui de directeur général pour l’administration et les finances, qui pourrait revenir à l’actuel directeur des Ressources humaines, Patrick Child. La majorité des postes restant à pourvoir se situent au niveau des chefs d’unité. Un appel à candidatures a été lancé : la phase de présélection se déroulera jusqu’à fin mai 2011, la phase de sélection devant s’achever en juillet.

## **2. Principes et pratiques : la difficile conciliation**

Poser des principes est une chose, les appliquer dans la pratique en est une autre. Un examen en surface de l’organigramme le prouve : si les candidats retenus possèdent tous une vraie compétence dans leur domaine, en accord avec le principe de mérite et d’expérience, les chiffres sont révélateurs de déséquilibres marqués, non seulement géographique, mais surtout entre les hommes et les femmes.

a) *Le non respect des équilibres géographiques et entre les sexes*

**Une représentation inégale des nationalités dans le nouveau Service, en particulier dans les délégations**

- *En administration centrale*

Les pays d'Europe de l'Est ont très tôt fait entendre leur voix, mettant en garde contre le risque de mainmise des grands Etats membres sur la diplomatie européenne. Leur appel semble avoir été plutôt bien entendu par la Haute-Représentante en ce qui concerne les postes en administration centrale. En effet, les nouveaux pays membres comptent trois des leurs parmi les postes correspondant aux *corporate* et *policy boards* : le secrétaire général adjoint, Maciej Popowski, est Polonais, tandis que le Slovaque Miroslav Lajčák et le Roumain Viorel Isticioaia-Budura occupent respectivement les postes de directeur général Russie, Voisinage Est et pays des Balkans et directeur général Asie.

Avec ces nominations, en plus de se soucier de l'équilibre géographique, Mme Ashton a cherché de véritables spécialistes des régions concernées. En effet, M. Isticioaia-Budura, diplomate national, sinologue, a été en poste dans les grandes capitales asiatiques (à Tokyo entre 1992 et 1996, en Corée du Sud entre 2000 et 2002 et en Chine entre 2002 et 2010), et bénéficie d'une réelle connaissance de la région. Quant à Miroslav Lajčák, c'est un fin connaisseur des Balkans : ambassadeur à Belgrade, en Albanie et en Macédoine, il a également été envoyé spécial en Bosnie-Herzégovine de 2007 à 2009.

Cependant, aux niveaux hiérarchiques inférieurs, leur présence est beaucoup moins significative. Sur cinquante-huit postes de chefs d'unité, seulement 6,9% reviennent à des personnalités venant des nouveaux Etats membres<sup>13</sup>. L'écrasante majorité des chefs de délégation est donc issue des Etats membres de l'Europe des Quinze : l'équilibre géographique s'avère donc plus difficile à réaliser dans les faits qu'à proclamer sur le papier.

- *En délégations*

L'analyse de la répartition des postes de chef de délégation avant la mise en place du SEAE avait révélé une sous-représentation des nouveaux Etats membres<sup>14</sup>. En effet, sur les

---

<sup>13</sup> Marek Grela (Pologne), Riina Kionka (Estonie), Malgorzata Wasilewska (Pologne), Toivo Klaar (Estonie).

<sup>14</sup> FORMUSZEWICZ Ryszarda et KUMOCH Jakub, *Report of the Polish Institute of International Affairs, op. cit.*

douze pays devenus membres de l'Union européenne en 2004 et 2007, seuls deux étaient représentés parmi les chefs de délégation avant la rotation 2010 : la Lituanie et la Hongrie. Malte, Chypre, l'Estonie, la Slovénie, l'Estonie, la Slovaquie, la République tchèque, la Bulgarie, la Roumanie et la Pologne n'étaient donc pas représentés.

A l'issue de la rotation 2010, la Commission<sup>15</sup> a mis l'accent sur l'augmentation considérable du nombre de candidats issus des nouveaux Etats membres nommés chefs de délégation. En effet, onze candidats avaient été sélectionnés à la première phase de sélection et inscrits sur la *shortlist*. Sur les vingt-neuf postes attribués, quatre sont revenus à des ressortissants de nouveaux Etats membres, soit 13% des postes en jeu : deux Polonais (nommés en Corée du Sud et en Jordanie), un Bulgare (nommé en Géorgie) et un Lituanien (nommé en Afghanistan). Les Etats entrés dans l'Union en 2004 et 2007, même s'ils ont vu leur représentation augmenter de façon significative, restent donc proportionnellement sous-représentés par rapport aux autres pays.

Plusieurs explications peuvent prévaloir pour expliquer ce déséquilibre, tant en administration centrale qu'en délégations. Ainsi, Catherine Ashton a souligné que les candidats des nouveaux pays membres s'étaient portés candidats essentiellement sur les mêmes postes en délégation, et s'étaient donc fait concurrence les uns les autres. Le rapport de l'Institut polonais des Affaires Internationales « *The practice of appointing the Heads of EU Delegations in the wake of Council decision on the European External Action Service* »<sup>16</sup>, s'il se base sur les données disponibles avant les nominations au titre de la rotation 2010, avance d'autres arguments. La faible représentation des nouveaux Etats membres au SEAE et en délégations aurait un lien avec leur faible présence dans l'ancienne DG Relex, mais s'expliquerait surtout par leur manque d'expérience des structures européennes. Cette explication est sans doute la plus convaincante : comme le rappellent les chercheurs polonais, « la plupart des chefs de délégation sont des employés de la Commission hautement qualifiés, qui ont une connaissance remarquable des pratiques et de la culture organisationnelle des institutions de l'Union ». Les candidats des nouveaux Etats membres, ne bénéficiant pas de cette expérience, seraient en conséquence pénalisés.

---

<sup>15</sup> « 2010 Rotation – Head of Delegation/Deputy Head of Delegation appointments », MEMO/10/415, 15 septembre 2010.

<sup>16</sup> FORMUSZEWICZ Ryszarda et KUMOCH Jakub, *Report of the Polish Institute of International Affairs*, op. cit.

## Le déséquilibre entre les sexes

Le déséquilibre entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes au sein du nouveau service diplomatique est encore plus flagrant que celui constaté entre les Etats membres. Le rapport polonais met en avant que, du temps de la DG Relex déjà, il n'y avait pas de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes en administration centrale et dans les délégations (37% de femmes contre 63% d'hommes), contrairement aux taux beaucoup plus équilibrés constatés au niveau de la Commission prise dans son ensemble (52% de femmes et 48% d'hommes) et dans les pays membres.

Aujourd'hui, ce déséquilibre se constate d'abord dans le processus de nomination des chefs et chefs adjoints de délégations. Quatorze femmes ont fait partie de la *shortlist* auditionnée pour les vingt-neuf postes en délégation ouverts en 2010, soit 21% du total des soixante-huit candidats auditionnés. A l'issue de la procédure de sélection, sept femmes ont décroché des postes de direction en délégation, six en tant que chefs de délégation, et une en tant que chef adjointe.

En administration centrale, une femme seulement, Helga Schmid, faisait partie des *corporate and policy boards*, jusqu'à la nomination en mars 2011 d'une Grecque à la tête de la dernière direction générale restée vacante. Deux femmes occupent par ailleurs des postes de niveau directeur<sup>17</sup>, sur un total de dix-sept postes, soit 11,7% seulement. Le même déséquilibre est constaté au niveau des chefs d'unité, où les hommes sont très largement majoritaires. En effet, sur un total de cinquante-huit chefs d'unité, les femmes ne sont présentes qu'à hauteur de 22,4% (soit treize femmes<sup>18</sup>), toutes directions générales confondues. Si l'on ne considère que les directions géographiques, elles ne sont plus que huit femmes pour quarante-et-un postes, soit 19,5%.

Le flagrant déséquilibre entre hommes et femmes ne peut donc qu'être constaté, et se renforce plus le niveau hiérarchique considéré est élevé. Cette sous-représentation des

---

<sup>17</sup> Véronique Arnault (Droits de l'homme et démocratie) et Annalisa Giannella (Non-prolifération et désarmement).

<sup>18</sup> Claudia Wiedey (Afrique du Sud), Elisabeth Tison (Afrique centrale), Ana Maria Madeleine Majorenko (ENP Coordination), Patricia Llombart (Péninsule arabique, Iran, Irak), Maria Belen Martinez Carbonell (Pays andins), Kristin de Peyron (Relations multilatérales), Riina Kionka (Droits de l'homme), Malgorzata Wasilewska (Démocratie, observation électorale), Carmen Ruiz (Ressources humaines administration centrale), Anette Mandler (Personnel en délégation), Agnès Demassieux (Droits et indemnités), Girolama Notarangelo (Agents locaux en délégation), Catherine Theodorou-Calogirou (Partenariats avec les Etats membres, Experts nationaux détachés).

femmes, en particulier aux postes de direction, a entraîné la réaction de six députés européens<sup>19</sup>. Dans une lettre datée du 18 janvier 2011 et adressée à Mme Ashton, ils ont exprimé leur mécontentement, se disant « profondément déçus par le nombre particulièrement bas de femmes à des postes de direction »<sup>20</sup>. Les députés ont donc officiellement adressé une requête à la Haute-Représentante : « Nous vous demandons de corriger ce déséquilibre intenable qui contraste fortement avec vos engagements publics et vos obligations légales ».

Catherine Ashton s'est justifiée de la disproportion entre hommes et femmes en expliquant que relativement peu de femmes avaient postulé du fait de « la nécessité d'une expérience professionnelle ininterrompue, qui ne reflète pas le caractère non linéaire de la carrière des candidates ». Mais certains diplomates que nous avons rencontrés mettent en avant les difficultés relationnelles rencontrées par Mme Ashton avec des personnes du même sexe qu'elle pour expliquer la faible présence des femmes.

Les dernières nominations en date rectifient quelque peu le tir. Le 8 mars 2011, la Haute-Représentante a nommé deux femmes ambassadrices de l'Union européenne : une italienne, Mariangela Zappia, représentera l'Union européenne aux Nations Unies à Genève, et la portugaise Ana Paula Baptista Grade Zacarias sera ambassadeur de l'Union au Brésil. Enfin, le 11 mars, Catherine Ashton a nommé une Grecque, Mara Marinaki, au dernier poste de direction resté vacant, celui de Directeur général du Département « Questions multilatérales et mondiales ». Ces trois femmes sont des diplomates de carrière, qui ont toutes exercé des fonctions de représentation de leur pays d'origine.

Ces trois nominations, si elles ne permettent pas à elles seules de rééquilibrer un Service où les hommes dominent de manière écrasante, peuvent être perçues comme le signe de la volonté de Mme Ashton de mieux répondre au principe d'équilibre entre les sexes qui lui est imposé par les textes instaurant le SEAE. Elle a d'ailleurs tenu à réaffirmer son engagement en faveur de cet équilibre dans la déclaration qui a accompagné les nominations de Mmes Zappia et Grade Zacarias : *« Je suis particulièrement heureuse que ces deux nominations coïncident avec la Journée internationale de la femme. Elles concernent deux*

---

<sup>19</sup> Franziska Brantner, Elmar Brok, Roberto Gualtieri, Andrey Kovatchev, Alexander Graf Lambsdorff et Guy Verhofstadt.

<sup>20</sup> Traduction par l'auteur d'un passage de la lettre, entièrement rédigée en anglais : "We are deeply disappointed by the strikingly low number of women at management level. In particular, the 12-member policy board comprises as little as one woman (with only one position not yet filled). [...] we urge you to correct this untenable imbalance that stands in stark contrast to your public commitments and legal obligation".

*diplomates très talentueuses et expérimentées qui, j'en suis certaine, apporteront une contribution majeure au service européen pour l'action extérieure. Leur désignation témoigne de mon ferme attachement à l'équilibre entre les femmes et les hommes au sein du SEAE»<sup>21</sup>.*

#### **b) Provenance des personnels**

Ce n'est qu'en juin 2013 que l'on pourra définitivement juger si l'équilibre défini dans les textes entre personnel communautaire et diplomates nationaux a été respecté. Néanmoins, il est intéressant de se pencher sur l'origine du personnel recruté au SEAE : on y constate que les postes politiques sont majoritairement détenus par des diplomates nationaux, et que le Conseil reste encore peu représenté dans le Service.

#### **Présence des diplomates nationaux**

Le SEAE offre vingt-six postes de niveau directeur ou directeur général. Sur ces vingt-six positions, six sont encore vacantes<sup>22</sup>, soit 23%. Sept postes, soit 27%, sont occupés par des personnes en provenance des services diplomatiques nationaux<sup>23</sup>.

Mais ces sept postes sont très inégalement répartis entre les deux niveaux de directeur général et de directeur. La majorité écrasante des directeurs généraux, six sur neuf soit les deux tiers, sont issus des services diplomatiques nationaux<sup>24</sup> ; deux seulement sont issus de la Commission<sup>25</sup> ; un poste n'a toujours pas été attribué<sup>26</sup> à la date d'avril 2011. En revanche, dix directeurs sur dix-sept étaient auparavant en poste à la Commission<sup>27</sup>, soit 58,8%, tandis

---

<sup>21</sup> « Catherine Ashton désigne les nouveaux chefs des délégations de l'UE au Brésil et auprès des organisations des Nations unies à Genève », IP/11/273, 8 mars 2011.

<sup>22</sup> Finance et relations avec les entreprises ; Directeur de la sécurité ; Europe de l'Ouest, Balkans Occidentaux et Turquie ; Afrique du Nord, Moyen-Orient, Péninsule arabique, Iran et Irak ; Relations multilatérales et gouvernance globale.

<sup>23</sup> Ilkka Salmi (FIN), chef du SITCEN, Viorel Isticioaia-Budura (RO), Nicholas Westcott (GB), Miroslav Lajčák (SLK), Mara Marinaki (GR), Agostino Miozzo (IT), Olof Skoog (SWE).

<sup>24</sup> Les cinq diplomates nationaux de niveau directeur général sont Viorel Isticioaia-Budura, Nicholas Westcott, Miroslav Lajčák, Mara Marinaki, Agostino Miozzo et Olof Skoog

<sup>25</sup> Hugues Mingarelli à la Direction générale Afrique du Nord, Moyen-Orient, Péninsule arabique, Iran et Irak, et Christian Leffler à la Direction générale Amériques

<sup>26</sup> Le poste non attribué est celui de Directeur général pour l'administration et les finances.

<sup>27</sup> James Moran (en charge de l'Asie), Roger Moore (Corne de l'Afrique, Afrique de l'Est, Océan Indien), Manuel Lopez Blanco (Afrique centrale et de l'Ouest), Gunnar Wiegand (Russie, partenariat oriental,

que cinq postes sont encore vacants à ce niveau (18,5%). Le seul directeur en provenance directe du service d'un Etat membre est le chef du SITCEN, le Finlandais Ilkka Salmi, qui occupait auparavant le poste de Chef de la Sécurité dans son pays. Il faut également noter qu'une seule représentante du Conseil, Annalisa Giannella, est présente à ce niveau.

Le déséquilibre constaté en faveur des diplomates en provenance des Etats membres au niveau des directeurs généraux est encore plus marqué si l'on se tourne vers le *corporate board* : trois postes sur quatre y sont occupés par des diplomates nationaux. Il faut également ajouter que c'est un diplomate britannique qui assume la position de Conseiller auprès Catherine Ashton, et qu'un finlandais a pris la tête du SITCEN. Au total, *corporate board* et poste de Conseiller de la Haute-Représentante inclus, les diplomates nationaux occupent dix des vingt-six postes de direction déjà pourvus sur les trente-et-un qui étaient à pourvoir.

On constate donc une prédominance des personnels issus des Etats membres au niveau le plus haut (*corporate and policy boards*), et une forte représentation de fonctionnaires venant de la Commission au niveau directeur. Le fait que les postes politiques soient attribués aux Etats membres confirme plusieurs éléments au sujet du nouveau Service. D'abord, il est le fruit d'un compromis entre deux logiques, communautaire et intergouvernementale. Ensuite, cela montre que les Etats ne sont pas prêts à se départir de leurs prérogatives souveraines en matière de politique extérieure, et souhaitent garder un droit de regard et une force d'orientation dans le service diplomatique européen : à ce titre, les postes politiques, de haut niveau, revêtent une importance tactique forte.

#### **Au niveau des chefs d'unité, une domination sans partage de la Commission**

Au niveau inférieur, celui des chefs d'unité, ce sont visiblement les compétences techniques et opérationnelles qui ont primé. En effet, loin des combats de couloir, l'organigramme montre clairement deux choses. La première est la présence quasi exclusive d'anciens fonctionnaires de la Commission aux postes de chef d'unité. Sur cinquante-cinq postes, seuls quatre sont occupés par des personnels en provenance d'autres institutions de

---

Asie centrale, coopération régionale et OSCE), Gustavo Martín Prada (Amérique latine), Tomas Dupla del Moral (Amérique du Nord et Caraïbes), Véronique Arnault (Droits de l'homme et démocratie), Richard Wright (Prévention des conflits et politique de sécurité), Patrick Child (Ressources humaines), Gerhard Sabathil (Audit, inspection et contrôle ex-post).

l'Union : trois viennent du Conseil<sup>28</sup>, et une a été conseillère du Haut-Représentant pour la PESC Javier Solana<sup>29</sup>. On peut y voir la traduction de la priorité donnée, dans les directions, à la compétence et à l'expérience.

Ce qui nous amène au deuxième point : l'organigramme est le reflet du transfert de compétences des services de la Commission vers le nouveau Service. La très grande majorité des chefs d'unité proviennent de la DG Relex, mais le SEAE compte aussi parmi ses rangs des spécialistes issus de la DG Développement (DG Dev), en particulier dans la direction en charge de l'Afrique<sup>30</sup>. Les personnes nommées possèdent donc une connaissance approfondie de la zone géographique dont ils ont la charge. C'est un signal positif pour le jeune service diplomatique : il pourra s'appuyer sur son personnel déjà aguerri, ce qui devrait grandement faciliter non seulement le démarrage réel du service et son suivi des dossiers régionaux, mais aussi la mise sur pied d'une véritable politique extérieure, fondée sur des cadres stratégiques définis par un personnel compétent, comme c'était le cas lorsque ces services dépendaient de la Commission et que des stratégies pluriannuelles étaient établies par zone géographique.

Le monopole de la Commission au niveau des chefs d'unité est donc presque total. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que les accords sur le SEAE laissent jusqu'à l'été 2013 pour parvenir à l'équilibre institutionnel prévu d'un tiers du personnel en provenance des Etats membres. Aussi faut-il nuancer le propos, parfois vu dans la presse, selon lequel le nouveau Service ne serait qu'une annexe de la Commission : d'autres changements vont intervenir dans les années qui viennent, dues notamment à des départs à la retraite.

---

<sup>28</sup> José Costa Pereira (en charge des Affaires panafricaines), Jonas Jonsson (en charge des Balkans occidentaux), Marek Grela (Conseiller principal du directeur aux relations multilatérales et à la gouvernance globale).

<sup>29</sup> Riina Kionka, en charge des Lignes directrices pour la politique sur les droits de l'homme.

<sup>30</sup> Roger Moore, Manuel Lopez Blanco, Jeremy Lester, Filiberto Ceriani-Sebregondi, Elisabeth Tison et Claudia Wiedey sont tous issus de la DG Dev.

## CHAPITRE 2. APPROCHES POLITIQUES DE LA MISE EN PLACE DU SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE

### 1. Enjeux et intérêts nationaux

Par nature, la construction européenne vise à mettre en commun certaines compétences. Mais elle ne peut progresser que lentement sur cette voie : les Etats restent dans leur grande majorité attachés à un fonctionnement intergouvernemental de l'Union, et réticents à tout empiètement sur leurs compétences régaliennes – la justice, la défense, l'armée, l'ordre public et les affaires étrangères.

Touchant au cœur des prérogatives souveraines, la mise en place d'un service diplomatique européen s'annonçait donc délicate. Certes, la construction européenne s'est déjà attaquée aux pouvoirs régaliens des Etats membres de l'Union européenne : l'instauration de la monnaie unique, l'euro, a privé les Etats du contrôle de leur monnaie, attribut essentiel de leur existence en tant qu'Etat. Mais cela ne s'est pas fait en un jour : l'abandon de la monnaie nationale représentait un symbole fort. L'exemple allemand montre l'ampleur du sacrifice consenti : le Deutschmark était en effet devenu non seulement le symbole de l'économie allemande et de sa solidité, mais aussi un emblème national, dont les Allemands ne se sont séparés qu'à regret.

En prévoyant la création d'un Service européen pour l'action extérieure, le traité de Lisbonne risquait donc de réveiller les sensibilités. Et, de fait, les Etats ont fait preuve de plus ou moins bonne volonté et ont formulé des ambitions différentes pour le Service.

#### a) Des approches politiques variées : le SEAE ou la poursuite de politiques nationales par d'autres moyens

##### **Pour une diplomatie commune mais pas trop**

La question de la création d'une diplomatie européenne commune a été particulièrement sensible dans les pays à longue tradition diplomatique, comme la France et la Grande-Bretagne. Les deux pays se targuant de jouer encore, en leur nom propre, un rôle de premier plan sur la scène internationale, l'émergence d'un « ministère européen des Affaires étrangères » ne pouvait qu'être perçue comme une menace pour l'indépendance et la survie

d'une parole et d'une position nationales clairement identifiables au niveau mondial. Et de cela, il n'était pas question, ni pour la France, ni pour le Royaume-Uni.

Ainsi, la Grande-Bretagne s'est fermement opposée à ce que le terme « ministre européen des affaires étrangères » figure dans le texte du traité de Lisbonne. Le terme de remplacement, « Haut-Représentant », est beaucoup moins politique et plus générique. Sa tâche est de représenter l'Europe, mais l'ambiguïté, si elle a jamais existé, est définitivement dissipée : il ne représentera pas les pays européens, qui gardent leur droit d'expression. La distinction est donc clairement posée : le Service européen pour l'action extérieure sera l'instrument d'une politique extérieure commune, et non unique.

La susceptibilité des Etats membres à ce sujet a donc varié selon l'importance qu'ils attachent à leur diplomatie et à leur visibilité propre sur la scène internationale, et avec elle ont varié les perceptions du SEAE.

#### **Le SEAE vu par les pays membres**

Les préoccupations en matière diplomatique ne sont pas les mêmes pour tous les pays. Difficile en effet de comparer les diplomaties des Pays Baltes, par exemple, avec celles de la France ou de la Grande-Bretagne, tant en termes de moyens humains et financiers que de visibilité et de rayonnement international. Du reste, les ambitions ne sont pas les mêmes : si les « grands pays » européens cherchent à exister au plan mondial, les pays de taille plus réduite ne peuvent et ne cherchent pas à s'inscrire dans ce registre. La rivalité entre grands et petits pays européens n'est donc pas de mise en matière diplomatique. Aussi ont-ils eu des préoccupations différentes face à l'émergence du SEAE : les puissances diplomatiques historiques, comme la France et la Grande-Bretagne, ont cherché par tous les moyens à s'assurer une place de choix dans le nouveau service diplomatique européen, tout en s'assurant qu'il ne menaçait pas les diplomaties nationales ; tandis que les pays de taille plus modestes y ont vu une opportunité à saisir.

