

Le SEAE, un Ministère européen des Affaires étrangères ?

Par Camille Lépinay — Lundi 1 novembre 2010 | Tags : Politique étrangère



Pour citer cet article : Camille Lépinay, "Le SEAE, un Ministère européen des Affaires étrangères ?", Nouvelle Europe [en ligne], Lundi 1 novembre 2010, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/939>, consulté le 24 mai 2012

Le SEAE (ou EEAS en anglais) est le nouveau venu dans la jungle acronymique de l'Union européenne (UE). Derrière ces quatre lettres se cache le nouveau Service européen pour l'action extérieure qui sera mis en place à partir du 1er décembre 2010. Peut-on parler d'un « Ministère européen des affaires étrangères » ? Décodage en quatre lettres des enjeux derrière cette création.

S comme Service

Littéralement, le SEAE est un « service » et non un « ministère ». Ce point fut clair dès le début dans le traité, même du temps de la Constitution européenne, quand le « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (Haut-Représentant pour faire court) s'appelait « ministre des Affaires étrangères de l'Union ». Dans le traité de l'UE amendé par le Traité de Lisbonne, le troisième paragraphe de l'article 27 prévoit ainsi 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 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. »

Se posait donc la question du statut du service : ferait-il parti de la Commission ? ou du Secrétariat général du Conseil ? Serait-il une « institution » entre la Commission et le

Conseil ? La dernière option n'était juridiquement pas possible comme le traité ne liste pas le service parmi les « institutions » de l'Union. Mais pour ne pas « faire de jaloux » entre la Commission et le Conseil, il fut décidé dès 2005 que le SEAE serait un « service *sui generis* » c'est-à-dire disposerait d'un statut à part entre les deux institutions. Cela correspond au fait qu'il sera sous l'autorité de la Haute Représentante, Catherine Ashton, qui est à la fois vice-présidente de la Commission et présidente du Conseil des Affaires étrangères.... Quoi qu'il en soit, un enjeu essentiel pour le SEAE est la fusion des personnels issus de la Commission et du Conseil, qui ont pour le moment souvent des cultures de services différentes. Au final, selon C.Hillion et M.Lefebvre, le service réunira environ 1500 postes d'administrateurs, 3000 personnes en incluant les personnels d'exécutions, et 6000 si l'on ajoute les personnels des délégations qui relèveront de la Commission.

E comme Européen

Mais il ne faut pas oublier que le service comportera également des fonctionnaires issus des États membres. Un rapport de la Présidence suédoise du 23 octobre 2009 approuvé par le Conseil a fixé à un tiers la proportion à terme de fonctionnaires nationaux. Le Parlement européen a obtenu que l'assurance que 60% du personnel du SEAE serait issu des institutions communautaires au niveau administrateur probablement par crainte de trop fortes influences nationales sur le nouveau service. Car la question de l'intégration de ces fonctionnaires nationaux sera également clef pour l'avenir du SEAE. Le règlement sur le personnel du SEAE adopté le 20 octobre 2010 par le Parlement prévoit une égalité de traitement avec les fonctionnaires européens pour ces fonctionnaires nationaux qui auront un statut d'agents temporaires avec un contrat de quatre ans, renouvelable une fois, avec une extension exceptionnelle de 2 ans (soit 10 ans maximum). Ces fonctionnaires nationaux bénéficieront également d'une certaine priorité dans le recrutement jusqu'en 2013.

Les États membres semblent désireux d'envoyer des diplomates pour occuper les postes les prestigieux du SEAE, mais il faudra aussi qu'ils acceptent des postes plus subalternes. Se pose également la question de l'équilibre entre les différents États membres. La Pologne en particulier a attiré l'attention sur la nécessité d'une représentation suffisante des "nouveaux" États membres (voir l'article de Sarah Struk consacré à ce sujet dans le dossier). Les nominations aux postes clefs font certainement l'objet de nombreuses tractations entre capitales. Pour ce qu'on en sait aujourd'hui, le Secrétaire général nommé le 25 octobre est le français Pierre Vimont et le Directeur Général administratif l'Irlandais David O'Sullivan, et les secrétaires adjoints sont l'Allemande Helga Schmid et le Polonais Maciej Popowski.

