



## Vers un Service diplomatique européen ?

Pierre Verluise

Directeur du [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com), Distinguished Professor de Géopolitique à GEM  
Chercheur associé à l'Observatoire de géopolitique de la Chaire Raoul-Dandurand <sup>1</sup>

**Le service européen pour l'action extérieure débute d'un point bas. Les défis qui se dressent devant lui sont considérables. Il s'agit rien moins que de contribuer à enrayer les forces profondes qui pèsent en faveur d'un effacement relatif de l'Union européenne. Il lui faudra dépasser la logique d'une Politique étrangère de sécurité commune conçue jusqu'ici sur la base du « plus petit commun dénominateur » pour en faire un multiplicateur de puissance.**

Il est de bon ton de critiquer le service européen pour l'action extérieure alors qu'il entre seulement en fonction, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2010. Il semble plus utile de commencer par faire un état des lieux de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (UE). Ce qui revient à identifier à la fois la situation de départ et l'ampleur des défis à relever.

Pour cela - sans prétendre à l'exhaustivité - croisons deux documents de référence. Le premier est un document officiel interne à l'Union européenne, le second un document académique extra-européen. Enfin, nous nous pencherons sur le poste de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité comme sur l'organisation du service européen pour l'action extérieure<sup>2</sup>.

### Un point de vue politique interne à l'Union européenne

Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a reçu le 8 mai 2010 un rapport intitulé « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir. »<sup>3</sup> Ce document est le fruit du travail d'un groupe de 12 « sages »<sup>4</sup> réunis entre décembre 2008 et avril 2010 sous la présidence de Felipe Gonzalez, ancien président du gouvernement espagnol<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Directeur de recherche à l'IRIS (Paris). Auteur de « 20 ans après la chute du Mur. L'Europe recomposée », Paris, Choiseul, 2009 et co-auteur de « Géopolitique de l'Europe », Paris, Sedes, 2009. Il anime sur Facebook la page « Géopolitique et enseignement supérieur ». [verluise@iris-france.org](mailto:verluise@iris-france.org)

<sup>2</sup> Pierre VERLUISE remercie pour sa relecture Jean-Luc SAURON, Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine, Président de l'Association des juristes européens. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages, dont *Comprendre le Traité de Lisbonne, explications et commentaires*, Gualino éditeur, 2008 et *Le Parlement européen, tout savoir en 30 questions*, Lextenso éditions, 2009." Jean-Luc SAURON a également publié le 22 novembre 2009 sur le site géopolitique [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) « Le traité de Lisbonne : un traité à effet retardé ? » à l'adresse <http://www.diploweb.com/Le-traite-de-Lisbonne-un-traite-a.html>

<sup>3</sup> « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir ». Rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030. Mai 2010, 58 pages. Le rapport est disponible depuis le 16 juin 2010 dans toutes les langues officielles de l'UE sur le site de ce groupe à l'adresse <http://www.reflectiongroup.eu/2010/06/16/project-europe-2030-translations/>  
Ce rapport est aussi disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne via la page générale consacrée à ce projet <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=FR&focusID=473>

<sup>4</sup> Lorsqu'il a créé le groupe en décembre 2007, le Conseil européen a désigné son président et deux vice-présidents. Il les a invités à présenter une liste de noms parmi lesquels seraient désignés les autres membres. Ceux-ci devaient provenir de diverses régions de l'Union européenne et être d'éminents représentants de leurs domaines d'activité respectifs. La liste définitive des douze membres appelés à composer le groupe a été approuvée par le Conseil européen lors de sa réunion d'octobre 2008. Outre M. Felipe Gonzalez à la présidence

Les signataires tranchent sur les usages habituels des politiques par des formulations volontiers abrasives. Le ton général du document est à la fois alarmiste et mobilisateur. Le rapport compte 9 parties dont 2 sont entièrement consacrées à la dimension externe de l'Union européenne, présentées ci-après<sup>6</sup>.

### **L'Europe dans le monde : s'affirmer en tant qu'acteur**

Les auteurs souhaitent que l'Union européenne se donne les moyens de jouer un rôle majeur dans la définition des nouvelles règles de la gouvernance mondiale. Ce qui laisse entendre que ce n'est pas déjà le cas... Afin d'éviter que le cœur de son héritage – une interdépendance responsable, un commerce loyal et un système de gouvernance multilatérale – ne soit dilapidé, les « sages » proposent une forme de *deal* entre l'ancien monde et les pôles émergents. Le rapport invite ainsi à « conclure un nouveau marché d'envergure qui tienne compte des préoccupations des pouvoirs émergents et existants à l'égard des règles en vigueur, tout en insistant sur l'importance du multilatéralisme, de l'inclusion, de l'équité, du développement durable, de la sécurité collective, du respect des droits de l'homme et de l'État de droit et des pratiques commerciales loyales. <sup>7</sup> »

Après avoir affirmé – sans jamais le démontrer – que « [...] l'UE est un multiplicateur de puissance [...] <sup>8</sup> », les auteurs admettent que : « **Une Union de vingt-sept États membres mettant en commun leur souveraineté afin d'adopter des décisions communes n'est pas pour autant une puissance mondiale.** <sup>9</sup> » Afin d'accroître son pouvoir d'influence, ils invitent l'UE à poursuivre ses efforts pour **parvenir à une plus grande coordination** afin de parler d'une seule voix, ou au moins à orchestrer sa polyphonie. La diversité doit devenir une force et non plus une faiblesse.

Les « sages » souhaitent voir l'UE honorer ses engagements à l'égard des candidats officiels, dont la Turquie. Ils gardent la porte largement ouverte. Sans jamais s'interroger sur les incidences des adhésions récentes et envisagées sur la puissance de l'UE. Ce qui peut sembler surprenant pour un rapport qui s'inquiète explicitement au sujet de la puissance de l'UE à l'horizon 2030. Nier une difficulté n'a jamais été un moyen de la résoudre.

