

RÉAJUSTER L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE : POTENTIEL ET CONTRAINTES

Nicole Koenig | *chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin*

RÉSUMÉ

L'arrivée de nouveaux dirigeants à la tête des institutions européennes en 2014 et l'ambitieux calendrier de révision pour 2015 ont suscité l'espoir que l'Union européenne (UE) finisse par disposer d'une véritable politique étrangère commune. Ce Policy Paper met ces attentes en perspective et formule des recommandations en vue d'une action extérieure plus cohérente, efficace et stratégique.

1. L'approche globale et les problèmes de mise en œuvre

L'un des principes essentiels de l'action extérieure de l'UE est l'approche globale, qui fait référence à l'utilisation stratégique et cohérente des moyens civils et militaires en vue d'atteindre des objectifs généraux communs. Les décideurs européens ont tendance à reconnaître ses avantages stratégiques, politiques et financiers et à présenter la globalité comme la principale valeur ajoutée de l'UE. L'Union est néanmoins confrontée à d'importants problèmes de mise en œuvre.

2. Cinq ans après Lisbonne : le bon, la brute et le truand

Une analyse des cinq dernières années de l'action extérieure de l'UE permet de comprendre l'origine de ces problèmes de mise en œuvre. Les innovations institutionnelles instaurées par le traité de Lisbonne (2009) ont donné lieu à d'importants processus d'apprentissage et de socialisation. De nouveaux mécanismes de coordination ont été mis en place, qui ont renforcé la cohérence de l'action extérieure. Cependant, la coordination entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission reste limitée et la dynamique de socialisation n'a pas (encore) permis de surmonter toutes les barrières culturelles au sein du SEAE. De plus, de nouveaux chevauchements entre les institutions et au sein de ces dernières en termes de compétences et de ressources ont provoqué des tensions et des conflits d'influence.

Le manque de coordination et les tensions peuvent être imputés à quatre problèmes fondamentaux : l'absence d'une réelle stratégie ; la « finalité » peu claire de l'approche globale ; la répartition asymétrique des responsabilités entre les États membres et les institutions de l'UE ; la division structurelle entre les orientations politiques (SEAE) et les ressources (Commission).

3. La nouvelle législature : potentiel et contraintes

Les nouveaux dirigeants et les récentes réformes institutionnelles remédieront sûrement à certaines des difficultés politiques et institutionnelles rencontrées ces cinq dernières années. Le fait que l'UE sorte lentement de la récession devrait également encourager une approche davantage tournée vers l'extérieur. Toutefois, certaines questions restent ouvertes : la Commission continuera-t-elle de jouer l'ancien « jeu d'influence » concernant les instruments financiers ? Comment le fonctionnement du SEAE sera-t-il rationalisé ? Comment le président du Conseil européen et la Haute Représentante se répartiront-ils les tâches relevant de la politique étrangère ? Comment la Haute Représentante organisera-t-elle la refonte stratégique ? Et comment gèrera-t-elle ses multiples tâches sans décevoir personne ?

Pour répondre à ces questions, les nouveaux dirigeants européens devront tirer des enseignements des succès et échecs passés. Plus concrètement, ils devront :

- **Favoriser une coordination plus systématique** : il n'est pas nécessaire de renforcer la coordination, mais il faut la rendre plus systématique. Pour ce faire, il faut notamment mieux identifier les interfaces thématiques importantes entre les divers domaines de l'action extérieure de l'UE, avec leurs différents calendriers.
- **Rationaliser en vue de prévenir les conflits d'influence** : une délimitation claire des compétences devrait parfois être préférable à une coordination accrue. La rationalisation impliquerait également de réduire le nombre de postes de coordination au sein du SEAE.
- **Penser et agir de façon plus stratégique** : la Haute Représentante devrait lancer une démarche progressive de refonte stratégique. Le résultat final devrait reposer sur un contenu réel et de la valeur ajoutée. Cependant, cette refonte stratégique ne devrait pas empêcher une action de l'UE opportune et visible si des évolutions extérieures le requièrent.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION : DE NOUVEAUX DIRIGEANTS – DE GRANDES ATTENTES | 3 |
| 1. L'approche globale et les problèmes de mise en œuvre | 4 |
| 2. Cinq ans après Lisbonne : le bon, la brute et le truand | 6 |
| 2.1. « Le bon » : un processus d'apprentissage en cours | 6 |
| 2.2. « La brute » : limites de la coordination et de la socialisation | 8 |
| 2.3. « Le truand » : défendre les intérêts institutionnels et nationaux | 9 |
| 2.4. Quatre problèmes fondamentaux | 10 |
| 3. La nouvelle législature : potentiel et contraintes | 12 |
| 3.1. Nouveau potentiel : regrouper les commissaires chargés de l'action extérieure et relancer la défense | 12 |
| 3.2. Questions ouvertes : ressources, coordination et stratégie | 13 |
| 3.3. Approches envisageables : plus souples et plus stratégiques | 15 |
| 3.3.1. Favoriser une coordination plus systématique | 15 |
| 3.3.2. Rationaliser en vue de prévenir les conflits d'influence | 16 |
| 3.3.3. Penser <i>et</i> agir de façon plus stratégique | 17 |
| CONCLUSION | 18 |
| BIBLIOGRAPHIE | 19 |
| SUR LES MÊMES THÈMES... | 20 |

Travailler ensemble, voilà le défi numéro un

Federica Mogherini,
Bruxelles, 6 octobre 2014

INTRODUCTION : DE NOUVEAUX DIRIGEANTS – DE GRANDES ATTENTES

En décembre 2003, le Conseil européen a publié la Stratégie européenne de sécurité, qui déclare en préambule que « l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre »¹. Dix ans plus tard, la situation a évolué. L'Europe a du mal à sortir de la récession ; le Conseil européen souligne que « l'instabilité qui règne dans le voisinage européen n'a jamais été aussi élevée »² ; enfin, de graves menaces terroristes venant de l'intérieur et de l'extérieur de l'Europe provoquent des débats entre les États membres sur le bon équilibre entre liberté et sécurité.

Face à l'accumulation sans précédent de crises dans le voisinage de l'Europe, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a fait d'« une Europe plus forte en matière de politique étrangère »³ l'une de ses priorités. Lors de l'audience de confirmation devant le Parlement européen (PE) en octobre 2014, la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission (HR/VP) alors désignée, Federica Mogherini, a également souligné la nécessité de « définir une véritable politique étrangère commune »⁴.

L'ambiance qui règne désormais à Bruxelles suggère que le moment d'appréhender sérieusement la politique étrangère de l'Union européenne (UE) est enfin arrivé. Le calendrier de révision interne pour 2015 confirme cette impression et laisse espérer que le nouveau leadership politique de l'Union « réajustera » sa vision stratégique de la sécurité et du voisinage (voir tableau 1).