*Le SEAE vu par les pays entrés dans l'Union en 2004 et 2007 : un porte-voix*

Les nouveaux Etats membres se sont très tôt inquiétés de l'appétit déclaré des « grands » pays pour le SEAE. Leur préoccupation principale a donc été d'assurer une « représentation adéquate de toutes les nationalités à tous les niveaux hiérarchiques »<sup>31</sup>.

Sur la scène internationale, ces pays n'ont acquis que récemment un statut à part entière : auparavant dans l'orbite de l'URSS, ils ne menaient pas de politique extérieure propre. L'audience des petits pays récemment entrés dans l'Union reste limitée au niveau mondial : individuellement, leur poids reste faible.

Aussi, la perspective de la création d'une structure diplomatique unifiée au niveau européen leur est apparue comme une opportunité sans précédent. Du point de vue des nouveaux Etats membres, le SEAE a donc été conçu comme un instrument, comme un outil bénéfique à la présence de ces pays au niveau non seulement européen mais mondial. En d'autres termes, ces pays, qui peinent à se faire entendre internationalement, ont envisagé le SEAE comme un possible porte-voix.

Conscients de leurs handicaps nationaux (entrée récente dans l'Union, population qui ne représente qu'une proportion relativement modeste de la population de l'Union), ces Etats ont abandonné toute approche individuelle pour s'assurer de la bonne représentation de la catégorie « nouveaux Etats membres » au SEAE. Seule la Pologne, par son poids démographique, a continué à nourrir quelques ambitions nationales pour le Service.

*Le SEAE vu par les pays du Nord : une mutualisation des moyens bienvenue*

La crise financière a durement touché les économies européennes, et entraîné dans son sillage une série de resserrements budgétaires. Les services diplomatiques nationaux n'ont pas été épargnés : de nombreux pays ont réduit les crédits de leur ministère des Affaires étrangères, dont la France. Dans ce contexte peu favorable, certains pays ont compris l'opportunité constituée par le SEAE.

En effet, en mettant en place une représentation de l'Union européenne dans plus de cent-trente pays, il assure un maillage diplomatique important qui vient en quelque sorte doubler la présence des Etats membres dans les pays tiers. Des pays comme la Suède, les

---

<sup>31</sup> HILLION Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Questions d'Europe* n°169, 17 mai 2010.

Pays-Bas ou la Bulgarie ont ainsi annoncé vouloir fermer des ambassades dans plusieurs pays, et utiliser les moyens de l'Union. Ainsi, la Suède procède, en ce début d'année 2011, à la fermeture de ses ambassades en République Démocratique du Congo, au Sénégal, en Angola, au Vietnam, en Malaisie, en Argentine et en Belgique.

La création du SEAE, si elle n'est pas la raison de ces fermetures, permet à ces pays de les réaliser sans laisser leurs ressortissants sans point de repère où s'adresser en cas de problème survenu dans le pays tiers. De fait, la représentation commune de l'Union est une chance à saisir pour les pays n'ayant qu'un attachement limité à l'universalité de leur réseau : en supprimant les doublons, elle permet de réduire les frais internes tout en conservant un pied dans les pays où les ambassades sont supprimées. Comme l'a reconnu Pierre Lellouche alors qu'il était secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, « la création de ce service diplomatique européen va permettre à certains pays de réaliser des économies grâce à des rationalisations et des synergies »<sup>32</sup>. En d'autres termes, le redéploiement stratégique des ambassades assurera une plus grande efficacité économique dans une période de morosité budgétaire.

*Le SEAE vu par les « grands » pays : un rang à tenir*

Les « grands » pays possèdent des intérêts propres de politique étrangère. La mise en place du SEAE revêt donc pour eux une double importance stratégique : il ne doit pas faire de l'ombre à leur diplomatie nationale, et il est essentiel pour ces pays. A la fois danger et enjeu, il convient d'être judicieusement présent en son sein : ainsi, « les grands Etats membres (...) entendent s'octroyer des positions clés dans le futur service »<sup>33</sup>.

Par conséquent, leurs ambitions au sein du SEAE sont doubles : y assurer une présence quantitativement importante de personnel ayant leur nationalité, et s'assurer de la bonne réception de leurs idées et priorités : avoir un poids, celui de la présence et celui de l'influence.

---

<sup>32</sup> Propos rapportés dans l'article « Le service diplomatique européen est né ! », publié sur le blog Coulisses de Bruxelles le 26 juillet 2010.

<sup>33</sup> HILLION Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *op. cit.*

Plus spécifiquement, cette attitude est essentiellement adoptée par la France et la Grande-Bretagne, qui ont tout fait pour garantir la prépondérance de leur diplomatie et pour imposer au SEAE des grands noms de leur diplomatie nationale.

#### **Bataille larvée entre « grands » Etats**

C'est entre les « grands » Etats qu'a eu lieu le rapport de force autour de la mise en place du SEAE. Leurs ambitions se sont révélées conflictuelles, chacun redoutant que l'autre ne prenne une place prépondérante dans le nouveau service diplomatique.

La rivalité à peine dissimulée entre les Français et les Anglais est sans doute l'exemple le plus exacerbé de cette volonté de limiter, à défaut de neutraliser, l'influence de l'autre sur le SEAE. Il n'est pas besoin de revenir sur la rivalité séculaire qui oppose France et Grande-Bretagne en matière de diplomatie : elle remonte à l'époque coloniale, où, par empires interposés, les deux pays prétendaient à la suprématie. Aujourd'hui, la France dispose du deuxième réseau diplomatique mondial, après celui des États-Unis, et la Grande-Bretagne reste un acteur majeur du jeu diplomatique international. Il n'est pas besoin non plus de revenir sur la réserve française à l'égard des Britanniques en matière d'Europe. Connus pour leur euroscepticisme, les Britanniques passent régulièrement, aux yeux des Français, pour avoir toujours cherché à retirer de l'Europe ce qui pouvait leur être profitable sans toujours être prêts à en payer le prix en retour.

La conception britannique de la construction européenne est exclusivement libre-échangiste : fermement opposés à toute intégration trop poussée, les Britanniques souhaitent avant tout que l'Europe soit une zone de libre-échange. En ce sens, ils ont regardé avec méfiance éclore le projet de Service européen pour l'action extérieure. Leur présence au sein du SEAE n'est donc pas aussi contradictoire qu'elle en a l'air : être présent est encore le meilleur moyen de s'assurer que l'envergure de la politique étrangère de l'Union reste limitée.

Quant à la France, sa présence au sein du Service est tout aussi fondamentale mais pour une autre raison : la France se vit encore comme une puissance mondiale, mais aussi et peut-être surtout comme une puissance européenne. A ce titre, elle s'est fait un devoir d'imposer sa marque et d'affirmer sa présence au sein du nouveau Service : sa volonté est d'exercer une influence prépondérante au sein du nouveau Service, dont les orientations doivent s'aligner avec les priorités françaises.

## La France face au SEAE : position française et enjeux pour la France

La position officielle de la France à l'égard du SEAE n'a pas varié : elle s'est toujours déclarée favorable à un SEAE fort, et a souligné le fait que les orientations définies par le Conseil européen du 16 juillet 2010 correspondent aux priorités mises en avant par la France : « une action extérieure de l'Union plus cohérente, plus efficace et plus visible »<sup>34</sup>. Plus précisément, quatre priorités françaises pour le Service ont été identifiées :

- Un service avec un périmètre large et capable de rassembler tous les principaux outils de politique extérieure, y compris plusieurs programmes financiers,
- Une autorité pleine et entière du Haut-Représentant sur un service autonome, administrativement et financièrement,
- Une structure administrative propre avec, à sa tête, un secrétaire général assisté de deux adjoints,
- Le respect de la spécificité de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune.

La France a donc obtenu satisfaction de la plupart de ses attentes. Il est toutefois intéressant de signaler que la France omet volontairement de faire mention de la fonction de *Chief Operating Officer*, sorte d'électron libre placé par l'organigramme au même niveau hiérarchique que le Secrétaire général exécutif et qui, en ce sens, est un concurrent potentiel.

D'autre part, la France a officiellement affiché sa satisfaction suite aux premières nominations (« La France se félicite des premières nominations à la tête du SEAE, et tout particulièrement de la nomination de personnalités très qualifiées pour les principaux postes de direction, en particulier M. Pierre Vimont, au poste de Secrétaire général exécutif »<sup>35</sup>) et réaffirmé que « les autorités françaises se montreront attentives à ce que le recrutement complet des personnels du SEAE se fasse dans le souci du respect du mérite et de l'équilibre géographique »<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Document interne au Secrétariat général des affaires européennes, préparatoire à la présidence hongroise de l'Union européenne (janvier-juillet 2011), consulté en janvier 2011.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

**b) Les nominations du SEAE à l'ombre du politique : sous les auspices des vingt-sept**

Les décors nationaux ainsi posés, c'est sur la scène politique qu'allaient se jouer le choix des principaux acteurs. Le premier rôle, celui de Haut-Représentant, a été attribué à Mme Ashton à la suite de marchandages très politiques entre les vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement : ce ne sont pas ses compétences en matière de politique étrangère qui lui ont valu d'être choisie, mais bien la nécessité de maintenir un certain équilibre entre tendances politiques, entre hommes et femmes, et entre petits et grands pays. Ensuite venait le choix des acteurs, c'est-à-dire des personnels du Service. Pour les Etats, il était crucial de peupler le Service de serviteurs, autrement dit de disposer de personnes relais. Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont jamais eu l'intention de s'effacer de la pièce jouée par la diplomatie européenne, ni de laisser la Haute-Représentante occuper seule, sous le feu des projecteurs, le devant de la scène.

**La nomination de Catherine Ashton**

La nomination de la Britannique Lady Catherine Ashton au poste de Haut-Représentant, en novembre 2009, a surpris tout le monde. Un observateur privilégié<sup>37</sup>, alors en poste à Bruxelles, nous a indiqué que l'intéressée avait été la première surprise par sa nomination. De fait, Mme Ashton, commissaire chargée du commerce dans la Commission Barroso I, ne détenait pas, en apparence tout au moins, le profil idéal pour remplir la fonction de Haut-Représentant. N'ayant aucune expérience en matière de diplomatie ou d'affaires étrangères et étant inconnue du grand public, elle cumulait tous les handicaps. Sa nomination a déçu plus d'un euro-enthousiaste qui espérait voir enfin l'Union européenne, sous la férule d'un leader charismatique et internationalement connu, s'imposer sur la scène mondiale. Or, l'audience de Mme Ashton ne dépassait visiblement pas un cercle restreint d'initiés – en tout cas ne dépassait-elle pas les frontières de l'Union.

Alors, pourquoi ce choix ? La personnalité à la tête d'une structure détermine son orientation, et entre souvent pour une bonne part dans le succès ou l'échec de l'organisation qu'il dirige. La nomination de Mme Ashton ne s'est pas faite par défaut, du fait d'un manque de candidats par exemple : les prétendants potentiels étaient nombreux. Mais elle a été dictée par des choix exclusivement politiques : les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en

---

<sup>37</sup> Rencontré le 21 février 2011.

Conseil, ont fondé leur décision sur la recherche d'un équilibre non explicitement avoué entre « grands » et « petits » Etats, entre courants politiques, et entre hommes et femmes. Au bout de cette équation compliquée s'est dégagé le nom de Catherine Ashton.

D'abord, le pays d'origine de la Haute-Représentante. Herman Van Rompuy aussi bien que José Manuel Barroso, respectivement Président du Conseil européen et Président de la Commission, proviennent de « petits » pays en termes de population : la Belgique et le Portugal. Afin de respecter une forme d'équilibre et de représentativité, le candidat devait donc être originaire d'un « grand » pays. Ensuite, son sexe. Les deux personnalités les plus éminentes de l'Union européenne étant des hommes, une femme était tout indiquée pour remplir ce poste. Enfin, l'appartenance politique déclarée du Haut-Représentant se devait de contrebalancer celle d'Herman Van Rompuy et José Manuel Barroso, deux personnalités de droite. En résumé, le candidat idéal répondait au portrait robot suivant : une femme, de gauche, et issue d'un « grand » pays. Ces exigences posées, le nombre de candidats potentiels s'en trouvait considérablement réduit.

D'autre part, les Etats ont toujours eu le souci, quelque peu contradictoire, d'un SEAE fort mais ne faisant pas de tort aux diplomaties nationales. Le Haut-Représentant se devait donc de ne pas faire de l'ombre aux dirigeants nationaux : aussi était-il préférable, pour les Etats réunis autour de la table des négociations, de choisir un candidat peu médiatique et peu connu, à la personnalité relativement effacée, dont ils étaient sûrs qu'il ne tenterait pas d'outrepasser les missions accordées au Service.

Petit à petit, le champ des possibles s'est donc restreint. Le choix de Catherine Ashton est devenu une évidence dès lors qu'un autre facteur entrait en ligne de compte : la présence d'un Français au poste de commissaire au marché intérieur et aux services financiers, habituellement chasse gardée des Britanniques. L'« équilibre des puissances », pour reprendre le terme utilisé par un diplomate français<sup>38</sup>, impliquait une contrepartie pour les Britanniques : le poste de Haut-Représentant devait donc aller à l'un d'eux. Alors que les noms de Tony Blair ou David Miliband ont circulé, celui de Catherine Ashton n'était que très rarement repris. Pourtant, elle présentait bien le profil idéal : femme, Britannique, de gauche, elle possédait en outre l'avantage considérable, du point de vue des Etats, d'être novice en matière de politique extérieure et très peu exposée médiatiquement. Autant de qualités indispensables

---

<sup>38</sup> Rencontré le 10 février 2011.

pour faire un « bon » Haut-Représentant, sans ambition démesurée risquant de faire de l'ombre aux Etats. Plus spécifiquement, Catherine Ashton a également recueilli l'assentiment final du Conseil car les chefs d'Etat et de gouvernement ont jugé que leur visibilité internationale et médiatique ne pâtirait pas trop de sa présence.

### **L'ombre des vingt-sept**

Les relations entre les chefs d'Etat et de gouvernement et le Haut-Représentant sont essentielles, afin que la coopération se passe dans les meilleures conditions. Malgré les réticences et les craintes des Etats membres, il n'a jamais été question que le SEAE remplace les diplomaties nationales. L'ambition du SEAE est en effet de créer une diplomatie commune, non une diplomatie unique. Les chefs d'Etat et de gouvernement ne se sont d'ailleurs pas privés de réaffirmer leur rôle sur la scène internationale, confirmant une certaine « présidentialisation » de la diplomatie européenne.

La tâche de la Haute-Représentante n'est donc pas aisée : se forger une place et être audible parmi vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement démocratiquement élus et autant de ministres des Affaires étrangères, qui ne lui facilitent pas les choses. Ainsi, lors des événements récents en Afrique du Nord, Mme Ashton a été quasiment invisible et inaudible alors que les chefs d'Etat et de gouvernement ont occupé le devant de la scène, notamment à l'occasion d'une lettre commune cosignée par les dirigeants de cinq Etats européens (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne, Italie).

Ces dirigeants ne sont visiblement pas prêts à ne plus faire entendre leur voix, qui représente celle de leur pays, pour laisser Mme Ashton s'exprimer pour eux. C'est ce qu'a fait valoir le Président français Nicolas Sarkozy lors du Conseil européen du 4 février 2011, en déclarant, sur un ton ironique somme toute assez peu favorable à Mme Ashton : « La conception que j'ai de l'Europe, ce n'est pas que vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement doivent se taire parce que nous avons la chance d'avoir Mme Ashton. C'est que Mme Ashton s'exprime en notre nom collectif et que nous puissions, chacun d'entre nous, apporter notre modeste plus-value quand il y a besoin ». Les Etats membres n'ont donc aucunement l'intention de se laisser éclipser ou dicter leur conduite par la Haute-Représentante.

Son action a été d'ailleurs largement critiquée, le reproche récurrent étant son absence de vision politique pour l'action extérieure européenne, son manque de visibilité sur les questions politiques brûlantes comme les crises arabes, et sa tendance à se complaire dans un

rôle de représentation sans initiative. Si Nicolas Sarkozy présente l'action des chefs d'Etat comme une « plus-value », il ressort que c'est au contraire l'action du SEAE qui pourra constituer une plus value à l'action des Etats membres.

#### **Les diplomates nationaux : un rôle de relai**

La place que prendront les Etats dans le nouveau service diplomatique dépendra pour beaucoup des relations qu'ils réussiront à établir avec les équipes du Service, mais aussi avec son chef, le Haut-Représentant. En l'espèce, le rôle des diplomates nationaux sera primordial car ils pourront être les intermédiaires entre leur pays et le SEAE. Ils pourront tenir le rôle de courroie de transmission entre les deux diplomaties, en faisant connaître le travail du SEAE dans leur pays d'origine et en apportant leur connaissance des sensibilités et orientations nationales au niveau européen. Plus qu'instruments d'infiltration et de domination des Etats membres sur un Service muselé, les diplomates nationaux auront une responsabilité essentielle dans la bonne marche du Service.

## **2. Le jeu de la présence et de l'influence**

Traditionnellement, les vingt-sept Etats membres mènent des stratégies de placement des hauts fonctionnaires. Si les motivations divergent, les pays membres de l'UE ont donc généralement porté un intérêt non feint à la mise en place du Service, partant de l'idée que, bien représenté au sein du SEAE, le pays aurait l'influence politique et stratégique nécessaire pour en infléchir les orientations dans une direction favorable. Le SEAE, et plus précisément ses postes de direction, sont devenus un enjeu pour les Etats membres qui cherchent à s'y assurer une certaine influence.

### **a) La présence : des stratégies différentes**

#### **Le degré d'ouverture du processus de recrutement**

Comme le précisent Christophe Hillion et Maxime Lefebvre<sup>39</sup>, « la qualité d'appartenance à un "service diplomatique national" est laissée à l'appréciation de chaque Etat membre ». En effet, les textes officiels se contentent de cette désignation générique de « service diplomatique national » pour qualifier le personnel en provenance des Etats

---

<sup>39</sup> HILLION Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Questions d'Europe* n°184, 25 octobre 2010.

membres. Les pays ont donc choisis librement les critères qu'ils souhaitent appliquer, décidant ainsi de l'accessibilité plus ou moins large pour leurs fonctionnaires des postes proposés.

Deux stratégies se sont opposées en la matière. La première, « libérale » selon le mot de Christophe Hillion et Maxime Lefebvre, consiste à permettre à des fonctionnaires nationaux non diplomates de carrière de se porter candidat aux postes du SEAE, dès lors qu'ils sont à même de justifier d'une expérience internationale, et de préférence européenne. La deuxième approche est plus restrictive, et ne permet qu'aux diplomates de carrière de postuler au SEAE.

La France a pratiqué la première méthode, consistant en une ouverture interministérielle et une liberté de candidature totales. Dans un document de janvier 2011 visant à préparer la présidence hongroise de l'UE, le SGAE a élaboré une série de fiches retraçant son activité, les priorités françaises dans les différents domaines de la politique communautaire, et a fait le point sur la présence française dans les institutions européennes. Concernant le SEAE, on peut y lire :

*« Depuis plus d'un an, le MAEE et le SGAE s'efforcent de permettre un peuplement satisfaisant du futur SEAE en agents provenant de l'Etat membre France. Pour présenter les meilleurs candidats possibles aux postes offerts, les autorités françaises ont choisi de miser sur une information interministérielle large concernant les fiches de postes du SEAE, et sur la possibilité pour des agents qui ne sont pas diplomates de carrière, mais qui disposent d'une expérience internationale, d'obtenir l'attestation de diplomatie nationale ».*

Les fiches de postes du SEAE ont été diffusées sur les Intranets des ministères, et les attestations de service diplomatique, indispensables pour pouvoir se porter candidat, ont été délivrées assez facilement dès lors que le candidat pouvait justifier d'un minimum d'expérience européenne. Aucun filtre, aucun contrôle *a priori* n'ont été posés pour limiter l'afflux de candidatures au Secrétariat général des Affaires européennes, chargé de les recueillir, ce qui explique le nombre important de candidats qui se sont déclarés : ils étaient 153 en février 2011. Au vu de ce succès, les autorités françaises réfléchissent à mieux orienter les candidatures, c'est-à-dire à mieux informer les candidats en amont afin qu'ils ciblent davantage les postes correspondant à leur profil. Cela permettrait d'éviter les candidatures

irréalistes, dont quelques cas ont été constatés, comme par exemple un candidat sans expérience qui avait postulé pour un poste de niveau AD12, niveau équivalent d'un chef d'unité (*Head of Unit*).

D'autres pays ont choisi de limiter aux diplomates de carrière la possibilité de postuler au SEAE. L'Italie a adopté cette posture, limitant de cette manière son nombre de candidats. L'Allemagne, après avoir choisi une approche restrictive, a finalement décidé d'ouvrir aux candidats issus d'autres ministères que le ministère des Affaires étrangères la possibilité de postuler pour un poste au SEAE.

Faut-il voir dans ces choix le reflet de stratégies divergentes, l'une cherchant à placer le plus grand nombre possibles de candidats au sein du SEAE (selon une stratégie de « quantité ») et l'autre visant plutôt à satisfaire une conception qualitative de la présence nationale au sein du SEAE, en limitant le nombre de candidats aux plus qualifiés pour exercer des postes à responsabilité au sein du Service ?

Il semble qu'il n'en est rien. En effet, la France, qui se caractérise par le nombre important de candidatures, n'a pas mis en place une stratégie visant à placer le plus de nationaux possibles au sein du service diplomatique, mais bien à leur faire occuper des postes hiérarchiquement haut placés.

Si le degré d'ouverture de la sélection n'est pas révélateur d'une tactique particulière, deux grandes tendances se dégagent, qui montrent que les Etats membres ont élaboré des stratégies pour assurer leur représentation dans le nouveau Service. La première tendance regroupe les Etats qui ont choisi de privilégier le nombre (ou la « présence ») comme facteur déterminant d'influence, d'après le principe selon lequel plus l'on est présent et nombreux, donc visible, plus on a de poids. La seconde tendance regroupe les Etats qui ont opté pour une attitude plus qualitative, consistant à favoriser les postes haut placés, jugés comme ayant une emprise sur les orientations du SEAE. La Grande-Bretagne et la France respectivement illustrent bien ces deux stratégies.

## **Examen des stratégies adoptées par 3 « grands » pays : l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne**

### *L'Allemagne : la primauté des intérêts économiques*

Alors que les Français et les Britanniques affichaient plus ou moins ouvertement leurs ambitions sur le SEAE, l'Allemagne s'est faite beaucoup plus discrète. Si elle a, dès 2009, pointé du doigt la tentative de domination britannique du SEAE<sup>40</sup>, l'Allemagne semble avoir formulé des ambitions beaucoup moins grandes que ses partenaires français et britannique. Pour autant, cette discrétion ne doit pas être mise au compte d'un désintérêt pour le Service en tant que tel.

