

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE QUINQUENNAT DE CATHERINE ASHTON

UN BILAN DÉLICAT

PAR

JOLYON HOWORTH (*)

Est-il possible de dresser un bilan objectif et rigoureux du quinquennat de Catherine Ashton au poste de Haut Représentant des affaires étrangères et de la politique de sécurité et Vice-Président de la Commission (HR-VP), qui eut lieu de novembre 2009 à novembre 2014 ? Au début de son mandat, elle a été vilipendée par la presse, qui a alors ressemblé davantage à une foule prête au lynchage qu'à un groupe de journalistes. Les commentaires venimeux se sont apaisés par la suite mais n'ont jamais vraiment disparu, malgré un certain nombre de réussites diplomatiques importantes. Nous verrons ces réussites en détail plus loin. Quand elle a quitté son poste le 1^{er} novembre 2014, la presse européenne s'est presque totalement abstenue de lui faire ses adieux. L'attention médiatique s'est portée ostensiblement sur la personnalité de celle qui lui a succédé, l'ancienne ministre italienne Federica Mogherini (1). La presse britannique a noté son départ, mais a eu tendance à se concentrer presque exclusivement sur le « parachute doré » de 400 000 £ (plus de 500 000 €) qu'elle a reçu de l'Union européenne (UE) en quittant ses fonctions (2). Nous tenterons de dresser un bilan nuancé de l'action de Lady Ashton, en fonction de quatre thèmes. Premièrement, les circonstances qui ont mené à sa désignation et ses débuts houleux. Deuxièmement, la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et son évaluation provisoire. Troisièmement, les années suivantes, qui l'ont vue se concentrer sur un certain nombre de domaines politiques particuliers et en négliger d'autres. Quatrièmement, nous évaluerons la nature et le statut du poste de HR-VP au moment de la passation de pouvoir entre la première occupante et son successeur. Ce poste particulier est-il une « mission impossible » ?

(*) Professeur en Etudes européennes à l'Université de Yale (Etats-Unis).

(1) Un correspondant à Bruxelles de premier plan concernant la défense, Nicolas Gros-Verheyde, a placé sur son blog une horloge égrenant les heures, les minutes et les secondes jusqu'au départ de Catherine Ashton, un mois à l'avance.

(2) Bruno Waterfield, « Baroness Ashton will be paid £400,000 by the EU to do nothing », *Daily Telegraph*, 5 avr. 2013.

LA DÉSIGNATION DU HAUT REPRÉSENTANT :
DES ATTENTES MAL PLACÉES ?

La désignation de Catherine Ashton au poste de HR-VP en novembre 2009 a fait l'objet de polémiques continuelles. Les circonstances en ont déjà été étudiées en profondeur dans d'autres publications. Il n'est pas utile de répéter ici l'analyse qui en a été faite (3). Néanmoins, certains commentateurs ont cru que le poste avait été conçu pour encourager une capacité de commandement de l'UE bien nécessaire au cœur de Bruxelles (4). La personne choisie ne manquait pas moins d'expérience dans la direction à l'échelle internationale et même d'envergure politique. C'est le signal donné par cette désignation qui a été reçu avec autant d'incompréhension dans le monde entier. Ce signal des chefs d'Etat et de gouvernement et des vingt-sept pays membres de l'UE semblait dire que l'Union en soi n'allait pas définir de programme ni prendre d'initiatives sur la scène mondiale. Henry Kissinger ou Barack Obama n'auraient pas besoin d'ajouter un nouveau numéro de téléphone à leur répertoire. La presse allemande est allée jusqu'à créer un néologisme pour ce phénomène : *Selbstverzweigung*, soit l'auto-diminution, la décision de rester petit (5). Le message semblait indiquer que la politique étrangère et de sécurité de l'UE resterait fermement entre les mains de ses Etats membres.

Donc, qu'était censée faire cette « haute représentante » ? La version consolidée du Traité de Lisbonne (2012) mentionne le poste à plusieurs reprises. L'article 18 énonce que : « *Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure. Le Haut Représentant conduit la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la Politique de sécurité et de défense commune. Le Haut Représentant préside le Conseil des affaires étrangères. Le Haut Représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, 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.* » L'article 27 énonce que : « *Le Haut Représentant*

(3) Tony BARBER, « The appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton », *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 2010, pp. 55-67 ; Jolyon HOWORTH, « The 'new faces' of Lisbon: assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage », *European Foreign Affairs Review*, vol. XVI, n° 3, été 2011 ; Carolin RÜGER, « A position under construction: future prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon », in Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOQUET / Carolin RÜGER, *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*, Nomos, Baden-Baden, 2011.

(4) Estelle POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009)*, L'Harmattan, 2011.

(5) A. GRAW, « Europas Selbstverzweigung schockt die USA », *Die Welt*, 21 nov. 2009.

de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui préside le Conseil des affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la Politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil. Le Haut Représentant représente l'Union pour les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un Service européen pour l'action extérieure. »

La mission est plus qu'ambitieuse. Il s'agit d'au moins trois postes de niveau supérieur en un. Cependant, au lieu de tenter de trouver la personne la plus qualifiée, les Etats membres ont introduit des critères obscurs de désignation, tels que l'appartenance à un petit Etat ou à un grand Etat, à un Etat du Nord ou du Sud, une affiliation politique de gauche ou de droite, et même le sexe. Puisque la présidence de l'Union était déjà échue à José Manuel Barroso, un homme de centre-droit d'un petit Etat du Sud, la « logique » de l'UE a dicté que l'un des deux postes de haut niveau restants devait aller à une personnalité politique de centre-gauche d'un grand Etat du Nord, si possible une femme. Au cours des mois précédant la désignation, les noms de politiciens (hommes et femmes) de haut niveau ont été avancés, y compris une série d'anciens premiers ministres et présidents. Tous ces individus étaient considérés comme des acteurs sérieux sur la scène internationale, des personnages de poids, connus et respectés pour leur politique étrangère, avec un sens considérable de la direction. L'UE, cependant, a choisi Catherine Ashton.

Il serait erroné d'en conclure que les acteurs impliqués dans la procédure de désignation – les chefs d'Etat ou de gouvernement se réunissant en même temps que le Conseil européen – méprisaient le poste. Pendant près de dix ans, le Conseil de l'UE avait cru que la désignation était à la fois essentielle politiquement et inévitable du point de vue des institutions. Il serait également faux de penser que la désignation de Mme Ashton reflétait la nervosité ou la réticence des dirigeants européens à mettre des poids lourds à des postes-clefs. Les arguments suivants ont été avancés : « *les chefs d'Etat et de gouvernement ne voulaient qu'elle* » puisqu'elle correspondait exactement aux critères et qu'elle « *pouvait être maintenue sous contrôle* » (6). Il s'agit d'une opinion par trop cynique. Après tout, la plupart des présidents de la Commission européenne – institution dont beaucoup de dirigeants européens se méfient – ont été des acteurs politiques de premier plan. Javier Solana, le Haut Représentant désigné en 1999, avait été ministre aux Affaires étrangères d'Espagne et Secrétaire général de l'OTAN. Bien que le bilan de Solana soit encore incertain, la plupart des observateurs ont conclu qu'il avait accompli une performance

(6) Carolin RÜGER, *op. cit.*, p. 218.

remarquable compte tenu des contraintes politiques du poste (7). Pourtant, un analyste répète que, malgré son énergie, son charme, sa finesse politique et sa créativité stratégique, Javier Solana n'a jamais réussi à devenir un véritable moteur, un chef d'une politique européenne étrangère et de sécurité (8).