TABEAU 1 ► Principales étapes du « réajustement stratégique » de l'UE

| FUTURES RÉVISIONS | RESPONSABLE | DATE BUTOIR |
|--|--|--------------------------|
| Révision interne des structures du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) | HR/VP | Février 2015 |
| Plan d'action sur l'amélioration des méthodes de travail | HR/VP et Commission | Premier trimestre 2015 |
| Révision de la politique européenne de voisinage (PEV) | HR/VP et Commission | Troisième trimestre 2015 |
| Révision du SEAE | HR/VP | Dernier trimestre 2015 |
| Analyse de l'évolution du contexte mondial et des défis et opportunités pour l'Union | HR/VP et Commission après consultation des États membres | « Courant 2015 » |

Source : propre compilation.

L'objectif de ce Policy Paper est de mettre ces attentes en perspective. Il examine la mise en œuvre de l'action extérieure par les institutions au cours des cinq dernières années et établit pourquoi les attentes suscitées par

1. Conseil européen, « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12-13 décembre 2003.

2. Conseil européen, « Agenda stratégique pour l'Europe dans un monde qui change », 26-27 juin 2014.

3. Jean-Claude Juncker, « Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique », Strasbourg, 15 juillet 2014.

4. Federica Mogherini, « Audition devant la commission des Affaires étrangères », Parlement européen, Bruxelles, 6 octobre 2014.

les innovations instaurées par le traité de Lisbonne (2009) ont été, dans une large mesure, déçues. Le document évalue ensuite le potentiel des nouveaux dirigeants politiques et structures institutionnelles en vue de remédier aux lacunes existantes et de formuler des recommandations stratégiques en la matière. Cette analyse repose sur des études universitaires et politiques pertinentes, ainsi que sur 50 entretiens avec des responsables nationaux et européens réalisés entre juin 2011 et janvier 2015⁵.

1. L'approche globale et les problèmes de mise en œuvre

Au début de sa déclaration d'ouverture lors de l'audience de confirmation devant le PE, F. Mogherini a cité trois éléments qui devrait permettre à l'Union de « peser de tout son poids » sur la scène internationale : l'autonomie et une vision commune des États membres, la coordination interinstitutionnelle et la coordination horizontale entre les politiques extérieures de l'UE. Elle a ainsi fondé sa vision initiale du mandat sur les grands piliers de l'approche dite « globale ».

TABLEAU 2 ▶ Aperçu de la Stratégie européenne de sécurité de 2003

| | |
|---|---|
| Principales menaces | <ul style="list-style-type: none"> • Terrorisme • Prolifération des armes de destruction massive • Conflits régionaux • Faillite de l'État • Crime organisé |
| Principes essentiels | <ul style="list-style-type: none"> • Prévention des conflits • Approche intégrée combinant des moyens militaires et civils • Multilatéralisme efficace |
| Pays ciblés | <ul style="list-style-type: none"> • Voisinage de l'UE |
| Principaux pays partenaires | <ul style="list-style-type: none"> • États-Unis • Russie • Japon, Chine, Canada et Inde |
| Principales organisations partenaires | <ul style="list-style-type: none"> • Nations unies • Organisation mondiale du commerce • OTAN • OSCE • Conseil de l'Europe • Tribunal pénal international • ASEAN, MERCOSUR et l'Union africaine |
| Ambitions pour la politique de sécurité de l'UE | <ul style="list-style-type: none"> • Plus d'efficacité dans la poursuite des objectifs stratégiques • Plus de capacité en termes de moyens militaires et civils • Plus de cohérence en regroupant divers instruments et activités |

Source : Conseil européen, 2003.

L'approche globale est solidement ancrée dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003 et est devenue un important principe d'organisation de l'action extérieure de l'UE de ces dix dernières années (voir tableau 2). Elle fait référence à l'utilisation stratégique, cohérente et coordonnée de ressources, politiques et instruments diplomatiques, économiques et militaires en vue d'atteindre des objectifs généraux communs. La responsabilité de sa mise en œuvre est partagée entre les institutions européennes et les États membres.

Les appels à une action extérieure de l'UE plus globale reposent généralement sur trois grands arguments. Le premier est de nature stratégique et lié au nombre croissant de menaces et de difficultés étroitement liées autour de l'Europe. En 2014, l'Union est passée d'un objectif de gestion de la crise interne de la zone euro à

5. Les entretiens ont été réalisés en français, allemand, anglais et espagnol. Toutes les citations ont été traduites par l'auteur. La plupart des personnes interrogées se sont exprimées sous couvert d'anonymat et ont indiqué une description de poste générique.

celui de gestion de crises extérieures, le voisinage de l'UE devenant une « ceinture de feu »⁶. Ces crises ont également eu de plus en plus de répercussions sur les territoires nationaux. L'attentat terroriste contre le magazine hebdomadaire satirique français *Charlie Hebdo*, le 7 janvier 2015, a illustré de manière dramatique dans quelle mesure la frontière entre la sécurité intérieure et extérieure était floue. La menace constituée par des combattants étrangers de retour de camps d'entraînement dans des pays tels que le Yémen, la Syrie ou l'Irak est soudain devenue très concrète. Si l'accumulation et la transnationalisation des crises observées à l'heure actuelle peuvent sembler exceptionnelles, des décideurs ont souligné que ces événements étaient appelés à se reproduire et que « la crise deviendrait la nouvelle norme ». Comme l'a souligné F. Mogherini lors de son audition devant le PE, « les crises (...) ne font pas la queue et ne nous attendent pas (...). Nous devons agir tous ensemble et en même temps, sous peine de ne pas être efficaces »⁷.

Le deuxième argument est de nature politique et lié à l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. L'Europe doit agir collectivement afin d'atteindre des objectifs communs et de promouvoir ses valeurs dans un monde de plus en plus multipolaire. Sur le plan collectif, l'UE est le plus grand bloc commercial du monde, ainsi que son principal donateur d'aide humanitaire et au développement. Utiliser ce poids économique pour atteindre des objectifs communs est également une condition préalable essentielle à l'exercice d'une puissance douce, voire coercitive (comme dans le cas de sanctions économiques).

Le troisième argument est financier et lié à l'efficacité. Il repose sur le principe selon lequel une approche davantage coordonnée évite les chevauchements et renforce les synergies possibles. Cet argument semble pleinement valable après des années d'austérité économique dont l'UE s'efforce toujours de sortir. Les effets de l'austérité se sont fait particulièrement sentir dans le domaine de la défense, où les dépenses étaient déjà sur le déclin depuis la fin de la Guerre froide. En raison de l'austérité, la quasi-totalité des États membres de l'UE ont réduit leurs budgets consacrés à la défense. Dans certains petits États membres, il s'agit d'une baisse d'un tiers⁸. Comme l'illustre le tableau 3, les dépenses de l'UE en matière de défense en pourcentage du PIB ont baissé progressivement de 1,5% en 2008 à 1,34% en 2013.

TABLEAU 3 ► Dépenses en matière de défense de l'UE et des États-Unis (2008-2013)⁹

| ANNEE | DÉPENSES TOTALES DE L'UE EN MILLIARDS DE DOLLARS COURANTS | EN % DU PIB | DÉPENSES TOTALES DES ÉTATS-UNIS EN MILLIARDS DE DOLLARS COURANTS | EN % DU PIB |
|-------|---|-------------|--|-------------|
| 2008 | 311,5 | 1,5% | 621 | 4,3% |
| 2009 | 294 | 1,6% | 669 | 4,3% |
| 2010 | 279 | 1,5% | 698 | 4,8% |
| 2011 | 289 | 1,38% | 711 | 4,8% |
| 2012 | 271 | 1,36% | 685 | 4,4% |
| 2013 | 273 | 1,34% | 640 | 3,8% |

Source : propre compilation à partir des données de la [base de données sur les dépenses militaires du SIPRI](#).