L'Allemagne s'est en effet assurée une place au sein de l'équipe dirigeante du SEAE en la personne d'Helga Schmid, qui occupe le poste de Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques, tout en gardant la perspective de placer l'un des siens à la tête du Secrétariat général du Conseil en remplacement du Français Pierre de Boissieu qui partira à la retraite en juin 2011.

Mais surtout, l'apparent désintérêt de l'Allemagne correspond à des intérêts nationaux différents de ceux de la France et de la Grande-Bretagne. Pour des raisons historiques, l'Allemagne n'a pas développé son influence politique au niveau international, et son réseau diplomatique n'est pas comparable à celui de ses partenaires français et britannique. Dans cette perspective, l'Allemagne a placé ses priorités différemment et a mis l'accent sur l'influence économique, sans pour autant se désintéresser du fonctionnement du SEAE comme en témoigne le poste accordé à Helga Schmid. Elle ne s'est donc positionnée stratégiquement dans le SEAE qu'à partir du moment où un poste représentait un avantage économique. Ainsi, c'est à un diplomate allemand de haut vol, Markus Ederer, qu'est revenu le poste très convoité d'ambassadeur à Pékin. Les entreprises et investisseurs trouveront sans doute en la personne de l'ambassadeur de l'Union européenne un interlocuteur bienveillant. S'ouvre ainsi aux intérêts économiques allemands une porte d'entrée privilégiée sur l'énorme marché que représente la Chine, offrant des perspectives d'implantation et de développement colossales. Ces préoccupations, bien plus que le SEAE lui-même, retiennent l'attention des dirigeants allemands.

---

<sup>40</sup> RETTMAN Andrew, « Germany attacks UK over EU diplomatic service », *Euobserver*, 1<sup>er</sup> mars 2010.

Enfin, l'Autriche, pays germanophone traditionnellement proche des intérêts allemands, s'est vu attribuer le poste d'ambassadeur à Tokyo par le biais de la nomination de Hans Dietmar Schweisgut.

*La France : une approche « top-down »*

La place de la France au sein de SEAE a été déterminée par des facteurs extérieurs au SEAE. En effet, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la priorité a été donnée à l'obtention du poste de commissaire au marché intérieur et aux services financiers au sein de la Commission Barroso II. L'ambition française était alors claire : contrer l'influence britannique dans son domaine de prédilection. Après de longues et âpres négociations, la France a finalement obtenu ce qu'elle voulait avec la nomination de Michel Barnier, à charge de revanche pour les Britanniques. Ces derniers n'ont pas laissé passer leur chance avec la nomination de la Haute-Représentante Catherine Ashton.

En effet, une fois le poste convoité obtenu au sein du nouveau collège de commissaires, la France ne se trouvait plus dans une position où elle pouvait s'opposer aux Britanniques. Elle a donc laissé, en échange du poste de commissaire au marché intérieur, le poste de numéro un du service diplomatique européen aux Britanniques. C'est dire que la France n'a tout d'abord pas fait preuve d'un grand enthousiasme, d'un grand intérêt ni d'une grande ambition pour le SEAE. Mais, symétriquement, une fois qu'ils avaient obtenu le poste de Haut-Représentant, les Britanniques n'étaient plus en mesure de s'opposer à la présence d'un Français au sein des instances dirigeantes du Service.

La France a donc concentré ses efforts sur l'obtention du poste de numéro deux du Service. Le Secrétaire général exécutif était alors, dans la conception française, envisagé comme un contrepoids à la présence de Mme Ashton. L'attribution à la France de ce poste ne faisait guère de doutes, et ce pour deux raisons. D'une part, la France a présenté et activement soutenu Pierre Vimont, unanimement reconnu comme un diplomate extrêmement compétent, doté d'une grande expérience et d'une capacité de travail hors norme. En poste à Washington en qualité d'ambassadeur jusque fin 2010, M. Vimont possède également une connaissance approfondie du milieu européen, ayant été représentant permanent de la France à Bruxelles pendant trois ans, de 1999 à 2002. Aucun rival ne pouvait mieux répondre au profil exigé pour le poste de Secrétaire général exécutif. Aux qualités exceptionnelles du candidat s'est ajouté le nécessaire équilibre entre les deux puissances diplomatiques que sont la France et la Grande-Bretagne : un service diplomatique où la France ne jouerait pas un rôle d'importance

n'était guère envisageable. C'est donc par un subtil jeu d'équilibre et de contrepartie que la Grande-Bretagne et la France se sont retrouvées à occuper les deux postes les plus élevés du SEAE.

La priorité accordée par la France au poste de Secrétaire général exécutif est révélatrice d'une attitude bien française : la recherche de postes visibles, faisant office de vitrine et relayant l'image d'une France influente et puissante. Cette volonté d'occuper le devant de la scène, de considérer que le niveau hiérarchique des postes occupés par les Français est le reflet de la place politique réellement tenue par la France, n'est pas propre au SEAE. La France a en effet adopté une attitude comparable en s'attachant à placer deux nationaux, Jean-Claude Trichet et Pascal Lamy, à la tête de deux organisations d'envergure internationale, respectivement la Banque centrale européenne et l'Organisation mondiale du commerce. Quoi qu'il en soit, dans le processus de formation du SEAE, la France a tenu à s'assurer une présence au plus haut niveau, adhérant ainsi à l'idée selon laquelle la place et l'importance hiérarchiques de ses ressortissants feront son influence au sein du Service.

Cela indique clairement que la conception française du SEAE est celle d'un fonctionnement « *top-down* », où l'impulsion et les orientations politiques proviennent du sommet de la hiérarchie. Cette idée reflète en partie la culture centralisée de la France, selon laquelle tout se décide au sommet.

#### *Le Royaume-Uni : une approche matricielle de la présence*

A l'inverse, la Grande-Bretagne a attaché une grande importance au fait d'être représentée à tous les niveaux hiérarchiques du Service. La stratégie mise en place par la Grande-Bretagne a été clairement matricielle, fondée sur l'idée que l'influence se pratique de manière diffuse, le long d'une chaîne de commandement où un Britannique peut servir de relai à chaque échelon. Cette structure correspond bien à la culture britannique du lobbying et du placement, que les Britanniques pratiquent abondamment. Les entreprises et industriels britanniques sont en effet connus pour leur lobbying intensif, notamment auprès du Parlement européen, mais aussi auprès des services compétents de la Commission. Le Royaume-Uni est donc armé pour se positionner dans ce contexte hautement concurrentiel.

Au contraire de la France, la Grande-Bretagne se rapproche donc d'une conception selon laquelle l'influence s'exerce par imprégnation davantage que par imposition. L'approche matricielle se concrétise également par l'entretien de relations privilégiées avec

des pays dont la sensibilité est proche : l'influence britannique en est considérablement augmentée. Il en est ainsi particulièrement de l'Irlande, mais aussi des pays nordiques. Grâce à ce maillage, les orientations prises par le SEAE seront inévitablement teintées d'une coloration britannique dès lors que la présence de Britanniques ou de « pays amis » à tous les niveaux influencera le mode de pensée du Service d'une manière favorable aux intérêts nationaux.

### ***b) Les relais de l'influence***

L'exercice de l'influence a revêtu une importance cruciale pour les Etats membres. En effet, pour faire valoir leurs intérêts conformément à leur stratégie de présence, les Etats membres ont tenté de peser sur les nominations. Quels sont les moyens mis en œuvre et les outils sur lesquels reposent les démarches nationales avérées lors du processus de nomination ?

#### **Les représentations permanentes, outils de l'influence**

Chaque pays membre de l'UE est représenté à Bruxelles par une Représentation permanente, équivalente à une mission diplomatique dans un pays tiers. Alors que l'Europe tient une place chaque jour plus importante dans tous les domaines – économique ou réglementaire par exemple, il est crucial pour les Etats membres de posséder, au contact du lieu où se décide la politique européenne, une antenne capable de lui fournir des informations sur les grandes tendances, intentions ou initiatives des institutions européennes, et en particulier de la Commission. Les Représentations permanentes jouent un rôle d'interface et de veille entre la capitale européenne et les capitales nationales.

En effet, elles sont aussi chargées de défendre l'intérêt du pays auprès des instances européennes. Leur rôle consiste à mettre en place une politique active de promotion pour faire connaître les positions du pays qu'elles représentent et défendre leur pertinence, dans l'espoir que la position finale adoptera leur approche, ou s'en éloignera le moins possible, assurant à tout le moins la préservation des intérêts du pays.

La politique extérieure, domaine de compétence par excellence des Etats, attribut de leur souveraineté, a donc logiquement fait l'objet d'une attention soutenue des Représentations permanentes, qui se sont attachées à défendre les intérêts et la place des Etats dans le nouveau Service.

Le travail des Représentations permanentes est, à proprement parler, un travail d'influence. En effet, pour faire valoir et faire entendre les intérêts du pays dont elle se fait le porte-parole, la Représentation permanente doit garder un contact constant avec ses interlocuteurs au sein des institutions européennes. C'est le rôle en particulier du Représentant permanent, assisté des différents conseillers qui travaillent en relation étroite avec les services chargés de leurs portefeuilles.

#### **Le cas des relais d'influence français**

##### *La Représentation permanente à Bruxelles*

Si l'on s'attache à l'exemple de la France lors de la mise en place du SEAE, la Représentation de la France à Bruxelles a joué pleinement son rôle d'intermédiaire entre Paris et les instances européennes. Selon les dires d'un haut fonctionnaire français, le Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Philippe Etienne, a ainsi mis en œuvre une politique d'influence et quotidiennement décroché son téléphone pour promouvoir les intérêts et les candidats français auprès du chef de cabinet de Mme Ashton, de Mme Ashton elle-même ou encore de Patrick Child, en charge des ressources humaines dans la nouvelle structure. Toujours à la Représentation permanente, le suivi de la mise en place du SEAE et la défense de la présence française en son sein sont revenus à Yves Teyssier d'Orfeuill, conseiller « Présence française dans les institutions européennes ». Son rôle consiste essentiellement en un travail de conseil et d'information des candidats, en parallèle de l'action menée par le SGAE et le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour les candidats diplomates) : renseignements sur le fonctionnement du SEAE, sur les procédures de sélection, la signification des grades, le contenu des postes – autant d'informations souvent méconnues des candidats français. Il suit les candidatures françaises, oriente les candidats vers les postes les plus appropriés voire « suscite » les candidatures. Surtout, il travaille à identifier les postes prioritaires pour les intérêts stratégiques français, et à attirer l'attention du SEAE sur les meilleures candidatures françaises, en soulignant par exemple l'expérience du candidat. Enfin, il rédige des notes et télégrammes diplomatiques faisant le point sur la présence française au SEAE, sur les postes ouverts à la sélection, et sur les candidats français à mettre en avant et soutenir : il a un rôle d'éveilleur d'attention de l'administration à Paris sur les meilleures chances françaises.

La France a également activé et mobilisé d'autres outils pour faire valoir les candidatures des Français aux divers postes ouverts à la sélection. L'appui aux candidats,

autre forme de promotion de l'influence française, a été mené à deux niveaux : celui du Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE), et celui de la concertation à haut niveau.

### *Le SGAE*

Le SGAE est une structure proprement française, rattachée au premier ministre, et qui joue un rôle central dans la conciliation des positions nationales et des impératifs européens. Le SGAE travaille en contact permanent avec la Représentation de la France à Bruxelles. Outre son rôle traditionnel de coordination, depuis Paris, des positions ministérielles en vue de leur répercussion au niveau européen, le SGAE a été chargé de recueillir et de centraliser l'ensemble des candidatures françaises aux annonces de postes vacants passées par le SEAE.

C'est le secteur « Présence et influence française » (PIF) qui est en charge du suivi des candidatures. Il diffuse la liste des postes vacants au sein des différents ministères, accompagne les candidats en répondant à leurs questions sur les qualifications requises, la rémunération ou encore la procédure de sélection, il centralise les dossiers des candidats et leur assure une visibilité au niveau européen en les transmettant aux personnes en charge du processus de recrutement et à la Représentation permanente. Il est également chargé de sélectionner les candidats aux profils les plus prometteurs pour les postes ouverts à la sélection.

Le nom du secteur, « Présence et influence française », est très révélateur du travail qu'essaient d'assurer à Bruxelles à la fois la Représentation permanente et le SGAE. Le SGAE bénéficie en ce sens de l'aura européenne de son Secrétaire général, Gilles Briatta, qui est un véritable spécialiste des affaires européennes et possède une réelle audience dans les milieux européens. Un rapide coup d'œil à son agenda permet de constater que, lors de ses déplacements à Bruxelles, il rencontre les personnes les plus haut placées, au même titre qu'un ministre. Son influence et sa connaissance des arcanes du pouvoir à Bruxelles sont un élément important de l'audience qu'y possède la France. Entretien de bonnes relations avec plusieurs personnalités importantes au sein du SEAE, donc Patrick Child, en charge des Ressources humaines dans le Service, son intervention en faveur de candidats français aura d'autant plus de chance d'être écoutée. C'est par le biais de personnalités de cette envergure, qui se font l'oreille et la voix de la France à Bruxelles, que le réseau français prend une signification en permettant de soutenir et d'appuyer les candidatures nationales.

Afin de rendre les candidatures françaises plus appropriées et plus proches des standards de recrutement européens, le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a mis en place un système de formation accessible aux candidats au SEAE, afin de les aider à mieux cerner les attentes des recruteurs et de leur donner la connaissance requise des institutions européennes et de leur fonctionnement – armes nécessaires pour affronter la concurrence des candidats en provenance des autres pays européens. Pour autant, cette formation trouve vite ses limites : elle ne peut, de fait, concerner que les candidats actuellement en poste à Paris, et elle ne peut combler les lacunes, notamment linguistiques, de certains candidats français dont le profil n'est pas toujours en adéquation avec les exigences formulées pour les postes.

#### *La concertation à haut niveau*

Des réunions interministérielles ont été organisées pour définir les priorités vis-à-vis du SEAE. Mais, signes de l'intérêt stratégique que la France porte au nouveau Service, plusieurs réunions à haut niveau se sont tenues depuis l'été 2010. Ces réunions « Présence française au SEAE » se déroulent au Quai d'Orsay, dans le bureau de Pierre Sellal, secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères et européennes, en présence de Gilles Briatta, Pierre Heilbronn (Secrétaire général adjoint du SGAE), Christophe Parisot (membre du cabinet du ministre des Affaires européennes), et de représentants de la Direction générale de l'Union européenne au MAEE (DGUE).

Enfin, dans le cas de la nomination, très politique, de Pierre Vimont, ce sont les autorités françaises à leur plus haut niveau qui sont intervenues pour manifester leur soutien à la candidature du diplomate et mener les négociations nécessaires. Ainsi, le Président de la République Nicolas Sarkozy est personnellement intervenu et a établi des contacts avec Catherine Ashton, José Manuel Barroso et Herman Van Rompuy pour pousser le candidat français.

La France a donc été très active dans la formation du Service. Elle l'a également été pour la création du cabinet de Mme Ashton, où elle a obtenu un poste de membre de cabinet, confié à Alice Guitton. Néanmoins, la France, à travers l'actuel Secrétaire général adjoint du SGAE, Pierre Heilbronn, a ambitionné un temps le poste de chef de cabinet ou de chef de cabinet adjoint. Mais elle s'est heurté à l'hostilité des Britanniques, et a finalement renoncé à briguer l'un de ces deux postes. Le jeu politique de l'influence a joué à plein dans la mise en avant d'Alice Guitton pour le poste de membre de cabinet. En effet, elle a été pleinement

soutenue par le MAEE, des rangs duquel elle est issue, et, en qualité d'ancienne membre du cabinet de Bernard Kouchner lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères, la relative bonne entente de ce dernier avec la Haute-Représentante a joué en faveur de sa candidature.

## CHAPITRE 3. FORTUNE ET INFORTUNE DES STRATEGIES NATIONALES

### **1. Les résultats des nominations : les stratégies à l'épreuve**

Bien que l'organigramme du SEAE disponible n'indique plus la mention « provisoire », de nombreux postes restent vacants. Mais, si la mise en place du service n'est pas encore terminée, les postes principaux ont été attribués, et l'on peut d'ores et déjà dresser un premier bilan des nominations.

#### **a) Présence par nationalité**

La présence des Etats membres, nous l'avons vu, se manifeste aux positions les plus hautes. Comparer le nombre de postes par nationalité révèle les résultats de la stratégie mise en place par chacun des Etats membres.

##### **Présence sur les postes de haut niveau**

- Postes de direction :

Si l'on prend en compte les quatre postes du *corporate board* et le poste de Conseiller spécial auprès de Mme Ashton, ce sont trente-et-un postes de direction qui étaient à pourvoir. Cinq postes de niveau directeur sont toujours vacants<sup>41</sup>, mais parmi les vingt-six postes pourvus, les résultats montrent une présence britannique forte.

Les compatriotes de la Haute-Représentante sont en effet très bien représentés aux échelons les plus élevés. Robert Cooper, ancien diplomate britannique entré au service de la Commission européenne en 2002, occupe ainsi le poste de Conseiller auprès de Catherine Ashton ; Nicholas Westcott, ancien ambassadeur de Grande-Bretagne au Ghana, est directeur général Afrique ; et quatre anciens fonctionnaires de la Commission de nationalité britannique occupent des postes de directeur : Patrick Child, James Moran, Roger Moore et Richard Wright. Avec ces six personnalités, les Britanniques sont la nationalité la mieux représentée dans les instances dirigeantes du SEAE, et ce quelle que soit leur provenance professionnelle

---

<sup>41</sup> Finance et relations avec les entreprises ; Directeur de la sécurité ; Europe occidentale, Balkans occidentaux et Turquie ; Afrique du Nord, Moyen-Orient, Péninsule arabique, Iran et Irak ; Relations multilatérales et gouvernance globale.

(diplomate national ou fonctionnaire de la Commission européenne) : ils ont obtenu 23,1% des vingt-six postes attribués, ou 19,3% des trente-et-un postes existants.

La France est comparativement moins bien lotie en termes quantitatifs, avec trois postes. Certes, elle obtient un poste de premier rang avec la nomination de Pierre Vimont au poste de Secrétaire général exécutif, mais elle n'obtient que deux postes de directeur et directeur général : Hugues Mingarelli a obtenu la direction générale chargée du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, et Véronique Arnault a été nommée au poste de directeur pour les Droits de l'homme et la démocratie. Par ailleurs, sur la trentaine d'ambassades en jeu, trois Français ont été nommés chef de délégation de l'Union européenne, au Tchad, en Zambie et aux Philippines.

L'Allemagne n'a elle aussi décroché que trois postes de premier rang, dont un au *corporate board* : Helga Schmid a été nommée Secrétaire générale adjointe en charge des affaires politiques. Gerhard Sabathil et Gunnar Wiegand, qui travaillaient précédemment à la Commission, représentent l'Allemagne au niveau directeur.

L'Espagne compte trois ressortissants au niveau directeur (Manuel Lopez-Blanco, Gustavo Martin-Prada et Tomas Dupla del Moral) et au niveau chef de délégation (Argentine, Angola, Guinée-Bissau) ; deux Italiens se trouvent parmi les trente-et-un (Annalisa Giannella et Agostino Miozzo), tandis que la Suède est représentée elle aussi par deux ressortissants (Olof Skoog et Christian Leffler). Ces pays sont donc numériquement bien présents dans le Service, même s'il est intéressant de noter que l'Espagne n'est représentée par aucun diplomate national mais par des personnes issues de la Commission, ce qui n'est pas le cas de l'Italie et de la Suède.

L'Irlande, compte tenu de sa taille, a été plutôt privilégiée, en envoyant trois des siens au Bangladesh, au Botswana et au Mozambique. Elle est également bien représentée en administration centrale, avec David O'Sullivan dans le *corporate board*, et trois chefs d'unité : David O'Neill, John O'Rourke et Seamus Gillespie.

Les nouveaux Etats membres ont placé trois représentants parmi les trente-et-un postes de direction : un Polonais, Maciej Popowski, a été désigné Secrétaire général adjoint ; Viorel Isticioaia-Budura (Roumanie) et Miroslav Lajcak (Slovaquie) détiennent quant à eux des postes de directeurs généraux. La Pologne, pays le plus peuplé parmi ceux entrés en 2004 et

2007, obtient un résultat assez faible avec seulement un ressortissant à un poste de direction, même s'il s'agit d'un poste prestigieux.

- Chefs d'unité :

Sur la soixantaine de postes de niveau chef d'unité (hors structures PSDC), le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie disposent chacun de six chefs d'unité, la France et l'Allemagne de quatre, le Danemark, la Grèce et la Suède de trois. Une quinzaine de postes de chefs d'unité vacants font actuellement l'objet d'un appel à candidatures (le processus de sélection, actuellement dans sa phase de lancement, devrait s'achever début juillet 2011).

Il ressort qu'au niveau directeur, la présence des Britanniques (quatre), des Espagnols et des Allemands (deux chacun) est forte. Au contraire, la présence de la France est faible, puisqu'elle ne dispose que d'un directeur, Véronique Arnault, en charge des droits de l'homme. S'agissant des chefs d'unité, la présence française mériterait sans nul doute d'être renforcée, puisque seulement quatre Français occupent un poste de ce niveau.

En ce qui concerne les délégations, la France risque, pour la deuxième année consécutive, d'être en 2011 l'Etat membre qui perdra le plus de chefs de délégation. En effet, le nombre de chefs de délégation Français est passé de dix-sept à douze, diminution accentuée par la perte du poste important de Pékin, au profit d'un Allemand.

#### **Présence par nationalité rapportée aux effectifs totaux du SEAE**

- Effectifs au siège :

Il y a 517 postes d'administrateurs au siège du SEAE. Avec un total de 64 ressortissants soit 12,37% du total, la France se classe deuxième derrière l'Italie (66), et devant l'Espagne (55), l'Allemagne (53), le Royaume-Uni (42) et la Belgique (30). La présence française est donc satisfaisante.

En ce qui concerne les assistants au siège, les Français sont 40 sur 486 soit 8,23%, en troisième position derrière les Belges qui sont 123 (25%) et les Italiens qui sont 45 (9,25%), devant les Espagnols (33), les Allemands (24), les Britanniques, les Polonais et les Suédois (20).

Les effectifs totaux au siège (hors structures PSDC), tous statuts et niveaux confondus, sont de 1092 personnes. La nationalité la mieux représentée est la Belgique (183) suivie par

l'Italie (124), puis la France (117, soit 10,71%), l'Espagne (101), l'Allemagne (83), le Royaume-Uni (63, soit 5,77%).

- Effectifs en délégations :

Les administrateurs en délégation sont au nombre de 262. La nationalité la mieux représentée est la France (38, soit 14,5%), suivie par l'Italie (33), l'Allemagne et la Belgique (24), le Royaume-Uni (20). Les assistants en délégations sont 185. Les Belges sont les plus nombreux (52) suivis par les Allemands (19), les Espagnols (18), la Finlande et la Grande-Bretagne. Les effectifs totaux en délégations, tous statuts et niveaux confondus, sont de 632 personnes. Les Belges sont les plus nombreux (115), suivis par les Français (98), les Espagnols et les Italiens (60), les Allemands (57), et les Britanniques (40).