**Les auteurs invitent à la formulation d'un concept stratégique européen commun.** « Ce concept devrait regrouper l'action de l'UE dans les domaines diplomatique, militaire, commercial et du développement et le volet extérieur de ses politiques économiques communes (Union économique et

---

du groupe, ainsi que Mme Vaira Vike-Freiberga, ancienne présidente de Lettonie, et M. Jorma Ollila, ancien patron de la société finlandaise Nokia, à la vice-présidence, les personnalités suivantes étaient membres du groupe: Mme Lykke Friis (alors vice-rectrice de l'université de Copenhague, poste dont elle a démissionné fin novembre 2009 pour devenir ministre du climat et de l'énergie du Danemark), M. Rem Koolhaas (architecte et urbaniste néerlandais), M. Richard Lambert (directeur général de la confédération de l'industrie britannique et ancien rédacteur en chef du *Financial Times*), M. Mario Monti (ancien membre italien de la Commission, chargé de la concurrence), M. Rainer Munz (économiste autrichien, spécialiste des questions démographiques et de migrations), Mme Kalypso Nicolaidis (professeur franco-grecque de relations internationales à l'université d'Oxford), Mme Nicole Notat (ancienne secrétaire générale du syndicat français CFDT), M. Wolfgang Schuster (maire de la ville allemande de Stuttgart), et M. Lech Wałęsa (ancien dirigeant du syndicat et mouvement politique polonais *Solidarność*, et ancien président de la Pologne). En outre, l'avis d'experts du monde universitaire et du monde de l'entreprise a été sollicité. Source : Bureau de la presse du Conseil européen, Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, note d'information, mai 2010, 2 pages. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/misc/114246.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/misc/114246.pdf)

<sup>5</sup> Cf. Pour une présentation de l'ensemble du document, Pierre VERLUISE, Le « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 » du groupe de réflexion au Conseil européen, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°542, octobre-novembre 2010, pp. 598-604.

<sup>6</sup> Par rapport au document original, l'ordre de présentation de ces deux parties a été ici inversé.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 43.

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 44.

monétaire, énergie, transports, etc.). Ce n'est qu'en combinant tous les instruments dont elle dispose que l'Union pourra changer les choses et contribuer à redéfinir les règles de la gouvernance mondiale. Au moyen d'un livre blanc, qui serait régulièrement mis à jour, le concept stratégique permettrait de définir les priorités de l'UE à long terme et deviendrait le cadre de référence pour l'action extérieure au quotidien.<sup>10</sup> » Pour cela, le rapport propose la création d'une unité de prévision et d'analyse, dans le cadre du service européen pour l'action extérieure.

Alors, l'UE pourrait mettre au point sa stratégie pour la réforme de la gouvernance mondiale.

### **Sécurité intérieure et extérieure : l'éternel défi**

Les « sages » sont critiques à l'égard de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ils notent que les dépenses militaires cumulées des pays membres représentent la moitié du budget militaire des États-Unis et que leur capacité de projection de forces représente entre 10 et 15% de celles de Washington. En outre, « Les États membres de l'UE ne parviennent pas à maximiser l'effet d'échelle et les synergies qui sont nécessaires pour obtenir les meilleurs résultats globaux envisageables.<sup>11</sup> » **La nature fondamentalement nationale des systèmes de défense européens est présentée comme la principale limitation structurelle dont souffre l'UE.** En outre, il n'y a pas toujours de consensus dans les capitales européennes sur l'utilité d'augmenter les capacités de défense de l'Union européenne. Comment de ne pas craindre, de surcroît, que l'explosion des déficits publics provoquée par la crise économique ne vienne raboter un peu plus ce poste budgétaire ?<sup>12</sup>

À l'inverse du discours politique habituel, le rapport dénigre les opérations militaires et civiles de l'UE : peu de moyens, pas de cohérence, aucun moyen de financement commun et manque de personnel qualifié sur le terrain...

Aussi les auteurs pensent-ils « nécessaire de **créer un état-major d'opération européen réellement opérationnel** et doté d'un personnel suffisant, chargé de planifier, de déployer et de superviser les opérations civiles/militaires à l'étranger.<sup>13</sup> » Ils demandent aussi la création d'un **marché unique européen de la défense**<sup>14</sup>, la mise en place un régime commun d'acquisition et la rédaction d'un livre blanc en mesure d'établir notamment une répartition cohérente des responsabilités entre l'OTAN et l'UE.

Ainsi, ce point de vue politique interne à l'Union européenne présente un bilan peu amène de la Politique européenne de sécurité commune initiée par le traité de Maastricht<sup>15</sup> et de l'Europe de la défense « lancée » au Sommet de Saint-Malo<sup>16</sup>. En résumé, les « sages » dénoncent la faiblesse quasi-

---

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 45.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 39.

<sup>12</sup> Cette préoccupation explique en partie la « Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité » signée le 2 novembre 2010 entre le Royaume-Uni et la France. Celle-ci prévoit notamment de « coopérer dans les technologies liées à la gestion des arsenaux nucléaires, afin de garantir nos capacités de dissuasion nucléaire indépendantes respectives. » Le coût de la dissuasion nucléaire pèse lourd dans des budgets contraints. Voir la déclaration à l'adresse <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-sur-la-cooperation-de-defense-et-de.9948.html>

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 40.

<sup>14</sup> Ce qui serait une pierre dans le jardin des constructeurs américains qui ont su tirer le meilleur parti des élargissements de l'OTAN aux pays d'Europe balte, centrale et orientale en 1999 et 2004. Chacun se souvient de la polémique lorsque peu après le sommet de l'UE à Copenhague (12-13 décembre 2002) la Pologne, membre de l'OTAN depuis 1999 mais candidate à l'Union européenne pour 2004, avait acheté des avions de chasse... aux États-Unis.