Pour revenir à la désignation de Catherine Ashton, il faut croire qu'elle relevait essentiellement d'un accident, qu'elle était la conséquence d'une crise de la gestion des médias par le Premier ministre du Royaume-Uni. Gordon Brown avait d'abord espéré pouvoir confier la présidence du Conseil à Tony Blair ou au moins lui obtenir le poste de Commissaire du marché intérieur. Il a échoué dans ces deux objectifs. De connivence avec les dirigeants des « grands Etats », Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, Gordon Brown a consenti à tenter de trouver un candidat britannique pour le poste de Vice-Président et Haut Représentant des affaires étrangères. Malheureusement, aucun de ses candidats crédibles n'a été intéressé (David Miliband, Geoffrey Hoon, John Hutton) ou n'a obtenu l'aval de Paris et Berlin (Peter Mandelson). A la veille du « sommet des désignations » en novembre 2009, on aurait pu croire que le Royaume-Uni allait partir les mains vides. Pour Brown, attaqué de toutes parts, cela aurait été un véritable désastre politique. Lors de l'événement, c'est José Manuel Barroso qui avança le nom de Catherine Ashton. Ne remplissait-elle pas tous les critères : une femme de centre-gauche d'un grand Etat du Nord ? Le fait qu'elle était inconnue importait moins que la petite victoire de Brown et, qui plus est, elle ne donnerait pas de fil à retordre à Barroso en tant que collègue à la vice-présidence de la Commission. L'affaire fut ainsi conclue et nul ne montra davantage de surprise que l'intéressée (9).

Il est indéniable que Mme Ashton prit un mauvais départ. D'abord, sa décision de rejeter un certain nombre de conseillers spécialisés en politique étrangère et de sécurité pour son cabinet, préférant le transfert de la plupart de son personnel à son poste précédent de Commissaire au commerce. Etant donné son manque d'expérience en matière de politique étrangère et de sécurité, cette décision trahissait à la fois son manque d'assurance et une défaillance de jugement. Ensuite, deux audiences devant le Parlement européen, préparées à la va-vite et mal exécutées, ont abondamment prouvé qu'elle partait d'une page blanche (10). Au moment du tremblement de terre en Haïti à la mi-janvier 2010, elle attisa la controverse en passant le week-end avec sa jeune famille à Londres plutôt

(7) Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOQUET / Carolin RÜGER, « The legacy of Javier Solana, the High Representative 2.0 and the European External Action Service: strong foundations for the EU's international role ? », in Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOQUET / Carolin RÜGER, *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy - Review and Prospects*, Nomos, Baden-Baden, 2011 ; Xymena KUROWSKA, « Solana 'milieu': framing security policy », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. X, n° 4, 2009, pp. 523-540.

(8) Estelle POIDEVIN, *op. cit.*, p. 188.

(9) CHARLEMAGNE (David RENNIE), « Why Europe ended up with high rep Ashton », *The Economist-Charlemagne's Notebook*, 26 nov. 2009.

(10) Toby VOGEL, « Ashton gives underwhelming performance », *European Voice*, 11 janv. 2010.

que de rester en poste à Bruxelles ou de se rendre sur l'île, comme le fit Hillary Clinton. Ses critiques ne se laissèrent pas convaincre lorsqu'elle avança que, n'étant ni médecin ni pompière, sa présence en Haïti aurait été superflue. Fin février 2010, Mme Ashton prit une autre décision contestée concernant son agenda en se rendant à Moscou et à Kiev pour fêter l'élection de Viktor Ianoukovitch à la présidence d'Ukraine – avec le recul, une priorité fâcheuse – plutôt que d'assister à la première réunion du Conseil des ministres de la Défense à Majorque conformément aux nouvelles règles du Traité de Lisbonne. Cette décision était en rupture avec la pratique de Javier Solana, qui était de considérer ces réunions comme une priorité absolue. L'incident s'avéra un signe précoce de ce qui deviendrait le manque général de considération d'Ashton pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), nous y reviendrons.

Les cent premiers jours de Catherine Ashton furent désastreux, marqués par des attaques gratuites, des critiques fielleuses de son manque d'expérience, des piques sur la hiérarchisation de ses priorités, des commentaires acerbes sur son manque de connaissance de langues étrangères, des remarques assassines sur son style de vie et des accusations d'instincts excessivement britanniques et atlantiques (11). La situation empira à tel point que les ministres européens des Affaires étrangères, craignant de voir compromise la tâche stratégique de créer un service d'action externe, s'allièrent pour la défendre début mars 2010 (12). Elle riposta au même moment, accusant ses critiques de nuire au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) alors à l'état embryonnaire. C'est au lancement de ce Service qu'elle consacra la majeure partie de la première année de son mandat.

LA « RÉALISATION PHARE » DE MME ASHTON : LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

Le Traité de Lisbonne reste relativement muet sur le SEAE. L'article 27§ 3 énonce que : « *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.* »

(11) Ian TRAYNOR, « Lady Ashton endures baptism of fire as Europe's first foreign policy chief », *The Guardian*, 1^{er} mars 2010 ; Maria RAMIREZ, « Todos contra Ashton », *El Mundo*, 4 mars 2010 ; Jean QUATREMER, « Bras de fer autour de la diplomatie européenne », *Libération*, 26 fév. 2010.

(12) David BRUNNSTROM / Justyna PAMLAK, « EU ministers speak up for foreign affairs chief », *Reuters*, 5 mars 2010 ; « EU foreign ministers in show of support for Ashton », *Google Hosted News*, 8 mars 2010.

Le lancement de ce Service constituait la première priorité de C. Ashton. A cette fin, elle dut batailler avec le Parlement européen, la Commission européenne, les Etats membres et les médias. Le 18 mars 2010, deux membres importants du Parlement, Elmar Brok et Guy Verhofstadt, publièrent un « non-livre » soutenant que le Service devrait être une agence de la Commission européenne, que le Parlement européen devrait en superviser le budget, les employés, la politique d'aide et les procédures de ratification et que des audiences parlementaires publiques devraient avoir lieu pour les postes de niveau supérieur. Une semaine plus tard, Ashton présentait sa contre-proposition, radicalement différente : le SEAE devrait être une agence autonome, placée sous l'autorité directe du Haut Représentant et Vice-Président ; il devrait répondre de manière égale de ses actes devant le Conseil, la Commission et les Etats membres et devrait avoir une hiérarchie pyramidale dirigée par un Secrétaire général puissant. Une grande bataille eut lieu ensuite entre les deux camps. Les membres du Parlement menacèrent d'apposer leur veto sur l'ensemble du projet si elle ne faisait aucune concession dans leur sens. Le 26 avril 2010, Mme Ashton emporta le soutien unanime du Conseil aux affaires étrangères.

Le désaccord avec le Parlement européen fut finalement résolu lors de discussions bilatérales. Un compromis fut adopté à la mi-juin 2010. Ce compromis s'articulait autour de trois questions principales. D'abord, le SEAE devint, conformément à la proposition d'Ashton, un organisme autonome – et non une agence de la Commission –, néanmoins censé travailler « *en coordination étroite* » avec la Commission. Ensuite, la structure du pouvoir était détendue par la désignation de plusieurs directeurs généraux, d'un statut égal. Enfin, alors que les membres du Parlement voulaient des pouvoirs dignes du Sénat de ratification des postes de direction, ils durent se contenter d'audiences à huis clos, sans droit de veto. A eux seuls, l'établissement de ce Service en une seule année et l'élimination des revendications rivales de la Commission et du Parlement constituent de belles réussites, qu'on doit attribuer d'abord à la persévérance et aux capacités de négociation de Catherine Ashton, bien qu'il faille également reconnaître que, dans ce domaine politique, elle a bénéficié du soutien sans faille des Etats membres, un élément essentiel de toute victoire dans le labyrinthe institutionnel de l'UE d'aujourd'hui.

