

DE L'INSTITUTIONNALISATION A L'OPÉRATIONNALISATION : LE SERVICE EUROPÉEN D'ACTION EXTÉRIEURE (SEAE) AU DÉFI DE RENOUVELER LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE

PAR

BASTIEN NIVET (*)

LE SEAE : QUELS ENJEUX INSTITUTIONNELS ET DIPLOMATIQUES ?

Près de trois ans après les débuts de sa mise en place (1), le Service européen d'action extérieure (SEAE) demeure un objet institutionnel, diplomatique et sociologique méconnu et paradoxal.

Sur le plan institutionnel, sa mise en place était censée résoudre la question de la cohérence et de la cohésion interinstitutionnelle de l'action extérieure de l'Union européenne (UE), qui avait servi de prêt-à-penser pour l'analyse du rôle international de l'UE et de ses limites depuis de nombreuses années. Cependant, alors même que le Traité de Lisbonne a officiellement supprimé la structure en piliers de l'UE et que les diverses institutions de l'Union européenne responsables de ses relations extérieures sont prétendument réconciliées dans ce service commun, l'étude des négociations laborieuses entourant son institutionnalisation confirme la rivalité permanente et les équilibres incertains entre les forces centrifuges des différentes institutions européennes.

Sur le plan politique et diplomatique, l'instauration du SEAE renouvelle les interrogations classiques sur la cohérence et la cohésion future de l'action externe de l'UE, en montrant le défi de rassemblement et d'optimisation de niveaux ou champs d'intervention extérieure différents. Le SEAE incarne à ce titre une nouvelle manifestation de la volonté de l'UE de disposer d'une palette complète d'instruments d'action extérieure. Sa mise en place relance aussi les débats sur l'eupéanisation de la politique étrangère et de défense, en offrant une nouvelle occasion de tester le pouvoir d'eupéanisation d'institutions communes par l'étude de la valeur ajoutée que le SEAE pourrait apporter pour l'émergence d'une culture et de réflexes

(*) Chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS, France) et professeur associé à l'École de management Léonard de Vinci (EMLV, France).

(1) Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 11665/1/10, Bruxelles, 20 juil. 2010, disponible sur le site Internet register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf.

communs sur la politique étrangère parmi les Etats membres. L'utilité comparative du SEAE par rapport à d'autres innovations institutionnelles précédentes, comme la création d'un Haut Représentant pour la PESC ou la création d'une Unité politique au sein du Conseil de l'UE, mérite ici d'être posée.

Sur le plan sociologique, la question de la capacité du SEAE à renouveler la politique étrangère de l'UE se doit également d'être abordée. De nouveaux dispositifs institutionnels suffisent-ils à favoriser l'émergence d'une diplomatie et de diplomates européens, en modifiant le champ même dans lequel ils opèrent ? Le SEAE invite aussi à renouveler cette analyse « par le bas », que des recherches précédentes sur les acteurs de la PESC et de la PESD et leur mise en réseau (2), sur les institutions de l'UE (3) ou sur des débats plus larges relatifs à la nature sociologique-institutionnelle de l'UE (4) ont déjà abordé.

Cette contribution entend mettre en regard ces différents niveaux d'analyse possibles du SEAE. En rappelant d'abord les attentes exprimées à son égard avant et pendant sa création, elle souligne les défis et limites d'une approche institutionnelle de la diplomatie et de l'action extérieure européenne. En revenant sur le processus laborieux d'institutionnalisation du service, elle entend couvrir les différents niveaux d'analyse du SEAE : institutionnel, diplomatique, sociologique. Enfin, sans prétendre opérer un bilan qui ne pourrait qu'être prématuré, des hypothèses sont évoquées quant aux rénovations possibles que le SEAE pourrait incarner autant qu'impulser dans le domaine de la politique étrangère européenne et de la politique étrangère en Europe.

DES ATTENTES IMPORTANTES EN MATIÈRE D'EUROPÉANISATION DE LA POLITIQUE ETRANGÈRE

Les innovations ou réformes institutionnelles jalonnant la construction européenne donnent souvent lieu à des travaux et débats nourris, qui analysent leur potentiel, leurs limites, les espoirs suscités, etc. L'instauration

(2) Cf. par exemple Jean-Pierre MAULNY / Bastien NIVET, « Les acteurs et réseaux de la PESD », *Les Documents du C2SD* n° 97.

(3) Cf. par exemple Frédéric MÉRAND, *European Defence Policy. Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2008, et « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », *Les Champs de Mars*, n° 19.

(4) Frédéric MÉRAND / Jane JENSON, « Sociology, institutionalism and the European Union », *Comparative European Politics*, vol. VIII, n° 1, 2010, pp. 74-92 ; Adrian FAVELL, « The sociology of EU politics », in Erik Jorgensen KNUDT / Michael POLLAK / Ben ROSAMOND (dir.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, Londres, 2007, pp. 122-137 ; Adrian FAVELL / Virginie GUIRAUDON (dir.), *The Sociology of the EU*, Palgrave, Basingstoke, 2010 ; Sabine SAURUGGER, « Une sociologie de l'intégration européenne? », *Politique européenne*, n° 25, 2008, pp. 5-22.

du SEAE depuis 2010 n'a pas échappé à cette tendance, dans le champ académique ou politique (5).

Une foi démesurée dans les réformes institutionnelles ?