<sup>15</sup> Le 7 février 1992, le traité de Maastricht définit la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et évoque la possibilité d'une défense commune. Il est effectif l'année suivante.

<sup>16</sup> Le 4 décembre 1998, le sommet franco-britannique de Saint-Malo est généralement considéré comme le véritable point de départ de l'Europe de la défense, probablement parce que la participation britannique laisse espérer une part d'autonomie vis-à-vis de Washington. L'Union européenne doit désormais se doter d'une

générale des systèmes de défense européens et leur nature fondamentalement nationale. Ces politiques attendent de l'UE une plus grande coordination de son action extérieure, la mise au point d'un concept stratégique et la création d'un état-major d'opération européen véritablement opérationnel.

### Un point de vue académique extra européen

Considérons maintenant un point de vue académique sur l'Union européenne, formulé hors des frontières de l'UE par un Professeur du département de Science politique de l'Université de Toronto (Canada), Jean-Yves Haine<sup>17</sup>. De nationalité belge, celui-ci est installé au Canada et considère que son origine géographique n'influence pas son propos académique<sup>18</sup>. Il est, notamment, l'auteur d'un article intitulé "The European crisis of liberal internationalism", initialement publié en anglais dans *l'International Journal*.<sup>19</sup> Cet article a remporté le prix *Marcel-Cadieux Distinguished Writing Award* décerné par *l'International Journal* en 2009. À la suite de cette distinction, son article a été publié, cette fois en français, dans la revue canadienne *Études internationales*, sous le titre « La crise européenne de l'internationalisme libéral »<sup>20</sup>. Le lecteur découvre derrière ce titre une critique en règle de la Politique de défense et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Sans prétendre rendre compte de la totalité de l'article, pointons quelques éléments saillants. Après avoir regretté – comme les 12 « sages » – que l'Union européenne ne dispose encore d'aucun livre blanc, l'auteur s'appuie au moment de sa rédaction sur le document rendu public en 2003 par Javier Solana, Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, sous le titre : « Une Europe sûre dans un monde meilleur »<sup>21</sup>.

L'UE se présente volontiers au reste du monde comme un acteur civil et éthique, porteur d'une vision libérale prudente défendant la démocratie et le droit. J.-Y. Haine note cependant que « La tendance à l'auto-centrisme demeure un sérieux obstacle à une Europe véritablement "globale" et effectivement "morale". Car **une vision éthique n'est telle que si les discours qu'elle engendre s'accompagnent d'actions efficaces.** »<sup>22</sup> Il est, certes, difficile de combiner les approches de 27 États, mais le multilatéralisme peut parfois devenir un alibi justifiant l'inaction.

Selon l'auteur, « [...] la crise actuelle de l'internationalisme libéral européen ne relève pas d'une maladie infantile passagère, mais bien d'une faiblesse grave et tenace dont trois aspects [retiennent l']

---

«capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles... afin de répondre aux crises internationales. »

<sup>17</sup> Biographie, en anglais, mise à disposition sur le site de l'Université de Toronto, consultation novembre 2010 : Dr. Jean-Yves HAINE is a Professor at the Department of Political Science at the University of Toronto. He holds a law degree from the University of Louvain (Belgium), a Master in International Relation from the Sorbonne (France) and a Ph.D. in Political Science from Sciences-Po. (France). Before joining U of T., he was Research fellow at the Government Department, Harvard University, Senior Research fellow at the European Union Institute for Security Studies in Paris and European Security Research fellow at the International Institute for Strategic Studies in London and Senior Researcher for Transatlantic and Global Security at the Stockholm International Peace Research Institute. Source : <http://www.munkschool.utoronto.ca/trudeaucentre/faculty.html>

<sup>18</sup> Échange de courriels avec entre Pierre VERLUISE et Jean-Yves HAINE, septembre 2010.

<sup>19</sup> Jean-Yves HAINE, "The European crisis of liberal internationalism", *International Journal*, (Spring 2009), Vol. 64, n°2, pp. 453-479. Cette revue est publiée par le Conseil International du Canada, 45 Willcocks Street, Rm. 210, Toronto, Ontario, Canada M5S 1C7.

<sup>20</sup> Jean-Yves HAINE, La crise européenne de l'internationalisme libéral, *Études internationales*, Volume XLI, n°2, juin 2010, pp. 145-169. Cette revue est éditée par l'Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Université de Laval, Québec, Canada.

<sup>21</sup> J.-Y. HAINE ne semble pas s'appuyer sur le traité de l'Union européenne (révisé par le traité de Lisbonne) dont le titre V s'intitule : « Disposition générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune. ». Il est vrai que le traité de Lisbonne n'était pas effectif à la date de publication initiale de son article. Rappelons que notre propos ici est de faire un état des lieux avant la montée en charge effective du service européen d'action extérieure.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 147.

attention : le mantra de la bonne gouvernance, la foi erronée dans les institutions de sécurité et l'inefficacité de la politique sur les droits de la personne. Pour chacune de ces caractéristiques inhérentes à l'internationalisme européen, **le fossé entre la rhétorique et l'action**, ou, pour le dire autrement, entre les responsabilités et les engagements, menace la crédibilité de l'Europe en tant qu'acteur éthique.<sup>23</sup>»

Si le discours de l'Union européenne fait de la promotion des valeurs démocratiques et libérales son point central<sup>24</sup>, en pratique les politiques européennes insistent davantage sur l'édification de l'État que sur la promotion de la démocratie. Dans les faits, le soutien aux organisations de la société civile est assez faible. Et Bruxelles fait mine de croire que des régimes parfois autoritaires vont scier la branche sur laquelle ils sont assis en mettant en œuvre les réformes libérales promues par l'UE. « En somme, l'approche préconisée par l'Union européenne privilégie l'ordre plutôt que les réformes, la stabilité plutôt que la démocratie et le *statu quo* plutôt que les changements. »<sup>25</sup> Dans le cas de l'Ukraine, le jugement est peut-être sévère parce que des pays membres – dont la Pologne et la Lituanie – ont été très actifs durant la Révolution orange (2004). Ce qui n'a pas empêché, il est vrai, le candidat pro-russe de gagner les élections présidentielles de 2010.