Les contraintes budgétaires ont également touché la contribution collective de l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Dans l'UE, l'effectif militaire et civil déployé a diminué de 1 677, soit d'environ 25 % entre 2010 et 2014 (voir le tableau 4). Il est donc nécessaire de mutualiser les ressources rares en vue d'atteindre des objectifs communs et de faire plus avec moins de moyens.

6. *The Economist*, « Europe's ring of fire », Charlemagne, 20 septembre 2014.

7. F. Mogherini, « Audition devant la commission des Affaires étrangères », *Ibid.*

8. Christian Mölling, « Europa ohne Verteidigung », Stiftung Wissenschaft und Politik, *SWP-Aktuell*, 56, 2011.

9. Ces données ne tiennent pas compte du Danemark compte tenu de sa non-participation à la politique de sécurité et de défense commune et de la Croatie étant donné qu'elle n'a adhéré à l'UE qu'en juillet 2013.

TABLEAU 4 ► Effectif dans le cadre des missions et des opérations de l'UE (2010-2014)

| ANNÉE | EFFECTIF MILITAIRE | EFFECTIF POLICIER | EFFECTIF CIVIL | TOTAL |
|-------|--------------------|-------------------|----------------|-------|
| 2010 | 3,977 | 1,692 | 1,112 | 6,781 |
| 2011 | 3,066 | 1,445 | 2,144 | 6,655 |
| 2012 | 2,044 | 1,191 | 897 | 4,132 |
| 2013 | 2,943 | 932 | 1,139 | 5,014 |
| 2014 | 3,205 | 993 | 906 | 5,104 |

Source : Centre pour les opérations internationales de paix (ZIF).

Si les décideurs européens ne cessent de souligner l'importance de l'approche globale, sa mise en œuvre reste sous-optimale. En 2013, la Commission européenne et la HR/VP ont indiqué que « les idées et les principes régissant l'approche globale doivent encore devenir, de manière systématique, les principes directeurs de l'action extérieure de l'UE dans tous les domaines »¹⁰. Plus récemment, en mai 2014, le Conseil a souligné la nécessité de renforcer la mise en œuvre de l'approche globale et a invité la HR/VP et la Commission à présenter un plan d'action respectif d'ici à mars 2015¹¹. La question clé est la suivante : pourquoi la mise en œuvre est-elle insuffisante et comment peut-elle être améliorée ?

2. Cinq ans après Lisbonne : le bon, la brute et le truand

“ DE NOMBREUX ANALYSTES ET DÉCIDEURS POLITIQUES CONSIDÈRENT QUE LISBONNE N'A PAS TENU SES PROMESSES ”

Le traité de Lisbonne a incarné l'espoir d'une action extérieure de l'UE plus cohérente et efficace. Cet espoir a été particulièrement alimenté par la création du poste « à double casquette » de HR/VP et la création du SEAE, tous deux avec un mandat clair afin de veiller à la cohérence¹². Cinq ans plus tard, de nombreux analystes et décideurs politiques considèrent que Lisbonne n'a pas tenu ses promesses¹³. Les paragraphes suivants établissent si tel est le cas en examinant les progrès et les principales difficultés institutionnelles et politiques rencontrées entre 2009 et 2014.

2.1. « Le bon » : un processus d'apprentissage en cours

L'une des principales réalisations de l'ancienne HR/VP Catherine Ashton a été de créer le SEAE en partant de rien et au milieu de rivalités institutionnelles et de la concurrence entre les États membres pour l'obtention de postes. L'arrivée de cette nouvelle institution a donné lieu à d'importants processus de socialisation et d'apprentissage en interne¹⁴.

De nouveaux mécanismes de coordination ont été mis en place et testés dans le cadre d'un « processus d'apprentissage par la pratique ». L'un des exemples est la « plateforme de crise », qui réunit de hauts fonctionnaires des services concernés du SEAE et de la Commission de façon *ad hoc* et concernant des crises spécifiques. Elle a été notamment activée dans le contexte des crises en Libye (2011), en Syrie (2011 et 2012) et au Mali (2013). Les responsables du SEAE ont généralement reconnu que la plateforme facilitait la coordination et le partage d'information entre institutions, et contribuait ainsi à gérer les crises de façon plus globale¹⁵.

10. HR/VP et Commission européenne, « L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs - Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil », Bruxelles, 11 décembre 2013.

11. Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE », Bruxelles, 12 mai 2014.

12. Voir les articles 18(4) et 27(3), TEU.

13. Entretien avec Eneko Landaburu, 19 décembre 2014.

14. La socialisation correspond au processus d'adoption de normes sociales, de valeurs et d'identités dans le cadre d'interactions sociales intenses et régulières au sein d'un collectif donné. Dans ce cas, elle porte sur l'adoption de normes et de valeurs communes au niveau institutionnel ou organisationnel au sein du SEAE.

15. Entretiens avec des responsables du SEAE, 2012 et 2013.

En outre, deux révisions parallèles ont structuré le processus d'apprentissage interne de l'Union : la révision du SEAE de 2013¹⁶ et celle des procédures de gestion de crise datant de 2003. La première a identifié les principales difficultés rencontrées au cours des premières années d'activité du SEAE et a fait des propositions concrètes d'ajustements à court et moyen terme. Par ailleurs, la révision des procédures de gestion de crise a adapté le processus de planification des missions et opérations de l'UE afin de le rendre plus cohérent et global¹⁷.

L'une des principales innovations à ce sujet a été l'introduction du « cadre politique pour la gestion des crises » (PFCA), un document élaboré sous les auspices du directeur général concerné du SEAE, qui définit les paramètres de la crise, les raisons d'une action collective et les réponses possibles. Cette procédure a été appliquée à trois reprises : pour l'Ukraine en juin 2014, et pour la Libye et la République centrafricaine en octobre 2014. Un responsable européen a cité l'utilisation du PFCA en Libye comme un exemple à suivre. Il a été élaboré en moins d'un mois et a présenté plusieurs scénarios d'avenir, leur impact potentiel sur les intérêts et les valeurs de l'UE, ainsi que des priorités communes et des options d'intervention possibles¹⁸.

“ LA COOPÉRATION
AU SEIN DU SEAE S'EST
INTENSIFIÉE DE MANIÈRE
SPECTACULAIRE ”

Le SEAE a été confronté dès le départ à d'importantes barrières culturelles internes dues à sa nature d'institution hybride, qui réunit d'anciens responsables des Secrétariats de la Commission et du Conseil, ainsi que des diplomates nationaux. Cependant, en 2013, un responsable du SEAE a souligné que « la coopération au sein du SEAE s'était intensifiée de manière spectaculaire » et qu'un esprit de corps commun « voyait progressivement le jour »¹⁹.