La principale attente envers le SEAE était en matière de cohérence (6). L'éclatement des compétences en matière d'action extérieure entre les différentes institutions européennes a longtemps servi de grille d'analyse dominante des faiblesses de l'action extérieure de l'UE. Le développement progressif d'une politique étrangère et de sécurité, puis d'une politique de sécurité et de défense quasi exclusivement pilotées par le Conseil de l'UE, était considéré comme institutionnellement, politiquement et opérationnellement déconnecté des autres leviers d'action extérieure de l'UE qui lui étaient antérieurs et étaient gérés par la Commission européenne (CE) : politique commerciale, politique de coopération et d'aide au développement, politique humanitaire, etc. Dans ce contexte, la création d'une institution rassemblant la partie la plus large possible de ces compétences éclatées devait limiter les forces centrifuges dans l'action extérieure européenne. La création du SEAE n'a toutefois pas permis de combler totalement cette division : la politique commerciale, dimension forte et symbolique de l'action extérieure de l'UE et de la construction européenne en général, reste distincte, de même que les politiques de développement, d'élargissement et de voisinage par exemple.

Une efficacité accrue de l'action extérieure de l'UE était aussi espérée. Conjointement aux espoirs d'une plus grande cohérence intersectorielle dans l'action extérieure de l'UE, il était attendu de cette réunification institutionnelle une plus grande efficacité bureaucratique et opérationnelle dans la mise en œuvre générale des priorités de l'Union en matière de relations extérieures, au motif notamment que les leviers politiques – associés à la PESC du Conseil de l'UE – et budgétaires – associés aux politiques de coopération et d'aide au développement de la Commission – seraient réunis, au moins administrativement. La même attente était exprimée à l'égard de la réconciliation, au sein des nouvelles Délégations de l'UE, de compétences elles aussi éclatées entre le rôle important des Délégations de la CE dans les relations commerciales et de coopération avec les pays hôtes et le rôle central mais distant des structures européennes en charge de la PESC, jusqu'alors uniquement basées à Bruxelles.

(5) Il ne saurait être question de rendre compte ici de la foisonnante littérature sur le sujet ni du nombre de séminaires organisés à l'intersection de champs académiques et institutionnels, par les *think tanks* européens par exemple. Signalons notamment, en plus des travaux et analyses cités dans la suite de l'article, « The EU Foreign Service : how to build a more effective common policy », *EPC Working Paper*, n° 28, 2007 ; Sophie VANHOONAKER / Nataskja RESLOW, « The European External Action Service : living forwards by understanding backwards », *European Foreign Affairs Review*, vol. XV, 2010, pp. 1-18 ; Mai'a Cross, « Building a European diplomacy : recruitment and training to the EEAS », *European Foreign Affairs Review*, vol. XVI, 2011, pp. 447-464.

(6) Simon DUKE, « The European External Action Service : antidote against incoherence ? » *European Foreign Affairs Review*, vol. XVII, n° 1, 2012, pp. 45-68.

Un renforcement de la présence et de la visibilité de l'UE était aussi attendu du SEAE, à l'image des espoirs lors de la création d'un poste de Haut Représentant pour la PESC au moment de la rédaction du Traité d'Amsterdam en 1997, puis lors des débats sur la création d'un « ministre européen des Affaires étrangères » au moment des travaux sur le projet de Traité constitutionnel européen. Dans les débats post-Lisbonne, le Haut Représentant, désormais vice-président de la Commission européenne et chef du SEAE, représentait cette personnification accrue de la politique étrangère de l'UE, perçue comme vecteur de renforcement de l'identité et de la visibilité de l'UE sur la scène internationale. Un leadership renforcé était aussi attendu de l'unification des fonctions de Haut Représentant pour la politique étrangère et de vice-président de la Commission. La transformation des Délégations de la CE en Délégations de l'UE, dotées de compétences – et de personnel compétent – en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense était aussi investie d'espoirs similaires de renforcement de la présence et de la visibilité de l'UE sur la scène internationale.

Enfin, la construction progressive d'une politique étrangère de l'UE étant un processus de convergence entre des cultures diplomatiques et nationales différentes, le SEAE était aussi censé servir d'espace institutionnel, bureaucratique et humain de socialisation entre les diplomaties nationales. Dans la foulée des travaux de Michael Smith sur l'europanisation (7), l'émergence d'une politique étrangère commune est largement considérée comme un processus de socialisation et d'adaptation à long terme, que des institutions communes sont censées favoriser, à l'instar de l'Unité politique et des structures permanentes du Conseil de l'UE, ancêtres du SEAE.

Une « déception attendue » ?

Qu'en est-il de ces attentes aujourd'hui ? Etablir un premier bilan du SEAE apparaît encore prématuré, même si la démarche ne manque pas d'intérêt (8). Trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et plus de deux ans après les débuts de l'institutionnalisation du SEAE, l'atmosphère n'est pas sans rappeler le *capability-expectations gap* souligné par Christopher Hill en 1993 (9) pour mettre en évidence le décalage entre des attentes trop importantes formulées à l'égard de l'action internationale de la CE et ce qu'elle était effectivement en mesure d'accomplir. Si le SEAE

(7) Michael E. SMITH, *The Europeanization of European Political Cooperation*, Centre for European Studies, Berkeley, 1996.

(8) Cf. par exemple l'étude de cas d'Eva GROSS / Alessandro ROTTA, « The EEAS and the Western Balkans », *IAI Working Papers*, n° 11/15, juin 2011, disponible sur le site Internet www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1115.pdf. Pour un questionnement sur la possibilité d'évaluer les individualités, cf. par exemple Jolyon HOWORTH, « The "new faces" of Lisbon : assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage », vol. XVI, 2011, pp. 303-323.