### **La relative impuissance militaire de l'Union européenne serait le symptôme d'un ethos défaillant**

Les flèches les plus acérées du Professeur de l'Université de Toronto sont réservées à la Politique européenne de sécurité et de défense. « [...] la prise de décision collective peut [...] amener à la paralysie et à l'inaction. Dans ce cadre, l'institution risque d'être limitée par le plus petit commun dénominateur et, si elle fonctionne de façon consensuelle, elle peut être acculée à l'inaction ou à la coalition de volonté. En pratique sinon en principe, **la PESD est devenue une communauté à la carte**. L'Union européenne est souvent réduite au drapeau bleu et or dans les opérations qui ne sont "européennes" qu'en apparence et sur le papier. Les situations, et non les institutions, façonnent les choix en matière de politique étrangère. »<sup>26</sup> D'une certaine manière, **la relative impuissance militaire de l'Europe serait plus un symptôme qu'une cause. Si l'UE reste faible militairement, c'est parce qu'elle a choisi d'abandonner la politique de la force armée. En matière de culture de la puissance, l'UE souffre d'un ADN défaillant**<sup>27</sup>. Née d'un sous-continent qui a engagé de nombreux pays dans deux guerres mondiales, l'UE peine maintenant à vivre et penser la confrontation. La faiblesse des moyens dicte des missions militaires de faible envergure. « Les missions sont ainsi conçues de manière à préserver leur force de frappe et non dans le but de changer le cours des choses. La protection des instruments devient l'objectif de la mission, tandis que la sécurité de la population et l'aide humanitaire deviennent secondaires. Une doctrine de guerre sans victime similaire à celle qui prévalait sous l'administration Clinton oriente désormais la plus grande part des règles implicites de la PESD. [...] L'aversion actuelle de l'Europe pour la prise de risques et le manque de troupes déployables conduisent à une contradiction stratégique et humanitaire : les missions sont calibrées en fonction des moyens disponibles<sup>28</sup> et non en fonction des objectifs déclarés.<sup>29</sup> » Même dans le cadre de l'OTAN, les opinions publiques manquent de plus en plus d'enthousiasme<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 150.

<sup>24</sup> Dans le TUE révisé par le traité de Lisbonne, que J.-Y. HAINE n'utilise pas, ces déclarations d'intention se trouvent dans le titre V : Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 151.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 153.

<sup>27</sup> Bastien NIVET en a fait la démonstration dans « La fin du complexe européen de puissance ? », *La revue internationale et stratégique*, n°48, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 99-107.

<sup>28</sup> C'est pourquoi, avant la crise financière, la France avait demandé que les dépenses engagées en matière de défense ne soient pas comptabilisées dans le calcul du plafonnement des dettes publiques.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 158 et 163.

<sup>30</sup> Cf. Pierre VERLUISE, Les opinions publiques européennes face à la guerre d'Afghanistan, *Actualités européennes*, IRIS, n°36, septembre 2010, 6 p.

« En somme, **le problème de l'Union européenne réside dans la mentalité, l'éthos**<sup>31</sup> et, ultimement, la responsabilité qu'elle se donne.<sup>32</sup> » La charge de J.-Y. Haine est lourde, mais on ne peut pas la balayer d'un revers de la main en avançant seulement que l'éthos plus guerrier des États-Unis de G. W. Bush a produit les impasses que l'on sait.

J.-Y. Haine résume ainsi son propos au sujet de la PESC et de la PESD : « L'Europe souffre de problèmes de pensée, d'engagement et de ressources stratégiques. Ces défauts l'ont amenée à conduire des actions humanitaires dépassées et inefficaces. Plus généralement, l'Europe de la défense se berce d'illusions sur les effets réels du "soft power", conçoit faussement la "sécurité humaine" et évalue mal les enjeux et les risques. <sup>33</sup> »

Ce bilan croisé mériterait à l'évidence d'être approfondi et plus contradictoire, mais l'esquisse est claire : à l'intérieur comme à l'extérieur, la PESC et la PESD n'ont pas véritablement convaincu à ce jour.

Autrement dit, **le service européen pour l'action extérieure débute d'un point bas. Les défis qui se dressent devant lui sont considérables.** Il s'agit rien moins que d'enrayer les forces profondes – démographiques, économiques et stratégiques – qui militent en faveur d'un effacement relatif de l'Union européenne.

### **Le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité**

C'est le traité de Lisbonne - dont la mise en œuvre progressive a débuté le 1<sup>er</sup> décembre 2009 - qui créé un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>34</sup> ainsi qu'un service européen pour l'action extérieure.

Cherchons à comprendre les nouvelles règles du jeu.