Le Service a ouvert ses portes discrètement le 1^{er} décembre 2010. Ses employés furent progressivement regroupés dans le bâtiment Triangle nouvellement construit, à mi-chemin entre le Conseil et la Commission, au rond-point Schuman. La première vague d'employés provenait par tiers du secrétariat du Conseil, de la Commission et des Etats membres. Le SEAE a pour vocation d'agir en tant que corps diplomatique unifié pour l'UE, au service de la PESC comme de la PESD. Il se compose d'environ 2 000 employés et de 140 délégations dans le monde entier. Dès le premier coup d'œil, il apparaît que le Service a évolué en une organisation immensément

complexe (13). Dirigé officiellement par le Haut Représentant à la Vice-Présidence, il a deux postes de direction exécutive : un secrétaire général exécutif et un président-directeur général. D'abord censé refléter la répartition des tâches entre responsabilités « externes » et « internes », ces deux postes sont censés fusionner sous l'égide de Federica Mogherini, le Haut Représentant actuel. Ensuite viennent deux secrétaires généraux adjoints, l'un chargé de la politique et l'autre des questions interinstitutionnelles. Les détenteurs de ces cinq postes du plus haut niveau constituent le Comité de direction. Après viennent sept directeurs généraux, dont cinq ont des attributions géographiques (Asie-Pacifique, Afrique, Europe et Asie centrale, Afrique du Nord et Moyen-Orient, Amériques du Nord et du Sud) et deux des attributions fonctionnelles (administration et finance, questions internationales et multilatérales). Il existe des structures distinctes pour la PESC et la PESD et une autre structure pour les affaires politiques. L'organigramme revendique également la responsabilité de quatre agences relativement autonomes, le Centre satellite, l'Agence européenne de défense, l'Institut pour les études de sécurité et le Collège de sécurité et de défense, bien que ces dernières ne fassent pas partie du Service au sens strict, mais soient placées sous l'autorité directe du Haut Représentant.

Moins d'un an après son ouverture, le SEAE se trouvait embourbé dans une polémique née de rapports sur la mauvaise humeur générale, le manque de coordination générateur, le chaos et l'hémorragie d'employés désillusionnés impossible à juguler (14). En 2013, le SEAE a été soumis à une attention extérieure considérable, en anticipation de son examen interne obligatoire. C'est à Catherine Ashton que revient le mérite de la création de ce dernier. Dans une certaine mesure, elle doit être jugée sur sa performance globale, mais ne saurait être tenue responsable de tous les aspects de son évolution ultérieure. L'opinion est fortement partagée sur l'efficacité du Service.

Les « réalisations phare » du Service sont les 140 délégations dans le monde, qui ont remplacé les représentations de la Commission, leurs prédécesseurs (15). Elles sont en train de passer progressivement au statut formel d'ambassade. Leurs dirigeants jouissent du rang d'ambassadeur à part entière. Ces envoyés se considèrent comme les représentants non seulement du Conseil et de la Commission, mais aussi des Etats membres. Il est probable qu'un certain nombre des petits Etats membres de l'UE feront progressivement fusionner leurs propres ambassades dans les délégations de l'UE, mais cela ne sera pas le cas pour les grands Etats membres disposant

(13) Cf. la structure actuelle sur le site Internet eas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

(14) Andrew RETTMAN, « Staff leaving EU diplomatic service amid bad working conditions », *EU Observer*, 30 sept. 2011. Le porte-parole de Mme Ashton a contredit ces affirmations en les qualifiant de « bavardage sans fondement », *EU Observer*, 3 oct. 2011, mais nos propres entretiens à Bruxelles à l'époque ont confirmé que le Service connaissait de graves problèmes de ressources humaines.

(15) Rosa BALFOUR / Kristi RAIK, *Equipping the European Union for the 21st Century: National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*, FIIA/EPC, Bruxelles/Helsinki, 2013.

déjà d'une large présence diplomatique à l'étranger (16). Cela pose tout de suite le problème majeur auquel le SEAE doit faire face : sa relation aux ministères des Affaires étrangères des Etats membres, particulièrement des grands. Comment le service doit-il s'accommoder de ce que certains ont perçu comme des mandats contradictoires ? D'une part, le SEAE est censé coordonner les activités diplomatiques des Etats membres, générer de nouvelles idées et approches collectives. En résumé, il est censé assurer dans une certaine mesure une direction diplomatique. Pourtant, d'autre part, il ne doit pas « *empiéter sur les diplomaties nationales ou perturber les priorités et les intérêts nationaux* » (17).

Au cours de la période précédant l'examen interne du SEAE en 2013, plusieurs groupes de réflexion ont avancé leurs propres propositions pour l'avenir du Service. Dans leurs recommandations communes, le Centre de politique européenne et l'Institut finlandais des affaires internationales ont mis fortement l'accent sur le défi des relations entre le SEAE et les ministères des Affaires étrangères des Etats membres. Ils ont formulé un grand nombre de propositions éminemment concrètes pour générer des synergies – plutôt que des conflits – entre ces organismes (18). Ces propositions tout à fait raisonnables n'en soulignaient pas moins le défi fondamental auquel le SEAE est confronté : s'il doit être efficace, il doit être perçu par les Vingt-Huit comme une source de grande valeur diplomatique ajoutée. A ce jour, cette perception est très ambivalente. Comme l'a signalé Tereza Novotna, il semble que les Etats membres soient progressivement en train de phagocytter le Service. Au lieu de la part de 33,3% de postes destinés aux capitales nationales, en 2014, les Etats membres de l'UE occupaient 17 des 34 postes de direction, tout en détenant 12 postes (sur 21) de la direction générale. Dans le même temps, la proportion des délégations de l'UE dirigées par des diplomates nationaux est passée de 8,3% en 2010 à 61,2% en septembre 2014, tandis que les délégations de l'UE dirigées par des fonctionnaires des institutions de l'UE a chuté de son sommet de 91,7% en 2010 à 38,8% en septembre 2014. Il semble que les Etats membres soient déjà en train de gagner la lutte pour le contrôle de ce qui devait être une institution (19) européenne.

En 2013, le Royal Institute of International Affairs (RIIA) à Londres a énoncé ses propres propositions critiques pour le SEAE. Les auteurs du rapport du RIIA ont conclu que le service était confronté à trois difficultés majeures : « *un défi stratégique, un défi de direction et un*

(16) Michele COMELLI / Raffaello MATARAZZO, « *Rehashed Commission Delegations or real embassies? EU Delegations post-Lisbon* », IAI (*Working Papers* n° 11), Rome, 23 juil. 2011 ; Edith DRIESKENS, « *What's in a name? Challenges to the creation of EU delegations* », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. VII, n° 1, 2012, pp. 51-64.

(17) Rosa BALFOUR / Kristi RAIK, *op. cit.*, p. 13.

(18) *Ibid.*, pp. 63-64.

(19) Tereza NOVOTNA, « *Who's in charge? Member States, EU institutions and the European External Action Service* », ISPI (*Policy Brief*, n° 228), Milan, oct. 2014.

défi de résultats » (20). Ce sont des questions fondamentales. Dans son rapport pour la réunion extraordinaire du Conseil européen en décembre 2013, Mme Ashton a avancé que : « *L'Europe est confrontée à des défis de sécurité grandissants dans un contexte stratégique en pleine mutation [et que ces] évolutions méritent un débat stratégique entre les chefs d'Etat et de gouvernement* ». Cependant, les éléments qu'elle citait ensuite comme « *stratégiques* », au lieu d'être des priorités, se résumaient à une simple liste des défis principaux de la PESD. L'examen à mi-mandat du SEAE en juillet 2013 ne laisse entrevoir aucune perspective stratégique.