(9) Christopher HILL, « The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXXI, n° 3, 1993, pp. 305-328.

déçoit, c'est peut-être parce que sa capacité à apporter une plus-value ne peut qu'être en deçà d'attentes initiales trop élevées.

Les acteurs politiques et diplomatiques eux-mêmes reconnaissent à mots couverts les limites du SEAE tel qu'il a commencé à fonctionner. Dès le mois de décembre 2011, douze ministres des Affaires étrangères européens dressaient, dans une lettre à la Haute Représentante Catherine Ashton, une liste des faiblesses du SEAE. Plus récemment, le rapport du groupe de travail Westerwelle sur l'avenir de l'Europe (10), présenté en septembre 2012, énonce encore comme ambition de « *renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE* » (11), « *de parvenir à une approche globale et intégrée de toutes les composantes du profil international de l'UE* » (12). Si ce rapport recommande que « *le Service européen d'action extérieure soit renforcé* » (13), c'est qu'il admet à demi-mot que l'institutionnalisation de celui-là n'a pour l'heure pas apporté les résultats escomptés ou que les changements attendus ne se sont produits que de façon sporadique et limitée.

Par-delà l'hypothèse d'attentes institutionnelles trop importantes et le fait que l'évaluation de l'impact de la création d'une telle institution ne peut se faire que sur le temps long, deux observations peuvent être apportées pour aider à saisir les débuts difficiles du SEAE. La première, institutionnelle, tient à l'incomplétude, aux contradictions et difficultés du processus même d'institutionnalisation du SEAE (14). La seconde tient au contraire au fait que la création du SEAE a cherché à donner une réponse institutionnelle à des problèmes et défis qui ne l'étaient pas toujours : les obstacles à une action internationale cohérente, ambitieuse, visible et efficace de l'UE sont autant politiques qu'institutionnels ou bureaucratiques. Comme le notait poliment un rapport de Chatham House, « *par-delà les fonctions formelles limitées qui lui sont confiées dans le Traité de Lisbonne, la contribution spécifique que le SEAE pourrait apporter à la politique étrangère de l'UE n'a pas encore été entièrement articulée* » (15). Il demeure donc difficile d'évaluer de façon rationnelle le SEAE car aucun objectif clair ne lui avait été assigné et qu'il est l'outil d'élaboration et de mise en œuvre d'une diplomatie européenne balbutiante.

Les enjeux institutionnels et humains de l'institutionnalisation du SEAE expliquent aussi en partie le sentiment de montée en puissance laborieuse du nouveau service.

(10) Groupe formé par les ministres des Affaires étrangères de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne et de l'Espagne, nommé d'après le nom du ministre allemand des Affaires étrangères Guido Westerwelle.

(11) Rapport du Groupe sur l'avenir de l'Europe, p. 6 (nous traduisons).

(12) *Id.*

(13) *Id.*

(14) Compte tenu notamment de l'incomplétude déjà évoquée des dynamiques d'unification des outils d'action extérieure de l'UE.

(15) Steffan HEMRA / Thomas RAINES / Richard WHITMAN, « Diplomatic entrepreneur, making the most of the European External Action Service », *Chatham House Report*, déc. 2011, p. vi (nous traduisons).

UNE INSTITUTIONNALISATION LABORIEUSE

L'institutionnalisation du SEAE n'a pas été sans heurts. Qu'il s'agisse de l'ambition de créer un service unique au service de l'action extérieure de l'Union comme de l'émergence d'un « corps diplomatique européen », cette période d'institutionnalisation initiale du SEAE, qui prendra fin en 2013 avec le processus de révision à trois ans déjà prévu (16), a fait surgir autant de divisions qu'elle n'en a résolues et rappelé que les institutions ne pouvaient pas tout.

L'unification de l'acteur UE a-t-elle eu lieu ?

La fusion au sein d'une même institution de compétences autrefois éclatées entre les services du Conseil de l'Union européenne et de la Commission a suscité des crispations interinstitutionnelles évidentes. Les conditions d'institutionnalisation du SEAE, le compromis atteint en juillet 2010 et les débats interinstitutionnels tenus depuis en ont été représentatifs. Les ambitions diplomatiques exprimées dans le Traité de Lisbonne devaient en effet aider à forger une diplomatie européenne plus cohérente et efficace et ses ambitions dans le spectre plus large des instruments et acteurs de l'Union européenne étaient de doter l'UE d'une institution appropriée pour accomplir cette ambition : « *Le SEAE soutiendra le Haut Représentant dans son mandat pour conduire la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, y compris la Politique commune de sécurité et de défense (PCSD), contribuera au développement de cette politique, qu'il mènera tel que mandaté par le Conseil et assurera la cohérence de l'action extérieure de l'Union; [...] en coordonnant d'autres aspects de l'action externe de l'Union* » (17).