Au cours des premiers jours de son mandat, C. Ashton a été vivement critiquée pour son manque d'expertise en matière de politique étrangère et de leadership, son soi-disant désintérêt pour la sécurité et la défense, ainsi que son style de gestion et sa personnalité²⁰. Cependant, les analyses ont été beaucoup plus positives dans la deuxième partie de son mandat. « L'épuisement » de la PSDC évoqué par certains – qui a prévalu entre 2008 et 2012, quand seulement une opération a été lancée – a été surmonté. Au cours des deux années suivantes, C. Ashton a contribué au déploiement de huit nouvelles missions ou opérations de la PSDC, avec un effectif international total de 1621 personnes (voir le tableau 5). Deux succès diplomatiques obtenus par C. Ashton ont également été salués :

- sa contribution en vue de trouver un accord intérimaire avec l'Iran sur son programme nucléaire en novembre 2013 et
- son rôle constructif dans les négociations qui ont abouti à un accord normalisant les relations entre le Kosovo et la Serbie, en avril 2013.

16. SEAE, « Révision du SEAE », Bruxelles, juillet 2013.

17. SEAE, « Propositions en matière de procédures de gestion de crise pour les opérations de gestion de crise de la PSDC », Bruxelles, 18 juin 2013.

18. SEAE, « Libya, a Political Framework for a Crisis Approach », Bruxelles, 1^{er} octobre 2014.

19. Entretien avec un responsable du SEAE, 12 avril 2013.

20. Niklas Helwig et Carolin Rüger, « In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton », Istituto, Affari Internazionali (IAI), *The International Spectator*, vol. 49 no. 4, 2014, pp. 1-17.

TABLEAU 5 ► Opérations et missions de la PSDC (2008-2014)

| NOM | TYPE | DURÉE | EFFECTIF* |
|--|--|---------------------------------|-----------|
| EUTM Somalie | Formation militaire | Depuis 2010 | 125 |
| EUFOR Libye | Opération militaire | Prévue en 2011, mais pas lancée | / |
| EUAVSEC Sud du Soudan | Sûreté aérienne | 2012-2014 | 34 |
| EUCAP Sahel Niger | État de droit | Depuis 2012 | 56 |
| EUCAP Nestor, Djibouti, Somalie, Seychelles, Tanzanie, Yémen | Renforcement des capacités maritimes | Depuis 2012 | 86 |
| EUBAM Libye | Assistance à la frontière | Depuis 2013 | 110 |
| EUTM Mali | Formation militaire | Depuis 2013 | 560 |
| EUCAP Sahel Niger | Réforme du secteur de la sécurité civile | Depuis 2014 | 18 |
| EUFOR République centrafricaine | Opération militaire | Depuis 2014 | 700 |
| EUAM Ukraine | Réforme du secteur de la sécurité civile | Depuis 2014 | 57 |

Source : Conseil de l'Union européenne, 2014-15.

* Les effectifs comprennent les membres du personnel au niveau international, mais pas local. Il s'agit de chiffres approximatifs qui reposent sur le statu quo en 2014.

Comme l'illustre cet aperçu des résultats obtenus sur les plans institutionnel et politique durant la période de l'après-Lisbonne, le traité de Lisbonne a tenu en partie ses promesses. Plusieurs processus importants d'apprentissage et de socialisation ont été lancés et les bases d'un acquis en matière de politique étrangère et de sécurité ont été jetées. Toutefois, ces résultats n'ont pas été obtenus sans frictions.

2.2. « La brute » : limites de la coordination et de la socialisation

L'une des critiques récurrentes à l'encontre de la première HR/VP en fonction durant la période de l'après-Lisbonne a porté sur son incapacité à réunir le SEAE et la Commission, et donc à assumer ses responsabilités dans le cadre de sa double-casquette. Selon un haut conseiller de la Commission, elle a été « souvent absente des réunions du Collège (également en raison de son agenda surchargé) »²¹. De plus, elle n'est pas parvenue à réunir le groupe dédié des commissaires aux relations extérieures. Il semble qu'elle n'ait pas été aidée par le président de la Commission, José Manuel Barroso, qui ne lui a pas donné les pouvoirs pour le faire²².

“ LES RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LE SEAE ET LA COMMISSION ONT SOUFFERT D'UN MANQUE DE COMMUNICATION ET D'INTERACTION ”

De plus, les relations de travail entre le SEAE et la Commission ont souffert d'un manque de communication et d'interaction. Un responsable du SEAE précédemment en poste à la Commission a critiqué la bureaucratisation des échanges d'informations avec ses anciens collègues²³. Alors qu'auparavant, il lui suffisait de les appeler pour leur demander des informations, après son transfert au SEAE, les échanges d'informations ont été soumis à des procédures complexes. Les problèmes de coordination et de communication interinstitutionnelle ont également amené certains responsables nationaux à remettre en cause la valeur ajoutée de la HR/VP et du SEAE. Comme l'a indiqué un

diplomate français, « avant, la DG RELEX faisait partie de la Commission. Maintenant, il y a comme une tranchée supplémentaire entre la Commission et le SEAE »²⁴.

Si davantage de mécanismes de coordination spécifiques, comme la plateforme de crise, se sont avérés utiles, ils n'ont pas supprimé les obstacles structurels de longue date au sein des institutions et entre ces dernières. Ces obstacles se situent généralement au carrefour de la politique de sécurité à court terme et de la

21. Entretien avec un haut conseiller de la Commission, 8 juin 2011.

22. Stefan Lehne, « A window of opportunity to upgrade foreign policy », Carnegie Europe, mai 2014.

23. Entretien avec un responsable du SEAE, 9 juin 2011.

24. Entretien avec un diplomate français, 8 juin 2011.

coopération au développement à long terme, ainsi qu'entre les structures militaires et civiles. Selon un responsable de l'État-major militaire de l'UE, la plateforme de crise a amélioré la coordination au sommet de la hiérarchie, mais pas au niveau opérationnel, où les chevauchements se sont poursuivis²⁵. De plus, l'utilisation *ad hoc* de la plateforme de crise n'a pas permis de « séquençage intelligent », à savoir une transition en douceur entre les activités relevant de la PSDC et les mesures à plus long terme de la Commission²⁶.

Enfin, on peut se demander dans quelle mesure l'esprit de corps qui se développe progressivement au sein du SEAE touche également les diplomates nationaux. Ces derniers ne restent avec le SEAE que pour une période limitée avant de revenir dans les capitales et/ou à leurs carrières nationales. Les responsables du SEAE interrogés, qui travaillaient auparavant avec le Secrétariat de la Commission ou du Conseil, se demandent si les diplomates nationaux adopteront l'esprit de corps commun du SEAE ou préféreront poursuivre des intérêts nationaux par loyauté à l'égard de leur employeur à plus long terme. En pratique, la situation pourrait être contrastée. Sur le long terme, les échanges avec des diplomates nationaux pourraient également donner lieu à une européanisation progressive des ministères nationaux des Affaires étrangères. Toutefois, compte tenu des doutes exprimés, cette évolution risque de prendre plusieurs années au cours desquelles les barrières culturelles et la méfiance prévaleront au sein du SEAE.