La direction était un autre domaine dans lequel la plupart des commentateurs discernaient un besoin d'amélioration substantielle. A cet égard, le rapport de Chatham House appelait de ses vœux « *une direction intellectuelle, un sens de la prise de risque et une exécution créative de la politique étrangère* ». Ces « *propositions* » doivent être lues comme des verdicts provisoires sur la performance de la direction du SEAE assurée par Catherine Ashton. Des critiques similaires émanaient des mémoires du Centre for European Policy Studies (CEPS) (21) et du Fonds Carnegie pour la paix internationale. Stefan Lehne, l'analyste du Fonds Carnegie, avait pour le SEAE des critiques mesurées mais extensives. Venant de cet ancien diplomate autrichien posé et subtil, elles n'en étaient que plus assassines. Se concentrant sur le fait que la Commission gardait le contrôle de domaines politiques tels que l'élargissement et le développement et notant que Mme Ashton était largement absente des réunions des anciens commissaires aux Relations extérieures (DG Relex), il en concluait : « *Les accords après Lisbonne représentent en réalité un pas en arrière. L'écart entre la politique étrangère au sens étroit et les compétences de la Communauté s'est donc élargi. Pour l'UE, il est encore plus difficile qu'auparavant d'intégrer les composants divers dans une stratégie globale* » (22). La Cour des auditeurs européenne s'est fait l'écho de ces conclusions lors d'un rapport très critique le 30 juin 2014 (23) : les auditeurs jugeaient que l'établissement du SEAE avait été « *précipité et préparé de façon inadéquate* », qu'il y avait « *des mécanismes de coopération inefficaces au niveau supérieur et un cadre financier et administratif rigide dans les délégations* », ainsi que des « *faiblesses dans la hiérarchisation, l'organisation et l'allocation des ressources* ». Même en se montrant indulgent face aux problèmes de jeunesse inévitablement associés au lancement d'une nouvelle institution complexe, les verdicts provisoires étaient sans pitié.

(20) Staffan HEMRA / Thomas RAINES / Richard WHITMAN, *A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service*, Chatham House, Londres, 2011.

(21) Niklas HELWIG / Paul IVAN / Hrant KOSTANYAN, *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS*, CEPS, Bruxelles, 2013.

(22) Stefan LEHNE, « More action, better service: how to strengthen the European External Action Service », Fonds Carnegie pour la paix internationale, 16 déc. 2011, p. 9.

(23) Cf. le site Internet www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_EN.pdf.

En juillet 2013, le SEAE a émis son propre examen interne à mi-mandat, comme il l'avait exigé lors de sa fondation (24). Ce rapport de 18 pages est peu substantiel. Il n'aborde presque pas la question des objectifs stratégiques. Il reste muet sur la raison d'être ou l'ambition du Service. Il est à peine plus disert sur ses rapports avec ses partenaires internationaux et la question-clé de relations avec les Etats membres. En réitérant que la plupart des relations avec les autres institutions bruxelloises, surtout la Commission, « *sont satisfaisantes* », il prête le flanc à l'accusation de malhonnêteté. La plupart des analystes considèrent que les relations entre le Service et la Commission sont exécrables, chacun cherchant à grappiller les emblèmes de l'empire de l'autre. La majeure partie du rapport consiste en une série de sections détaillant les relations avec les autres institutions (la Commission, le Conseil, le Parlement). Chacune illustre parfaitement le concept de litote. Les 26 recommandations à court terme et les 9 recommandations à moyen terme tournent presque exclusivement autour du fonctionnement interne du Service, au point qu'on se demande si ce dernier aurait une véritable externalité. Certaines des propositions défendues par le Parlement européen (la rationalisation et la réduction des postes d'échelon supérieur, la réforme des procédures financières) sont adoptées (25), mais la substantifique moelle de la critique du Parlement européen, qui mettait en avant la nécessité d'une stratégie et avançait des propositions très concrètes pour la PESD, était tout simplement ignorée. Dans une introduction personnelle de deux pages, Mme Ashton observait d'un air résigné que « *l'absence de volonté politique ou d'accord entre les Etats membres [pose] des limites à ce que le service peut apporter* ». De nombreux commentaires sur ce rapport d'examen, qui aurait été qualifié par un haut diplomate de « *document personnel de Cathy, vraiment* » (26), soulignaient sa réticence évidente à partir en guerre contre les moulins à vent des Etats membres. Elle semblait avoir abandonné la plupart des « grandes idées » constructives proposées pour l'amélioration du service (27).

Les chercheurs ont mis en lumière le manque de principes fondateurs soutenant le positionnement ingrat du SEAE, à mi-chemin entre la Commission et le Conseil, sans appartenir ni à l'un ni à l'autre (28). Un universitaire le dépeint comme une « *organisation interstitielle* », qui donne lieu inévitablement à des principes et des pratiques contradictoires et ferme la porte à toute cohérence (29). Tel est peut-être effectivement le

(24) *EEAS Review*, Bruxelles, 2013, disponible sur le site Internet eas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eas_review_en.htm.

(25) Elmar BROK / Roberto GALTIERI, *Draft Report for a European Parliament Recommendation [...] on the 2013 Review of the Organization and the Functioning of the EEAS*, Parlement européen (2012/2253 INI), 25 mars 2013.

(26) Laurence NORMAN, « EU's Foreign Service proposes fix in review », *The Wall Street Journal*, 30 juil. 2013.

(27) Andrew RETTMAN, « Ashton drops big ideas on EU foreign affairs », *EU Observer*, 13 juin 2013.

(28) Amelia HADFIELD / Daniel FIOTT, « Europe and the rest of the world », *Journal of Common Market Studies*, vol. L1, 2013, pp. 168-182.

(29) Jozef BÁTORA, « The 'mitrailleuse effect': the EEAS as an interstitial organization and the dynamics of innovation in diplomacy », *Journal of Common Market Studies*, vol. L1, n° 4, 2013, pp. 598-613.

cas, ce qui contribuerait sans nul doute à expliquer le regard nombriliste et incestueux du Service lors de son auto-évaluation. Pourtant, le défi pour le SEAE sous la présidence de Federica Mogherini ne sera pas tant de trouver des ajustements internes pour améliorer la coordination et la cohérence que de s'assurer que le reste du monde lui prête attention. Rosa Balfour a posé la question frontalement lors d'une enquête sur les opinions des experts sur le SEAE : « *qu'apporte de plus une politique étrangère améliorée de l'UE ?* » (30) L'incapacité de l'UE en tant qu'entité à formuler une politique claire sur des questions aussi vitales en 2013-2014 que la Syrie, la Russie, l'Égypte et le processus du paix au Moyen-Orient (31) donne la mesure non tant de son manque de cohérence sur la scène mondiale que de son manque d'existence effective. Une analyse universitaire concluait que la seule idée de trouver une « voix unique » pour la politique externe de l'UE relevait du « mythe fallacieux » et devrait être abandonnée (32). *The Economist*, qui n'a pas la réputation d'être tendre sur les sujets polémiques, est allé droit au but lorsque son correspondant à Bruxelles, Anton La Guardia, écrivit : « Le SEAE ne sert à rien. Je ne lis plus ses déclarations interminables. Ce matin, j'ai petit-déjeuné avec un ex-diplomate américain et je lui ai demandé ce que Washington pensait du SEAE. 'Rien', a-t-il répondu » (33). La faute n'en revient pas à Mme Ashton, mais si l'institution doit avoir un avenir, cela doit changer.