Les analystes enthousiastes et optimistes indiquaient cette ambition du SEAE pour donner l'impression que le long effort de résolution de l'éclatement des compétences européennes en matière d'action extérieure allait finalement porter ses fruits. Fusion des fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de Commissaire aux relations extérieures, intégration des compétences RELEX de la Commission aux côtés des compétences PESC et PSDC au sein du SEAE, etc. sont en effet formellement en cours depuis trois ans. Au-delà de la bureaucratie basée à Bruxelles, l'octroi longuement attendu de compétences dans les domaines PESC et PSDC aux représentations extérieures de l'UE à l'étranger est probablement une des dynamiques les plus concrètes engendrées par la création du SEAE. Interrogé sur les tentatives laborieuses de la CE pour traiter des questions de politique

(16) Prévue dès l'instauration du SEAE comme devant se dérouler une fois la première phase d'institutionnalisation du SEAE accomplie, cette évaluation doit notamment permettre de réévaluer et d'améliorer la pertinence des structures, organigrammes et modes de fonctionnement en place.

(17) Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 11665/1/10, *op. cit.*

étrangère et de sécurité sans avoir le droit et les compétences de le faire jusqu'alors, un membre d'une Délégation de la CE à l'étranger reconnaissait par exemple encore récemment : « *Quand le nouveau service d'action externe sera là, les choses devraient être plus faciles. J'espère qu'en apportant l'expertise des gens travaillant sur la sécurité et le volet militaire des choses, ce sera très, très utile. Actuellement, personne n'est vraiment responsable des questions de sécurité; nous devrions avoir un tel poste à un moment donné. Comme personnel de la Commission, je ne devrais pas même vous parler de cela !* » (18).

Cet optimisme a fait place à des analyses plus nuancées une fois entamées les négociations concrètes et les discussions sur le recrutement et l'organisation du SEAE. L'acteur UE est encore loin d'être unique et intégré. L'unification des compétences extérieures ne demeure que partielle (Commerce, Voisinage, Elargissement demeurant en dehors du spectre des compétences du SEAE). Le processus n'en est qu'à ses débuts et le SEAE reste à construire « par le bas », c'est-à-dire par la constitution d'une première génération de personnels adaptés aux attentes et ambitions du projet institutionnel lui-même.

L'homo diplomaticus europeanus n'est pas encore né (19)

Au-delà de ses limites institutionnelles, la création du SEAE reposait aussi sur un pari humain : regrouper les personnalités les plus compétentes possibles et les plus appropriées possibles au service des nouvelles ambitions européennes. Catherine Ashton avait pris soin de souligner dès le début du processus de recrutement que « *la décision sera basée sur le mérite* » (20). Les principaux acteurs concernés ont aussi insisté sur l'importance de la dimension de ressources humaines du service : « *Cette combinaison de personnel et de ressources sera plus que la somme de ses parties : nous pourrions trouver des synergies et développerons de nouvelles idées, qui amélioreront notre capacité à agir plus activement et de manière décisive dans un monde de plus en plus stimulant* » (21). Toutefois, la matérialisation concrète de ces ambitions s'est depuis avérée délicate.

La perspective de voir des ressortissants nationaux envoyés par les capitales des Etats membres pour représenter un tiers du personnel du SEAE

(18) Entretien téléphonique avec un membre de la Délégation de la CE à Gaborone (Botswana), 25 nov. 2010.

(19) Sur ce thème, nous permettons de renvoyer à un premier travail entrepris au moment de la première phase de recrutement du personnel du SEAE : Bastien NIVET, « *Europeanizing european foreign policies by forging european diplomats ? The EEAS beyond the institutional question : the human challenge to the europeanization of european foreign security and defence policy* », Les notes de l'IRIS, juin 2011, disponible sur le site Internet www.iris-france.org.

(20) Catherine ASHTON, cité in « *A new step in the setting-up of the EEAS : transfer of staff on 1st January 2011* », Communiqué de presse IP/10/1769, disponible sur le site Internet europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en.

(21) Communiqué de presse du SEAE, 21 déc. 2010, disponible sur le site Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_fr.htm.

d'ici 2013 a suscité des craintes de « catapultage » de ressortissants sans compétences spécifiques ou références européennes dans les directions du SEAE basées à Bruxelles ou des représentations de l'UE à l'étranger. Prenant conscience de ces craintes, les officiels de l'Union européenne en charge du processus n'ont cessé d'expliquer que les candidats envoyés par des Etats membres étaient sélectionnés selon une procédure de recrutement rigoureuse garantissant qu'ils soient les personnes adéquates aux postes adéquats pour constituer une bonne première génération d'« eurodiplomates ». Maros Sefcovic, le Commissaire européen en charge des relations interinstitutionnelles et de l'administration a plaidé par exemple : « *Je suis sûr que les meilleures pratiques que nous avons à la Commission et ce que nous faisons pour toutes les institutions de l'Union européenne seront aussi appliquées au Service d'action extérieure, où nous devons vraiment examiner les qualités des personnes et vérifier qu'ils seront à la hauteur de la fonction [...]. Cathy répète partout qu'elle veut avoir le meilleur et le plus brillant dans le Service d'action extérieure, alors évidemment ils vont devoir passer la procédure de recrutement* » (22).

Ces garanties ne sont pas parvenues à taire les critiques et doutes quant à la nature méritocratique de recrutement dans le SEAE. Des débats européens classiques concernant l'équilibre des forces entre les diverses institutions de l'Union européenne et entre Etats membres ont refait surface. Le SEAE est supposé être « *composé de fonctionnaires de l'Union européenne, y compris de personnel des diplomaties des Etats membres nommés comme des agents provisoires* » (23). La traduction d'une ambition institutionnelle de cohésion et de fluidité en impératifs de ressources humaines a en réalité ravivé des rivalités et rancœurs interinstitutionnelles. Pour certains acteurs, « *les négociations, relativement faciles avec nos camarades des Etats membres, ont été complexes avec la Commission et le Parlement, mais aussi tout à fait – trop – longues* » (24). Ces tensions pourraient n'être que provisoires et diminuer, maintenant que le service est entré en phase opérationnel. Elles ont néanmoins rappelé que le rassemblement de la communauté d'acteurs en charge de l'action extérieure de l'UE demeurait un chantier de longue haleine.