#### **Nomination... et démission**

L'article 18, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne<sup>35</sup> précise que : « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission [européenne], 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. <sup>36</sup> »

Catherine Ashton a été nommée à ce poste le 19 novembre 2009 pour un mandat de 5 ans<sup>37</sup>. Selon certains, cette nomination est le résultat d'un *deal*: nommer à ce poste une personnalité britannique en compensation de l'impossibilité de désigner Tony Blair au poste de président stable du Conseil européen. Le premier choix aurait été un des frères Miliband, mais ce dernier aurait préféré rester au Royaume-Uni afin de rester dans la course pour la direction du *New Labour*. À défaut et pour satisfaire les Britanniques qui ne voudraient pas d'une politique étrangère de l'UE ambitieuse, le choix

---

<sup>31</sup> Éthos : caractéristiques d'une communauté sociale, telle qu'une nation, avec intégration des idéaux assurant sa cohésion, et constituant l'homologue de la personnalité d'un individu. Source : Office québécois de la langue française, *Le grand dictionnaire*. NB : *Le grand dictionnaire* l'écrit sans accent sur le e.

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 159.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 145.

<sup>34</sup> Cet intitulé a été préféré à celui de « ministre européen des affaires étrangères » prévu par le projet de traité constitutionnel, texte refusé par les Français et les Hollandais au printemps 2005. Certains États membres, dont le Royaume-Uni, reprochaient à la dénomination initiale son acception supranationale.

<sup>35</sup> Cf. François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY, *Les traités européens après le traité de Lisbonne, Textes comparés*. Paris, La documentation Française, avril 2010, 431 p.

<sup>36</sup> François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY, *Les traités européens après le traité de Lisbonne, Textes comparés*. Paris, La documentation Française, avril 2010, p. 27.

<sup>37</sup> En raison d'un calendrier particulier dû à la montée en charge du traité de Lisbonne, C. Ashton a été auditionnée par les députés du Parlement européen un mois avant les autres nouveaux commissaires désignés.

se serait portée sur C. Ashton, commissaire britannique sortante. Quoiqu'il en soit, une part de la presse européenne a concentré ses tirs sur sa personne. Ce qui a pu rappeler le traitement à charge réservé par une partie de la presse française au début des années 1990 à l'encontre d'Édith Cresson alors qu'elle était Premier ministre <sup>38</sup>. **Que le choix de C. Ashton s'avère pertinent ou non, ne perdons pas de vue qu'il s'agit d'abord d'une nomination à la majorité qualifiée du Conseil européen.** Autrement dit, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ne pourraient s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils s'avéraient avoir été de piètres recruteurs. À moins que ce choix n'ait été qu'un – petit – calcul pour nommer une personnalité qui ne ferait pas d'ombre à la puissance en majesté des chefs d'État aspirant à défendre leur propre jeu diplomatique. Une hypothèse qui avait déjà été avancée en juin 2009 lors de la reconduction de José Manuel Durão Barroso à la présidence de la Commission européenne<sup>39</sup>. Si C. Ashton ne fait vraiment pas l'affaire, les chefs d'État et de gouvernement peuvent mettre fin à son mandat quand ils le veulent. Le président<sup>40</sup> de la Commission et le Parlement peuvent aussi s'en mêler.

Notons, en effet, que l'article 17 paragraphe 6 précise que « Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à l'article 18 paragraphe 1, si le président [de la Commission] le lui demande.<sup>41</sup> » Ce même article 17, en son paragraphe 7, énonce que la Commission – dont le haut représentant – est soumise en tant que collègue à un vote d'approbation du Parlement. Il pose en son paragraphe 8 que **le Parlement européen peut, par une motion de censure, contraindre à la démission les membres de la Commission européenne et le vice-président de la Commission qui a le poste de haut représentant.**<sup>42 43</sup> En attendant, « Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède **deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune,** y compris la politique de sécurité et de défense commune.<sup>44</sup> » (TUE, art. 36) C'est notamment à cette occasion que le haut représentant informe le Parlement de l'évolution des coopérations renforcées (TFUE, art. 328).

### Quelles fonctions ?

Aux côtés des chefs d'État ou de gouvernement, le haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux travaux du Conseil européen (TUE, art. 15).

Les fonctions du haut représentant de l'Union européenne sont notamment définies aux articles 18, 26 et 27 du traité sur l'Union européenne.

Voyons la suite de l'article 18.

. Art. 18, paragraphe 2 : « Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union [européenne]. 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

---

<sup>38</sup> 15 mai 1991-2 avril 1992.

<sup>39</sup> Cf. Participation de Pierre VERLUISE au débat « Qui est Monsieur Barroso ? », C'est dans l'air, *France 5*, 18 juin 2009.

<sup>40</sup> Lors de la composition de l'actuelle Commission européenne, J. M. Barroso a déjà pris soin d'entourer C. Ashton de trois commissaires dans son champ de responsabilité : un Commissaire pour l'élargissement et la politique de voisinage, un Commissaire pour le développement et une Commissaire pour la coopération internationale et l'aide humanitaire. J. M. Barroso s'est encore assuré que la politique commerciale – domaine de compétence exclusive de l'Union européenne – soit hors du champ des attributions de la Vice-présidente.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>42</sup> L'article 234 du TFUE présente les conditions pour que le Parlement obtienne la démission de la Commission européenne et du haut représentant. *Ibid.* p. 179.

<sup>43</sup> L'article 246 du TFUE précise qu'« En cas de démission volontaire, de démission d'office ou de décès, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est remplacé, pour la durée du mandat restant à courir, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. » *Ibid.* p. 185.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 37.

défense commune.<sup>45</sup>» Relevons à cette occasion que depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 **le traité de Lisbonne transforme la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**<sup>46</sup>.

. Art. 18, paragraphe 3: « Le haut représentant **préside le Conseil des affaires étrangères.**<sup>47</sup>» Le Conseil des Affaires étrangères rassemble les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'UE.