PRIORITÉS ET NON-PRIORITÉS POLITIQUES
DE CATHERINE ASHTON

Catherine Ashton effectua sa première grande visite au Moyen-Orient, région à laquelle elle consacra davantage de temps à qu'à toute autre question. Avant de se rendre en Égypte, en Syrie, au Liban, en Israël et à Gaza à la mi-mars 2010, elle détonna dans la diplomatie de l'UE en avançant que l'Union pourrait tirer parti de ses liens commerciaux avec Israël et exploiter autant que possible le désir bien connu d'Israël d'une coopération plus étroite avec l'Union dans de nombreux domaines. En d'autres termes, l'UE pourrait tenter d'exercer une pression sur Israël concernant les installations et la reprise des négociations directes pour la paix avec les Palestiniens (34). Des paroles dures, qu'elle a renforcées en décidant de donner la priorité à une visite à Gaza, sous le prétexte de voir par elle-même comment les fonds d'aide de l'Union étaient

(30) JUDY DEMPSEY, « Judy asks: has EU foreign policy improved in 2013 ? », Carnegie Europe, Bruxelles, 17 juil. 2013.

(31) NICK WITNEY, *Europe and the Vanishing Two-State Solution*, Conseil de l'Europe pour les affaires étrangères, Londres, 2013.

(32) STÉPHANIE NOVAK, « Single representative, single voice, magical thinking and the representation of the EU on the world stage », *Global Policy*, 2014.

(33) CHARLEMAGNE (ANTON LA GUARDIA), « The Berlusconi option for Lady Ashton ? », *The Economist*, 2 fév. 2012.

(34) LUKE BAKER, « EU has leverage with Israel on talks – Ashton », *Reuters*, 13 mars 2010 ; HONOR MAHONEY, « Ashton to push for resumption of Israel-Palestine peace talks », *European Voice*, 13 mars 2010.

dépensés (35). A un moment où l'approche de l'administration étatsunienne du problème du Moyen-Orient venait de faire long feu, la visite de l'UE aurait pu générer une évaluation lucide et équilibrée des responsabilités en cause dans cette impasse, ainsi que des propositions claires pour en sortir. Cela ne fut pas le cas. Evitant prudemment tout discours et même toute déclaration sur la situation, Mme Ashton se contenta d'un éditorial dans le *New York Times* assurant les Etats-Unis du soutien de l'UE pour les efforts américains de relance des négociations et appelant « *redynamiser* » le Quartet, l'entité ironiquement désignée par la Ligue arabe comme « *le Quartet sans trois* » (36).

En 2011-2012, Mme Ashton s'impliqua davantage dans le processus de paix au Moyen-Orient pour trois grandes raisons. La première était que l'effet de vague des Printemps arabes semblait offrir un moment propice pour exercer l'influence que l'UE pourrait avoir. La deuxième était que l'Autorité palestinienne, en septembre 2011, était résolue à défendre sa demande du statut d'Etat devant les Nations Unies : on pensait alors à Bruxelles que Mme Ashton, grâce à un processus de navette diplomatique entre Benjamin Netanyahu et Mahmoud Abbas, saurait calmer la situation – qui menaçait de déchirer les Etats membres de l'UE. La troisième raison était que, à ce stade, Barack Obama avait cessé d'essayer d'exercer une pression sur Israël au sujet des Territoires occupés et que le rôle de Tony Blair en tant qu'intermédiaire international en était au point mort.

Au cours de la seule année 2012, il y eut trois conclusions du Conseil de l'UE sur le Moyen-Orient, sept déclarations par ou pour le compte de Catherine Ashton déplorant les occupations d'Israël, ainsi que des visites en Israël par José Manuel Barroso, Mme Ashton (deux fois) et les 27 ambassadeurs du Comité politique et de sécurité (37). Armée de sa détermination et d'une bonne dose de courage, Mme Ashton a entrepris de vérifier la véritable provenance des produits israéliens afin d'appliquer rigoureusement les lois européennes interdisant tout commerce avec les Territoires occupés. Elle a reçu le soutien d'un certain nombre de ministères des Affaires étrangères dans l'UE, mais d'autres l'ont tacitement ignorée. Des produits « israéliens » illégaux ont continué d'entrer sur le territoire de l'UE. Abbas a présenté sa demande de reconnaissance devant les Nations Unies. Netanyahu a continué – et continue – de construire des implantations. Au cours de notre visite en Israël en 2011, un intellectuel célèbre de premier plan nous a assuré que les déclarations de Mme Ashton étaient ignorées à Jérusalem, tandis qu'à Ramallah on la soupçonnait d'être le perroquet de Tony Blair. Le 19 mars 2012, elle a enflammé l'opinion au cours d'un discours à Bruxelles, en évoquant dans la même phrase les victimes juives assassinées lors des attentats de Toulouse et les victimes

(35) Andrew RETTMAN, « EU visit to Gaza is 'poke in the eye' for Israel », *European Voice*, 9 mars 2010.

(36) Catherine ASHTON, « Lessons from a Gaza trip », *New York Times*, 22 mars 2010.

(37) Nick WITNEY, *op. cit.*, p. 13.

civiles de la guerre à Gaza. Les grandes organisations juives en Israël, en France et aux Etats-Unis ont réclamé à grands cris sa démission (38). Tenter de réconcilier Israël et les Palestiniens est une tâche ingrate, comme bon nombre de Présidents et Secrétaire d'Etat américains peuvent en témoigner. Catherine Ashton, l'agent principal de l'UE dans ce triste processus, semble n'avoir eu aucun impact.

On peut en dire autant de son rôle au cours des Printemps arabes. L'UE fut prise complètement au dépourvu par les soulèvements au Moyen-Orient en décembre 2010 et au début de l'année 2011. Malheureusement pour Ashton, en tant que Haut Représentant, elle se retrouva au cœur des réactions chaotiques venant des différents Etats membres et s'avéra incapable de diriger un orchestre qui jouait déjà un méli-mélo cacophonique de partitions différentes. Les déclarations émanant du bureau de Van Rompuy, du président du Parlement européen, la déclaration commune de David Cameron, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, les notes des différents groupes politiques du Parlement européen, sans parler des différentes capitales européennes, toutes ont sapé la déclaration finale d'Ashton. Dans une situation où Michèle Alliot-Marie, alors ministre française des Affaires étrangères, avait offert le soutien des policiers anti-émeutes français au président Ben Ali pour réprimer les mouvements de foule (39) et où le premier ministre italien Silvio Berlusconi et son ministre des Affaires étrangères Franco Frattini déclaraient leur soutien à Hosni Moubarak, quel espoir pouvait-elle avoir d'élaborer une déclaration européenne « commune » ? En outre, le projet relativement anodin qu'elle finit par présenter provoqua l'ire du premier ministre britannique David Cameron, qui la réprimanda publiquement, la veille d'un sommet européen, critiquant le manque de « *termes clairs et forts montrant à l'Egypte qu'il y aurait des conséquences si la répression ne cessait pas* » (40) La cause de C. Ashton ne fut pas aidée lorsque le gouvernement provisoire d'Egypte annonça à la mi-février être trop occupé pour la recevoir. Le Haut Représentant se fit ensuite éclipser par David Cameron, qui devint le premier dirigeant à rencontrer le nouveau gouvernement égyptien le 21 février 2011 (41).