Au-delà de ces discussions interinstitutionnelles, les débats qui ont fait rage sur la composition, le recrutement et la structure bureaucratique du SEAE dans la foulée de la nomination de Lady Catherine Ashton ont aussi été un indicateur clair de l'intensité du jeu multinational ayant lieu. Cela avait été prévu par les négociateurs, qui avaient pris soin de préciser : « *Le recrutement devrait être basé sur le mérite tout en garantissant un équilibre géographique et de genre approprié. Le personnel du SEAE devrait comprendre*

(22) « Sefcovic : EEAS to reach “balanced” representation by 2013 », *Euractiv.com*, 10 mai 2010.

(23) Council decision, *op. cit.*

(24) Audition de Pierre LELLOUCHE, alors ministre délégué français aux Affaires européennes, par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 29 sept. 2010, document disponible sur le site Internet www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/09-10/c0910093.asp.

une présence significative de ressortissants de tous les Etats membres. L'évaluation prévue pour 2013 devrait aussi couvrir cette question, y compris, comme approprié, des suggestions de mesures spécifiques supplémentaires pour corriger des déséquilibres possibles » (25). Dans une querelle européenne classique sur qui détient le plus de postes et les meilleurs d'entre eux, la plupart des débats initiaux sur la composition du SEAE se sont concentrés sur la nature représentative ou non de son recrutement. La possibilité de compter sur un système de quotas par pays, promu par quelques Etats membres, a été rejetée, au nom d'une approche reposant sur le mérite et sur la promesse que le recrutement « *cherchera un aussi large équilibre géographique que possible* » (26). Ce refus d'utiliser des quotas nationaux et la promesse verbale et écrite de viser un recrutement géographiquement représentatif n'a pas fait taire les débats sur les origines nationales des personnes envoyées pour composer le SEAE. Ces débats ont opposé principalement ceux qui considéraient que leur pays était sous-représenté, ceux qui considéraient que cela n'était pas vrai ou encore ceux d'après lesquels le personnel ne devait pas être recruté selon sa nationalité, mais selon des critères de compétence et d'expérience. Interrogés sur ces débats, quelques observateurs ou officiels répondent qu'on ne devrait pas considérer la composition du SEAE en termes strictement quantitatifs. Comme l'explique un officiel français, « *nous avons une approche plus globale que purement quantitative et limitée à regarder combien de ressortissants nous réussissons à envoyer dans le SEAE. Nous avons une approche interinstitutionnelle [...], nous essayons d'identifier des postes intéressants* » (27). Le niveau et les types de postes tenus sont à cet égard la plupart du temps mentionnés comme d'autres critères pour évaluer la présence et l'influence nationales dans le SEAE, soulevant de nouveaux débats tendus sur les gagnants et perdants présumés du processus de recrutement (28).

Une européanisation sous condition des diplomaties et administrations nationales

Ce débat institutionnel pourrait être considéré comme clos si la qualité et la quantité des ressortissants envoyés au SEAE n'étaient pas considérées comme décisives dans la garantie du respect et de l'influence du SEAE sur les administrations nationales. Pour certains, si « *les diplomaties nationales doivent avoir un sentiment fort de coopération, de coordination et de création de synergie dans le Service d'action extérieure* », cela « *exige que les capitales*

(25) Council decision, *op. cit.*

(26) « Sefcovic... », *op. cit.*

(27) Entretien avec un officiel français, 25 fév. 2011.

(28) Faisant en cela écho à des travaux empiriques récents sur la présence et l'influence française à Bruxelles, comme Jean-Pierre MAULNY / Bastien NIVET, *op. cit.*, ou Frédéric CHARILLON / Frédéric RAMEL (dir.), *Action extérieure et défense : l'influence française à Bruxelles*, IRSEM (*Les Chaiers de l'IRSEM*, n° 1), Paris, 2010.

aient le sentiment très solide d'être justement traitées quant à la composition du Service d'action extérieure [...] vous devez avoir le sentiment, dans les ministères des Affaires étrangères nationaux, que le processus est transparent et juste et que les Etats membres sont équitablement représentés » (29). Autrement dit, le SEAE se verra accorder la confiance et le droit de jouer son rôle par les Etats membres seulement si ces derniers s'approprient eux-mêmes le service ; la satisfaction des demandes des Etats membres et des administrations nationales est « très importante si on veut insuffler une culture diplomatique commune aux pays à fortes traditions diplomatiques, aux pays plus modestes et au personnel émanant de la Commission » (30).

Ce soutien et cette identification conditionnels envers la nouvelle institution européenne rappellent qu'une institution doit passer le test de reconnaissance et d'appropriation par les Etats membres et d'autres institutions de l'Union européenne avant de pouvoir prétendre devenir un outil d'europanisation. Cela met en évidence un lien entre les défis institutionnels, humains/sociologiques et politiques du SEAE, indiquant que l'europanisation, en grande partie perçue comme l'influence de normes, valeurs et politiques forgées de Bruxelles, doit parfois être précédée par un investissement et une appropriation par les Etats et leurs agents des structures et réseaux de Bruxelles ensuite supposés agir en « europanisateurs ».