- Effectifs totaux au SEAE :

En résumé, le panorama d'ensemble du SEAE se compose comme suit : les administrateurs sont au nombre de 779, dont 99 Italiens, suivis par 85 Espagnols, 84 Français (10,8%), 77 Allemands, 62 Britanniques. Une quarantaine d'Experts nationaux détachés (END) français ont par ailleurs été transférés au SEAE. Les effectifs totaux, tous statuts et niveaux confondus (exceptés END et agents locaux) sont de 1724 personnes. Les plus nombreux sont les Belges, suivis par les Français (215, soit 12,47%), les Italiens (184), les Espagnols (161), les Allemands (140), les Britanniques (103).

**Tableau récapitulatif de la présence par nationalité.**

	Effectifs aux postes de chefs d'unité	Effectifs aux postes de direction (policy board + directeurs)	Effectifs en délégation	Pourcentage des effectifs totaux au siège	Pourcentage des effectifs totaux en délégation
France	4	4	98	10,71%	15,5%
Grande-Bretagne	6	5	40	5,77%	6,33%
Allemagne	4	3	57	7,6%	9%
Espagne	6	3	60	9,25%	9,5%
Italie	6	2	60	11,35%	9,5%
Belgique	-	0	115	16,76%	18,2%

Cinq nationalités se démarquent clairement dans le nouveau Service : elles apparaissent systématiquement en tête des nationalités les mieux représentées, quels que soient les échelons ou les catégories de postes envisagées. Ce sont la Belgique, la France, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne. Les Belges sont les plus nombreux au siège, tous niveaux confondus. La forte surreprésentation belge s'explique en partie par une particularité géographique : le siège du SEAE est situé en territoire belge. Plus généralement, c'est à l'échelle de la Commission que le nombre de Belges est disproportionné par rapport à la taille du pays et à son poids démographique, ce qui en fait un pays à part. Enfin, on note que la Grande-Bretagne est proportionnellement le « grand » pays le moins bien servi en nombre de postes sur l'ensemble du Service, mais cette tendance s'inverse dès lors que l'on monte dans la hiérarchie.

**b) La répartition des nationalités au sein du Service reflète les intérêts stratégiques des Etats membres dans le monde**

D'une manière générale, les nationalités ayant des intérêts stratégiques dans certaines régions du globe sont bien représentées dans les directions correspondantes. Il en est ainsi, par exemple, des Britanniques et des Espagnols dans leurs zones d'influence respectives.

Les Britanniques sont assez bien répartis au sein du SEAE, à la fois entre les directions générales et entre les niveaux hiérarchiques. Mais l'on remarque une présence accrue des Britanniques dans les directions couvrant des secteurs géographiques où s'exerce traditionnellement leur influence, en héritage de l'Empire colonial. En effet, dans la direction Afrique, ils occupent des postes clés : Nicholas Westcott en est le directeur général ; son adjoint en charge de la Corne de l'Afrique, de l'Afrique orientale et de l'océan Indien, ainsi que le chef de l'unité Corne de l'Afrique, Afrique orientale et océan Indien sont également Britanniques. Cette aire géographique correspond précisément au territoire que couvrait l'Empire colonial britannique. Cette zone était en effet d'une importance stratégique pour la couronne britannique car elle permettait le contrôle de comptoirs et d'escales sur la route commerciale des Indes. L'empire britannique s'est ensuite étendu vers l'intérieur des terres, sur le territoire des actuels Kenya et Ouganda. On comprend donc que les Britanniques tiennent à garder un œil sur l'exercice de la diplomatie dans cette région, avec laquelle ils estiment avoir des liens particuliers.

La même logique préside à la présence des Britanniques dans la direction générale Asie, où ils sont également bien représentés, par le directeur, James Moran, et deux chefs

d'unité (Jonathan Hatwell et David TIRR). Les aires géographiques ainsi couvertes correspondent également à l'histoire de la puissance britannique, à travers ses colonies et le Commonwealth. Les Britanniques se sont traditionnellement intéressés à la zone bordant l'ancien joyau de leur Empire colonial, l'Inde ; or David TIRR est en charge du Pakistan, de l'Afghanistan, du Bangladesh, du Sri Lanka et des Maldives, autant de zones d'influence britanniques. Jonathan Hatwell est, quant à lui, en charge du Japon, de la Corée, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. De même, il est significatif de relever que ces deux derniers pays font partie du Commonwealth et entretiennent à ce titre des relations privilégiées avec la métropole.

De son côté, la direction Amérique latine se distingue par une forte coloration espagnole. Les liens historiques tissés par le passé colonial et entretenus par la langue et la culture expliquent la présence privilégiée des Espagnols dans cette direction : ils occupent deux des trois postes de chef d'unité de cette direction, ainsi que le poste de directeur.

A l'attachement historique des Etats membres se combine une bonne connaissance des régions anciennement sous domination coloniale ou directement attenantes. Cette tradition se perpétue souvent au niveau national où sont formés davantage d'experts de ces régions que dans les autres pays n'y ayant qu'un intérêt stratégique faible. Cette tendance, autant que la volonté de maintenir un certain contrôle, contribue à expliquer la répartition des nationalités au sein du Service et la surreprésentation de certaines d'entre elles dans des zones précises. Le SEAE a donc respecté dans leurs grandes lignes les équilibres des zones d'influence mondiales des Etats européens.

Néanmoins, exceptions qui confirment la règle, le Maghreb échappe à la France et revient à un Italien, et les nouveaux Etats membres sont pour le moment absents des postes de direction couvrant l'Est de l'Europe et la Russie.

## **2. Le poids du nombre et le poids des idées**

Le nombre de ses ressortissants au SEAE semble constituer le facteur le plus direct d'influence d'un Etat dans le Service. Il va cependant de soi qu'un directeur ou directeur général ne possède pas le même poids dans le processus d'élaboration des politiques européennes qu'un administrateur au grade plus faible ou qu'un assistant : le positionnement hiérarchique pondère grandement le poids des idées. Aussi l'équilibre entre le nombre, qui

assure une présence importante, et la nature des postes occupés n'est-il pas aussi évident qu'il y paraît. Cela implique de revisiter les conclusions parfois hâtives tirées d'une lecture rapide des résultats des nominations, et de prendre en considération la distinction essentielle entre postes visibles et postes clés pour tenter de dégager les vrais signes de la présence et de l'influence.

**a) Mainmise britannique, échec français ?**

Force est de constater, à l'appui des chiffres livrés par l'analyse de l'organigramme, que les Britanniques sont extrêmement bien représentés à haut niveau, d'une part avec la Haute-Représentante, mais aussi avec quatre directeurs et un directeur général. Faut-il en conclure à une mainmise britannique sur le SEAE, qui ne serait qu'une annexe délocalisée du *Foreign Office*<sup>42</sup> ? Comment expliquer leur si forte présence : leur stratégie a-t-elle été plus payante que celle mise en place par la France ? Autant de questions qui émergent lorsque l'on compare les résultats britanniques aux résultats des autres pays, et en particulier de la France, qui y a vu un acte de défi et s'est elle-même placée en position de concurrence et de rivalité avec la Grande-Bretagne.

**Forces et faiblesses de la France au SEAE**

***Une présence globalement satisfaisante***

En France, la presse s'est montrée très critique envers les résultats nationaux, dénonçant une emprise britannique sur le nouveau Service, et rangeant la France au rang des laissés pour compte de l'attribution des postes<sup>43</sup>. Au contraire, les officiels français se félicitent des résultats obtenus par la France dans le jeu des nominations, et placent l'accent sur la présence au sommet de la hiérarchie de Pierre Vimont, numéro deux du Service après Catherine Ashton, et sur le fait que la France est le seul pays à détenir « à la fois une direction générale et un poste dans le bureau exécutif du Service »<sup>44</sup>.

Entre ces deux extrêmes, il faut raison garder. La France n'est pas si mal lotie, notamment par rapport à d'autres grands pays comme l'Allemagne qui ne compte pas de

---

<sup>42</sup> Voir QUATREMER Jean, « The European Foreign Office », *coulissesdebruxelles*, 11 janvier 2011.

<sup>43</sup> Voir par exemple : QUATREMER Jean, « The European Foreign Office », article cité ; ou MICHEL Arnaud, « Le Quai doublé par les Anglais », *Valeurs actuelles*, 13 janvier 2011.

<sup>44</sup> BESMOND DE SENNEVILLE Loup, « Polémique sur la présence des Français dans la diplomatie européenne », *euractiv.fr*, 21 janvier 2011.

directeur général, ou la Pologne qui ne compte qu'un seul ressortissant parmi les postes de direction du SEAE. Il semble donc largement exagéré de parler d'un « échec français ». En effet, la France n'a pas à rougir de sa présence dans le nouveau Service : elle est globalement satisfaisante sur le plan quantitatif, avec 10,71% des effectifs totaux au siège, et sur le plan qualitatif, avec le poste très important de Pierre Vimont. Les nominations dans les structures PSDC devraient faire l'objet d'une attention toute particulière, d'autant plus qu'une réorganisation de ces structures est à l'étude.

#### *Des défauts à pallier*

La France est néanmoins absente de certaines zones géographiques pourtant traditionnellement stratégiques pour elle. Ainsi, la présence française est faible en administration centrale dans la DG Afrique (un poste de chef d'unité), et elle n'est pas représentée au niveau des chefs de délégation en Asie – sans oublier que deux postes importants actuellement occupés par des Français seront remis en jeu au titre de la rotation 2011 (l'Inde et la Turquie). Renforcer sa présence au niveau des chefs de délégation sera donc un enjeu stratégique pour la France.

Or, le SEAE n'est pas une structure figée, et sa configuration actuelle n'est pas définitive : la France a donc encore des cartes à jouer avec les recrutements en cours et à venir. Les priorités françaises lors de la rotation 2011 des chefs de délégation porteront donc logiquement sur des zones stratégiques pour la France, notamment l'Afrique (postes en RDC et Mali ou auprès de l'Union africaine) et l'Asie (Inde, Vietnam)<sup>45</sup>. Si l'activité de surface a quasiment disparu avec l'attribution des postes les plus visibles et politiques (à l'exception du poste de directeur général pour l'administration et les finances), l'activité des réseaux français se poursuit avec plus de discrétion : la France présente de nombreux candidats pour les postes encore ouverts à sélection, et s'attache à ce qu'un certain équilibre soit respecté au sein du Service. Ainsi, si la nomination d'un Italien se confirme pour le poste de directeur pour les Balkans, il ne paraît pas acceptable pour la France qu'un autre Italien remplace la Française Alix Everard à la présidence du groupe Balkans occidentaux. La France travaille donc à la reconduction de Mme Everard à cette fonction.

Quant à parler d'une mainmise britannique sur le Service, le propos doit également être nuancé. Face à l'apparent « succès » britannique, les observateurs français ont voulu

---

<sup>45</sup> Informations confiées par un diplomate français.

conclure à un échec de la France, signe indéniable de sa perte d'influence et de son déclin, aussi bien à Bruxelles que dans le monde. Les Britanniques ont-ils été réellement plus performants et mieux organisés dans l'exercice de leur influence et de la pression politique ? Il s'avère que la surreprésentation britannique a été l'objet de beaucoup de fantasmes, car la Grande-Bretagne n'apparaît qu'au sixième rang des nationalités les mieux représentées au siège, avec 5,77% des postes. Il importe également de souligner que, si le Royaume-Uni compte quatre de ses ressortissants à des postes de niveau directeur, c'est largement le résultat des transferts de personnels de la Commission au SEAE – transferts dont nous avons déjà souligné l'importance au niveau directeur dans notre chapitre 1. De fait, les quatre directeurs britanniques présents dans l'organigramme du SEAE étaient auparavant directeurs au sein de la DG Relex ou de la DG Dev. Les Britanniques ont donc largement bénéficié de cet héritage de la Commission, ce qui relativise grandement le poids politique de ces présences à ce niveau. Finalement, s'il est indéniable que la nationalité de Mme Ashton, qui décide des nominations en dernier ressort, est un élément favorable à une présence britannique importante au SEAE, aucune nation n'a pu s'extraire des arbitrages politiques contraignants qu'a nécessités la mise en place du Service.

#### *Des faiblesses structurelles*

Malgré l'importance de ses réseaux, et l'activité déployée autour de la mise en place du SEAE, la France est perçue comme en perte d'influence à Bruxelles. Pourtant, à la Commission, pour les emplois de catégorie A et plus spécifiquement pour les grades communautaires les plus élevés, les Français restent les plus nombreux<sup>46</sup>.

La France, à coup sûr, souffre de certains handicaps à Bruxelles. Mais il est difficile de soutenir la thèse selon laquelle, pour les nominations au SEAE, elle aurait moins bien organisé l'exercice de son influence que le Royaume-Uni : la Représentation permanente et le SGAE ont été très actifs tout au long du processus de nomination. Ainsi, selon les dires d'un haut fonctionnaire français, le représentant permanent de la France à Bruxelles, Philippe Etienne, a été en contact très régulier avec les équipes du cabinet Ashton, tandis que le représentant permanent britannique n'a été que ponctuellement associé à ses travaux lors de la formation du Service. La France n'aurait donc pas été moins efficace que les Britanniques

---

<sup>46</sup> CHOPIN Thierry et KUBISTA Larek, « La présence des Français au sein des institutions communautaires : du mythe à la réalité », *Questions d'Europe* n°159, 18 février 2010.

dans l'exercice de son influence et la valorisation de ses intérêts. Alors, pourquoi une telle différence dans la présence à haut niveau ?

La France dans les institutions européennes pâtit sans doute de la reproduction au niveau communautaire des habitudes administratives françaises : l'individualisme et la rivalité entre Français qui caractérisent l'administration n'y ont pas disparu. Un haut fonctionnaire français nous a déclaré, lors d'un entretien en février 2011 : « il n'y a pas de plus grand danger pour un Français qu'un autre Français ». Toujours selon ce haut fonctionnaire, la concurrence qui existe en administration française pour les postes à responsabilité et pour la reconnaissance des supérieurs hiérarchiques ne disparaît pas au sein des institutions européennes, et c'est là l'une des plus grandes faiblesses de la présence française. L'absence d'entraide et de soutien entre Français contraste avec la grande solidarité dont font preuve les Britanniques entre eux : ils forment une communauté bien plus soudée, et sont davantage prêts à se soutenir les uns les autres dans l'accession aux postes à responsabilité.

Autre particularité française mise en avant par ce haut fonctionnaire, le manque de soutien aux candidats de nationalité française travaillant déjà à la Commission ou dans les autres institutions. En effet, alors que les réseaux français se sont activés avec profit pour les nominations politiques de diplomates nationaux, il n'en a pas été de même pour soutenir les candidatures des Français déjà en poste. Davantage, la France souffre d'un certain corporatisme du Quai d'Orsay qui privilégie systématiquement les candidats issus de ses rangs, au détriment des candidats issus de la Commission ou des autres ministères.

#### **Quelle marge de manœuvre pour Pierre Vimont ?**

Le plus éminent représentant français dans le Service est le Secrétaire général exécutif Pierre Vimont. Officiellement, ce dernier est le lieutenant de Catherine Ashton, son adjoint, en d'autres termes le « numéro deux » du SEAE. Les Français attendaient de cette position qu'elle permette à M. Vimont d'avoir une réelle latitude d'action et d'imprimer sa marque au nouveau Service. Mais la configuration définitive du *corporate board* remet en question cette possibilité. En effet, il présente la singularité de placer aux côtés du Français une autre personnalité, le *Chief Operating Officer*, expression difficilement traduisible en français mais qui peut se comprendre comme directeur en charge de l'administration et du fonctionnement du service (dans le contexte de l'entreprise, la traduction usuelle est « chef d'exploitation »).

Ce poste est occupé par David O’Sullivan, un Irlandais, pur produit de la Commission. La nomination d’un Irlandais a fait craindre une coalition au sommet en faveur des idées britanniques, du fait que l’Irlande est un pays réputé proche de la Grande-Bretagne et partageant des convictions similaires en matière de politique extérieure. Le choix de Catherine Ashton est donc apparu comme la preuve d’une volonté britannique de bâillonner et ligoter toute initiative française au plus haut niveau. Mais d’autres facteurs peuvent expliquer la présence de M. O’Sullivan à ce niveau, et en premier lieu son expérience : trente ans d’expérience communautaire à des postes de haut niveau. Ce passé communautaire a son importance : si David O’Sullivan est de nationalité irlandaise, il est avant tout un haut fonctionnaire européen, et il en a acquis les codes aussi bien que l’esprit. Il est donc loin d’être certain que M. O’Sullivan utilisera sa position pour défendre les intérêts de son pays natal. De manière plus concrète, M. O’Sullivan apparaît comme le représentant de la Commission au plus haut niveau du SEAE : tous les autres membres du *corporate board* sont des diplomates nationaux. Il s’agirait d’ailleurs de l’une des raisons expliquant le choix de la Haute-Représentante :

*« Le choix de ce tandem dirigeant ressemble lui-même à un compromis. Avec l’ambassadeur français, Lady Ashton veut apprivoiser de grands États jaloux de leurs prérogatives en politique étrangère. Avec le secrétaire général O’Sullivan, elle courtise une Commission européenne peu pressée de renoncer à ses compétences de relations extérieures »<sup>47</sup>.*

Il n’en reste pas moins que le flou qui accompagnait la fonction de *Chief Operating Officer* rendait difficile l’appréhension de ce que devaient être exactement les attributions de David O’Sullivan, en particulier par rapport à Pierre Vimont. Cela a laissé libre cours aux plus vives spéculations sur la puissance véritable du Français. La France n’avait pas prévu cet encombrant numéro deux adjoint : allait-il empiéter sur les attributions du Secrétaire général adjoint, et réduire sa marge d’action ?

La conception française du poste de Secrétaire général exécutif était simple : il devait s’agir d’un poste sur le modèle du puissant Secrétaire général du Quai d’Orsay, qui occupe pleinement la place de numéro deux au ministère après le ministre des Affaires étrangères. Ce

---

<sup>47</sup> MEVEL Jean-Jacques, « Un Français numéro deux de la diplomatie européenne », *lefigaro.fr*, 25 octobre 2010.

poste est une particularité française, et l'étendue des pouvoirs du secrétaire général fait de lui le chef effectif des diplomates et l'interlocuteur privilégié des ambassadeurs étrangers. Au SEAE, une telle configuration a été rendue impossible par le poste de *Chief Operating Officer*, qui est en pratique un numéro deux adjoint : en effet, alors qu'il se situait clairement en-dessous du Secrétaire général exécutif sur les premiers organigrammes, il a progressivement été ramené au même niveau hiérarchique. Ainsi, il est « le représentant en titre de Vimont » et « a qualité pour fournir “une orientation politique sur la gamme complète des activités du SEAE” »<sup>48</sup>. Ce faisant, il empiète sur le domaine de compétence du Français, officiellement en charge de la direction des affaires politiques et stratégiques du Service. Plus étonnant, David O'Sullivan possède également des responsabilités par rapport aux directions géographiques, dont il suit les relations avec les partenaires. A ce portefeuille déjà étendu s'ajoute encore « en lien avec M. Popowski, les relations générales avec la Commission européenne »<sup>49</sup>.

Les fonctions de David O'Sullivan couvrent donc un champ très large, et Pierre Vimont est bien forcé de s'en accommoder. Mais en conclure pour autant qu'il a les mains liées par la présence à ses côtés de l'Irlandais est sans doute excessif. En effet, le *corporate board* a toujours été conçu comme une instance collégiale : pas question donc d'y faire prévaloir des intérêts purement nationaux (en l'occurrence, français), car cela n'aurait jamais été accepté par les autres membres du *corporate board*.

D'avantage, la présence d'un diplomate français de haut niveau à ce poste reste une situation favorable à la France : l'influence potentielle de Pierre Vimont est importante car il possède, selon l'expression d'Yves Teyssier d'Orfeuil, « l'oreille de Mme Ashton ». Au contact quotidien de la Haute-Représentante, il la conseille en permanence sur les questions politiques et sera un atout considérable pour la transmission éventuelle de messages politiques de la France. « Chacun son secteur », selon M. Teyssier d'Orfeuil : la présence des Britanniques est certes prépondérante, mais elle ne suffit pas à « lier les mains » de M. Vimont : il exerce pleinement sa compétence dans les domaines qui lui reviennent. Malgré la présence de David O'Sullivan, ou plutôt indépendamment de celle-ci, M. Vimont reste donc, pour la France, un relai efficace de ses idées au plus haut niveau.

---

<sup>48</sup> Tâches rapportées dans l'article déjà cité « Le quatuor du service diplomatique se répartit le travail », GROS-VERHEYDE Nicolas, *bruxelles2.eu*, 16 février 2011.

<sup>49</sup> *Ibid.*

## ***b) Les lieux de pouvoir***

La présence et l'influence des Etats membres ne se limitent pas aux postes politiques dont disposent leurs ressortissants ; elles doivent également être évaluées à l'aune d'autres indicateurs, comme la présence à tous les niveaux hiérarchiques et la détention de postes clés.

### **L'importance des niveaux intermédiaires**

Les politiques européennes ne se décident ni ne s'élaborent uniquement au sein des instances dirigeantes. Les niveaux intermédiaires, représentés par les chefs d'unité et les chefs de groupe, possèdent dans le mode de fonctionnement propre aux institutions européennes un pouvoir d'initiative bien plus grand que dans la tradition française, où la prise de décision est centralisée au plus haut niveau et imposée aux niveaux inférieurs. Ils peuvent devenir des postes stratégiques d'influence car ils touchent non plus seulement à la dimension politique des décisions mais à leur dimension opérationnelle. Ainsi, les présidents de groupe peuvent être dans une position d'influence car tous les textes passent entre leurs mains et ils détiennent le « pouvoir des formules », selon l'expression d'un diplomate. Dans des textes où chaque mot compte, ils ont le pouvoir concret de préférer telle ou telle formulation, dont l'interprétation déterminera l'application du texte. Néanmoins, les textes sont proposés par la hiérarchie, et restent donc l'instrument d'une politique déterminée à un niveau supérieur. Les deux visions définies au chapitre deux (une vision par le haut, où c'est la hiérarchie qui détermine la politique à suivre, et une vision matricielle où l'influence se fait à tous les niveaux) ne sont donc pas incompatibles, mais le plus souvent complémentaires : d'où l'importance de posséder des points de contact répartis aux différents échelons du Service.