Mais pour que le service devienne véritablement « européen », le double enjeu sera premièrement la loyauté de ces fonctionnaires nationaux au SEAE le temps de leur contrat, et deuxièmement l'émergence d'une culture diplomatique commune entre tous ces fonctionnaires communautaires et nationaux. Ce double enjeu est de taille pour l'émergence d'une véritable politique européenne étrangère commune. Un élément clef dans ce processus pourrait être « l'européanisation » des ministères des affaires étrangères des États membres. En effet, les fonctionnaires nationaux détachés dans le SEAE reviendront ensuite dans leur ministère d'origine où ils pourraient éventuellement contribuer à diffuser cette

« culture diplomatique européenne » émergente.... Bien sûr, ce n'est là qu'une perspective de long terme. {mospagebreak}

A comme Action

La troisième question sous-jacente à la dénomination du SEAE est le degré « d'action » du SEAE. En effet, il sera au service du Haut Représentant, mais pour autant que Catherine Ashton « mène » la politique étrangère de l'UE, elle reste dépendante de l'adoption de positions communes du Conseil européen, en règle générale à l'unanimité, comme l'était déjà Javier Solana avant elle. La nouveauté par rapport à Solana est qu'avec la fusion des postes de Haut Représentant et de Commissaire aux Relations étrangères, Catherine Ashton a accès au budget de la Commission européenne. Ainsi, le SEAE aura un rôle dans la programmation des crédits européens à l'action extérieure.

De plus, avec le traité de Lisbonne, les anciennes représentations de la Commission européennes à l'étranger sont devenues des « délégations de l'Union » et dépendent du Haut Représentant (Article 221 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne). De fait, depuis le rapport de la Présidence suédoise, on considère qu'elles feront parties du SEAE et qu'elles devront respecter sa composition tripartite. Ici, la comparaison tient avec les ambassades dépendant d'un « ministère des Affaires étrangères »... Ces délégations seront les yeux, les oreilles, et les « petites mains » du SEAE sur le terrain. C'est d'elles qu'on peut sans doute attendre le plus « d'action », en collaboration avec les ambassades des États membres dans chaque pays tiers. Ainsi l'article 35 du traité de l'UE prévoit que

« Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre. [...] Elles contribuent à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers, [...] »