Ces débats et difficultés institutionnelles et bureaucratiques ne sont par ailleurs pas les seules difficultés que le SEAE a rencontrées. Il s'est également heurté à des obstacles plus politiques, qu'aucune innovation institutionnelle aussi ingénieuse soit-elle ne permettra de surmonter. Une juxtaposition d'initiatives nationales et européennes s'est par exemple produite à plusieurs reprises sur des dossiers comme les révoltes arabes, rappelant que les problèmes de cohérence de l'action extérieure de l'Union ne relevaient pas seulement de difficultés bruxelloises – entre la Commission et le Conseil –, mais aussi de difficultés de mise en cohésion entre les niveaux national, multinational, européen et mondial.

LES NOUVEAUX VISAGES DE LA POLITIQUE ETRANGÈRE EUROPÉENNE

Ce détour par un regard sociologique sur l'institutionnalisation du SEAE nous rappelle que la plus-value escomptée de la fusion en un même service de compétences et de professionnels différenciés est un processus de construction sociale sur la durée, difficile à évaluer objectivement à long terme, impossible à mesurer à brève échéance. Comme le mentionne l'un des principaux acteurs de ce processus, « *l'enrichissement mutuel ne se produit pas du jour au lendemain. Le succès des fusions ne peut se mesurer*

(29) « Sefcovic... », *op. cit.*

(30) Audition de Pierre Lellouche, *op. cit.*

dans une perspective de court terme » (31). Trois pistes de modification ou de rénovation possibles de la politique étrangère européenne par le SEAE peuvent néanmoins être suggérées ici : celle d'un nécessaire prolongement politique des adaptations institutionnelles en cours, celle d'un renforcement de la présence de l'UE et celle d'une évolution plus générale de la politique étrangère en Europe et de l'Europe.

La plus-value incertaine de réformes institutionnelles et bureaucratiques

L'impact concret du SEAE sur le terrain est difficile à mesurer. L'exercice se heurte à une double difficulté : celle, classique, de mesurer l'impact d'une politique étrangère ou d'une action extérieure quelle qu'elle soit et celle ici visant à ne pas confondre impact de l'action extérieure de l'UE et impact du SEAE en tant que cadre nouveau et non exclusif de réalisation de celle-là.

Sur le plan sociologique et intra-européen, mesurer à la fois l'impact politique général du SEAE, mais aussi l'intérêt que lui portent les administrations nationales et leurs acteurs est délicat. Comme le signale un diplomate français interrogé sur l'opportunité d'intégrer quelques années le service du point de vue de la carrière de diplomate, « *le point de vue dominant est que c'est une bonne chose, mais que l'on saura sur la durée. Il y a toujours la crainte de sortir des écrans radars* » (32). Cette prudence attentiste à l'égard du SEAE comme espace possible de projection professionnelle pour un diplomate national transparait aussi des diagnostics posés par ces mêmes diplomates sur le SEAE en tant que nouvel acteur européen.

Il est aussi souvent difficile, dans le champ de la politique étrangère européenne, de retracer la genèse et donc d'attribuer une éventuelle paternité institutionnelle – ou nationale – à telle ou telle décision ou initiative. Le SEAE n'échappe pas à cette tendance, mais a cherché à jouer un rôle en faisant émerger ou en énonçant des suggestions d'innovations ou de rénovations de politiques extérieures spécifiques de l'UE. Dans la foulée des Printemps arabes et après une période de relatif retrait face aux initiatives et politiques des Etats membres, le SEAE a participé de l'élaboration de nouveaux éléments de doctrine comme le « *more for more* » ou les « *trois M* » (33), annonçant un début de rénovation de la relation de l'Union à ses voisins de la rive sud de la Méditerranée. En Tunisie,

(31) David O'SULLIVAN, Chief operating officer du SEAE, Intervention au EPC Dialogue, 6 sept. 2012, disponible sur le site Internet www.eu-un.europ.eu.

(32) Entretien réalisé à Paris, 16 juil. 2012.

(33) La notion de « *more for more* » entend indiquer que l'UE accorde plus d'aide à ceux de ses voisins et partenaires méditerranéens dont les réformes démocratiques avancent le plus. Les « *Trois M* », pour *Money*, *Market access* et *Mobility*, définissent les outils et avantage que l'UE avaient à fournir à ses partenaires méditerranéens dans la foulée des Printemps arabes. Les mesures restrictives à l'accueil des réfugiés et migrants originaires du Sud méditerranéen au printemps 2011 ont soulevé, chez nos partenaires du Sud notamment, des doutes sur la définition de la « *mobilité* » par les autorités européennes.

il a néanmoins fallu attendre la fuite de Ben Ali pour que les autorités européennes et la HR prennent une position constructive à l'égard des évolutions en cours et énoncent un soutien au « *peuple tunisien et à ses aspirations démocratiques* » (34). Preuve que l'ingéniosité des dispositifs de la politique étrangère européenne ne valait pas nécessairement renforcement de la clairvoyance et de la capacité d'anticipation de celle-là.

Ces exemples attestent que la plus-value du SEAE demeure soumise à l'existence de dynamiques politiques qui lui échappent encore en grande partie.