Toutefois, les analystes s'accordent à reconnaître l'influence de Mme Ashton dans deux grands domaines politiques. Le premier est celui des Balkans, le second est l'Iran. Le 19 octobre 2012, Mme Ashton accueillit la première réunion d'une série de dix entre Hashim Thaci, Premier ministre du Kosovo, et Ivica Dacic, Premier ministre de Serbie. Auparavant, ces deux personnalités ne s'étaient jamais rencontrées. Six mois plus tard,

(38) J. J. GOLDBERG, « Ashton's false equivalence that wasn't », *Forward*, 22 mars 2012 ; Jennifer HANIN, « Catherine Ashton deserves a Helen Thomas retirement », *Act For Israel*, 20 mars 2012.

(39) Kim WILLSHER, « France rocked by news of aid to Tunisia and Egypt », *LA Times*, 5 fév. 2011.

(40) Bruno WATERFIELD, « Egypt crisis: David Cameron reprimands Baroness Ashton at EU Summit », *The Telegraph*, 4 fév. 2011.

(41) Nicolas GROS-VERHEYDE, « La 'course du Caire', nouveau jeu européen. Ou comment griller la politesse à Lady Ashton », *Bruzelles 2*, 21 fév. 2011.

après un véritable marathon diplomatique, les deux dirigeants signèrent un accord formel constituant la base de relations normalisées entre leurs pays respectifs (42). Il ne fait aucun doute que le Haut Représentant qui attache une grande importance à la touche personnelle en matière de diplomatie, devrait se voir attribuer une grande part du mérite pour cette réussite. Les négociations politiques, qui ont eu lieu à dix reprises, ont suivi une année de travail minutieux patiemment effectué par le conseiller aux affaires étrangères d'Ashton, Robert Cooper, qui a réussi à élaborer un accord sur un certain nombre de questions plus techniques telles que le commerce, les diplômes universitaires, les registres d'état civil et la gestion des frontières, lesquelles dépendaient toutes pour leur application d'un accord politique global. Les détails de cet accord sont complexes et sensibles : pour les résumer, la Serbie cède ses prétentions à une autorité légale sur l'ensemble du Kosovo en échange d'un degré important d'autonomie serbe sur quatre régions dominées par les Serbes au nord de la province (43). L'avancée était d'autant plus importante que Dacic était à l'origine un disciple de Slobodan Milosevic, tandis que Thaci avait combattu dans l'Armée de libération du Kosovo.

Il ne fait aucun doute que l'implication personnelle et la détermination d'Ashton dans les négociations, pour lesquelles elle a bénéficié d'un degré de puissance politique qui ne lui a pas été laissé dans les négociations parallèles avec l'Iran (*cf. infra*), ont été essentielles. Le fossé entre les parties restait béant jusqu'à ce qu'elle intervienne. L'accord ne représente pas une reconnaissance officielle du Kosovo par la Serbie, mais constitue une étape majeure vers l'adhésion à l'UE pour les deux Etats. Dans les deux pays, les partisans de la ligne dure sont résolus à rompre l'accord et le chemin sera encore long avant de parvenir à une paix durable. Il est toutefois une réussite historique et Ashton mérite entièrement les louanges qui l'ont accueilli. Le travail technique et détaillé sur le terrain a été effectué par Cooper, mais c'est Ashton qui a décroché l'accord politique. Le contexte historique était favorable : la Serbie ne pouvait se tourner que vers une adhésion à l'UE, ce que même Dacic savait. Le Kosovo n'est toujours pas reconnu par cinq Etats membres de l'UE (l'Espagne, la Slovaquie, la Roumanie, la Grèce et Chypre), mais plusieurs d'entre eux ont indiqué être en mesure d'envisager une reconnaissance en contrepartie de la signature de l'accord par Pristina – bien que, depuis cet événement, aucun n'a encore fait l'effort de reconnaître le Kosovo. A l'occasion de son départ du poste de Haut Représentant, Catherine Ashton a invité Dacic et Thaci à son bureau du SEAE pour une célébration. Elle avait toutes les raisons de le faire.

(42) L'annonce des détails par le SEAE se trouve sur la page eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413__eu-facilitated_dialogue_en.htm. Cf. également Don MELVIN, « Serbia, Kosovo reach tentative deal on relations », *The Guardian*, 20 avr. 2013.

(43) Frances TRIX, « Serbia and Kosovo: a European success story », *Informed Comment*, 27 avr. 2013.

L'autre domaine politique où l'influence de Catherine Ashton est reconnue réside dans les pourparlers P5+1 (ou P3+3) avec l'Iran (44). Ici, les louanges ont été aussi abondantes que les critiques l'ont été sur d'autres dossiers. Après l'accord diplomatique très en vue à Genève du 24 novembre 2013, l'éditeur européen du *Guardian*, Ian Traynor – habituellement empreint d'une certaine réserve – s'est enthousiasmé : « *L'ancienne activiste de la campagne pour le désarmement nucléaire a négocié ce qui semble la plus grande diminution nucléaire d'une époque, l'avancée diplomatique de la décennie, un problème et une querelle si épineux qu'ils auraient pu déboucher sur une guerre dévastatrice pour l'ensemble du Moyen-Orient et au-delà* » (45). *Le Monde*, dont les journalistes avaient démolie Catherine Ashton à plusieurs reprises, est même allé jusqu'à lui reconnaître une « *vision stratégique* » (46). Alors que nous écrivons ces lignes, les négociations avec l'Iran sont toujours en cours et il n'est pas certain que l'accord négocié en novembre 2013 débouchera sur une résolution définitive de la crise du nucléaire iranien. L'« accord définitif » était censé avoir été conclu en novembre 2014, mais le programme a pris du retard et une prolongation supplémentaire a été convenue. Il est donc très révélateur que le successeur de Catherine Ashton au poste de Haut Représentant, Federica Mogherini, l'ait persuadée de continuer à représenter l'Union dans les négociations. En effet, toutes les personnes impliquées, du secrétaire d'Etat américain John Kerry au négociateur iranien en chef, le poli et sophistiqué Javad Zarif, ont considéré que le maintien de sa présence était essentiel pour la réussite du projet. Comme dans les négociations avec les premiers ministres serbe et kosovar, Catherine Ashton a réussi, par la simple force de sa personnalité, à devenir très proche de tous les acteurs-clefs (en particulier les Iraniens, mais pas seulement), à gagner leur confiance et à se rendre indispensable au processus. Cela était également le cas avec l'ancien négociateur en chef, Saïd Jalili, distant et susceptible, aussi différent de Zarif que le jour l'est de la nuit. Ceux qui ont été mêlés de près aux négociations le répètent : c'est Catherine Ashton qui a réussi, même avec Jalili – lequel donnait l'impression de faire de son mieux pour éviter un accord –, à faire continuer les pourparlers, quand bien même tout le monde était prêt à jeter l'éponge.

Quel est son secret ? L'attitude de l'Occident dans les négociations avec l'Iran est hautement codifiée à Washington et la marge de manœuvre diplomatique du Haut Représentant est extrêmement limitée, ce qui n'est pas son point fort. Ainsi, les bases de l'« accord » de novembre 2013 ont été jetées à la poubelle lors de négociations bilatérales secrètes entre les Etats-Unis et l'Iran, auxquelles C. Ashton n'a pas assisté, bien qu'elle en

(44) P5+1 est la formule désignant les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, plus l'Allemagne ; P3+3 est la formule de l'UE pour le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, plus les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Il s'agit du même groupe.