Les Britanniques l'ont bien compris, qui ont su placer leurs pions à différents niveaux hiérarchiques. Au contraire, la France, en se concentrant sur le poste de Secrétaire général exécutif, a négligé cette dimension : l'influence ne s'exerce pas seulement aux postes les plus exposés, mais bien à tous les niveaux. Or la France est quasiment absente du niveau directeur (un poste) et ne compte que trois chefs d'unités. Sans diminuer l'importance stratégique de la présence de Pierre Vimont au poste de numéro deux du SEAE, la France gagnerait à répartir sa présence de manière plus homogène, et donc renforcée à ces niveaux hiérarchiques intermédiaires. M. Yves Teyssier d'Orfeuil nous a ainsi indiqué que la France poursuivait son travail de soutien aux candidats français pour les postes encore à pourvoir.

## **Postes visibles, postes clés**

### *La présence britannique aux postes clés*

En plus d'être extrêmement bien représentés au plus haut niveau, les Britanniques occupent des places stratégiques : la Haute-Représentante a placé auprès d'elle plusieurs de ses compatriotes, leur donnant ainsi un poids politique considérable.

En premier lieu, les Britanniques sont la nationalité la mieux représentée dans le cabinet de la Haute-Représentante. Les trois collaborateurs britanniques sont tous issus de l'ancienne équipe de Mme Ashton lorsqu'elle était commissaire au Commerce. Ces fidèles sont James Morrison, le chef de cabinet, Edward Bannerman et Andrew Jennings, tous deux conseillers. Quant aux autres membres du cabinet, « nombre d'entre eux ont à leur actif, d'avoir été soit à Londres, soit d'avoir déjà travaillé auprès d'un Britannique »<sup>50</sup>. Il est naturel pour un commissaire ou un ministre de choisir comme membres de cabinet des personnes proches de sa sensibilité : aussi en va-t-il de même pour Mme Ashton. La Haute-Représentante a donc délibérément privilégié ses compatriotes, ce qui n'a rien d'anormal, mais la coloration britannique du cabinet prend toute son importance lorsque l'on sait que les postes de membre de cabinet ont été âprement négociés au niveau des Etats, comme nous l'a confié un haut fonctionnaire français proche des processus de décision bruxellois. En effet, en plus d'assister Mme Ashton dans la réalisation de ses missions, le cabinet possède un rôle de conseil politique et seconde la Haute-Représentante dans la détermination de la politique suivie. Le nombre important de Britanniques dans le cabinet est l'assurance que la sensibilité britannique possède le poids du nombre au plus haut niveau.

A ces postes s'ajoutent un autre poste stratégique d'influence : celui de conseiller de la Haute-Représentante, détenu par le Britannique Robert Cooper. Il s'agit là d'une position d'influence par excellence : à l'instar du cabinet, le rôle de Robert Cooper est de conseiller Catherine Ashton. Cet ancien diplomate national a commencé à travailler pour les institutions européennes en 2002, auprès de Javier Solana. Il occupe désormais un poste clé dans le SEAE : interlocuteur privilégié de Mme Ashton, il peut également « capter »<sup>51</sup> et avoir accès à tous les dossiers importants, ce qui lui permet de jouer un rôle d'influence considérable.

---

<sup>50</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le 'boys and girls band' de Lady Ashton. Son cabinet », *bruxelles2.over-blog.com*, 29 janvier 2010.

<sup>51</sup> Expression employée par un diplomate français rencontré à l'occasion de ce mémoire.

En plus des postes clés politiques, dont les détenteurs possèdent une réelle capacité d'influence, il convient d'envisager un deuxième niveau de postes clés : les postes administratifs. En effet, lors de la création d'une entité, ces derniers revêtent une importance cruciale : pendant la phase de mise en place d'une structure administrative, l'essentiel n'est pas forcément d'occuper les postes les plus en vue, mais ceux qui permettent d'exercer une influence réelle sur la composition du service<sup>52</sup>. Or, lors de la création du SEAE, les compétences de gestion ont toutes été entre les mains de personnalités britanniques ou de sensibilité proche : sur cet aspect plus technique et gestionnaire, ce sont Patrick Child, directeur des ressources humaines, et David O'Sullivan, qui ont détenu tous les pouvoirs.

La France, à travers sa démarche pour faire nommer Pierre Vimont, a nettement privilégié les postes visibles par rapport aux postes clés. Cette tactique résulte d'une conception différente de l'influence, où l'image de puissance domine. Cette tendance à vouloir faire briller le nom de la France au plus haut niveau est en partie une tradition héritée de la monarchie où le faste de l'ambassadeur se faisait le reflet de la puissance du souverain. La France, alors parmi les toutes premières puissances européennes, avait un rang à tenir. C'est à ce rang qu'elle souhaite tenir sur la scène internationale, à cette volonté de s'affirmer comme *primus inter pares*, que la France est encore attachée aujourd'hui lorsqu'elle se focalise sur les postes visibles, qui ne sont pourtant que la partie immergée de l'iceberg. Cette politique de prestige est certes brillante, mais elle donne l'impression négative que l'apparence importe plus que la réalité.

Ce faisant, la France a négligé les postes moins visibles, mais tout aussi stratégiques, lors de la mise en place d'un nouveau service. De fait, l'influence potentielle ne se mesure pas seulement par l'occupation de postes à haute responsabilité, mais par la présence à des postes moins médiatiques et plus discrets mais essentiels pour déterminer l'avenir du SEAE. Est-ce à dire que les Britanniques sont désormais en meilleure position que les Français pour influencer sur le Service ? La configuration actuelle du SEAE semble effectivement moins favorable aux Français qu'aux Britanniques. Mais, en matière d'influence, le poids du nombre sera toujours inférieur au poids des idées – reste à savoir si l'oreille de Mme Ashton sera accaparée par les Britanniques qui l'entourent en nombre aux postes clés, ou si une personnalité de l'envergure de M. Vimont saura faire son jeu dans la partie de négociation et d'influence permanentes qui se joue au SEAE.

---

<sup>52</sup> Ce point a été systématiquement souligné par les personnes rencontrées pour ce mémoire.

## CONCLUSION

La mise en place du SEAE a été un processus long et délicat. Fruit d'un compromis institutionnel qui le place à mi-chemin à la fois entre la logique communautaire et la logique intergouvernementale, et entre les institutions européennes, cette nature originale fait à la fois sa force et sa faiblesse. Sa force, car cela garantit son indépendance, et la représentation des différentes sensibilités en son sein. Sa faiblesse, car cela le livre à des querelles d'influence multiples : Commission et Etats membres, se sentant menacés dans leurs attributions, se sont appliqués à circonscrire les domaines de compétence du SEAE.

Quatre mois après son entrée en fonction effective, la physionomie du SEAE laisse percevoir quelques grands traits de ce que sera son caractère. Le travail de fond sera effectué par les directions géographiques, appuyées sur un personnel rompu à la pratique de la diplomatie communautaire : résultat du transfert de la DG Relex et d'une partie de la DG Dev vers le nouveau Service et d'une volonté d'y concentrer l'expertise, les fonctionnaires issus des institutions constituent le gros des troupes du SEAE. Ils garantissent également la perpétuation d'un esprit communautaire au sein de la nouvelle structure. Les Etats membres quant à eux détiennent un quasi monopole de la présence au plus haut niveau : ce seront eux qui détermineront les bornes de l'action du SEAE, mais aussi ses grandes orientations politiques.

L'enjeu de la représentation des intérêts nationaux a éveillé l'appétit des grands Etats membres, inquiétant les petits. L'influence a été à la fois jeu et enjeu : les Etats ont joué de leur influence pour mettre en avant leurs candidats aux postes présentant un intérêt jugé stratégique pour eux, et cela dans le but de s'assurer, par leur présence, une influence sur la politique menée par le SEAE.

La France et la Grande-Bretagne ont particulièrement focalisé l'attention à l'occasion du processus de nomination du fait de leur statut de puissances diplomatiques traditionnelles. Si la rivalité entre les deux pays a bel et bien existé, il semble que les cris d'alarme face à la surreprésentation britannique aient été poussés un peu trop vite et sans tenir compte de tous les paramètres, à la fois politiques et techniques (transfert des personnels de la Commission vers le SEAE), qui peuvent au moins en partie expliquer le nombre de ressortissants britanniques présents aux plus hauts postes. Les chantages du déclin de la présence française à

Bruxelles exagèrent donc une tendance qui est aussi le fruit du rééquilibrage de l'Union après l'adhésion de douze nouveaux membres entre 2004 et 2007.

La Haute-Représentante a, de son côté, été accusée de tous les maux ou presque, et surtout d'avoir failli à sa mission. Reste à savoir en quoi consistait réellement cette mission. Les critiques ont essentiellement porté sur l'absence de vision politique et stratégique de Mme Ashton pour son Service. Mais c'est oublier qu'elle est partie de rien, ou peu s'en faut : à sa nomination fin 2009, elle était une Haute-Représentante sans troupes, car le SEAE n'existait pas encore. Sa première préoccupation a donc été de mettre sur pied le SEAE, à travers ses propositions de décision du Conseil, et sa mission consistait – et consiste toujours – à en faire une structure viable. Le Service ne pourra pleinement se positionner et définir des orientations politiques et stratégiques qu'une fois l'édifice administratif bien établi et en état de fonctionnement. Se demander si Catherine Ashton remplit les missions qui lui ont été confiées revient donc à se demander si elle a réussi à élaborer un service diplomatique opérationnel : c'est avant tout sur cela qu'elle doit être jugée. Et le jugement apparaît alors moins sévère : le SEAE offre toutes les potentialités pour permettre de vrais progrès dans le sens d'une véritable politique extérieure européenne.

D'autre part, le SEAE doit aussi être jugé sur ses actes. Le travail de fond a déjà commencé à prendre le pas sur le travail de forme, c'est-à-dire de construction du Service. En effet, même si des postes restent non pourvus, en particulier aux postes administratifs et à la direction générale des affaires multilatérales et globales, même s'il reste en phase de rodage, le Service n'est pas resté inactif face aux crises qui secouent le monde arabe. Ainsi, les diplomates européens se sont penchés sur les solutions à apporter à ces crises, et sur l'après-crise ; tandis que l'activité du Service s'est traduite sur le terrain par l'implication dans les négociations des directeurs régionaux concernés – Hugues Mingarelli suivant particulièrement les révolutions du monde arabe et Agostino Miozzo la situation en Libye, tandis que Robert Cooper s'occupe du dialogue Serbie-Kosovo.

Il faut donc être réaliste et modeste dans le domaine de la politique étrangère, qui touche au cœur de la souveraineté de l'Etat, et ne pas attendre du SEAE plus que ce qu'il est raisonnable d'espérer, du moins pour le moment : c'est un outil possédant un réel potentiel, qui a le mérite d'exister et qui pourra être facilement utilisé par la suite. Il ne reste qu'à souhaiter que son important potentiel ne sera pas paralysé par des luttes intestines, entre institutions, entre Etats membres, ou entre les institutions et les Etats membres.

## BIBLIOGRAPHIE

### **Ouvrages généraux :**

LEFEBVRE Maxime, *La politique étrangère européenne*, PUF, janvier 2011.

PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, *Le traité de Lisbonne Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation française, 2008.

SMITH Karen, *European foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity press, 2003.

### **Documents officiels :**

*Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, Conseil de l'Union européenne, 8029/10, 25 mars 2010.

*Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE)*.

Projet de déclaration de la Haute-Représentante concernant la procédure de nomination qu'elle entend appliquer au SEAE, 12401/10, ADD2, 20 juillet 2010.

Déclaration de la Haute-Représentante devant l'Assemblée plénière du Parlement européen à propos de l'organisation de base de l'administration centrale du SEAE, 12401/10, ADD4, 20 juillet 2010.

### **Communiqués de presse :**

« La décision relative au SEAE – principaux éléments », MEMO/10/311, 8 juillet 2010.

« 2010 Rotation – Head of Delegation/Deputy Head of Delegation appointments », MEMO/10/415, 15 septembre 2010.

« Un règlement pour assurer un équilibre géographique et entre les genres », Communiqué de presse du Parlement européen, 19 octobre 2010.

« Catherine Ashton, Haute Représentante, nomme les hauts responsables du Service européen pour l'action extérieure », IP/10/1376, 25 octobre 2010.

« La haute représentante Catherine Ashton complète l'équipe dirigeante du SEAE », IP/10/1455, 29 octobre 2010.

« EU High Representative Catherine Ashton appoints two managing directors for the external Action Service », MEMO/10/679, 14 décembre 2010.

« EU High Representative Catherine Ashton appoints two new Managing Directors for the External Action Service », MEMO/10/702, 21 décembre 2010.

« Une nouvelle étape dans la mise en place du SEAE avec le transfert de personnel le 1er janvier 2011 », IP/10/1769, 21 décembre 2010.

« Mme Catherine Ashton nomme un directeur général pour l'Afrique et salue la nomination de la nouvelle directrice de l'Agence européenne de défense », IP/11/12, 6 janvier 2011.

« Catherine Ashton désigne les nouveaux chefs des délégations de l'UE au Brésil et auprès des organisations des Nations unies à Genève », IP/11/273, 8 mars 2011.

« Catherine Ashton appoints Director for Global and Multilateral Issues », MEMO/11/212, 31 mars 2011.

### **Rapports et communications :**

#### - Conseil de l'Union européenne

Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, Conseil de l'Union européenne, 14930/09, 23 octobre 2009.

#### - Documents de séance du Parlement européen

Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, A7-0041/2009, rapporteur: Elmar Brok, 20 octobre 2009.

Rapport sur la proposition de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, Commission des affaires étrangères, A7-0228/2010, 6 juillet 2010.

#### - Parlement français

##### ○ *Assemblée nationale* :

Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la réforme de la gouvernance de la politique extérieure de l'Union européenne, n°2631, présenté par Mme Elisabeth Guigou et M. Yves Bur, 16 juin 2010.

##### ○ *Sénat* :

Rapport de M. Josselin de Rohan « sur le projet de décision du Conseil fixant organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure et la proposition de règlement

financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure », n°450, 12 mai 2010.

Communication de M. Josselin de Rohan devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, 5 mai 2010.

Communication de M. Josselin de Rohan devant la Commission des affaires européennes du Sénat, 19 mai 2010.

Résolution européenne du Sénat n°106, 21 mai 2010.

- Rapport et documents étrangers :

FORMUSZEWICZ Ryszarda et KUMOCH Jakub, « The practice of appointing the Heads of EU Delegations in the wake of Council decision on the European External Action Service », *Report of the Polish Institute of International Affairs*, août 2010.

Lettre des députés Franziska Brantner, Elmar Brok, Roberto Gualtieri, Andrey Kovatchev, Alexander Graf Lambsdorff, Guy Verhofstadt à la Baronne Catherine Ashton of Upholland, 18 janvier 2011.

Document Benelux « Mise en œuvre du traité de Lisbonne », octobre 2009.

**Articles et revues :**

- Articles

AVERY Graham, «The EU's external action service: new actor on the scene », *European Policy centre*, 28 janvier 2011.

BROK Elmar, « Préjugés, défis et potentiels : une analyse sans idées préconçues du Service européen pour l'action extérieure », *Questions d'Europe* n°199, Fondation Robert Schuman, 21 mars 2011.

CHOPIN Thierry et LEFEBVRE Maxime, « Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », *Questions d'Europe* n°151, Fondation Robert Schuman, 30 novembre 2009.

CHOPIN Thierry et KUBISTA Larek, « La présence des Français au sein des institutions communautaires : du mythe à la réalité », *Questions d'Europe* n°159, 18 février 2010.

HILLION Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Questions d'Europe* n°169, 17 mai 2010.

HILLION Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Questions d'Europe* n°184, 25 octobre 2010.

GRÄSSLE Ingeborg, « Analyse critique – La création du Service européen d'action extérieure », *Questions d'Europe* n°194, 14 février 2011.

LEFEBVRE Maxime, « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne ? », *Questions d'Europe* n°202, 18 avril 2011.

« Entretien d'Europe avec Elmar Brok : Le service européen d'action extérieure », *Entretiens d'Europe* n°44, Fondation Robert Schuman, 21 décembre 2009.

LANATHOUA Mathilde, « Le service européen pour l'action extérieure : l'outil d'une politique étrangère commune ? », *Terra Nova*, 27 juillet 2010.

LEFEBVRE Maxime, « Le traité de Lisbonne ne met pas fin aux risques de cacophonie », *nonfiction.fr*, 13 janvier 2010.

LIEB Julia et MAURER Andreas, « Creating the European External Action Service », *SWP Comments*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, juin 2008.

LIEB Julia et KREMER Martin, « Empowering EU diplomacy. The European External Action Service as an opportunity for EU foreign policy », *SWP Comments*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, février 2010.

LIEB Julia, « Diplomatisches Neuland für die EU », *SWP Comments*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, février 2011.

LIEB Julia, « The European External Action Service and the Member States », Conférence de l'ESSEC/Irene *The European External Action Service: Challenges for a new European Diplomacy*, 7 mai 2010.

WENDLING Cécile, « L'action extérieure de l'UE après Lisbonne et son impact sur l'exercice de la présidence », intervention du jeudi 20 mai au Parlement européen, *Les quatrièmes rendez-vous européens de Strasbourg*.

ADEBAHR Cornelius, AVERY Graham, DUKE Simon, GREVI Giovanni, HOWORTH Jolyon, KEUKELEIRE Stephan, LE GLOANNEC Anne-Marie, LIEB Julia, MAURER Andreas, MISSIROLI Antonio, RIJKS David, WHITMAN Richard, *The EU foreign Service: how to build a more effective common policy*, European Policy centre, 26 novembre 2007.

HOWORTH Jolyon et LE GLOANNEC Anne-Marie, « The institutional logic behind the EEAS », *The EU foreign service : how to build a more effective common policy*, European Policy Centre Working Paper n°28, novembre 2007.

- Reuves

AUBER Emmanuel et DEMAISON Xavier, « Comment s'élabore la politique européenne de la France ? », *Politique étrangère*, 2-2009.

D'ARGENSON Pierre-Henri, « Les enjeux de la création du service diplomatique européen », *Politique étrangère*, printemps 2010, vol.75 n°1, p.125-134.

DUKE Simon, « The European External Action Service », Policy Paper 2, Jean Monnet Multilateral Research Network on "The Diplomatic System of the European Union", juillet 2010.

FERNANDEZ PASARIN Ana Mar, « Les Etats membres et la représentation extérieure de l'UE », *Annuaire français de relations internationales*, volume X, 2009.

KEUKELEIRE Stephan, SMITH Michael, VANHOONACKER Sophie, « The emerging EU system of diplomacy : how fit for purpose ? », Policy Paper 1, Jean Monnet Multilateral Research Network on "The Diplomatic System of the European Union", mars 2010.

MAURI Filippo et GYA Giji, « The setting up of the European External Action Service (EEAS) : Laying the basis for a more coherent EU foreign policy ? », *European Security Review*, n°47, décembre 2009.

RITTELMAYER Yann-Sven et SAADI Sami, « Le Service européen pour l'action extérieure. Comment la diplomatie franco-allemande peut servir la diplomatie européenne », Ifri.

ROSENZWEIG Luc, « La voix de la diplomatie européenne. Entretien avec Catherine Ashton », *Politique internationale* n°128, été 2010.

SELLAL Pierre, « La place de la France à Bruxelles, reflet de son influence dans le monde », *La revue internationale et stratégique*, n°63, 2006/3, p.195-198.

VERLUISE Pierre, « Quels défis pour le Service européen pour l'action extérieure ? », *Actualités européennes*, Institut de relations internationales et stratégiques, n°38, novembre 2010.

**Sites internet :**

- Service européen pour l'action extérieure

[www.eeas.europa.eu/](http://www.eeas.europa.eu/)

- Sites internet d'actualité

Consultation de nombreux sites de journaux, en particulier :

- [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), notamment :

MEVEL Jean-Jacques, « Un Français numéro deux de la diplomatie européenne », *lefigaro.fr*, 25 octobre 2010.

- [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), notamment :

RICARD Philippe et STROOBANTS Jean-Pierre, « Lady Ashton Mission impossible », *lemonde.fr*, 28 janvier 2011.

- Sites internet spécialisés :

- *Bruxelles 2* ([www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu)) :

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le 'boys and girls band' de Lady Ashton. Son cabinet », *bruxelles2.over-blog.com*, 29 janvier 2010.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Un service diplomatique en flagrant délit de déséquilibre géographique », *bruxelles2.eu*, 10 janvier 2011.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Cathy Ashton ? "Je lui donne quelques mois ou quelques crises pour réussir" », *bruxelles2.eu*, 27 janvier 2011.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le quatuor du service diplomatique se répartit le travail », *bruxelles2.eu*, 16 février 2011.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La diplomatie européenne coincée entre deux ambitions », *bruxelles2.eu*, 24 mars 2011.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les 100 premiers jours du service diplomatique européen », *bruxelles2.eu*, 11 avril 2011.

- *Coulisses de Bruxelles* ([www.bruxelles.blogs.liberation.fr](http://www.bruxelles.blogs.liberation.fr))

QUATREMER Jean, « The European Foreign Office », *coulissesdebruxelles*, 11 janvier 2011.

- *Euractiv* ([www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr))

BESMOND DE SENNEVILLE Loup, « Polémique sur la présence des Français dans la diplomatie européenne », *euractiv.fr*, 21 janvier 2011.

- *Nouvelle Europe* ([www.nouvelle-europe.eu](http://www.nouvelle-europe.eu))

GUILLARDEAU Claire, « Le SEAE, un ministère européen des Affaires étrangères ? », *nouvelle-europe.eu*, 1<sup>er</sup> novembre 2010.

SENE Tanguy, « Diplomatie européenne : veuillez patienter, l'UE est au bout du fil », *nouvelle-europe.eu*, 1<sup>er</sup> novembre 2010.

STRUK Sarah, « “Do diabla” ! Pourquoi si peu de Polonais au sein du SEAE ? », *nouvelle-europe.eu*, 1<sup>er</sup> novembre 2010.

- *EU Observer* ([www.euobserver.com](http://www.euobserver.com))

RETTMAN Andrew, « Germany attacks UK over EU diplomatic service », *Euobserver*, 1<sup>er</sup> mars 2010.

RETTMAN Andrew, « France and Germany eye top job in EU diplomatic corps », *Euobserver*, 11 mars 2010.

RETTMAN Andrew, « Ashton justifies low intake from new EU countries », *Euobserver*, 22 septembre 2010.

RETTMAN Andrew, « German and Pole join roll-call of Ashton lieutenants », *Euobserver*, 29 octobre 2010.

RETTMAN Andrew, « Ashton picks Finn to be EU “spymaster” », *Euobserver*, 17 décembre 2010.

## ANNEXES

### **Annexe 1 :**

Liste des personnes rencontrées.

### **Annexe 2 :**

Organigramme du SEAE.

### **Annexe 3 :**

Présentation des membres du *Corporate Board*.

### **Annexe 4 :**

Déclaration du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE).

### **Annexe 5 :**

Règlement 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 des Communautés.

## **Annexe 1**

<b>Liste des personnes rencontrées</b>
--

HEILBRONN Pierre, inspecteur des finances, Secrétaire général adjoint du Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE).

LEFEBVRE Maxime, diplomate, Directeur des relations internationales de l'Ecole nationale d'administration.