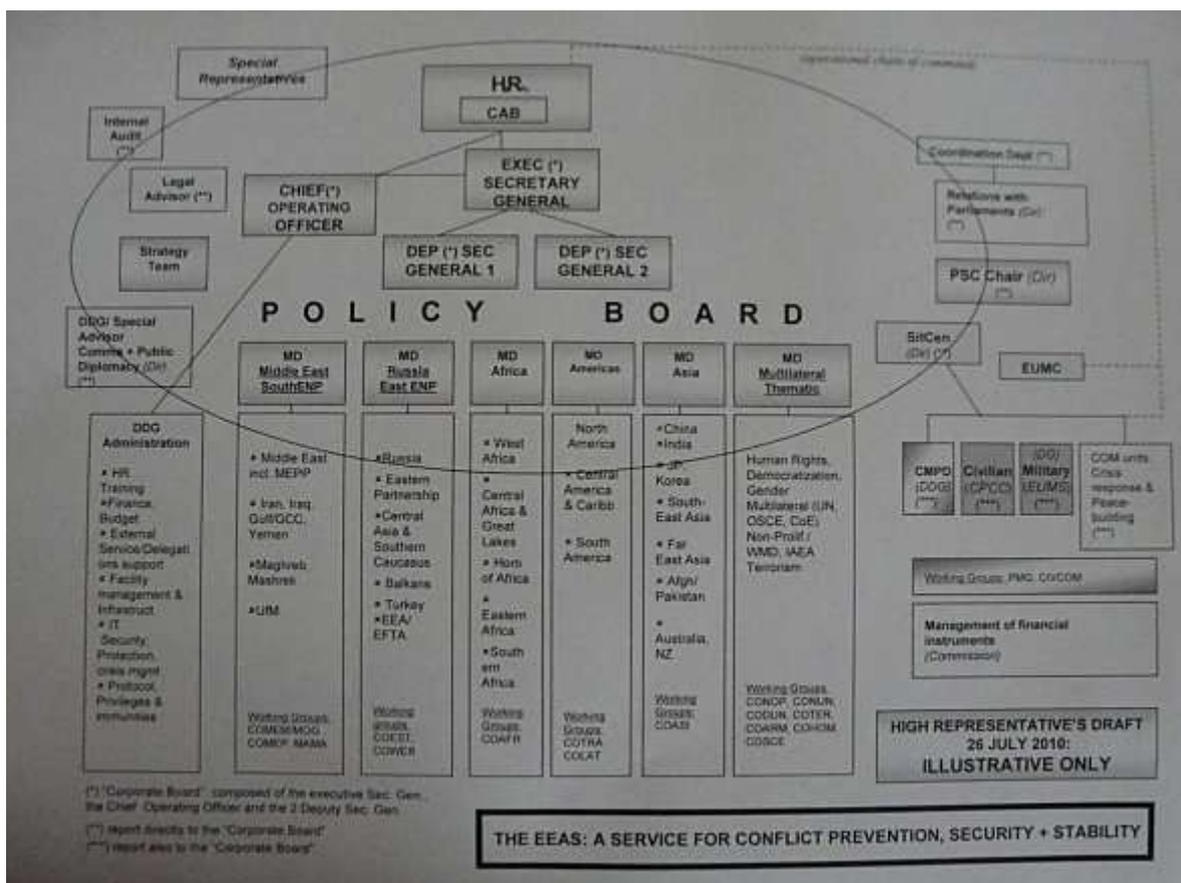
La dernière phrase ouvrirait la voie à une éventuelle protection consulaire des citoyens européens par les délégations de l'Union, remplaçant les ambassades des États membres, mais c'est une question encore très disputée.

Mais on pourrait aussi imaginer que l'administration centrale du SEAE travaille à l'émergence de concepts stratégiques pour guider l'action extérieure de l'UE, en fusionnant les expériences de la Commission, du Conseil et des diplomaties nationales. Tout comme pour la question de l'europanisation, seul l'avenir nous dira si ces espoirs deviendront réalités.

E comme Extérieur

La dernière question sous-jacente à l'acronyme est la signification du domaine d'« action extérieure » de l'UE qui renvoie au champ de compétence du SEAE. Selon un organigramme publié en août 2010 par Nicolas Gros-Verheyde, le SEAE comportera 5 directions géographiques pour le Moyen orient et le voisinage méditerranéen, la Russie et le voisinage oriental, l'Afrique, les Amériques, l'Asie, et une dernière direction responsable des questions

horizontales comme les droits de l'homme, les relations avec les organisations internationales.... Ces directions seront le produit de la fusion des services respectifs des Directions Générales RELEX et Développement de la Commission européenne et de la « Direction E » du Secrétariat du Conseil de l'UE. À côté, mais toujours au sein du SEAE, on trouvera les structures de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PeSDC, l'ancienne PESD) (aujourd'hui au Secrétariat général du Conseil) et la cellule de gestion de crise de la Commission. L'intégration des militaires dans le SEAE est un signe positif mais sera aussi un enjeu de taille.