Un potentiel de présence et d'action à exploiter

Une montée en puissance des Délégations de l'UE dans les pays tiers, difficile à évaluer, semble être à l'œuvre aux dires des diplomates nationaux. Les activités et échanges entre ambassades européennes dans les pays tiers s'intensifient et montent en gamme et les Délégations européennes jouent un rôle, certes difficile à quantifier, de mise en réseau et de stimulateur dans ces échanges. L'essentiel des relations entre les administrations nationales et ces délégations passent encore par les ambassades nationales sur place. Si la métaphore les comparant à des ambassades reste inappropriée, les 140 Délégations de l'UE forment désormais un réseau diplomatique et de coopération conséquent. Le maillage ainsi formé demeure en deçà du dispositif des grands Etats de l'Union (35), mais supérieur à celui des « petits » pays (36) et, au final, au-dessus de la moyenne des pays européens.

Les Délégations de la CE étaient déjà, dans la plupart des pays où elles figuraient, des acteurs de premier plan dans la gestion des relations multilatérales et commerciales des pays hôtes. L'avenir dira si elles peuvent aussi le devenir dans la gestion de leur agenda diplomatique. En tant que processus de transformation institutionnelle, la transformation des Délégations de la CE en Délégations de l'UE est pour l'heure largement considérée comme un succès. Pour certains, cela devrait inciter à élargir les compétences de ces délégations, dans des domaines comme la coopération et l'aide au développement qui sont traditionnellement les leurs, mais aussi pourquoi pas en matière consulaire, afin de créer des synergies et des logiques d'économies entre ambassades européennes (37). Il subsiste néanmoins des résistances nationales à ces pistes d'évolution, de même que

(34) Déclaration conjointe de la Haute Représentante pour la politique étrangère et du Commissaire européen en charge de la Politique de voisinage sur les événements en Tunisie, 14 janv. 2011, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118865.pdf.

(35) La France compte par exemple 162 ambassades.

(36) La Belgique, qui n'est pourtant pas le pays le plus introverti de l'UE, compte par exemple moins d'une centaine d'ambassades.

(37) Cf. par exemple Paul QUINN (dir.), « Making European diplomacy work : can the EEAS deliver ? », *EU Diplomacy Paper*, n° 8/2011, disponible sur le site Internet aei.pitt.edu/33453/1/EDP_8_2011_Quinn.pdf.

des zones de faible présence qualitative et quantitative de ce dispositif européen, tel le golfe arabo-persique.

Ce potentiel de présence de l'UE appelle par ailleurs d'autres avancées afin de se traduire en leviers d'influence réels. La formation de nouveaux agents, destinés à opérer au sein du SEAE, apparaît aussi comme l'un des chantiers possibles de développement du SEAE dans les mois et années à venir. La possibilité de « dédoubler » en quelque sorte le HR/VPC est aussi avancée par certains, par la création de la fonction d'adjoint(s ?) à cette fonction (38). Cela permettrait notamment éventuellement une meilleure occupation du terrain de la tête du SEAE, tout en présentant le risque d'une moindre personnification et d'une plus grande confusion quant à la représentation extérieure de l'UE.

Enfin, bien entendu, ces acteurs et outils de terrain seront d'autant plus efficaces et utiles qu'ils seront à la fois les relais utiles d'une politique étrangère commune approfondie et les premiers contributeurs « par le bas », écoutés à Bruxelles et dans les capitales européennes, de cette même politique étrangère européenne. La capacité des diplomaties nationales et des acteurs européens basés à Bruxelles à entendre et prendre en compte cette expertise sera décisive dans l'aptitude du SEAE et des Délégations de l'UE à renouveler la diplomatie européenne en la dotant d'une plus grande culture de terrain.

Une action extérieure de l'UE représentative des mutations en cours de la politique étrangère

Les chancelleries nationales européennes sont prises « *entre les forces jumelles de la mondialisation et de la régionalisation* » (39) et cela devrait demeurer une caractéristique commune des diplomaties européennes. La PESC – et, plus largement, l'action internationale de l'UE –, sans être le vecteur unique ou même central de mise en œuvre des politiques étrangères européennes, est l'un de leurs cadres d'élaboration, de débat et de mise en œuvre. En tant que telle, elle fait déjà pleinement partie des *habitus* des structures et agents nationaux. Comme le signale un diplomate français, « *tous les nouveaux ambassadeurs français passent par Bruxelles rencontrer les interlocuteurs compétents. Ce n'est pas institutionnalisé mais devient systématique* » (40). Le SEAE, dans sa nature comme dans ses difficultés d'opérationnalisation, est le reflet de cette juxtaposition et de cette coexistence entre plusieurs niveaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques étrangères européennes. Pour certains, le SEAE est plus important

(38) Cf. par exemple Martin SCHMID, « The deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission : making the impossible job work », *EU Diplomacy Paper*, n° 2/2012.

(39) Brian HOCKING, « Introduction : gaekeepers and boundary-spanners, thinking about foreign ministries in the European Union », in Brian HOCKING / David SPENCE (dir.), *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2002, p. 1.

(40) Entretien réalisé à Paris, 16 juil. 2012.

pour les petits Etats de l'Union, auxquels il permet d'avoir une vision plus constructive et positive de la PESC. Le niveau européen est néanmoins un passage quasi obligatoire pour tous, ne serait-ce que pour prendre acte des divergences lorsqu'elles apparaissent.