MAILLARD Erkki, diplomate, Directeur de cabinet du Ministre chargé des Affaires européennes.

MIZZI Jean-Claude, diplomate, chef du secteur « Présence et influence française » au Secrétariat général des Affaires européennes.

PARISOT Christophe, diplomate, Conseiller du Ministre des affaires européennes pour la politique extérieure.

TEYSSIER D'ORFEUIL Yves, Conseiller « Présence française dans les institutions européennes », Représentation permanente de la France à Bruxelles.

WAUQUIEZ Laurent, Ministre auprès du Ministre d'Etat aux Affaires étrangères et européennes, chargé des Affaires européennes.

## **Annexe 2**

*NB : La version disponible de l'organigramme du SEAE présentée ici est à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2011 et tient compte des dernières nominations effectuées depuis la rédaction du mémoire (mai 2011). Ainsi, des postes indiqués vacants dans le mémoire sont pourvus selon l'organigramme qui suit.*



## **Annexe 3**

**Pierre Vimont, Secrétaire général exécutif**

Cet énarque, né en 1949, a fait une brillante carrière au sein de la diplomatie française, alternant postes à l'étranger et en administration centrale. Il a ainsi été en poste à Londres et à New-York avant d'occuper d'importantes fonctions au sein du ministère, à la presse et à l'information d'abord, ensuite en tant que directeur de cabinet d'Elisabeth Guigou, ministre déléguée aux Affaires européennes, puis à la coopération. Il a été directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères entre 2002 et 2005.



Il possède une bonne expérience des milieux européens grâce à un premier séjour à la Représentation permanente de la France à Bruxelles entre 1986 et 1990, et surtout grâce à la fonction de Représentant permanent qu'il a occupée de 1999 à 2002.

Avant de devenir Secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure, il occupait le poste d'ambassadeur de France à Washington depuis 2007.

**David O'Sullivan, Chief Operating Officer**

L'Irlandais David O'Sullivan, né en 1953, a fait toute sa carrière au sein des institutions européennes. Entré en 1979 à la Commission européenne au sein de la DG Relex, il a intégré en 1985 les cabinets des commissaires irlandais aux Affaires sociales, Peter Sutherland (1985-1989) et Pádraig Flynn (1993-1996). Il a ensuite été en charge de l'Emploi et des Affaires sociales au cabinet de Romano Prodi, puis secrétaire général de la Commission européenne (2000-2005).



Entre 2005 et 2010, avant d'être nommé *Chief Operating Officer* au SEAE, il était directeur général pour le Commerce, auprès de deux commissaires britanniques successifs, Peter Mandelson et Catherine Ashton.

<sup>53</sup> Source : CV en ligne disponibles sur le site du SEAE à l'adresse suivante : [http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm)

### **Maciej Popowski, Secrétaire général adjoint**

Nommé en 2010 Secrétaire général adjoint du SEAE, Maciej Popowski est un diplomate polonais né en 1964. Il entre très vite au contact des milieux européens, d'abord au sein de la Mission polonaise auprès des Communautés européennes, puis en tant que Directeur adjoint puis Directeur du département de l'Union européenne au Ministère des Affaires étrangères polonais. Entre 2001 et 2003, il est chef adjoint de la Mission polonaise à Bruxelles, avant de devenir Représentant permanent de son pays.



Il est entré à la Commission en 2008 en tant que Directeur dans la DG Développement, en charge de la coopération pour le développement, de l'efficacité de l'aide et du financement de l'aide. Entre 2009 et 2010, il était le chef de cabinet du Président du Parlement européen Jerzy Buzek.

### **Helga Schmid, Secrétaire général adjoint**

Helga Schmid est une diplomate allemande qui a rejoint les institutions européennes en 2006. Auparavant, elle a occupé des postes de membre de cabinet puis de conseiller dans les cabinets des ministres allemands des Affaires étrangères Klaus Kinkel et Joschka Fischer. Entre 2000 et 2005, elle fut chef adjoint puis chef du cabinet de Joschka Fischer.



De 2006 à 2010, elle a occupé les fonctions de directeur de l'unité d'alerte rapide et de planification politique dans le cabinet de Javier Solana.

## **Annexe 4**

# DÉCISIONS

## DÉCISION DU CONSEIL

du 26 juillet 2010

### fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure

(2010/427/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 27, paragraphe 3,

vu la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé le «haut représentant»),

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'approbation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La présente décision a pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE), un organe de l'Union fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du haut représentant, institué par l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), tel que modifié par le traité de Lisbonne. La présente décision et, en particulier, la dénomination «haut représentant» seront interprétées conformément aux différentes fonctions du haut représentant au titre de l'article 18 du TUE.
- (2) Conformément à l'article 21, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TUE, l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.
- (3) Le SEAE assistera le haut représentant, qui est aussi l'un des vice-présidents de la Commission et le président du Conseil des affaires étrangères, aux fins de l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, comme indiqué notamment aux articles 18 et 27 du TUE. Le SEAE assistera le haut représentant dans son rôle de

président du Conseil des affaires étrangères, sans préjudice des tâches habituelles du secrétariat général du Conseil. Le SEAE assistera également le haut représentant dans son rôle de vice-président de la Commission, en ce qui concerne ses responsabilités, au sein de la Commission, pour les responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission.

- (4) Lorsqu'il contribue aux programmes de coopération extérieure de l'Union, le SEAE devrait s'efforcer de veiller à ce que les programmes remplissent les objectifs de l'action extérieure tels que définis à l'article 21 du TUE, en particulier à son paragraphe 2, point d), et qu'ils respectent les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement conformément à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans ce contexte, le SEAE devrait aussi œuvrer à la réalisation des objectifs du consensus européen pour le développement <sup>(1)</sup> et du consensus européen sur l'aide humanitaire <sup>(2)</sup>.
- (5) La mise en œuvre des dispositions du traité de Lisbonne requiert que le SEAE soit opérationnel le plus rapidement possible après l'entrée en vigueur dudit traité.
- (6) Le Parlement européen jouera pleinement son rôle dans l'action extérieure de l'Union, y compris en exerçant ses fonctions de contrôle politique comme le prévoit l'article 14, paragraphe 1, du TUE, ainsi que dans les matières législatives et budgétaires, conformément aux traités. En outre, en vertu de l'article 36 du TUE, le haut représentant consultera régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et veillera à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le SEAE assistera le haut représentant à cet égard. Il convient de prendre des dispositions spécifiques

<sup>(1)</sup> JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Vers un consensus européen sur l'aide humanitaire [COM(2007) 0317 final]. Non encore paru au Journal officiel.

concernant l'accès des membres du Parlement européen aux informations et documents classifiés dans le domaine de la PESC. Jusqu'à leur adoption, ce sont les dispositions existantes au titre de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense <sup>(1)</sup> qui s'appliqueront.

- (7) Le haut représentant, ou son représentant, devrait exercer les responsabilités prévues dans les actes fondateurs respectifs de l'Agence européenne de défense <sup>(2)</sup>, du Centre satellitaire de l'Union européenne <sup>(3)</sup>, de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne <sup>(4)</sup> et du Collège européen de sécurité et de défense <sup>(5)</sup>. Le SEAE devrait apporter à ces entités le soutien actuellement fourni par le secrétariat général du Conseil.
- (8) Il y a lieu d'adopter des dispositions relatives au personnel du SEAE et à son recrutement, lorsque de telles dispositions sont nécessaires pour fixer l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Parallèlement, conformément à l'article 336 du TFUE, il convient d'apporter les modifications nécessaires au statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après dénommé le «statut») et au régime applicable aux autres agents des Communautés européennes <sup>(6)</sup> (RAA), sans préjudice de l'article 298 du TFUE. Pour les questions concernant son personnel, le SEAE devrait être traité comme une institution au sens du statut et du RAA. Le haut représentant sera l'autorité investie du pouvoir de nomination, tant en ce qui concerne les fonctionnaires soumis au statut que les agents soumis au RAA. Le nombre de fonctionnaires et d'agents du SEAE sera décidé chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire et figurera dans le tableau des effectifs.
- (9) Le personnel du SEAE devrait s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union.
- (10) Le recrutement devrait être fondé sur le mérite tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes. Le personnel du SEAE devrait compter un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres. L'examen prévu pour

2013 devrait notamment porter sur cette question et suggérer, le cas échéant, d'autres mesures spécifiques destinées à remédier à d'éventuels déséquilibres.

- (11) Conformément à l'article 27, paragraphe 3, du TUE, le SEAE sera composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel provenant des services diplomatiques des États membres. À cet effet, les services et fonctions concernés du secrétariat général du Conseil et de la Commission seront transférés au SEAE, de même que les fonctionnaires et les agents temporaires qui occupent un poste dans le cadre de ces services ou fonctions. Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013, le SEAE ne recrutera que des fonctionnaires issus du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que des agents provenant des services diplomatiques des États membres. Après cette date, tous les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne devraient pouvoir se porter candidats à des postes vacants au sein du SEAE.
- (12) Le SEAE peut, dans des cas particuliers, recourir à des experts nationaux détachés (END) spécialisés, placés sous l'autorité du haut représentant. Les END en poste au sein du SEAE ne seront pas comptabilisés dans la proportion d'un tiers des effectifs du SEAE de niveau «administrateur» (AD) que devraient représenter les agents des États membres lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité. Leur transfert au cours de la phase de mise en place du SEAE ne sera pas automatique et se fera avec le consentement des autorités des États membres d'origine. À la date d'expiration du contrat d'un END transféré au SEAE conformément à l'article 7, la fonction correspondante sera convertie en un poste d'agent temporaire lorsque la fonction exercée par l'END correspond à une fonction normalement exercée par un membre du personnel de niveau AD, à condition que le poste en question figure dans le tableau des effectifs.
- (13) La Commission et le SEAE arrêteront les modalités de communication des instructions de la Commission aux délégations. Celles-ci devraient en particulier prévoir que, lorsque la Commission donnera des instructions aux délégations, elle en donnera aussitôt copie au chef de délégation et à l'administration centrale du SEAE.
- (14) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes <sup>(7)</sup> (ci-après dénommé le «règlement financier») devrait être modifié afin d'inclure le SEAE à son article 1<sup>er</sup>, de sorte que le SEAE disposera d'une section spécifique dans le budget de l'Union. Conformément aux règles applicables, et comme c'est le cas pour les autres institutions, une subdivision du rapport annuel de la Cour des comptes sera également consacrée au SEAE et celui-ci répondra audit rapport. Le SEAE sera soumis aux procédures relatives à la décharge prévues à l'article 319 du TFUE et aux

<sup>(1)</sup> JO C 298 du 30.11.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense (JO L 245 du 17.7.2004, p. 17).

<sup>(3)</sup> Action commune 2001/555/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 5).

<sup>(4)</sup> Action commune 2001/554/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 1).

<sup>(5)</sup> Action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) (JO L 176 du 4.7.2008, p. 20).

<sup>(6)</sup> Règlement n° 31 (CEE), 11 (CEEA), fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 45 du 14.6.1962, p. 1387/62).

<sup>(7)</sup> JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

articles 145 à 147 du règlement financier. Le haut représentant fournira au Parlement européen tout le soutien nécessaire pour que celui-ci puisse exercer ses droits en tant qu'autorité de décharge. L'exécution budgétaire des dépenses opérationnelles incombera à la Commission, conformément à l'article 317 du TFUE. Les décisions ayant une incidence financière seront conformes en particulier aux responsabilités énoncées au titre IV du règlement financier, notamment ses articles 64 à 68 concernant la responsabilité des acteurs financiers et son article 75 concernant les opérations de dépenses.

- (15) La mise en place du SEAE devrait être guidée par le principe de l'efficacité au regard des coûts dans un but de neutralité budgétaire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires et un renforcement progressif des capacités. Il conviendrait d'éviter tout double emploi avec les tâches, fonctions et ressources d'autres structures. Toutes les possibilités de rationalisation devraient être exploitées.

De plus, un nombre limité de postes supplémentaires seront nécessaires pour des agents temporaires venus des États membres et devront être financés dans le cadre du cadre financier pluriannuel en vigueur.

- (16) Il convient de fixer des règles couvrant les activités du SEAE et de son personnel en ce qui concerne la sécurité, la protection des informations classifiées et la transparence.
- (17) Il est rappelé que le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne s'appliquera au SEAE, ainsi qu'à ses fonctionnaires et à ses autres agents, lesquels seront soumis soit au statut, soit au RAA.
- (18) L'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique continuent de disposer d'un cadre institutionnel unique. Il est donc essentiel de garantir la cohérence entre leurs relations extérieures respectives et de permettre aux délégations de l'Union d'assurer la représentation de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.
- (19) Il convient que le haut représentant, d'ici à la mi-2013, procède à un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE et formule, au besoin, des propositions en vue de modifier la présente décision. La version modifiée devrait être adoptée au plus tard au début de 2014,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

#### **Nature et champ d'application**

1. La présente décision fixe l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE).
2. Le SEAE, dont le siège se situe à Bruxelles, est un organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome; il

est distinct du secrétariat général du Conseil et de la Commission et possède la capacité juridique nécessaire pour accomplir les tâches qui lui incombent et réaliser ses objectifs.

3. Le SEAE est placé sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «haut représentant»).

4. Le SEAE est composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales.

#### *Article 2*

#### **Tâches**

1. Le SEAE assiste le haut représentant dans l'exécution de ses mandats tels qu'énoncés notamment aux articles 18 et 27 du TUE:

- dans l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, y compris la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à contribuer par ses propositions à l'élaboration de cette politique qu'il exécute en tant que mandataire du Conseil, et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union,
- en sa qualité de président du Conseil des affaires étrangères, sans préjudice des tâches habituelles du secrétariat général du Conseil,
- en sa qualité de vice-président de la Commission en vue de s'acquitter, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission.

2. Le SEAE assiste le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures.

#### *Article 3*

#### **Coopération**

1. Le SEAE travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres, ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et les assiste, afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques.

2. Le SEAE et les services de la Commission se consultent sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions respectives, sauf sur les questions relevant de la PSDC. Le SEAE participe aux travaux et procédures préparatoires relatifs aux actes que la Commission est chargée de préparer dans ce domaine.

Le présent paragraphe est mis en œuvre conformément au chapitre 1 du titre V du TUE, ainsi qu'à l'article 205 du TFUE.

3. Le SEAE peut conclure des arrangements, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil, de la Commission ou d'autres bureaux ou organes interinstitutionnels de l'Union.

4. Le SEAE fait également bénéficier, dans la mesure appropriée, de son soutien et de sa coopération les autres institutions et organes de l'Union, en particulier le Parlement européen. Le SEAE peut également bénéficier du soutien et de la coopération de ces institutions et organes, y compris, le cas échéant, des agences. L'auditeur interne du SEAE coopérera avec l'auditeur interne de la Commission afin de veiller à la cohérence de la politique en matière d'audit, notamment pour ce qui est de la responsabilité de la Commission concernant les dépenses opérationnelles. En outre, le SEAE coopère avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), conformément au règlement (CE) n° 1073/1999 <sup>(1)</sup>. Il adopte notamment sans tarder la décision relative aux conditions et modalités des enquêtes internes, requise par ce règlement. Comme le prévoit ledit règlement, les États membres, en conformité avec les dispositions nationales, et les institutions prêtent le concours nécessaire aux agents de l'OLAF pour l'accomplissement de leurs tâches.

#### Article 4

##### Administration centrale du SEAE

1. La gestion du SEAE est assurée par un secrétaire général exécutif exerçant ses fonctions sous l'autorité du haut représentant. Le secrétaire général exécutif prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du SEAE, y compris sa gestion administrative et budgétaire. Le secrétaire général exécutif veille à assurer une coordination efficace entre tous les services de l'administration centrale ainsi qu'avec les délégations de l'Union.

2. Le secrétaire général exécutif est assisté par deux secrétaires généraux adjoints.

3. L'administration centrale du SEAE est organisée en directions générales.

a) Elle comporte en particulier:

- un certain nombre de directions générales constituées de bureaux géographiques couvrant tous les pays et régions du monde, ainsi que de bureaux multilatéraux et thématiques. Ces départements coordonnent si nécessaire leur action avec le secrétariat général du Conseil et les services compétents de la Commission,
- une direction générale pour les questions administratives, les questions de gestion du personnel, les questions budgétaires, les questions de sécurité et celles relatives au système de communication et d'information, agissant dans le cadre du SEAE géré par le secrétaire général exécutif. Le haut représentant nomme, selon les règles

de recrutement habituelles, un directeur général pour le budget et l'administration, qui exerce ses fonctions sous l'autorité du haut représentant. Le directeur général est responsable, devant le haut représentant, de la gestion administrative et de la gestion budgétaire interne du SEAE. Il applique les mêmes lignes budgétaires et règles administratives que celles qui sont applicables dans la partie de la section III du budget de l'Union qui relève de la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel,

- la direction concernant la gestion des crises et planification, la capacité civile de planification et de conduite, l'État-major de l'Union européenne et le Centre de situation de l'Union européenne, placés sous l'autorité et la responsabilité directes du haut représentant, qui assistent ce dernier dans sa mission consistant à conduire la PESC de l'Union conformément aux dispositions du traité, tout en respectant, conformément à l'article 40 du TUE, les autres compétences de l'Union.

Les spécificités de ces structures, ainsi que les particularités de leurs fonctions, de leur recrutement et du statut de leur personnel sont respectées.

Une pleine coordination entre toutes les structures du SEAE est assurée.

b) L'administration centrale du SEAE comporte également:

- un département de planification stratégique,
- un département juridique placé sous l'autorité administrative du secrétaire général exécutif et travaillant en étroite collaboration avec le service juridique du Conseil et celui de la Commission,
- des départements chargés des relations interinstitutionnelles, de l'information et de la diplomatie publique, de l'audit et des contrôles internes, ainsi que de la protection des données à caractère personnel.

4. Le haut représentant nomme les présidents des instances préparatoires du Conseil présidées par un représentant du haut représentant, y compris le président du Comité politique et de sécurité, conformément aux modalités prévues à l'annexe II de la décision 2009/908/UE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2009 établissant les mesures d'application de la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil, et concernant la présidence des instances préparatoires du Conseil <sup>(2)</sup>.

5. Le haut représentant et le SEAE bénéficient, si besoin est, de l'assistance du secrétariat général du Conseil et des services compétents de la Commission. Des arrangements peuvent être conclus à cet effet, au niveau des services, par le SEAE, le secrétariat général du Conseil et les services compétents de la Commission.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 1).

<sup>(2)</sup> JO L 322 du 9.12.2009, p. 28.

*Article 5***Délégations de l'Union**

1. La décision d'ouvrir ou de fermer une délégation est adoptée par le haut représentant, en accord avec le Conseil et la Commission.

2. Chaque délégation de l'Union est placée sous l'autorité d'un chef de délégation.

Le chef de délégation exerce son autorité sur tous les membres du personnel qui composent la délégation, quel que soit leur statut, et sur toutes les activités de cette dernière. Il est responsable, devant le haut représentant, de la gestion globale des travaux de la délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union.

Le personnel des délégations comprend des membres du personnel du SEAE et, si cela est approprié pour la mise en œuvre du budget de l'Union et de politiques de l'Union autres que celles relevant du mandat du SEAE, des membres du personnel de la Commission.

3. Le chef de délégation reçoit ses instructions du haut représentant et du SEAE et est responsable de leur exécution.

Dans les domaines où elle exerce les attributions que lui confèrent les traités, la Commission peut également, conformément à l'article 221, paragraphe 2, du TFUE, donner aux délégations des instructions qui sont exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation.

4. Le chef de délégation met en œuvre des crédits opérationnels liés aux projets de l'Union dans le pays tiers concerné, en cas de subdélégation par la Commission, conformément au règlement financier.

5. Le fonctionnement de chaque délégation est périodiquement évalué par le secrétaire général exécutif du SEAE; l'évaluation inclut des audits financiers et administratifs. À cet effet, le secrétaire général exécutif du SEAE peut demander l'assistance des services compétents de la Commission. Outre les mesures internes prévues par le SEAE, l'OLAF exerce ses pouvoirs, notamment en appliquant des mesures antifraude conformément au règlement (CE) n° 1073/1999.

6. Le haut représentant conclut avec le pays hôte, l'organisation internationale ou le pays tiers concernés les arrangements qui s'imposent. En particulier, le haut représentant prend les mesures nécessaires pour que les États hôtes accordent aux

délégations de l'Union, aux membres de leur personnel et à leurs biens des privilèges et immunités équivalents à ceux visés dans la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961.

7. Les délégations de l'Union sont en mesure de répondre aux besoins d'autres institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, dans leurs contacts avec les organisations internationales ou les pays tiers auprès desquels les délégations sont accréditées.

8. Le chef de délégation a le pouvoir de représenter l'Union dans le pays où est accréditée la délégation, en particulier pour conclure des contrats et ester en justice.

9. Les délégations de l'Union travaillent en étroite collaboration et échangent des informations avec les services diplomatiques des États membres.

10. Les délégations de l'Union, agissant conformément à l'article 35, troisième alinéa, du TUE, soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources.

*Article 6***Personnel**

1. Le présent article, à l'exception du paragraphe 3, s'applique sans préjudice du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après dénommé «statut») et du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (RAA), y compris les modifications qui y sont apportées, conformément à l'article 336 du TFUE, pour les adapter aux besoins du SEAE.

2. Le SEAE est composé de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union européenne, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres nommés en tant qu'agents temporaires.

Le statut et le RAA s'appliquent au personnel du SEAE.

3. Le cas échéant, le SEAE peut, dans des cas particuliers, recourir à un nombre limité d'experts nationaux détachés (END) spécialisés.

Le haut représentant adopte les règles, équivalentes à celles énoncées dans la décision 2003/479/CE du Conseil du 16 juin 2003 relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil <sup>(1)</sup>, conformément auxquelles des END sont mis à la disposition du SEAE afin de le faire bénéficier de leur expertise spécialisée.

<sup>(1)</sup> JO L 160 du 28.6.2003, p. 72.

4. Le personnel du SEAE s'acquiesce de ses fonctions et règle sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 5, paragraphe 3, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure au SEAE, ni d'aucun organe ou personne autre que le haut représentant. Conformément à l'article 11, deuxième alinéa, du statut, le personnel du SEAE n'accepte aucune rémunération de quelque nature qu'elle soit d'aucune source extérieure au SEAE.

5. Les compétences conférées à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut ainsi qu'à l'autorité habilitée à conclure des contrats par le RAA sont confiées au haut représentant, qui peut les déléguer au sein du SEAE.

6. Le recrutement au sein du SEAE est fondé sur le mérite tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes. Le personnel du SEAE compte un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres. L'examen prévu à l'article 13, paragraphe 3, couvre également cette question, y compris, le cas échéant, des suggestions de mesures supplémentaires spécifiques pour corriger d'éventuels déséquilibres.