. Art. 18, paragraphe 4 : « Le haut représentant est l'un des vice-président de la Commission. Il **veille à la cohérence** de l'action extérieure de l'Union [européenne]. Il est chargé, au sein de la Commission [européenne] 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. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.<sup>48</sup>»

L'article 26, paragraphe 3, précise : « La politique étrangère et de sécurité commune est **exécutée** par le haut représentant et par les États membres en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.<sup>49</sup>» **C'est donc bien le Conseil européen qui identifie les intérêts stratégiques, fixe les objectifs et définit les orientations de la politique générale de la PESC, et le haut représentant qui « exécute ».** Sa marge de manœuvre se trouve donc considérablement réduite. De là à en faire un « exécutant », il n'y a qu'un pas.

Poursuivons avec le début de l'article 27.

. Art. 27, paragraphe 1 : « Le haut représentant 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.

. Art. 27, paragraphe 2. Le haut représentant **représente** l'Union [européenne] 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.<sup>50</sup>»

L'article 220 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), charge par ailleurs le haut représentant de la mise en œuvre de la collaboration avec les organes des Nations unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'article 221 du TFUE donne au haut représentant l'autorité sur les délégations de l'Union européenne dans le monde, qui agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des pays membres.

Ce qui conduisait au printemps 2010 un ministre des Affaires étrangères d'un pays membre parmi les plus peuplé à confier en *off* : « Nous devons l'accepter, apprivoiser le doute et la méfiance. Il faut maintenant une ambition élevée pour la haute représentante comme pour le service européen

---

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>46</sup> Ce changement d'intitulé mériterait une exégèse mais ne risque-t-il pas de brouiller davantage le débat public ? Quoi qu'il en soit, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 32.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 32.

d'action extérieure. C'est la haute représentante qui doit avoir désormais le pas sur les ministres des Affaires étrangères comme sur les ambassadeurs des pays de l'UE. Ce n'est pas drôle, mais c'est comme ça. C'est l'Europe, nous l'avons voulu, il faut l'accepter et en attendre probablement de bonnes surprises. Après avoir choisi les candidats destinés à travailler au service, il faudra que l'alchimie prenne.<sup>51</sup>»

Pour autant, les déclarations 13 et 14 au sujet du service européen pour l'action extérieure invitent à la relativiser ce « délicieux abandon » des États, comme nous allons le voir plus loin.

## **Le Service européen pour l'action extérieure**

La fin de l'article 27 du traité sur l'Union européenne présente le service européen pour l'action extérieure. Notons qu'aucun autre article du TUE ne traite directement du service.

. Art. 27, paragraphe 3 : « 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 États 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.<sup>52 53</sup> »

À ce troisième paragraphe de l'article 27 du TUE viennent s'ajouter trois déclarations pour encadrer le service européen pour l'action extérieure. Il s'agit de déclarations 13, 14 et 15<sup>54</sup> relatives à des dispositions des traités, annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007.

La déclaration 13 précise: « La Conférence souligne que les dispositions du traité portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la mise en place d'un service pour l'action extérieure, **ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres**, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales.

La Conférence rappelle également que **les dispositions régissant la politique de sécurité et de défense commune sont sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres**.

Elle souligne que l'Union européenne et ses États membres demeureront liés par la Charte des Nations unies et, en particulier, par la responsabilité incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales.<sup>55</sup> »

La déclaration 14 ajoute que : « En plus des règles et procédures visées à l'article 24, paragraphe 1<sup>56</sup>, du traité sur l'Union européenne, la Conférence souligne que les dispositions concernant la politique

---

<sup>51</sup> Notes de Pierre VERLUISE.

<sup>52</sup> La décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure a été adoptée par le Conseil des ministres européens des Affaires étrangères le 26 juillet 2010. Cf. encadré ci-après : L'organisation du SEAE présentée par *touteurope.eu*.

<sup>53</sup> *Ibid.* pp. 32-33.

<sup>54</sup> La déclaration 15 a trait aux travaux préparatoires relatifs au service européen pour l'action extérieure. Elle n'apporte rien à notre propos, c'est pourquoi elle ne sera pas reprise ci-après.

<sup>55</sup> *Ibid.* pp. 361-362.

étrangère et de sécurité commune, y compris pour ce qui est du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que du service pour l'action extérieure, **n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales**, y compris l'appartenance d'un État membre au Conseil de sécurité des Nations unies.

La Conférence note par ailleurs que les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune **ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen**.

La Conférence rappelle également que les dispositions régissant la politique de sécurité et de défense commune sont sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres.<sup>57</sup> »

La lecture des déclarations 13 et 14 donne l'impression que les États se sont prémunis le plus possible contre une intrusion du service européen d'action extérieur – pourtant créé par leur volonté – sur le pré carré de leurs prérogatives en matière de politique étrangère et de défense. En effet, les déclarations 13 et plus encore 14 restreignent considérablement les marges de manœuvre du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité comme du service européen pour l'action extérieure.

---

<sup>56</sup> Traité sur l'Union européenne, article 24, paragraphe 1 : « La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil [des ministres européens des Affaires étrangères], qui **statuent à l'unanimité**, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est **exécutée** par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 362.



25 octobre 2010, Catherine ASHTON, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-président de la Commission européenne ; entourée de Pierre VIMONT, Secrétaire général du service européen d'action extérieure et de David O'SULLIVAN, Directeur Général administratif. Source "Le Conseil de l'Union européenne".

Voyons maintenant comment le service européen pour l'action extérieure est organisé.

#### **L'organisation du SEAE présentée par *Touteurope.eu*<sup>58</sup>**

« La "décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE" a enfin été adoptée par le Conseil des ministres européens des Affaires étrangères le 26 juillet 2010. Le SEAE pourrait entrer en service le **1er décembre 2010**. [...]

La décision du Conseil du 26 juillet 2010 prévoit [...] que "le SEAE assistera le haut représentant (...) aux fins de l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, comme indiqué notamment aux articles 18 et 27" du traité de Lisbonne.