Le SEAE participe aussi d'une mutation plus large des conditions d'élaboration de la politique étrangère en Europe et de l'Europe, à laquelle il serait « *une réponse partielle* » (41). Institution hybride, il n'est ni un ministère des Affaires étrangères, ni un service diplomatique, ni un ministère du Développement, ni un ministère de la Défense, mais un peu de tout cela à la fois. La création, à l'initiative du SEAE et de sa responsable, de *task forces* relatives à des pays ou région spécifiques mêlant des acteurs du SEAE, de la Commission, de la BERD, de la BEI, etc., en est un exemple de matérialisation opérationnelle (42). Cette démarche et le positionnement délicat mais original du SEAE dans le champ très large de la politique étrangère et de sécurité en Europe en font un acteur symbolique et potentiellement utile d'une action diplomatique s'opérant de plus en plus en réseau (43)

Les réponses du SEAE aux défis préexistants seront décisives pour son affirmation, car c'est par la démonstration de sa capacité à offrir une plus-value que les autres acteurs lui feront ou non une place dans cette diplomatie européenne en réseau. Le recentrage de l'action extérieure de l'UE sur les domaines ou régions dans lesquels elle peut être utile par rapport à d'autres cadres d'action (nationaux, bilatéraux, multilatéraux *ad hoc*, onusien, etc.) est une piste à étudier. Cela pourrait être rendu nécessaire par un contexte budgétaire, politique et économique européen qui ne plaide pas en faveur d'une augmentation significative du budget du SEAE ou des relations extérieures de l'UE en général (44), sauf à envisager une démarche, peu probable à ce jour, de partage des compétences entre Etats de type « *pooling and sharing* » (45). Certains ont même rappelé que la coordination des Etats membres en vue d'adopter des positions communes dans les enceintes onusiennes est par exemple particulièrement coûteuse en temps et en diplomates et qu'il est peu probable que le SEAE parvienne à désengorger cet effort de négociation préalable intra-européen (46). De ce point de vue, les contraintes qui s'exerceront sur le SEAE sont et seront

(41) David O'SULLIVAN, *op. cit.*

(42) Edward BURKE, « Europe's External Action Service : ten steps towards a credible EU foreign policy », *CER Policy Brief* (Centre for European Reform), juil. 2012, disponible sur le site Internet www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eetas_4july12-5377.pdf.

(43) Les ministres des Affaires étrangères nationaux sont eux aussi amenés à travailler de plus en plus en réseau : en interministériel, avec ou au contact des partenaires non institutionnels ou étrangers, etc.

(44) Celui-là était, pour 2012, d'environ 600 millions d'euros. Un chiffre qui est bien entendu très loin de recouvrir l'ensemble des dépenses d'action extérieure de l'UE, lesquelles s'élèvent à près de 9,4 milliards d'euros en 2012.

(45) Dans le domaine de la défense européenne et de l'armement, le *pooling and sharing* définit la possibilité, pour les Européens, de développer des capacités militaires conjointement, afin notamment d'optimiser les dépenses contraintes en matière de défense.

(46) Franck PETTEVILLE, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, vol. 2011/2, n° 51, pp. 95-112.

aussi représentatives d'une action internationale tentant tant bien que mal à « faire plus avec moins » et à sauvegarder ce qui peut l'être des influences et intérêts européens dans un contexte de crise, voire de déclassement de l'UE dans le monde (47).

* *

*

Malgré les difficultés entourant son opérationnalisation, le SEAE fait désormais partie du paysage de la diplomatie européenne et des diplomaties européennes dans le monde. Comme le laissait augurer la difficile institutionnalisation du Service, les relations entre le SEAE et la Commission européenne demeurent parfois délicates, ce qui est à la fois une cause et une conséquence de la montée en puissance toute relative du SEAE (48). De façon tout aussi prévisible, le SEAE n'a pas résolu les obstacles politiques à l'émergence d'une politique étrangère européenne, qu'aucun arrangement institutionnel ne viendra résoudre. De plus, la crise européenne, si elle plaide pour davantage de synergie et de cohésion européenne, risque au contraire de peser sur l'avenir du SEAE en le contraignant à opérer dans un cadre budgétaire et financier intenable et non conforme aux ambitions placées en lui. Enfin, l'apport précis du service, son impact tant sur la façon dont se construit la diplomatie européenne que sur les solutions dont cette dernière est porteuse sur les terrains qu'elle investit demeurent difficiles à évaluer précisément.

Malgré ces difficultés, des évolutions porteuses peuvent être relevées. Les Délégations de l'UE émergent en tant que telles sur la base du solide héritage des délégations de la CE. Les postes et fonctions nouveaux du SEAE sont progressivement investis par des acteurs qui deviennent les nouveaux entrepreneurs et interlocuteurs de la politique étrangère de l'Europe et en Europe. Comment, dès lors, penser le SEAE aujourd'hui ? Peut-être comme un témoin autant qu'un reflet et qu'un acteur des mutations de l'action extérieure des Etats et organisations internationales. Une action qui se veut de plus en plus « globale », ouverte aux influences et coopérations d'une multitude d'acteurs et confrontée à des dynamiques de changement et de complexification évidentes de l'environnement international. Le SEAE met en évidence les difficultés de rénovation d'une diplomatie de l'UE qui relève de plus en plus de l'action en réseau, de l'intégration des compétences d'acteurs et de niveaux variés et d'une approche davantage *bottum up*, destinée à disposer d'une meilleure appréhension et anticipation des réalités et évolutions de terrain.

(47) Bastien NIVET, « Crise ou déclassement ? Quand l'Europe inquiète à nouveau le monde », *Revue internationale et stratégique*, n° 87, aut. 2012, pp. 19-28.

(48) Cf. par exemple Edward BURKE, *op. cit.*, pp. 4-5.