7. Les fonctionnaires de l'Union et les agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres ont les mêmes droits et obligations et bénéficient d'une égalité de traitement, en particulier en termes d'accès à tous les postes dans des conditions équivalentes. Aucune distinction n'est effectuée entre les agents temporaires provenant des services diplomatiques nationaux et les fonctionnaires de l'Union en matière d'attribution des tâches à accomplir dans tous les domaines d'activité du SEAE et dans toutes les politiques qu'il met en œuvre. Conformément aux dispositions du règlement financier, les États membres apportent leur soutien à l'Union pour faire respecter les obligations pécuniaires des agents temporaires du SEAE provenant des services diplomatiques des États membres, qui résultent d'une responsabilité visée à l'article 66 du règlement financier.

8. Le haut représentant établit les procédures de sélection pour le personnel du SEAE, qui s'effectuent sur la base d'une procédure transparente fondée sur le mérite dans le but d'assurer le concours d'un personnel présentant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre hommes et femmes et à disposer au sein du SEAE d'un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres de l'Union. Des représentants des États membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission participent à la procédure de recrutement visant à pourvoir des postes vacants au sein du SEAE.

9. Une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres visé au paragraphe 2,

premier alinéa, devrait représenter au moins un tiers des effectifs du SEAE de niveau AD. De même, les fonctionnaires permanents de l'Union devraient représenter au moins 60 % de l'ensemble du personnel du SEAE de niveau AD, y compris le personnel provenant des services diplomatiques des États membres qui sont devenus des fonctionnaires permanents de l'Union, conformément aux dispositions du statut. Chaque année, le haut représentant présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'occupation des postes au sein du SEAE.

10. Le haut représentant établit les règles relatives à la mobilité de telle sorte que le personnel du SEAE est soumis à un degré de mobilité élevé. Le personnel visé à l'article 4, paragraphe 3, point a), troisième tiret, fait l'objet de modalités particulières détaillées. En principe, l'ensemble du personnel du SEAE exerce périodiquement ses fonctions dans les délégations de l'Union. Le haut représentant établit des règles à cet effet.

11. Conformément aux dispositions applicables de sa législation nationale, chaque État membre offre à ses fonctionnaires engagés en qualité d'agents temporaires au sein du SEAE une garantie de réintégration immédiate au terme de leur période d'activité au SEAE. Conformément aux dispositions de l'article 50 *ter* du RAA, cette période d'activité ne dépasse pas huit ans, à moins qu'elle ne soit prolongée pour une durée de deux ans au maximum, dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt du service.

Les fonctionnaires de l'Union en poste au sein du SEAE ont le droit de se porter candidats à des postes dans leur institution d'origine dans les mêmes conditions que les candidats internes.

12. Des mesures sont prises pour offrir au personnel du SEAE une formation commune adéquate, en s'appuyant notamment sur les pratiques et les structures existantes au niveau des États membres et de l'Union. Le haut représentant prend les mesures appropriées à cette fin dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente décision.

#### Article 7

##### Dispositions transitoires concernant le personnel

1. Les services et fonctions concernés du secrétariat général du Conseil et de la Commission qui sont énumérés en annexe sont transférés au SEAE. Les fonctionnaires et les agents temporaires qui occupent un poste dans le cadre des services ou fonctions énumérés en annexe sont transférés au SEAE. Cela s'applique mutatis mutandis aux agents contractuels et agents locaux affectés à ces services et fonctions. Les END qui travaillent dans ces services ou exercent ces fonctions sont également transférés au SEAE avec l'accord des autorités de l'État membre d'origine.

Ces transferts prennent effet le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Lors de son transfert au SEAE, chaque fonctionnaire est affecté par le haut représentant à un poste dans le groupe de fonctions correspondant au grade dudit fonctionnaire, conformément au statut.

2. Les procédures de recrutement déjà en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente décision pour pourvoir des postes transférés au SEAE demeurent valables: elles sont suivies et menées à leur terme sous l'autorité du haut représentant, conformément aux avis de vacance et aux règles applicables du statut et du RAA.

#### Article 8

##### Budget

1. Les tâches de l'ordonnateur pour la section «SEAE» du budget général de l'Union européenne sont déléguées conformément à l'article 59 du règlement financier. Le haut représentant adopte les règles internes pour la gestion des lignes budgétaires administratives. Les dépenses opérationnelles continuent de relever de la section «Commission» du budget.

2. Le SEAE exerce ses pouvoirs conformément au règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne, dans les limites des crédits qui lui sont alloués.

3. Lors de l'établissement de l'état prévisionnel des dépenses administratives du SEAE, le haut représentant mènera des consultations, pour ce qui concerne leurs compétences respectives, avec le membre de la Commission chargé de la politique de développement et avec le membre de la Commission chargé de la politique de voisinage.

4. Conformément à l'article 314, paragraphe 1, du TFUE, le SEAE dresse des états prévisionnels de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission regroupe ces états prévisionnels dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes. La Commission peut modifier le projet de budget conformément à l'article 314, paragraphe 2, du TFUE.

5. Afin d'assurer la transparence budgétaire dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, lorsque la Commission transmet à l'autorité budgétaire le projet de budget général de l'Union européenne, elle lui transmet également un document de travail qui présente de manière complète toutes les dépenses liées à l'action extérieure de l'Union.

6. Le SEAE est soumis aux procédures relatives à la décharge prévues à l'article 319 du TFUE et aux articles 145 à 147 du règlement financier. Dans ce contexte, le SEAE coopérera pleinement avec les institutions dont relève la procédure de

décharge et fournira, le cas échéant, les informations supplémentaires requises, y compris en assistant aux réunions des organes concernés.

#### Article 9

##### Instruments de l'action extérieure et programmation

1. La gestion des programmes de coopération extérieure de l'Union relève de la responsabilité de la Commission, sans préjudice des rôles respectifs de la Commission et du SEAE dans la programmation, tel qu'indiqué aux paragraphes suivants.

2. Le haut représentant assure la coordination politique d'ensemble de l'action extérieure de l'Union, en veillant à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, notamment par le biais des instruments d'aide extérieure suivants:

- l'instrument de la coopération au développement <sup>(1)</sup>,
- le Fonds européen de développement <sup>(2)</sup>,
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme <sup>(3)</sup>,
- l'instrument européen de voisinage et de partenariat <sup>(4)</sup>,
- l'instrument de coopération avec les pays industrialisés <sup>(5)</sup>,
- l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire <sup>(6)</sup>,
- l'instrument de stabilité, s'agissant de l'assistance prévue à l'article 4 du règlement (CE) n° 1717/2006 <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

<sup>(2)</sup> Règlement n° 5 du Conseil portant fixation des modalités relatives aux appels et aux transferts des contributions financières, au régime budgétaire et à la gestion des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (JO 33 du 31.12.1958, p. 681/58).

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (JO L 386 du 29.12.2006, p. 1).

<sup>(4)</sup> Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1).

<sup>(5)</sup> Règlement (CE) n° 382/2001 du Conseil du 26 février 2001 concernant la mise en œuvre de projets visant à promouvoir la coopération et les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Extrême-Orient et d'Australasie (JO L 57 du 27.2.2001, p. 10).

<sup>(6)</sup> Règlement (Euratom) n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 81 du 22.3.2007, p. 1).

<sup>(7)</sup> Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006, p. 1).

3. En particulier, le SEAE contribue au cycle de programmation et de gestion des instruments visés au paragraphe 2, sur la base des objectifs politiques qui sont fixés dans lesdits instruments. Il est chargé de préparer les décisions de la Commission ci-après relatives aux mesures stratégiques pluriannuelles dans le cadre du cycle de programmation:

- i) affectations par pays destinées à déterminer l'enveloppe financière globale pour chaque région, sous réserve de la répartition indicative du cadre financier pluriannuel. Au sein de chaque région, une certaine part du financement sera réservée aux programmes régionaux;
- ii) documents de stratégie par pays et par région;
- iii) programmes indicatifs nationaux et régionaux.

Conformément à l'article 3, tout au long du cycle de programmation, de planification et de mise en œuvre des instruments visés au paragraphe 2, le haut représentant et le SEAE travaillent avec les membres et les services concernés de la Commission, sans préjudice de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3. Toutes les propositions de décisions seront élaborées suivant les procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission et seront soumises à celle-ci pour adoption.

4. En ce qui concerne le Fonds européen de développement et l'instrument de la coopération au développement, toutes les propositions, y compris celles qui visent à modifier les règlements de base et les documents de programmation visés au paragraphe 3, sont élaborées conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité du membre de la Commission chargé de la politique de développement, puis sont soumises conjointement avec le haut représentant pour adoption par la Commission.

Des programmes thématiques, à l'exception de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et de la partie de l'instrument de stabilité visée au paragraphe 2, septième tiret, sont élaborés par le service compétent de la Commission, dans le respect des orientations du membre de la Commission chargé de la politique de développement, et présentés au collège des commissaires en accord avec le haut représentant et les autres membres de la Commission concernés.

5. En ce qui concerne l'instrument européen de voisinage et de partenariat, toutes les propositions, y compris celles qui visent à modifier les règlements de base et les documents de programmation visés au paragraphe 3, sont élaborées conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité du membre de la Commission

chargé de la politique de voisinage, puis sont soumises conjointement avec le haut représentant pour adoption par la Commission.

6. Les actions menées dans le cadre du budget PESC, de l'instrument de stabilité à l'exception de la partie visée au paragraphe 2, septième tiret, de l'instrument de coopération avec les pays industrialisés, des actions en matière de communication et de diplomatie publique, ainsi que les missions d'observation des élections, relèvent de la responsabilité du haut représentant/du SEAE. La Commission est responsable de leur mise en œuvre financière sous l'autorité du haut représentant en sa qualité de vice-président de la Commission. Le service de la Commission chargé de cette mise en œuvre est implanté au même endroit que le SEAE.

#### Article 10

#### Sécurité

1. Le haut représentant, après avoir consulté le comité visé dans la partie II, section I, point 3, de l'annexe de la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil <sup>(1)</sup>, fixe les règles de sécurité pour le SEAE et prend toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que ce dernier gère efficacement les risques menaçant son personnel, ses biens matériels et les informations qu'il détient, et à ce qu'il s'acquitte des responsabilités qui lui incombent et de son obligation de vigilance à cet égard. Ces règles s'appliquent à tous les membres du personnel du SEAE et du personnel des délégations de l'Union, indépendamment de leur origine ou statut administratif.

2. Dans l'attente de la décision visée au paragraphe 1:

— en ce qui concerne la protection des informations classifiées, le SEAE applique les mesures de sécurité énoncées à l'annexe de la décision 2001/264/CE,

— en ce qui concerne les autres aspects de la sécurité, le SEAE applique les dispositions de la Commission en matière de sécurité énoncées à l'annexe pertinente du règlement intérieur de la Commission <sup>(2)</sup>.

3. Le SEAE dispose d'un service responsable des questions de sécurité, qui est assisté par les services compétents des États membres.

4. Le haut représentant prend toute mesure nécessaire pour appliquer les règles de sécurité au sein du SEAE, notamment en ce qui concerne la protection des informations classifiées et les dispositions à prendre en cas de non-respect des règles de sécurité par le personnel du SEAE. À cette fin, le SEAE prend conseil auprès du Bureau de sécurité du secrétariat général du Conseil, des services compétents de la Commission et des services compétents des États membres.

<sup>(1)</sup> JO L 101 du 11.4.2001, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 308 du 8.12.2000, p. 26.

*Article 11***Accès aux documents, archives et protection des données**

1. Le SEAE applique les règles énoncées dans le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>(1)</sup>. Le haut représentant fixe les modalités d'exécution applicables au SEAE.

2. Le secrétaire général exécutif du SEAE organise les archives de ce dernier. Les archives correspondantes des services qui sont transférés du secrétariat général du Conseil et de la Commission sont transférées au SEAE.

3. Le SEAE protège les personnes quant au traitement de leurs données à caractère personnel conformément aux règles énoncées dans le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données <sup>(2)</sup>. Le haut représentant fixe les modalités d'exécution applicables au SEAE.

*Article 12***Biens immobiliers**

1. Le secrétariat général du Conseil et les services compétents de la Commission prennent toutes les mesures nécessaires pour que les transferts visés à l'article 7 puissent être accompagnés du transfert des bâtiments du Conseil et de la Commission nécessaires au fonctionnement du SEAE.

2. Les conditions dans lesquelles des biens immobiliers sont mis à la disposition de l'administration centrale du SEAE et des délégations de l'Union sont arrêtées d'un commun accord par le haut représentant et le secrétariat général du Conseil et la Commission, selon le cas.

*Article 13***Dispositions finales et générales**

1. Le haut représentant, le Conseil, la Commission et les États membres sont responsables de la mise en œuvre de la présente décision et prennent toutes les mesures nécessaires à cet effet.

2. Le haut représentant présente au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard à la fin de 2011, un rapport sur le fonctionnement du SEAE. Ce rapport porte notamment sur la mise en œuvre de l'article 5, paragraphes 3 et 10, et de l'article 9.

3. D'ici à la mi-2013, le haut représentant procède à un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE, qui couvre entre autres la mise en œuvre de l'article 6, paragraphes 6, 8 et 11. L'examen est accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées pour la révision de la présente décision. Dans ce cas, le Conseil, conformément à l'article 27, paragraphe 3, du TUE procède à la révision de la présente décision à la lumière de cet examen au plus tard au début de 2014.

4. La présente décision entre en vigueur à la date de son adoption. Ses dispositions sur la gestion financière et le recrutement prennent effet une fois adoptés le budget rectificatif et les nécessaires modifications du statut, du RAA et du règlement financier. Afin d'assurer le bon déroulement de la transition, les arrangements nécessaires sont conclus par le haut représentant, le secrétariat général du Conseil et la Commission, lesquels engagent des consultations avec les États membres.

5. Au cours du mois suivant l'entrée en vigueur de la présente décision, le haut représentant soumet à la Commission un état prévisionnel des recettes et des dépenses du SEAE, y compris un tableau des effectifs, afin de permettre à la Commission de présenter un projet de budget rectificatif.

6. La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 26 juillet 2010.

Par le Conseil  
Le président  
S. VANACKERE

<sup>(1)</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

<sup>(2)</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

## ANNEXE

**SERVICES ET FONCTIONS DESTINÉS À ÊTRE TRANSFÉRÉS AU SEAE <sup>(1)</sup>**

On trouvera ci-après la liste de toutes les entités administratives qui doivent être transférées en bloc au SEAE. Cette liste ne préjuge ni les besoins additionnels et les affectations de ressources, qui devront être déterminés lors des négociations relatives au budget global d'établissement du SEAE, ni les décisions concernant la mise à disposition d'un personnel approprié, chargé de fonctions d'assistance, ni les arrangements corollaires, au niveau des services, éventuellement nécessaires entre les services du secrétariat général du Conseil, de la Commission et du SEAE.

**1. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL**

L'ensemble du personnel des services et des fonctions énumérés ci-après sont transférés en bloc au SEAE, à l'exception d'un nombre très limité de membres du personnel chargés d'accomplir les tâches habituelles du secrétariat général du Conseil, conformément à l'article 2, paragraphe 1, deuxième tiret, et à l'exception de certaines fonctions spécifiques qui sont indiquées ci-après.

**Unité politique****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)
  - Services sous l'autorité directe du DGEMUE
  - Direction «Concepts et capacités»
  - Direction «Renseignement»
  - Direction «Opérations»
  - Direction «Logistique»
  - Direction «Systèmes d'information et de communication»
- Centre de situation conjoint de l'UE (SITCEN)

Exception:

- Personnel du SITCEN assistant l'autorité d'homologation de sécurité

**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

<sup>(1)</sup> Les ressources humaines qui doivent être transférées sont toutes financées au titre des dépenses de la rubrique 5 (Administration) du cadre financier pluriannuel.

**Fonctionnaires du secrétariat général du Conseil détachés auprès des représentants spéciaux de l'Union européenne et des missions PSDC****2. COMMISSION (Y COMPRIS DÉLÉGATIONS)**

L'ensemble du personnel des services et des fonctions énumérés ci-après sont transférés en bloc au SEAE, à l'exception d'un nombre très limité de membres du personnel comme indiqué ci-après.

**Direction générale des relations extérieures**

- 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 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)

Exceptions:

- Personnel chargé de la gestion des instruments financiers
- Personnel chargé du paiement des traitements du personnel des délégations ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées

**Service extérieur**

- Tous les chefs et chefs adjoints de délégation, ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché
- L'ensemble des secteurs ou cellules «Politique» et leur personnel
- L'ensemble des secteurs «Information et diplomatie publique» ainsi que leur personnel
- L'ensemble des secteurs «Administration»

Exception:

- Personnel chargé de la mise en œuvre des instruments financiers

**DG Développement**

- 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
-

**Annexe 5**

## I

(Actes législatifs)

## RÈGLEMENTS

## 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**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 336,

vu la proposition de la Commission européenne, soumise après avis du comité du statut,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis de la Cour de justice <sup>(1)</sup>,

vu l'avis de la Cour des comptes <sup>(2)</sup>,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire <sup>(3)</sup>,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 27 du traité sur l'Union européenne, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «haut représentant») est assisté par un service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services

compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de membres du personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Il doit être une composante de l'administration européenne ouverte, efficace et indépendante visée à l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(2) En raison de ses tâches spécifiques, le SEAE devrait être autonome dans le cadre du statut. Par conséquent, aux fins du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents <sup>(4)</sup> (ci-après dénommés respectivement «statut» et «régime applicable aux autres agents»), le SEAE devrait être considéré comme une institution de l'Union.

(3) Il convient que le haut représentant agisse en qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination et d'autorité habilitée à conclure des contrats pour le personnel du SEAE, avec la possibilité de déléguer des pouvoirs à ce titre au SEAE. Comme les chefs de délégation devront accomplir des tâches pour la Commission dans l'exercice normal de leurs fonctions, il convient de prévoir des dispositions relatives à la participation de la Commission à certaines décisions concernant ces membres du personnel.

(4) Les fonctionnaires de l'Union et les agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres devraient avoir les mêmes droits et obligations et bénéficier d'une égalité de traitement, en particulier en termes d'accès à tous les postes dans des conditions équivalentes. Aucune distinction ne devrait être effectuée entre les agents temporaires provenant des services diplomatiques nationaux et les fonctionnaires de l'Union en matière d'attribution des tâches à accomplir dans tous les domaines d'activités du SEAE et dans toutes les politiques qu'il met en œuvre.

<sup>(1)</sup> Avis du 7 juillet 2010 (non encore paru au Journal officiel).

<sup>(2)</sup> Avis n° 5/2010 du 28 septembre 2010 (JO C 291 du 27.10.2010, p. 1).

<sup>(3)</sup> Position du Parlement européen du 20 octobre 2010 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 17 novembre 2010.

<sup>(4)</sup> Statut des fonctionnaires des Communautés européennes et régime applicable aux autres agents de ces Communautés, fixés par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1).

- (5) Il est utile de préciser que le personnel du SEAE qui accomplit des tâches pour la Commission dans l'exercice normal de ses fonctions devrait, conformément à l'article 221, paragraphe 2, du TFUE, suivre les instructions données par la Commission. De même, les fonctionnaires de la Commission travaillant dans les délégations de l'Union devraient suivre les instructions du chef de délégation.
- (6) Pour ne laisser subsister aucun doute, il conviendrait de confirmer que les fonctionnaires et les agents temporaires qui occupent un poste au sein d'une entité organisationnelle qui est transférée du secrétariat général du Conseil ou de la Commission vers le SEAE conformément à la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure<sup>(1)</sup> sont réputés transférés avec leur poste. Cela devrait s'appliquer par analogie aux agents contractuels et aux agents locaux affectés à ladite entité organisationnelle. Le personnel concerné par un tel transfert est informé au préalable.
- (7) Les fonctionnaires d'autres institutions que le SEAE qui ont pris leurs fonctions au SEAE devraient pouvoir postuler à des emplois vacants au sein de leur institution d'origine sur un pied d'égalité avec les candidats internes de cette institution.
- (8) Jusqu'au 30 juin 2013, afin de tenir compte des situations particulières de manière flexible (besoin de transferts futurs de tâches d'appui technique du secrétariat général du Conseil ou de la Commission vers le SEAE par exemple), un transfert de fonctionnaires, avec leur poste, dans l'intérêt du service, sans publication préalable d'un poste vacant, du Conseil ou de la Commission vers le SEAE devrait également être possible dans des cas exceptionnels dûment justifiés.
- (9) Jusqu'au 30 juin 2014, en ce qui concerne les fonctionnaires du secrétariat général du Conseil ou de la Commission qui ont été transférés au SEAE lors de la phase de lancement, il devrait être possible de transférer ces fonctionnaires du SEAE sans leur poste, dans l'intérêt du service, du SEAE au Conseil ou à la Commission.
- (10) Pour l'application de l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui identifie trois sources pour le personnel du SEAE, il conviendrait de prévoir que, jusqu'au 30 juin 2013, le SEAE recrute exclusivement des fonctionnaires provenant du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel des services diplomatiques des États membres. Durant cette période, il est nécessaire de veiller à ce que le personnel des services diplomatiques nationaux et les candidats du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que les candidats internes, puissent postuler à des emplois au SEAE sur un pied d'égalité. Au cours de la même période, il devrait toutefois être possible, dans des cas exceptionnels et après avoir épuisé les possibilités de recrutement à partir de ces trois sources exclusives, de recruter en dehors de celles-ci du personnel d'appui technique de niveau administrateur (AD), nécessaire au bon fonctionnement du SEAE, tels que des spécialistes dans les domaines de la gestion de crise, de la sécurité et des technologies de l'information. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 2013, l'accès aux postes du SEAE devrait également être ouvert aux fonctionnaires d'autres institutions.
- (11) En outre, en vue d'atteindre l'objectif selon lequel le personnel provenant des services diplomatiques nationaux devrait représenter au moins un tiers de l'ensemble du personnel du SEAE de niveau administrateur (AD), il est nécessaire de prévoir une dérogation temporaire, jusqu'au 30 juin 2013, à l'article 98, paragraphe 1, du statut, pour permettre au haut représentant de donner la priorité, pour certains postes relevant du groupe de fonctions AD au sein du SEAE, à des candidats de ces services diplomatiques nationaux, à niveau de qualification équivalent.
- (12) Pour garantir un juste équilibre entre les différentes composantes du personnel du SEAE et conformément à la décision 2010/427/UE, le personnel provenant des services diplomatiques des États membres employé en qualité d'agents temporaires devrait, une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, représenter au moins un tiers de l'ensemble des effectifs du SEAE de niveau AD et les fonctionnaires de l'Union au moins 60 % de l'ensemble des effectifs du SEAE de niveau AD. Ce chiffre devrait inclure les membres du personnel provenant des services diplomatiques des États membres qui sont devenus des fonctionnaires permanents de l'Union conformément aux dispositions du statut.
- (13) Les candidats sélectionnés qui sont détachés par les services diplomatiques nationaux des États membres devraient être employés en qualité d'agents temporaires et par conséquent être placés sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires. Ils devraient être recrutés sur la base d'une procédure objective et transparente et les modalités d'exécution à adopter par le SEAE devraient garantir aux agents temporaires et aux fonctionnaires des perspectives de carrière équivalentes au sein du SEAE.
- (14) Conformément à l'article 27 du statut, à l'article 12, paragraphe 1, premier alinéa, et à l'article 82 du régime applicable aux autres agents, le recrutement ou l'engagement devrait viser à assurer au SEAE les services de fonctionnaires et d'agents temporaires possédant les plus hautes qualités de compétence, d'efficacité et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union. Cette exigence s'applique au SEAE dans son ensemble ainsi qu'aux diverses composantes de son personnel, en ce compris les agents temporaires visés à l'article 2, point e), du régime applicable aux autres agents. En outre, le personnel du SEAE devrait compter un nombre approprié et significatif de ressortissants de tous les États membres.