Cependant, la Commission européenne sera toujours responsable pour les politiques commerciale, d'élargissement, du voisinage, et de développement avec trois autres Commissaires responsables de ces domaines. Certes, les orientations stratégiques des politiques de développement et du voisinage seront fixées par les directions compétentes du SEAE. Mais cela montre que le SEAE ne couvrira pas l'intégralité des politiques « extérieures » de l'UE. On peut rappeler également que la plupart des politiques « internes » de l'Union, ont des répercussions externes : par exemple l'adoption d'une norme européenne de pollution pour les voitures a des implications pour les producteurs mondiaux. De plus, le Président du Conseil européen et le Président de la Commission seront aussi chargés de représenter l'Union à l'étranger. Certes, le SEAE est normalement aussi à leur service. Cependant, Nicolas Gros-Verheyde rapportait le 6 septembre 2010 qu'Herman Van

Rompuy songeait à développer son propre service diplomatique.... Enfin, le Parlement européen n'est pas en reste, et développe lui aussi sa « diplomatie parlementaire », avec des « délégations » de parlementaires responsables pour les différents pays tiers (ou regroupement de pays)... L'enjeu sera donc pour le SEAE d'arriver à coordonner l'ensemble des relations extérieures de l'UE. À moins que, comme le suggère l'organigramme, il ne se spécialise dans la sécurité et prévention des conflits, ce qui correspond à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD).

En conclusion, seul l'avenir nous dira si le SEAE sera ou non un ministère européen des Affaires étrangères. Il offre un potentiel intéressant d'européanisation des politiques étrangères nationales et de coordination des politiques étrangères de l'UE, mais devra faire faire à des enjeux de taille sur la voie d'une culture diplomatique commune....

Pour aller plus loin

Sur Nouvelle Europe

- Dossier de novembre 2010 : Diplomatie européenne : veuillez patientez, l'UE est au bout du fil
- ""Do diabla!" Pourquoi y a t-il si peu de Polonais au sein du SEAE ?", par Sarah Struk

Sur Internet

Sources officielles

- Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure 23/10/09
- Décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, 26/07/2010
- Position du Parlement européen adoptée en première lecture le 20 octobre 2010 en vue de l'adoption du règlement (UE) n° .../2010 du Parlement européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés
- Parlement européen, Délégations

Nicolas Gros-Verheyde, Bruxelles2, blog francophone consacré à la Politique étrangère de l'UE et l'Europe de la Défense, Section « service diplomatique », en particulier :

- « Ashton définit les contours du futur service d'action extérieure », 04/03/2010
- « Accord sur le service diplomatique : voici le texte ! et quelques commentaires » , 22/06/2010

- « Le nouvel organigramme du service diplomatique (exclusif) », 03/08/2010
- « Avec qui gouverne Ashton (4) : les premiers noms du "Top ten" du service diplomatique » 02/08/2010
- « Van Rompuy songe à développer son propre service diplomatique », 06/09/2010
- « Service diplomatique : feu vert du Parlement. La voie est libre... », 21/10/2010

Autres sources journalistiques

- Andrew Rettman, « EU ponders creation of new diplomatic breed », EUobserver.com, 04/06/2010
- Jean Quatremer, « Le service diplomatique européen est né ! », Les Coulisses de Bruxelles, 26/07/2010

Académiques et think tank

- Stephan Keukeleire, Michael Smith, Sophie Vanhoonhacker, «The Emerging EU System of Diplomacy: How Fit for Purpose? », The Diplomatic System of the European Union (DSEU), Policy Paper 1, March 2010
- Simon Duke, «The European External Action Service», The Diplomatic System of the European Union (DSEU), Policy Paper 2, July 2010
- Christophe Hillion & Maxime Lefebvre, « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°184 - 25/10/2010

Source photo : Secretary Clinton Meets With EU High Representative for Foreign affairs and Security Policy, par U.S. Department of State, sur Flickr

Source organigramme : Nicolas Gros-Verheyde, « Le nouvel organigramme du service diplomatique (exclusif) », Bruxelles2, 03/08/2010

<http://www.nouvelle-europe.eu/node/939>