(45) Ian TRAYNOR, « Lady Ashton's Geneva triumph takes centre stage », *The Guardian*, 24 nov. 2013.

(46) Jean-Pierre STROOBANTS *et alii*, « Catherine Ashton, le triomphe discret de l'autre 'Mme Europe' », *Le Monde*, 4 déc. 2013.

ait appris la substance. C'est plutôt l'approche personnalisée développée par Ashton qui donne des résultats. Cette dernière fait très attention aux codes vestimentaires et prend soin de s'habiller d'une manière qui mette à l'aise ses interlocuteurs. Elle aime les longs dîners de trois heures à la veille des sessions diplomatiques, où elle s'enquiert auprès de ses homologues iraniens de leurs enfants et petits-enfants. Elle joue les Schéhérazade, gagnant l'affection du sultan avec de l'empathie et mille et une histoires. Deux experts ayant suivi les négociations de près vont même jusqu'à avancer que son passé d'activiste anti-nucléaire issue de la classe ouvrière lui confère une certaine crédibilité : elle n'est pas qu'une autre diplomate occidentale hypocrite défendant le droit de l'Occident à disposer de l'arme nucléaire tout en sanctionnant ceux qu'elle accuse de vouloir s'en doter (47). Par-dessus tout, peut-être, comme ce fut le cas pour le Kosovo, Mme Ashton a révélé des réserves extraordinaires de patience et d'endurance, assistant à des séances interminables de pourparlers techniques profondément ennuyeux et apparemment inutiles, sans jamais perdre espoir. Paradoxalement, un autre de ses atouts a été son aversion pour les médias. Grâce à cela, elle a su garder un silence parfait en public au sujet des négociations avec l'Iran. Les personnes proches des négociations soulignent également le rôle essentiel d'une autre femme en arrière-plan, la secrétaire générale adjointe du SEAE Helga Schmid, qui a aussi été retenue à Bruxelles au-delà de son mandat afin de persévérer dans le cycle actuel de négociations prolongées avec l'Iran (48).

Si le Kosovo et l'Iran doivent être portés à son actif, d'autres domaines politiques doivent s'inscrire à son passif. La Politique européenne de sécurité et de défense, dont C. Ashton était en théorie la dirigeante, a été relativement négligée au cours du mandat de cette dernière. Ashton a rarement assisté aux réunions des ministres de la Défense, a été réticente au lancement de nouvelles missions de la PESD – aucune n'a été initiée entre 2009 et 2012 –, a semblé plus à l'aise en compagnie des secrétaires généraux de l'OTAN que des chefs de la Défense de l'UE et désapprouvait l'idée d'envisager l'UE comme un acteur militaire. Elle a défini sa fonction diplomatique comme étant de « *promouvoir le rôle de l'UE en tant que puissance douce dans le monde* ». Lors d'un discours à Budapest en février 2011, elle a souligné que l'UE « *ne peut déployer de vaisseaux armés ou de bombardiers* » et a soutenu que sa force « *résidait, paradoxalement, dans son incapacité à taper du poing sur la table* » (49). Un analyste a interprété ce discours comme une tentative délibérée d'« *usurper le travail de son prédécesseur, qui a tenté pendant plus de dix ans de bâtir soigneusement*

(47) Laura ROZEN / Barbara SLAVIN, « Can Western women tame Iran's nuclear negotiators? », *Al-Monitor*, 8 fév. 2013, disponible sur le site Internet www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/can-western-women-tamebr-irans-n.html#.

(48) Ces observations sur l'Iran ont bénéficié de mes discussions officielles avec plusieurs fonctionnaires et experts qui ont suivi les négociations de près, dès le début.

(49) Discours à l'Université de Corvinus, Budapest, 25 fév. 2011, disponible sur le site Internet europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/126.

la crédibilité et l'autorité de l'UE en tant que 'puissance mondiale' » (50). Concernant la PESD, on la soupçonnait largement à Bruxelles d'obéir simplement aux ordres de Londres. Un analyste français a inventé le terme d'« Ashtonisation » pour caractériser une politique de défense européenne rendue inoffensive et essentiellement inactive (51).

La crise de l'Ukraine est aussi un exemple d'incapacité flagrante à améliorer la situation. Les négociations avec l'Ukraine ont été gérées non par le SEAE ou le Conseil, mais par la Commission européenne, sous la direction de Štefan Füle, Commissaire à l'Elargissement et à la Politique européenne de voisinage. De manière générale, on peut reprocher à la Commission d'avoir engagé des négociations avec Kiev sans perception fine du contexte politique ou des enjeux globaux. En particulier, l'UE a échoué à anticiper la réaction de la Russie face à ses ouvertures vis-à-vis de l'Ukraine (52). Il n'est pas manifeste qu'Ashton ait eu un intérêt particulier pour les défis que présentait l'approche de Partenariat avec l'est de l'UE, bien qu'elle ait apparemment attaché de l'importance à sa relation personnelle avec le président Iukanovitch. Cependant, une fois que la crise a commencé à devenir sérieuse avec l'escalade des manifestations sur la place Maïdan à l'hiver 2013-2014, elle a décidé de s'immerger brièvement dans les événements. Elle effectua un certain nombre de visites de haut rang à Kiev, où elle fut accueillie comme une star dans une Place de l'indépendance couverte de drapeaux de l'UE – à la grande fureur de Vladimir Poutine –, tout en s'engageant dans des discussions avec Ianoukovitch. Ces visites ont profondément sapé le travail réalisé par Füle et la Commission et n'étaient pas coordonnées avec la visite parallèle, dans la capitale de l'Ukraine, le 20 février 2014, de la troïka des Etats membres de l'UE, composée de Laurent Fabius, Frank-Walter Steinmeier et Radek Sikorski. Après un moment d'excitation au sujet de l'Ukraine, Catherine Ashton semble s'en être désintéressée et se retira de la mêlée. Certains disent qu'elle aurait mieux fait de ne pas intervenir du tout (53). C'est la cacophonie européenne sur cette question vitale qui a poussé la Sous-Secrétaire d'Etat américaine, Victoria Nuland, à lâcher sa phrase célèbre : « *Fuck the EU* ».

LE POSTE DE HAUT REPRÉSENTANT : MISSION IMPOSSIBLE ?

La nomination de Catherine Ashton n'était-elle qu'un accommodage cynique en coulisses entre trois ou quatre dirigeants européens qui semblaient penser que ce poste n'avait pas grande importance ? S'agissait-il

(50) James ROGERS, « The sly return of civilian power », blog European Geostrategy, 2 mars 2011, à la page europeangeostrategy.ideasonneurope.eu/2011/03/02/the-sly-return-of-civilian-power/.

(51) Estelle POIDEVIN, « Politique étrangère, sécurité et défense : une Union européenne en voie d'ashtonisation? », *Le Monde*, 22 août 2011.

(52) Neil MACFARLANE / Anand MENON, « The EU & Ukraine », *Survival*, vol. LVI, n° 3, juin-juil. 2014.