2.3. « Le truand » : défendre les intérêts institutionnels et nationaux

Les innovations de Lisbonne ont également donné lieu à des tensions et des luttes d'influence entre le SEAE d'une part, et le Secrétariat du Conseil et la Commission de l'autre. Des conflits bureaucratiques ont eu lieu, par exemple, entre le département de réaction aux crises et de coordination opérationnelle du SEAE, créé en 2010, et la DG pour l'aide humanitaire et la protection civile (ECHO) de la Commission. Le premier était chargé de la coordination stratégique, tandis que la Direction générale détenait les fonds et refusait d'être coordonnée par le SEAE. De même, la DG Affaires intérieures s'est montrée réticente à coopérer avec le SEAE sur une gestion globale des mouvements migratoires, par exemple, concernant la Libye et la région du Sahel²⁷. Un haut conseiller de la Commission a également évoqué des tensions entre la HR/VP et l'ancien commissaire au commerce²⁸.

Ces animosités ont été exacerbées par des tensions au sein du SEAE. La révision du SEAE de 2013 a souligné la nécessité de clarifier les rapports hiérarchiques au sein des structures de gestion de crise et de renforcer l'intégration avec d'autres départements du SEAE. Il n'était pas clair, par exemple, dans quelle mesure le département de réaction aux crises et de coordination opérationnelle était chargé de la gestion de crise et à quel stade il devait se tourner vers d'autres acteurs, comme l'État-major militaire de l'UE.

Le positionnement peu clair des représentants spéciaux de l'UE au sein du SEAE a été une autre source de tensions (voir le tableau 6). Ces derniers n'ont pas été intégrés à la hiérarchie, mais ont été directement placés sous l'autorité de la HR/VP. Cette configuration a notamment causé des frictions au niveau de la relation entre le coordinateur du SEAE au Sahel et le représentant spécial de l'UE pour le Sahel, dont les compétences se chevauchaient. Selon un diplomate britannique, les États membres ont préféré se tourner vers le représentant spécial de l'UE, avec lequel ils avaient un lien direct et indépendant d'autres acteurs institutionnels européens²⁹. Cette situation a suscité des rivalités entre postes.

25. Entretien avec un responsable de l'État-major de l'UE, 2 mars 2012.

26. Entretien avec un diplomate européen, 4 juin 2013.

27. Entretien avec un responsable du SEAE, jeudi 11 avril 2013.

28. Entretien avec un haut conseiller de la Commission, 8 juin 2011.

29. Entretien avec un diplomate britannique, 28 novembre 2013.

TABLEAU 6 ► Représentants spéciaux de l'UE

| PORTEFEUILLE | PREMIÈRE NOMINATION | TITULAIRE ACTUEL DU POSTE |
|------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Afghanistan | 2001 | Franz-Michael Skjold Mellbin |
| Bosnie-Herzégovine | 2002 | Peter Sørensen |
| Sud du Caucase et crise en Géorgie | 2008 | Herbert Salber |
| Kosovo | 2008 | Samuel Žbogar |
| Corne de l'Afrique | 2011 | Alexander Rondos |
| Sud de la Méditerranée | 2011 | Bernardino León |
| Droits de l'homme | 2012 | Stavros Lambrinidis |
| Sahel | 2013 | Michel Dominique Reveyard-de Menthon |

Source : SEAE, janvier 2015.

2.4. Quatre problèmes fondamentaux

Les tensions entre institutions et au sein de ces dernières ont été symptomatiques de certains problèmes plus généraux liés à l'approche globale. Le premier est le manque de stratégie à jour concernant la sécurité ou la politique étrangère de l'Union. Certains analystes considèrent que l'approche globale a servi de substitut à une véritable stratégie³⁰. Selon l'ancien directeur général des relations extérieures de la Commission européenne (2003-2009), Eneko Landaburu, C. Ashton n'a pas réussi à profiter de son rôle de première présidente permanente du Conseil Affaires étrangères pour favoriser un débat plus stratégique sur les intérêts et les priorités communs de l'Union³¹. Lors de la révision du SEAE, elle a cité l'approche globale comme l'un des éléments clés à avoir vu le jour au cours des deux premières années d'activité du service. Cependant, l'approche globale n'est pas tout à fait nouvelle et s'il s'agit d'une méthode importante en vue de poursuivre des objectifs communs, la définition de ces derniers continue de relever de la responsabilité des dirigeants politiques et institutionnels.

Cela nous amène au deuxième problème, qui porte sur les objectifs finaux ou sur la finalité de l'approche globale. Les perspectives à ce sujet varient en fonction de là où « vous vous trouvez ». Cette ambiguïté a alimenté les soupçons autour du fait que l'approche globale servait à subordonner le développement à long terme à des objectifs sécuritaires à court terme et *vice versa*. Les responsables militaires ont, par exemple, eu tendance à la considérer comme un moyen de dévaluer la dimension militaire de l'action extérieure³². Ils ont reproché à plusieurs reprises à C. Ashton de négliger la partie défense et de promouvoir un rôle uniquement civil de l'UE. Il lui a notamment été lourdement reproché de ne pas avoir assisté à une réunion informelle entre l'OTAN et les ministres de la Défense de l'UE à Majorque, en février 2010³³. À l'inverse, des responsables de l'aide humanitaire et au développement ont craint que l'objectif du SEAE soit de politiser ou de militariser l'aide sous couvert d'approche globale.

Le troisième problème fondamental est lié à la responsabilité partagée des institutions européennes et des États membres concernant la mise en œuvre de l'approche globale. Les premières années de l'après-Lisbonne ont montré que la marge de manœuvre de la HR/VP pour veiller à la cohérence entre les États membres dépendait de la configuration des intérêts nationaux. Quand les enjeux nationaux sont élevés ou que les intérêts divergent, la HR/VP et le SEAE sont souvent mis de côté. Ce scénario s'est produit durant la crise libyenne au printemps 2011, quand les États membres ont empêché la HR/VP de rencontrer des représentants de l'opposition libyenne. Il a également pu être observé lors de la crise malienne de 2013, où le rôle du SEAE s'est limité à adapter et à « adoucir » les conclusions du Conseil élaborées par la France³⁴ (voir l'encadré 1). La responsabilité

30. Nick Witney et al., « Rebooting EU Foreign Policy », European Council on Foreign Relations, no. 114, septembre 2014.

31. Entretien, 19 décembre 2014.

32. Entretien avec un diplomate européen, 5 juin 2013.

33. Niklas Helwig et Carolin Rüger, « In Search of a Role for the High Representative », *op. cit.*

34. Entretien avec un diplomate européen, 4 juin 2013.

de la mise en œuvre de l'approche globale est donc peut-être partagée en théorie, mais en pratique, ce sont souvent les États membres qui déterminent la répartition du travail.

ENCADRÉ 1 ► Réactions de la France et de l'UE à la crise malienne de 2013

En 2012, la France a mis en garde à plusieurs reprises d'autres États membres de l'UE contre la détérioration des conditions de sécurité dans la région du Sahel en général, et au Mali en particulier. Cependant, les autres États membres n'ont pas partagé le sentiment d'urgence et la perception des menaces de la France et ont été réticents à agir. En octobre 2012, ils ont finalement décidé de déployer une opération de formation militaire (EUTM Mali) dans le cadre de la PSDC et d'une intervention internationale de plus grande ampleur.