<sup>(1)</sup> JO L 201 du 3.8.2010, p. 30.

- (15) Le haut représentant prendra les mesures appropriées, comme indiqué à l'article 1 quinquies, paragraphes 2 et 3, du statut, pour promouvoir l'égalité des chances pour le sexe sous-représenté dans certains groupes de fonctions, en particulier dans le groupe de fonctions AD.
- (16) Afin d'éviter les restrictions inutiles à l'emploi de personnel des services diplomatiques nationaux au SEAE, il convient d'adopter des règles spécifiques sur la durée des contrats, ainsi qu'une garantie de réintégration au terme de leur période de service, conformément aux dispositions pertinentes. Pour cette catégorie particulière d'agents temporaires, les règles concernant le détachement et l'âge de la retraite maximal devraient être alignées sur celles applicables aux fonctionnaires.
- (17) Ces règles spécifiques devraient également pouvoir s'appliquer, avec l'accord du haut représentant et du service diplomatique national concerné, aux agents temporaires des services diplomatiques nationaux des États membres qui ont été engagés par les services compétents du secrétariat général du Conseil ou de la Commission, ou dont le contrat a été modifié, avant la création du SEAE, mais après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.
- (18) Dans des cas précis, le SEAE pourrait avoir recours à un nombre limité d'experts nationaux détachés (END) spécialisés, qui seraient détachés pour effectuer des tâches spécifiques, en particulier des tâches relatives à la gestion de crise ou des fonctions militaires, et qui seraient placés sous l'autorité du haut représentant. Leur détachement ne devrait pas être comptabilisé dans la proportion d'un tiers de l'ensemble du personnel de niveau AD du SEAE que devraient représenter les agents provenant des États membres lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité.
- (19) Afin d'alléger la charge administrative du SEAE, le conseil de discipline établi à la Commission devrait également faire fonction de conseil de discipline pour le SEAE, jusqu'à ce que le haut représentant décide d'établir un conseil de discipline pour le SEAE. Le haut représentant devrait prendre sa décision le 31 décembre 2011 au plus tard.
- (20) Jusqu'à ce qu'un comité du personnel soit établi au sein du SEAE conformément à l'article 9, paragraphe 1, point a), premier tiret, du statut, ce qui devrait être réalisé d'ici le 31 décembre 2011 au plus tard, il convient de prévoir que le comité du personnel de la Commission représente également le personnel du SEAE, celui-ci recevant alors le droit de voter et d'être élu dans le cadre des élections audit comité du personnel.
- (21) Comme les dispositions spécifiques définies à l'annexe X du statut des fonctionnaires affectés dans un pays tiers ne s'appliquent pas pendant le congé parental ou familial, il se révèle difficile en pratique pour les fonctionnaires travaillant dans les délégations de prendre ce type de congé. Cela est contraire à l'objectif général d'une meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle et constitue notamment un obstacle pour les femmes qui pourraient se montrer désireuses d'occuper un poste dans une délégation de l'Union. Il convient donc de veiller à ce que les dispositions de cette annexe continuent de s'appliquer, dans une mesure limitée, pendant le congé parental et familial.
- (22) À la lumière de l'expérience acquise depuis 2004, le maintien de la limitation existante concernant l'application de l'annexe X du statut aux agents contractuels ne semble pas justifié. Cela signifie notamment que les agents contractuels devraient participer pleinement à la procédure de mobilité visée aux articles 2 et 3 de cette annexe. À cette fin, il est nécessaire de prévoir que les agents contractuels engagés dans les délégations, auxquels s'applique l'article 3 bis du régime applicable aux autres agents, peuvent être temporairement affectés au siège de l'institution.
- (23) En ce qui concerne la sécurité sociale pour les agents locaux, l'article 121 du régime applicable aux autres agents se rapporte aux cotisations de sécurité sociale relevant de la réglementation existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions. Comme les systèmes de sécurité sociale sont inexistantes ou insuffisants dans certains pays, une base statutaire devrait être créée pour l'établissement d'un régime de sécurité sociale autonome ou complémentaire.
- (24) Pour faciliter la tâche des membres du personnel qui se déplacent hors de l'Union européenne dans l'exercice de leurs fonctions, la délivrance de laissez-passer devrait pouvoir être assurée lorsque l'intérêt du service l'exige, et cette possibilité devrait être ouverte aux conseillers spéciaux.
- (25) Les termes utilisés dans le statut et dans le régime applicable aux autres agents devraient être adaptés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (26) Le présent règlement devrait entrer en vigueur dans les meilleurs délais, étant donné que les modifications du statut et du régime applicable aux autres agents constituent une condition nécessaire au bon fonctionnement du SEAE,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

*Article premier*

Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes est modifié comme suit:

1. Le titre est remplacé par «Statut des fonctionnaires de l'Union européenne».

2. Sauf à l'article 66 bis, paragraphe 1, les termes «Communautés européennes» sont remplacés par «Union européenne».

Exception faite des références à la Communauté économique du charbon et de l'acier, à la Communauté économique européenne ou à la Communauté européenne de l'énergie atomique aux articles 68 et 83, les termes «Communauté» et «Communautés» sont remplacés par «Union» et toutes les modifications grammaticales nécessaires sont effectuées.

Les termes «des trois Communautés européennes» sont remplacés par «de l'Union européenne».

3. À l'article 64, deuxième alinéa, et à l'article 65, paragraphe 3, les termes «au paragraphe 2, deuxième alinéa, première éventualité, des articles 148 du traité instituant la Communauté économique européenne et 118 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique» sont remplacés par «à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du traité sur l'Union européenne». À l'article 13, premier alinéa, deuxième phrase, de l'annexe X, les termes «au paragraphe 2 deuxième alinéa première éventualité de l'article 148 du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 118 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique» sont remplacés par «à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du traité sur l'Union européenne».

À l'article 83 bis, paragraphe 5, à l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe XII et à l'article 22, paragraphe 3, de l'annexe XIII, les termes «à l'article 205, paragraphe 2, premier tiret, du traité CE» sont remplacés par «à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du traité sur l'Union européenne». À l'article 13, paragraphe 3, de l'annexe VII, les termes «à l'article 205, paragraphe 2, second alinéa, premier tiret, du traité CE» sont remplacés par «à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du traité sur l'Union européenne».

À l'article 45, paragraphe 2, les termes «à l'article 314 du traité CE» sont remplacés par «à l'article 55 du traité sur l'Union européenne».

4. [Disposition non applicable en français].

À l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII, les termes «à l'annexe IV au traité instituant la Communauté économique européenne» sont remplacés par «à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

À l'article 40 de l'annexe VIII, les termes «Commission des Communautés européennes» sont remplacés par «Commission européenne».

5. À l'article 6, paragraphe 4, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

À l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe VIII et à l'article 15, paragraphe 2, de l'annexe XI, les termes «l'article 283 du traité CE» sont remplacés par «l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

À l'article 10 de l'annexe XI, les termes «au Conseil, qui statue selon la procédure prévue à l'article 283 du traité CE» sont remplacés par «au Parlement européen et au Conseil, qui statuent selon la procédure prévue à l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

6. L'article 1 ter est modifié comme suit:

a) le point suivant est inséré:

«a) le service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé "SEAE");»;

b) les points a) à d) deviennent les points b) à e).

7. À l'article 23, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les laissez-passer prévus au protocole sur les privilèges et immunités sont délivrés aux chefs d'unité, aux fonctionnaires des grades AD12 à AD16, aux fonctionnaires dont le lieu d'affectation est situé en dehors du territoire de l'Union européenne et aux autres fonctionnaires lorsque l'intérêt du service l'exige».

8. À l'article 77, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Toutefois, pour les fonctionnaires ayant assisté une personne remplissant un mandat prévu par le traité sur l'Union européenne ou le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le président élu d'une institution ou d'un organe de l'Union ou d'un groupe politique du Parlement européen, les droits à pension correspondant aux annuités acquises dans l'exercice d'une des fonctions visées ci-dessus sont calculés sur le dernier traitement de base perçu dans l'exercice de ladite fonction, si ce traitement de base est supérieur à celui qui est pris en considération selon les dispositions prévues au deuxième alinéa du présent article».

9. Le titre VIII bis devient titre VIII ter. Le titre suivant est ajouté après le titre VIII:

«TITRE VIII BIS

#### **DISPOSITIONS PARTICULIÈRES APPLICABLES AU SEAE**

##### *Article 95*

1. Les pouvoirs conférés par le présent statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination sont exercés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé "haut représentant") à l'égard du personnel du SEAE. Le haut représentant peut déterminer les autorités qui exerceront ces pouvoirs au sein du SEAE. L'article 2, paragraphe 2, s'applique.

2. S'agissant des chefs de délégation, les pouvoirs concernant les nominations sont exercés en mettant en œuvre une procédure de sélection rigoureuse, fondée sur le mérite et prenant en compte tant l'équilibre entre les hommes et les femmes que l'équilibre géographique, sur la base d'une liste de candidats approuvée par la Commission dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités. Cette règle s'applique par analogie aux mutations effectuées dans l'intérêt du service, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période temporaire déterminée, à un poste de chef de délégation.

3. En ce qui concerne les chefs de délégation, dans les cas où ils doivent, dans le cadre de leurs fonctions, effectuer des tâches pour la Commission, l'autorité investie du pouvoir de nomination engage des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires telles que visées aux articles 22 et 86 et à l'annexe IX à la demande de la Commission.

Aux fins de l'application de l'article 43, la Commission est consultée.

##### *Article 96*

Nonobstant l'article 11, un fonctionnaire de la Commission travaillant dans une délégation de l'Union suit les instructions du chef de délégation, conformément au rôle de ce dernier tel qu'il est prévu par l'article 5 de la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure. (\*)

Un fonctionnaire du SEAE qui doit accomplir des tâches pour la Commission dans l'exercice de ses fonctions suit les instructions de la Commission pour l'exécution de ces tâches, conformément à l'article 221, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les mesures d'exécution détaillées du présent article sont convenues entre la Commission et le SEAE.

(\*) JO L 201 du 3.8.2010, p. 30.

##### *Article 97*

Jusqu'au 30 juin 2014, en ce qui concerne les fonctionnaires qui ont été transférés au SEAE en vertu de la décision 2010/427/UE, par dérogation aux articles 4 et 29 du présent statut et dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de ce statut, les autorités investies du pouvoir de nomination des institutions concernées peuvent, dans des cas exceptionnels, agissant d'un commun accord et uniquement dans l'intérêt du service, et après avoir entendu le fonctionnaire concerné, transférer ce fonctionnaire du SEAE à un poste vacant du même grade au secrétariat général du Conseil ou à la Commission sans informer le personnel du poste vacant.

##### *Article 98*

1. Aux fins de l'article 29, paragraphe 1, point a), lors du pourvoi d'une vacance au SEAE, l'autorité investie du pouvoir de nomination examine les candidatures des fonctionnaires du secrétariat général du Conseil, de la Commission et du SEAE, des agents temporaires auxquels s'applique l'article 2, point e), du régime applicable aux autres agents, et des membres du personnel des services diplomatiques nationaux des États membres sans accorder la priorité à l'une ou l'autre de ces catégories. Jusqu'au 30 juin 2013, par dérogation à l'article 29, pour les recrutements extérieurs à l'institution, le SEAE recrute exclusivement des fonctionnaires issus du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques des États membres.

Toutefois, dans des cas exceptionnels et après avoir épuisé les possibilités de recrutement conformément à ces dispositions, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut décider de recruter, en dehors des sources énumérées au premier alinéa, première phrase, du personnel d'appui technique de niveau AD, nécessaire au bon fonctionnement du SEAE, tels que des spécialistes dans les domaines de la gestion de crise, de la sécurité et des technologies de l'information.

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013, l'autorité investie du pouvoir de nomination examine également les candidatures des fonctionnaires d'autres institutions que celles visées au premier alinéa, sans accorder la priorité à l'une ou l'autre de ces catégories.

2. Aux fins de l'article 29, paragraphe 1, point a), et sans préjudice de l'article 97, lors du pourvoi d'une vacance, l'autorité investie du pouvoir de nomination au sein d'institutions autres que le SEAE examine les candidatures internes et celles des fonctionnaires du SEAE qui étaient fonctionnaires de l'institution concernée avant de devenir fonctionnaires du SEAE sans accorder la priorité à l'une ou l'autre de ces catégories.

##### *Article 99*

1. Jusqu'à ce que le haut représentant décide d'établir un conseil de discipline pour le SEAE, le conseil de discipline de la Commission fait également fonction de conseil de discipline pour le SEAE. Le haut représentant prend sa décision au plus tard le 31 décembre 2011.

Dans l'attente de l'établissement du conseil de discipline pour le SEAE, les deux membres supplémentaires visés à l'article 5, paragraphe 2, de l'annexe IX sont nommés parmi les fonctionnaires du SEAE. L'autorité investie du pouvoir de nomination et le comité du personnel visés à l'article 5, paragraphe 5, et à l'article 6, paragraphe 4, de l'annexe IX sont ceux du SEAE.

2. Jusqu'à ce qu'un comité du personnel soit établi au sein du SEAE conformément à l'article 9, paragraphe 1, point a), premier tiret, à savoir d'ici le 31 décembre 2011 au plus tard, par dérogation à la disposition contenue dans ce tiret, le comité du personnel de la Commission représente également les fonctionnaires et autres agents du SEAE.».

10. Au chapitre 3 de l'annexe X, l'article suivant est ajouté:

*«Article 9 bis*

Pendant le congé parental ou familial tel que visé aux articles 42 bis et 42 ter du statut, les articles 5, 23 et 24 de la présente annexe continuent de s'appliquer pendant une période cumulative maximale de six mois à l'intérieur de chaque période d'affectation de deux ans dans un pays tiers, et l'article 15 de la présente annexe continue de s'appliquer pendant une période cumulative maximale de neuf mois à l'intérieur de chaque période d'affectation de deux ans dans un pays tiers.».

*Article 2*

Le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes est modifié comme suit:

1. Le titre est remplacé par «Régime applicable aux autres agents de l'Union européenne».
2. Sauf à l'article 28 bis, paragraphe 8, les termes «Communautés européennes» sont remplacés par «Union européenne» et les termes «Communauté» et «Communautés» sont remplacés par «Union», et toutes les modifications grammaticales nécessaires sont effectuées.
3. [Disposition non applicable en français].
4. À l'article 39, paragraphe 1, les termes «l'article 283 du traité CE» sont remplacés par «l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

5. L'article 2 est modifié comme suit:

- a) au point c), le passage «les traités instituant les Communautés ou le traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés européennes unique, ou le président élu de l'une des institutions ou des organes des Communautés» est remplacé par «le traité sur l'Union européenne ou le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou le président élu de l'une des institutions ou des organes de l'Union»;
- b) le point suivant est ajouté:
  - «e) le personnel détaché des services diplomatiques nationaux des États membres engagé pour occuper temporairement un poste permanent au SEAE.».

6. Au premier paragraphe de l'article 3 bis, l'alinéa suivant est ajouté:

«Le personnel engagé pour l'accomplissement de fonctions à plein temps ou à temps partiel dans les délégations de l'Union peut être temporairement affecté au siège de l'institution dans le cadre de la procédure de mobilité visée aux articles 2 et 3 de l'annexe X du statut.».

7. À l'article 3 ter, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«À l'exception des cas visés au deuxième alinéa de l'article 3 bis, paragraphe 1, le recours au personnel contractuel pour des tâches auxiliaires est exclu dans les cas où l'article 3 bis s'applique.».

8. L'article 10 est modifié comme suit:

- a) les quatre paragraphes existants sont numérotés;
- b) la dernière phrase du paragraphe 4 est supprimée;
- c) le paragraphe suivant est ajouté:
  - «5. Les articles 95, 96 et 99 du statut s'appliquent par analogie au personnel temporaire. Le titre VIII ter du statut s'applique par analogie aux agents temporaires affectés dans un pays tiers.».

9. À l'article 47, le point a) est remplacé par le texte suivant:

- «a) à la fin du mois au cours duquel l'agent atteint l'âge de 65 ans ou, le cas échéant, à la date fixée conformément à l'article 50 quater, paragraphe 2; ou».

10. Le chapitre suivant est ajouté au titre II:

«CHAPITRE 10

**Dispositions spéciales pour les agents temporaires visés à l'article 2, point e)**

*Article 50 ter*

1. Les membres du personnel des services diplomatiques nationaux des États membres qui ont été sélectionnés dans le cadre de la procédure prévue à l'article 98, paragraphe 1, du statut et qui sont détachés par leurs services diplomatiques nationaux sont engagés en qualité d'agents temporaires en vertu de l'article 2, point e).

2. Ils peuvent être engagés pour une période maximale de quatre ans. Les contrats peuvent être renouvelés pour une période maximale de quatre ans. La durée de leur engagement ne devrait pas dépasser huit ans au total. Cependant, dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt du service, à la fin de la huitième année, le contrat peut être prolongé pour une période maximale de deux ans. Chaque État membre offre à ses fonctionnaires nommés comme agents temporaires au sein du SEAE une garantie de réintégration immédiate au terme de leur période d'activité au SEAE, conformément aux dispositions applicables de sa législation nationale.

3. Les États membres aident l'Union à faire appliquer les responsabilités incombant, en vertu de l'article 22 du statut, aux agents temporaires du SEAE visés à l'article 2, point e), du présent régime.

*Article 50 quater*

1. Les articles 37, 38 et 39 du statut s'appliquent par analogie. Le détachement ne s'étend pas au-delà de la durée du contrat.

2. Le deuxième alinéa de l'article 52, point b), du statut s'applique par analogie.»

11. Le paragraphe suivant est ajouté à l'article 80:

«5. Les articles 95, 96 et 99 du statut s'appliquent par analogie.»

12. L'article 118 est remplacé par le texte suivant:

*«Article 118*

L'annexe X du statut s'applique par analogie aux agents contractuels affectés dans les pays tiers. Toutefois, l'article 21 de ladite annexe ne s'applique que si la durée du contrat couvre une période qui n'est pas inférieure à un an.»

13. L'article 121 est remplacé par le texte suivant:

*«Article 121*

L'institution assume, en matière de sécurité sociale, les charges incombant à l'employeur en vertu de la réglementation existant au lieu où l'agent local est appelé à exercer ses fonctions, sauf dispositions contraires de l'accord du siège. L'institution établit un système autonome ou complémentaire de sécurité sociale pour les pays où la couverture assurée par le système local est inexistante ou insuffisante.»

14. À l'article 124, les termes «l'article 23, premier et deuxième alinéas» sont remplacés par les termes «l'article 23».

*Article 3*

1. Les fonctionnaires et les agents temporaires occupant un poste dans une entité organisationnelle qui est transférée du Secrétariat général du Conseil ou de la Commission au service européen d'action extérieure (SEAE) conformément à la décision 2010/427/UE, sont réputés transférés des institutions concernées au SEAE à la date prévue à l'article 7 de ladite décision. Cette disposition s'applique par analogie aux agents contractuels et aux agents locaux affectés à ladite entité organisationnelle, pour lesquels les conditions contractuelles restent inchangées. L'autorité investie du pouvoir de nomination du Conseil ou de la Commission, selon le cas, informe au préalable le personnel concerné par un tel transfert.

2. Avec l'accord du haut représentant et du service diplomatique national concerné, les contrats des agents temporaires des services diplomatiques nationaux des États membres qui ont été engagés, ou dont le contrat a été modifié, après le 30 novembre 2009 et qui occupent un poste dans une entité organisationnelle qui est transférée du Secrétariat général du Conseil ou de la Commission au SEAE conformément à la décision 2010/427/UE sont transformés, sans nouvelle procédure de sélection, en contrats conformément à l'article 2, point e), du régime applicable aux autres agents. Pour le reste, les conditions du contrat demeurent inchangées.

3. Jusqu'au 30 juin 2013 et par dérogation à l'article 7 du statut, les fonctionnaires et les autres agents du secrétariat général du Conseil ou de la Commission qui exercent des fonctions d'appui technique pour le SEAE peuvent, après avoir été entendus, être transférés au SEAE d'un commun accord entre les institutions concernées, dans le respect total des prérogatives de l'autorité budgétaire. Ce transfert prend effet à la date déterminée dans la décision budgétaire concernée prévoyant les postes et les crédits correspondants au sein du SEAE.

4. Conformément à l'article 27 du statut, à l'article 12, paragraphe 1, premier alinéa, et à l'article 82 du régime applicable aux autres agents, le recrutement ou l'engagement doit viser à assurer au SEAE les services de fonctionnaires et d'agents temporaires possédant les plus hautes qualités de compétence, d'efficacité et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union. Cette exigence s'applique au SEAE dans son ensemble ainsi qu'aux diverses composantes de son personnel, en ce compris les agents temporaires visés à l'article 2, point e), du régime applicable aux autres agents. En outre, le personnel du SEAE doit compter un nombre approprié et significatif de ressortissants de tous les États membres.

5. Conformément à l'article 1 quinquies, paragraphes 2 et 3, du statut, le haut représentant prend les mesures appropriées pour promouvoir l'égalité des chances pour le sexe sous-représenté dans certains groupes de fonctions, en particulier dans le groupe de fonctions AD.

6. Afin de garantir une représentation appropriée du personnel des services diplomatiques nationaux au SEAE, le haut représentant décide que, par dérogation à l'article 29 et à l'article 98, paragraphe 1, premier alinéa, du statut, la priorité peut être accordée jusqu'au 30 juin 2013, dans le cas de certains postes relevant du groupe de fonctions AD à pourvoir au SEAE, aux candidats des services diplomatiques nationaux des États membres pour des niveaux de qualification équivalents.

*Article 4*

D'ici la mi-2013, le haut représentant présente au Parlement européen, au Conseil et à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du présent règlement, en mettant particulièrement l'accent sur l'équilibre entre les hommes et les femmes et sur l'équilibre géographique au sein du SEAE.

*Article 5*

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Strasbourg, le 24 novembre 2010.

*Par le Parlement européen*  
*Le président*  
J. BUZEK

*Par le Conseil*  
*Le président*  
O. CHASTEL