(53) Peter LAVELLE, « The EU's Ukraine policy: a moral bankruptcy » *The Guardian (Sydney)*, n° 1630, 12 mars 2014.

d'un exercice de *Realpolitik* dont l'objectif principal était de désigner quelqu'un qui serait patiemment subordonné aux *Diktats* d'une poignée de dirigeants ? S'agissait-il simplement d'une expérience pour voir comment le poste allait tourner ? Était-ce une erreur ? Les « euro-réalistes » se sont fait un plaisir d'expliquer à ceux qui auraient espéré des titulaires plus prestigieux qu'aucune personne à elle seule, quelles que soient ses qualifications ou sa finesse politique, n'aurait pu changer la position de l'UE sur la scène mondiale puisque « aucune quantité de *figmolage institutionnel* ne peut passer outre la nécessité d'un accord entre les gouvernements nationaux pour faire adopter des politiques » (54). Bien sûr, l'élection de préférences en matière de préférences communes pour la politique étrangère exige un accord entre les États membres. Cependant, cet accord peut être considérablement facilité par la mise en poste, à Bruxelles, d'une personne d'une véritable stature, possédant une connaissance approfondie des dossiers, dotée d'une vision stratégique, capable de formuler les choix possibles et d'indiquer de manière convaincante comment avancer. La description du poste elle-même reste largement à écrire par son titulaire. Il n'est pas anodin que l'intitulé original en 2004, d'après le Traité constitutionnel, ait été ministre de l'Union aux Affaires étrangères et qu'il ait été ensuite délibérément dilué – largement sous la pression britannique – dans le Traité de Lisbonne pour devenir Haut Représentant. Tout le monde sait ce que signifie le terme de ministre, même si la notion d'un ministre de l'Union constitue une innovation. Cependant, personne ne savait – ou ne sait – avec certitude ce qu'un Haut Représentant est censé faire. Dès le départ, quel qu'ait été l'occupant, il y avait un choix à faire entre secrétaire et général, entre suiveur et chef de file, entre réaction et action, entre coordinateur et agissant, entre tacticien et stratège.

La grande question soulevée par le mandat de Catherine Ashton n'est pas tant de découvrir pourquoi cette dernière a été relativement inefficace, mais de décider si la tâche est faisable. Contrairement au secrétaire d'État américain, par exemple, poste auquel on compare souvent celui de Haut Représentant, le poste européen présente de nombreux problèmes. Le Haut Représentant ne travaille pas « pour » ou « avec » un président exécutif puissant ; il n'y a donc pas de programme ou d'orientation politique manifeste à suivre. En outre, les États membres – particulièrement ceux qui sont grands et puissants – n'ont pas l'intention de laisser le Haut Représentant prendre automatiquement la tête des dossiers politiques, surtout les dossiers sensibles. Le Haut Représentant n'aura donc que peu de chances de créer sa propre ligne directrice politique, surtout si elle est active et solide. Dans le cas de Mme Ashton, l'inexpérience en matière de diplomatie et de sécurité est venue s'ajouter à cette réalité structurelle. Sa performance au cours des Printemps arabes a été extrêmement parlante. Elle a hésité à rédiger une déclaration avant d'en avoir parlé avec tous

(54) Anand MENON, « Limited ambition », *Global Europe*, 14 déc. 2009.

les 27 ministres des Affaires étrangères. Pour paraphraser *The Economist*, « *s'agit-il d'un respect admirable pour les petits Etats membres ou d'une timidité inquiétante* (55) ? »

L'incapacité à faire preuve de capacité de commandement n'est pas un obstacle insurmontable dans le poste de Haut Représentant. La plupart des Etats membres de l'UE acceptent que quelqu'un ait besoin de diriger le navire. Au cours de ses audiences de confirmation, Mme Ashton a déclaré au Parlement européen qu'elle se voyait comme « *une facilitatrice plutôt qu'une agissante* ». « *Sa vision* », a remarqué un diplomate de l'UE, est « *inférieure au mandat qui lui a été donné* ». Franziska Brantner, du parti écologiste allemand, s'est fait l'écho de ce sentiment en soulignant que « *Mme Ashton n'est pas tenue d'attendre le consensus des 27. Elle pourrait prendre ses propres initiatives, mais a choisi de ne pas le faire* » (56). C'est précisément là que l'affaire se corse. Le titulaire du poste de Haut Représentant est pris entre deux feux, la responsabilité de coordonner et celle d'exercer un certain degré de direction. Un des problèmes liés concernant ce poste porte justement sur ses responsabilités à « double casquette », voire « triple casquette ». L'objectif de remplacer la présidence tournante dans la politique étrangère et de sécurité par un poste permanent était louable. La logique de situer le poste à la fois au Conseil et à la Commission, afin de tuer dans l'œuf les querelles de pré carré et d'encourager à la cohérence, était méritoire.

Cependant, en pratique, les exigences physiques incompatibles du poste engendrent deux problèmes. L'un est qu'il est littéralement impossible de déléguer toutes les responsabilités qui incombent au titulaire du poste. Etre censé assister aux réunions du Conseil de l'Union, présider le Conseil aux affaires étrangères, assister aux réunions du Collège des Commissaires ainsi qu'aux réunions spéciales de la Commission dans les domaines de l'Elargissement, du Voisinage, du Développement et de l'Aide humanitaire – dossiers ayant été niés au Haut Représentant par les machinations du président de la Commission José Manuel Barroso –, présider l'Agence européenne de défense, ainsi que les réunions *ad hoc* des ministres de la Défense de l'UE, ainsi que diriger le SEAE et représenter l'UE lors des sommets et autres événements dans le monde... Tout cela n'est pas réaliste. Mme Ashton s'est souvent trouvée attendue dans différents endroits, voire différents pays, en même temps. Elle a donc prêté le flanc aux critiques dans les lieux qu'elle était obligée de délaissier. En 2013, elle a évoqué « *une journée très dure, où je me suis rendue dans cinq pays en un seul jour et où on m'a quand même reproché de ne pas être allée aux Etats-Unis* » (57).

En même temps, l'appartenance à plusieurs institutions n'encourage pas la cohérence. La concurrence entre les agences est un fait admis dans

(55) CHARLEMAGNE (DAVID RENNIE), « The test for Ashton and Europe », *Economist-Charlemagne's Notebook*, 1^{er} fév. 2011.

(56) « Europe under attack for 'soft' diplomacy », *EU Business*, 30 janv. 2011.

(57) Andrew RETTMAN, « Ashton drops big ideas on EU foreign affairs », *EU Observer*, 13 juin 2013.

les organisations gouvernementales et intergouvernementales ; placer un individu dans la ligne de mire n'est pas une idée des plus raisonnables. C'est un peu comme envoyer des émissaires de la paix sans armes dans une zone de guerre civile en plein chaos. L'appartenance au Conseil et à la Commission a réussi à créer au Haut Représentant des inimitiés dans les deux organismes, inimitiés exacerbées par les querelles personnelles entre certains de ses conseillers et des hauts fonctionnaires au Conseil comme à la Commission. Lors de sa désignation, Ashton dut répondre à quatre attentes courantes. D'abord, au niveau institutionnel, elle était censée faire preuve d'une grande capacité d'apaisement des nuisibles guerres de pré carré entre le Conseil et la Commission. Ensuite, elle devait gentiment inciter l'UE à peser d'un certain poids sur les défis majeurs de la politique de sécurité au cours des années suivantes. La troisième attente était de développer une vision stratégique. Enfin, elle était censée présider la création d'un Service pour l'action extérieure fonctionnel, au fonctionnement transparent. Ces attentes étaient bien sûr excessives. Il y a vingt ans, le politiste britannique Christopher Hill, théorisant sur l'UE en tant qu'acteur diplomatique, a inventé l'expression « *un fossé entre attentes et capacités* » (58), expression qui, comme l'a remarqué Niklas Helwig, s'applique clairement de manière encore plus frappante au titulaire du poste censé porter une telle politique (59). Federica Mogherini a du travail devant elle.

(58) 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.

(59) Niklas HELWIG, « EU foreign policy and the High Representative's capability-expectations gap – a question of political will », *European Foreign Affairs Review*, vol. XVIII, n° 2, 2013, pp. 235-254.