Tandis que les préparatifs de la mission EUTM Mali traînaient, la crise s'est aggravée début janvier 2013, quand des combattants islamistes se sont dirigés vers Bamako. À la suite de la demande d'aide du président malien et de consultations avec la HR/VP et certains États membres de l'UE, la France est intervenue militairement 24 heures plus tard pour arrêter, avec succès, l'offensive islamiste.

L'intervention française a été immédiatement soutenue par tous les autres États membres de l'UE, certains offrant également de l'aide logistique. Bien qu'aucun d'entre eux n'ait promis de déployer des troupes, ils ont accéléré la gestion de la crise de l'UE et la procédure de déploiement de la mission EUTM Mali. Au printemps 2013, l'UE est devenue la principale donatrice d'aide au développement du Mali, avec une importante contribution de la France.

Ainsi, la crise malienne a été l'exemple d'une situation où un État membre pour qui les enjeux étaient élevés a décidé de diriger la gestion de crise de l'UE aux niveaux diplomatique, financier et militaire. Elle a également illustré dans quelle mesure la perception des menaces et les intérêts nationaux divergents pouvaient limiter la marge de manœuvre de la HR/VP et du SEAE, du moins au cours des premières phases de la gestion de crise³⁵.

Enfin, la HR/VP et le SEAE sont chargés de la coordination politique globale de l'action extérieure de l'UE, même si la Commission reste responsable de la mise en œuvre du budget. Selon la décision du Conseil créant le SEAE, celui-ci doit « contribuer au cycle de programmation et de gestion » des instruments financiers³⁶. Cependant, la Commission a limité l'implication du SEAE, car elle craignait qu'il ne restreigne son rôle déjà réduit au niveau de l'action extérieure. Les multiples appels des États membres à la flexibilisation des règlements financiers ont alimenté les soupçons autour du rôle supposé de « cheval de Troie » du SEAE pour défendre les intérêts nationaux. Ces soupçons ont non seulement suscité des tensions, mais ont également empêché ou retardé le financement de mesures relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la gestion de crise en particulier.

ENCADRÉ 2 ► Approche globale – Problèmes fondamentaux

- Manque d'une véritable stratégie définissant des objectifs généraux
- « Finalité » peu claire de l'approche globale
- Répartition asymétrique des responsabilités entre les États membres et les institutions de l'UE
- Division structurelle entre les orientations politiques (SEAE) et les ressources (Commission)

35. Nicole Koenig, *The quest for coherence: a comparative analysis of EU crisis management in Africa*, thèse, 2014.

36. Conseil de l'Union européenne, « *Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure* », Bruxelles.

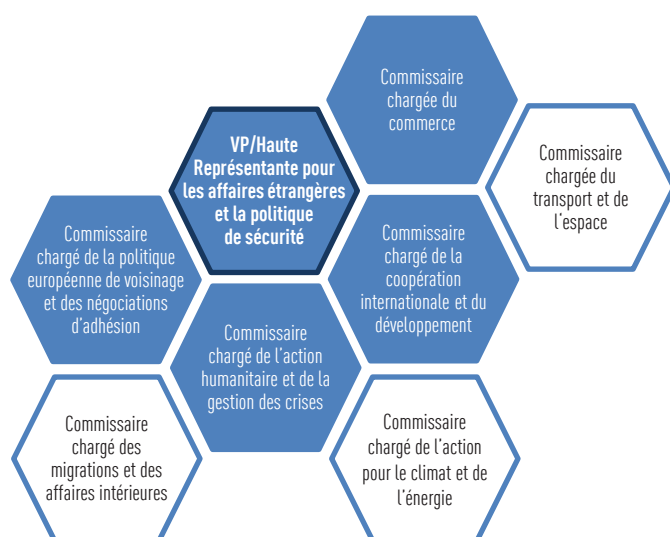
3. La nouvelle législature : potentiel et contraintes

Les élections du PE des 22-25 mai 2014 ont marqué le début d'une nouvelle législature. De nouveaux dirigeants politiques ont été nommés et plusieurs réformes institutionnelles ont été lancées. Ces évolutions peuvent remédier à certains obstacles de longue date à la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, mais pas à tous.

3.1. Nouveau potentiel : regrouper les commissaires chargés de l'action extérieure et relancer la défense

L'une des principales réformes institutionnelles a consisté à activer le groupe sur l'action extérieure coordonné par la HR/VP et réunissant les commissaires en charge de la PEV et des négociations d'élargissement, du commerce, de la coopération internationale et du développement et de l'aide humanitaire et de la gestion des crises (voir le graphique 1). La création de ce groupe avait déjà été prévue par le traité de Lisbonne³⁷. Il doit désormais se réunir au moins une fois par mois dans différents formats thématiques et/ou géographiques, selon les besoins identifiés par le président de la Commission ou la HR/VP. Il intégrera également, au cas par cas, les commissaires chargés des politiques intérieures comportant une dimension extérieure comme la migration, le climat, l'énergie et le transport. E. Landaburu a exprimé le sentiment général d'optimisme avec lequel l'activation du groupe avait été accueillie à Bruxelles et dans les capitales européennes : « Des réunions régulières entre les commissaires permettront certainement de renforcer l'efficacité de notre action extérieure »³⁸.

GRAPHIQUE 1 ► Groupe des commissaires chargés des relations extérieures



Source : propre compilation.

En outre, F. Mogherini pourrait avoir une fonction plus marquée de coordination entre le SEAE et la Commission. Sa lettre de mission a annoncé un « partenariat pragmatique » avec le président de la Commission, qui lui permettra de jouer « pleinement son rôle de vice-présidente de la Commission »³⁹. Afin de souligner le ren-

37. Art. 18 (4), TEU, voir également António Vitorino et Yves Bertoncini, « La réforme de la Commission : entre efficacité et légitimité », *Policy paper n°115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014.

38. Entretien, Landaburu, *op. cit.*

39. Jean-Claude Juncker, « Lettre de mission à la Haute Représentante de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité/Vice-présidente de la Commission européenne », Bruxelles, 1^{er} novembre 2014.

forcement de son rôle au sein de la Commission, le bureau de F. Mogherini a été transféré dans le bâtiment Berlaymont de la Commission. La moitié de son cabinet est constituée de fonctionnaires de la Commission et elle a nommé un acteur expérimenté de la Commission, Stefano Manservigi, à sa tête. Le « profil Commission » plus marqué de la HR/VP pourrait contribuer à apaiser les tensions et les rivalités entre les deux institutions. De plus, elle pourra s'appuyer sur un système de suppléance flexible, qui devrait lui permettre de mieux jongler avec ses diverses « casquettes ».

La HR/VP a également déclaré qu'elle profiterait de ses 100 premiers jours d'activité pour examiner et rationaliser la structure interne du SEAE. Elle a souligné la nécessité d'évaluer la délimitation des compétences au sein des structures de gestion de crise et d'améliorer leur intégration dans le service. Cette analyse pourrait en partie remédier aux chevauchements et aux conflits internes observés durant les premières années d'activité du SEAE.