L'article 2 de cette décision prévoit plus précisément que le SEAE assiste le haut représentant :

- . dans l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, y compris la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à contribuer par ses propositions à l'élaboration de cette politique qu'il exécute en tant que mandataire du Conseil, et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union,

- . en sa qualité de président du Conseil des affaires étrangères, sans préjudice des tâches habituelles du secrétariat général du Conseil,

- . en sa qualité de vice-président de la Commission en vue de s'acquitter, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission.

Le texte prévoit également que ce service assistera le Président du Conseil européen, ainsi que les Président et membres de la Commission européenne dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures et assurera une coopération étroite avec les États membres.

<sup>58</sup> Créé en mai 2006, *Touteurope.eu* s'est imposé comme le premier portail français d'information sur les questions européennes. Dans le cadre d'un partenariat signé en décembre 2009, *Touteurope.eu* est autorisé à reprendre certaines analyses du *Diploweb.com* ou de Pierre VERLUISE, signataire de l'accord en son nom comme en qualité de propriétaire de la marque *Diploweb.com*. Réciproquement, Pierre VERLUISE est autorisé à reproduire certains documents de *Touteurope.eu* dans ses publications, sous réserve de mentionner la source.

Loin d'être une supra-diplomatie européenne (la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères avait vivement été rejetée lors des négociations du traité de Lisbonne, notamment par le Royaume-Uni), **le SEAE n'a pas vocation à se substituer aux chancelleries des États membres.**

La décision du Conseil prévoit ainsi dans son article 3 qu'il "**travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres, ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et les assiste, afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques.**"

Résultat de la négociation avec les eurodéputés, la décision finale du Conseil sur le SEAE rappelle que "le Parlement européen jouera pleinement son rôle dans l'action extérieure de l'Union, y compris en exerçant ses fonctions de contrôle politique comme le prévoit l'article 14, paragraphe 1, du TUE, ainsi que dans les matières législatives et budgétaires, conformément aux traités".

### **Le personnel**

La décision sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE prévoit dans son article 4 que "la gestion du SEAE est assurée par un secrétaire général exécutif exerçant ses fonctions sous l'autorité du haut représentant". Ce poste a été confié par Catherine Ashton au Français Pierre Vimont<sup>59</sup>. Il sera assisté de deux adjoints. L'administration centrale sera organisée en directions générales.

Le personnel du SEAE sera nommé par le haut représentant et sera composé, selon l'article 6 de la décision du 26 juillet 2010, de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union européenne, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres, nommés en tant qu'agents temporaires et si nécessaire, à titre provisoire, d'experts nationaux spécialisés détachés ("END").

Le Parlement européen a obtenu lors des négociations que 60% du personnel provienne de la fonction publique européenne.

Le texte de la décision prévoit que "le recrutement au sein du SEAE est fondé sur le mérite tout en veillant à assurer un **équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes.** Le personnel du SEAE compte un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres".

La décision précise enfin que "la décision d'ouvrir une délégation sera adoptée par le haut représentant, après consultation du Conseil et de la Commission".

### **Siège**

La décision du 26 juillet 2010 prévoit que le SEAE siègera à Bruxelles. Afin d'affirmer l'indépendance de ce service, il ne sera géographiquement placé ni au Conseil des ministres, ni dans le Berlaymont (bâtiment principal de la Commission) mais dans un autre bâtiment (sans doute le "Charlemagne").

Chaque délégation ou autre mission de l'UE sera dirigée par un chef de délégation ou un équivalent, qui aura autorité sur l'ensemble du personnel et des activités de la délégation, et sera responsable de la gestion globale des travaux de la délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union. Le chef de délégation recevra ses instructions du haut représentant et du SEAE et sera responsable de leur exécution. Dans les domaines où la Commission exerce les compétences que lui confèrent les traités, celle-ci pourra également donner des instructions aux délégations, qui seront exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation.

---

<sup>59</sup> Biographie de Pierre VIMONT présentée en octobre 2010 par *Touteurope.eu* : « Pour devenir le numéro 2 de la diplomatie européenne, ce diplomate français de 61 ans a quitté son poste d'ambassadeur de la France aux États-Unis. Fort de trente années d'expérience dans la diplomatie, il a été représentant permanent de la France auprès de l'UE pendant la Présidence française de 2000, et à trois reprises directeur de cabinet de ministres français des Affaires étrangères ou européennes. Cet homme rompu à l'art du compromis peut donc se prévaloir d'une expertise à toute épreuve sur les questions européennes. Il a été nommé le 25 octobre 2010 et prendra ses fonctions le 1er décembre 2010. »

Dans une acception large, ce service rassemblerait près de **6 000 personnes**.

### **Le budget**

L'article 8 de la décision concerne le budget du SEAE. Il prévoit que l'ordonnateur de ce budget est le haut représentant, et que le SEAE "exerce ses pouvoirs conformément au règlement financier applicable au budget général de l'Union, dans les limites des crédits qui lui sont alloués".

**Le budget relevant de la PESC, de l'instrument de stabilité, de l'instrument financier de coopération avec les pays industrialisés, de la communication, de la diplomatie publique et des missions d'observation électorale reste cependant géré par la Commission, mais sous l'autorité de son vice-président, c'est-à-dire le haut représentant.**

L'article 8 paragraphe 5 de la décision prévoit qu' "afin d'assurer la transparence budgétaire dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, lorsque la Commission transmet à l'autorité budgétaire le projet de budget général de l'Union européenne, elle lui transmet également un document de travail qui présente de manière complète toutes les dépenses liées à l'action extérieure de l'Union". **Le Parlement européen (qui vote le budget général de l'Union) a ainsi obtenu le contrôle demandé du budget du SEAE.** »

*Source : touteurope.eu, octobre 2010<sup>60</sup>.*

Immenses sont les défis à relever par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité comme par le service européen pour l'action extérieure. Lisibilité, visibilité et réactivité : voici trois éléments qui différencient pour l'heure la diplomatie des États et la PESC. Le service européen d'action extérieure saura-t-il acquérir ces qualités ? On comprend à la lecture des déclarations 13 et 14 que les États membres se sont donné les moyens de garder la main.