En outre, F. Mogherini a annoncé qu'elle s'efforcera de « jouer pleinement son rôle au niveau de la défense »⁴⁰. Elle a expliqué que la sécurité et la défense ne seraient peut-être pas sa priorité numéro un, mais figureraient dans « le premier cercle de ses priorités ». Le fait qu'elle ait présidé son premier conseil informel des ministres de la Défense moins de trois semaines après son entrée en fonction peut être considéré comme un premier signe de sa volonté de revaloriser la dimension relative à la défense dans le cadre de l'approche globale.

“ LE POTENTIEL D'UN NOUVEL ÉLAN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE EST BIEN LÀ ”

Dans l'ensemble, le nouveau leadership politique de l'UE et les réformes structurelles pourraient renforcer la coordination entre le SEAE et la Commission et améliorer l'interaction au sein du SEAE. F. Mogherini a un net avantage sur son prédécesseur étant donné qu'elle commence avec un capital sympathie plus élevé. Elle peut apprendre des erreurs et succès de C. Ashton et s'appuyer sur son héritage politique et institutionnel. Elle a également indiqué sa volonté de régler les déséquilibres et les tensions liés à la finalité de l'approche globale. Il est clair que le potentiel d'un nouvel élan pour l'action extérieure de l'UE est bien là.

3.2. Questions ouvertes : ressources, coordination et stratégie

Il est trop tôt pour tirer des conclusions sur le véritable impact des nouveaux dirigeants politiques et structures institutionnelles et sur l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Cependant, la juxtaposition d'anciens défis et d'un nouveau potentiel permet de réfléchir à certains problèmes en suspens relatifs à des questions encore sans réponses.

La première question ouverte consiste à savoir si la Commission continuera de jouer l'« ancien jeu d'influence » compte tenu de sa responsabilité exclusive pour la mise en œuvre du budget. La configuration risque peu de changer radicalement à ce stade. Selon un responsable du SEAE, le transfert total du service des instruments de politique étrangère de la Commission au SEAE rendrait l'action extérieure de l'UE plus réactive et efficace⁴¹. Cependant, la volonté politique de la Commission de faire des concessions sur son autorité budgétaire fait défaut.

La prochaine question concerne la répartition des tâches entre la HR/VP et le président du Conseil européen. Le traité prévoit que ce dernier représente l'Union à l'extérieur et concernant la PESC, à son niveau et sans nuire aux pouvoirs de la HR/VP⁴². Herman van Rompuy a joué un rôle de second plan dans les affaires étrangères, notamment du fait qu'il a dû consacrer l'essentiel de ses efforts à gérer la crise de la zone euro⁴³. Son successeur, Donald Tusk, est plus enclin à s'impliquer dans la politique étrangère. Ainsi, la crise en Ukraine

40. F. Mogherini, « Audition devant la commission des Affaires étrangères », *op. cit.*

41. Entretien avec un responsable du SEAE, 18 décembre 2014.

42. Art. 15(6)d, TEU.

43. Herman van Rompuy, Discours, « Cinq ans à la tête du Conseil européen : leçons et défis », Paris, 25 novembre 2014. Discours publié sous forme de tribune par l'Institut Jacques Delors.

et les relations entre l'UE et la Russie figurent parmi ses priorités. Des tensions pourraient survenir entre F. Mogherini, dont on dit que sa position à l'égard de la Russie est plus souple, et D. Tusk, qui est plus « va-t-en-guerre ». Des premières tensions sont apparues quand F. Mogherini a divulgué à la presse, en amont de la réunion du Conseil Affaires étrangères du 19 janvier 2015, un document présentant plusieurs options concernant une réduction progressive des sanctions. Des représentants des États membres ont pris leur distance avec le document et ont souligné qu'il ne reflétait pas la position commune de l'UE⁴⁴. Ils ont déploré le fait qu'il ait été divulgué sans consultation préalable, ajoutant que la réunion du Conseil européen de mars 2015 serait un cadre de discussion plus adapté.

L'une des questions ouvertes qui devraient être résolues dans les prochaines semaines concerne la direction que prendra l'évaluation des structures du SEAE par la HR/VP. Elle est liée au fait de savoir quel niveau de coordination est nécessaire et où se trouve le bon équilibre entre les synergies et l'élimination des conflits. Plusieurs responsables de l'UE ont exprimé leur frustration face à des processus de coordination interminables, qui ressemblent davantage à des exercices consistant à cocher des cases sur un formulaire qu'à des réunions efficaces avec des résultats concrets.

Interrogée, lors de l'audition devant le PE, sur qui devrait être responsable de la refonte stratégique en Europe, F. Mogherini a répondu : « Moi, je pense. Je peux le confirmer »⁴⁵. Cependant, elle a également reconnu qu'elle n'avait pas « d'idée précise » sur la forme que devait prendre cette refonte. Les demandes de révision de la Stratégie européenne de sécurité de 2003 existent depuis un certain temps. En 2012, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et la Suède ont lancé le « processus des think tanks pour une stratégie globale européenne », qui serait intégré à un document stratégique révisé⁴⁶. Toutefois, les résultats de ce processus et d'autres initiatives lancées par des think tanks⁴⁷ n'ont eu que peu de résonance auprès des décideurs européens⁴⁸.

Il existe au moins trois raisons pour expliquer la réticence passée à réviser la Stratégie européenne de sécurité : les différentes cultures stratégiques nationales ; la capacité bureaucratique (et/ou volonté) limitée dans les États membres et le SEAE pour élaborer un projet ; et la question de la valeur ajoutée d'un nouveau document stratégique⁴⁹. S'il ne fait aucun doute que le contexte stratégique a évolué depuis 2003, la question est de savoir dans quelle mesure l'approche collective de l'Union a également évolué. Il faudra ensuite déterminer si un nouveau document stratégique – qui sera forcément un compromis entre les 28 États membres – changera l'action extérieure de l'UE en pratique.

“ TÔT OU TARD, F. MOGHERINI DEVRA DÉCEVOIR QUELQU'UN ”

Cela nous amène à la dernière question concernant le niveau d'ambition des nouveaux dirigeants. Lors de son audition, F. Mogherini a souligné : « Nous devons fixer (...) des critères élevés. Vous pouvez toujours les revoir à la baisse en cours de chemin, mais vous devez commencer par voir grand »⁵⁰. F. Mogherini est sans doute encore en « période de lune de miel », en raison aussi du manque relatif de popularité de son prédécesseur et du sentiment « d'épuisement » suscité par les conflits institutionnels permanents. Cependant, la situation pourrait rapidement évoluer une fois que les ambitions toucheront le sol. Trouvera-t-elle le bon équilibre entre le SEAE et la Commission, le Conseil Affaires étrangères, le PE et ses divers engagements à l'extérieur⁵¹ ? Comme le souligne un responsable du SEAE, « tôt ou tard, F. Mogherini devra décevoir quelqu'un »⁵².