Cependant, il est encore trop tôt pour savoir si le diagnostic posé au printemps 2009 par l'ancien député européen Jean-Louis Bourlanges pour expliquer sa déception européenne reste pertinent. Il écrivait alors : « [...] tout a été conçu et organisé pour assurer la mise en majesté et le règne sans partage des chefs d'État ou de gouvernement dans le cadre d'un Conseil européen, lui-même soumis par la règle du "commun accord" à la loi des moins disant européens.<sup>61</sup> »

Les cadrages du poste de haut représentant et de l'organisation du service européen conduisent à toucher du doigt une des contradictions majeures de la construction européenne : la tension entre l'intérêt général – de l'Union européenne – et l'intérêt particulier, national. Encore qu'il soit plus difficile qu'il n'y paraît de définir véritablement l'intérêt de l'UE et l'intérêt national dans un monde en mutation. Il semble encore plus complexe de mettre en œuvre une articulation constructive de l'un et de l'autre.

Ne perdons pas de vue, cependant, que les circonstances conduisent parfois à interpréter, voire dépasser les textes de l'Union européenne, comme on l'a vu pour le Pacte de stabilité.

Le haut représentant et le service européen d'action extérieure peuvent devenir l'outil de coordination souhaité par les 12 « sages », apporter plus de cohérence entre le discours et l'action comme entre les responsabilités et les engagements, aider à dépasser le plus petit commun dénominateur pour faire de l'UE un multiplicateur de puissance... si , et seulement si, les États membres le veulent vraiment.

<sup>60</sup> Pas de nom d'auteur, Le service diplomatique européen, touteurope.eu, consultation octobre 2010, <http://www.touteurope.eu/fr/organisation/institutions/le-service-diplomatique-europeen/presentation/le-service-europeen-pour-l-action-exterieure.html>

<sup>61</sup> Jean-Louis BOURLANGES, « L'Europe piétine. Analyse d'une déception », *Commentaire*, n°125, printemps 2009, p. 105.

**Le haut représentant et le service européen d'action extérieure ne seront que ce que les États membres voudront qu'ils deviennent. Et ce sont les chefs d'État et de gouvernement qui porteront les responsabilités premières.**

Pour Christophe Hillon et Maxime Lefebvre , « Le SEAE restera probablement traversé par une séparation invisible entre deux cultures : une culture plus communautaire héritée de la DG Relex, qui pèsera le plus, numériquement, et qui imprènera les directions géographiques et thématiques, ainsi que les délégations; et une culture intergouvernementale héritée de l'unité politique du Conseil et des structures de gestion de crise, ces dernières gardant une certaine autonomie dans le service. Et si le SEAE rapproche la PESC et les relations extérieures communautaires, tout en gardant un lien « *ombilical* » avec la Commission pour la programmation des instruments financiers, l'unité de la politique extérieure communautaire n'en est pas moins rompue : toutes les politiques communautaires ayant un volet externe (commerce, élargissement, visas, énergie, environnement, aide humanitaire, etc.) continueront en effet d'être gérées par la Commission, le SEAE n'ayant en principe aucune compétence technique dans ces domaines.<sup>62</sup>»

Seule certitude : il faudra beaucoup de volonté et d'habileté partagées pour relever les défis identifiés et faire face aux imprévus. Les institutions et les personnes sauront-elles inventer de manière pragmatique des fonctionnements à la hauteur de leurs responsabilités ?

## **ALLER PLUS LOIN**

### **Dans les traités**

<b>Le haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans les traités et déclarations de l'UE</b>		
<b>Traité sur l'Union européenne (TUE) révisé par le traité de Lisbonne</b>	<b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)</b>	<b>Déclarations</b>
Art. 15, 17, 18, 21, 24, 26, 27, 32, 36, 38, 43, 44	Art. 220, 221, 234, 243, 246, 328	N° 6, 12, 13

<b>Le service européen pour l'action extérieure dans les traités et déclarations de l'UE</b>		
<b>Traité sur l'Union européenne (TUE) révisé par le traité de Lisbonne</b>	<b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)</b>	<b>Déclarations</b>
Art. 27	Pas d'article	N° 13, 14, 15
L'organisation du service a été fixée par une décision du Conseil des ministres des affaires étrangères du 26 juillet 2010		

### **Sur Internet**

<sup>62</sup> Christophe HILLON et Maxime LEFEBVRE, Le Service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°184, 25 octobre 2010, p. 7. [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-184-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-184-fr.pdf)

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

Position du Parlement européen adoptée en première lecture le 20 octobre 2010 au sujet du statut des fonctionnaires du SEAE <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0369+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

Site du service européen d'action extérieure [http://www.eeas.europa.eu/index\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/index_fr.htm)

Christophe HILLION et Maxime LEFEBVRE, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, n°184, 25 octobre 2010, 8 p. [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-184-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-184-fr.pdf)

Pierre VERLUISE, Vidéo IRIS, Service européen d'action extérieure : où en est l'UE ? (7 minutes) [http://www.dailymotion.com/video/xfu6ul\\_service-europeen-dyaction-exterieure-ou-en-est-lyue-y\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xfu6ul_service-europeen-dyaction-exterieure-ou-en-est-lyue-y_news)



La revue géopolitique

online



Chaire Raoul-Dandurand  
en études stratégiques et diplomatiques  
Raoul Dandurand Chair  
of Strategic and Diplomatic Studies