44. Andrew Rettman, « Russia finds few friends in EU sanctions talks », EUObserver, 20 janvier 2015.

45. *Ibid.*

46. Pour plus d'informations, voir : *Towards a European Global Strategy*.

47. L'Institut Jacques Delors a notamment mis en œuvre une initiative intitulée *Think Global Act European* qui réunissait 16 think tanks européens en vue de contribuer à un débat plus large sur les nouveaux défis et les instruments à la disposition de l'UE.

48. Entretien avec un expert de think tank, 6 juin 2013.

49. Entretien avec un diplomate européen, mercredi 5 juin 2013.

50. F. Mogherini, « Audition devant la commission des Affaires étrangères », *op. cit.*

51. Voir Niklas Helwig et Carolin Rüger, « Mogherini as EU High Representative: How can she redefine the role? », Euractiv.com, 29 octobre 2010

52. Entretien avec un responsable du SEAE, 18 décembre 2014.

3.3. Approches envisageables : plus souples et plus stratégiques

Étant donné que les divers processus de réforme et de refonte se feront en parallèle, 2015 a été baptisée l'année du « réajustement stratégique » de l'Union (*voir tableau 1*). Durant ces processus, il sera important de rappeler et de développer les enseignements tirés au cours des cinq premières années de l'action extérieure de l'après-Lisbonne. La difficulté sera d'exploiter le nouveau potentiel tout en gardant un œil sur les défis internes et externes anciens et nouveaux. Cette section formule plusieurs recommandations stratégiques à court et moyen terme.

3.3.1. Favoriser une coordination plus systématique

Les cinq années qui ont suivi Lisbonne suggèrent qu'il n'est pas nécessaire de renforcer la coordination, mais il faut la rendre plus systématique, notamment dans le domaine de la gestion de crise de l'UE. Dans une communication conjointe de 2013, la HR/VP et la Commission ont appelé à une « utilisation plus systématique » de la plateforme de crise en vue de faciliter la coordination et le « séquençage intelligent »⁵³. Un diplomate britannique a indiqué que « l'UE a besoin de plus de clarté sur la façon dont les différents instruments de gestion de crise s'articulent ensemble »⁵⁴. La HR/VP pourrait clarifier les choses en identifiant les liens nécessaires entre des processus de coordination temporaires au sein de la plateforme de crise et la coordination plus soutenue au sein du groupe sur l'action extérieure de la Commission. Par ailleurs, les Secrétariats généraux du SEAE et de la Commission devraient s'assurer que les effets de cette coordination systématique ne se retrouvent pas bloqués au sommet de la hiérarchie.

Il devrait également y avoir une coordination systématique entre les cabinets de F. Mogherini et de D. Tusk concernant la répartition des tâches dans le cadre de l'action extérieure de l'UE, conformément aux souhaits des États membres. L'une des options serait de laisser le président du Conseil européen diriger les opérations concernant l'Ukraine/la Russie, tandis que la HR/VP se concentrerait sur un certain nombre de priorités dans le voisinage de l'UE, telles que l'aggravation du conflit libyen, récemment qualifiée par un diplomate européen de « crise à moitié oubliée »⁵⁵.

Lors de son audition, F. Mogherini a souligné la nécessité d'utiliser la politique commerciale de manière stratégique en tant qu'instrument de politique étrangère. Cette déclaration est quelque peu simplificatrice étant donné que la DG Commerce a sa propre logique interne guidée par des objectifs commerciaux, et non purement politiques. Cependant, dans certains cas, le levier commercial de l'UE peut être utilisé au niveau politique ou lorsque les accords commerciaux ont un impact direct sur les relations extérieures de l'UE. Dans le premier cas de figure, on peut citer comme exemple la Politique européenne de voisinage (PEV), qui promet un meilleur accès au marché unique en échange de réformes. Un exemple du deuxième cas de figure serait l'impact du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement sur les relations avec des pays tiers comme la Turquie ou la Russie.

“ LA PRINCIPALE TÂCHE DE LA HR/VP SERA D'IDENTIFIER D'IMPORTANTES INTERFACES THÉMATIQUES NÉCESSITANT UNE COOPÉRATION PLUS SYSTÉMATIQUE ”

La principale tâche de la HR/VP sera d'identifier d'importantes interfaces thématiques nécessitant une coopération plus systématique, ou du moins un échange d'information entre divers domaines ou instruments de l'action extérieure. Ces interfaces pourraient être mieux identifiées si la HR/VP assumait la présidence des formations Commerce et Développement du Conseil Affaires étrangères, détenue actuellement par la présidence tournante.

53. HR/VP et Commission, « L'approche globale de l'UE », *op. cit.*

54. Entretien avec un diplomate britannique, 28 novembre 2013.

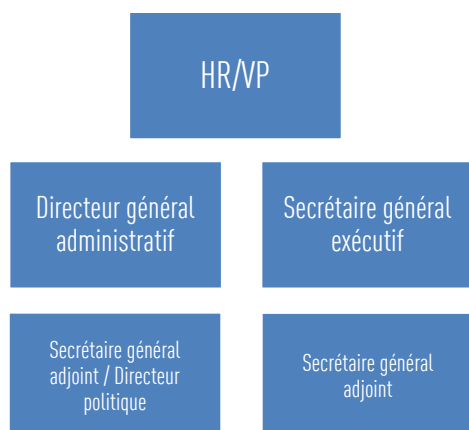
55. AFP, « Terror attacks overshadow EU foreign ministers meeting », *Asia One World*, 19 janvier 2015.

3.3.2. Rationaliser en vue de prévenir les conflits d'influence

Ces cinq dernières années ont confirmé que les chevauchements de compétences et le partage des responsabilités concernant les ressources financières augmentaient les risques de tensions et de conflits d'influence entre les institutions et au sein de ces dernières. Lors de son examen des structures du SEAE, la HR/VP devra déterminer soigneusement et au cas par cas si l'élimination des conflits et une répartition claire des compétences sont préférables à une coopération renforcée et, éventuellement, à davantage de conflits d'influence.

La mise en place de nouveaux postes ou cellules de coordination mérite également d'être examinée avec soin. Un exemple manifeste des incidences négatives potentielles a été le leadership contesté du département de réaction aux crises et de coordination opérationnelle du SEAE. Un responsable du SEAE a souligné que « les structures de gestion de crise comptaient, à l'heure actuelle, trop de directeurs. Cela met beaucoup de pression sur les ressources. Nous avons besoin de moins de chefs et de plus d'Indiens »⁵⁶. La dissolution du département de réaction aux crises et de coordination opérationnelle est actuellement à l'étude et doit effectivement être envisagée étant donné qu'il a créé davantage de tensions que de synergies. De même, la structure relativement lourde du Conseil d'administration du SEAE devrait être rationalisée en fusionnant les postes de Secrétaire général exécutif et de Directeur général administratif en un seul Secrétaire général (voir le graphique 2).

GRAPHIQUE 2 ► Structure du Conseil d'administration du SEAE



Source : SEAE, décembre 2014.

Les discussions menées précédemment sur le positionnement peu clair des représentants spéciaux de l'UE au sein du SEAE ont souligné que les États membres souhaitent conserver la configuration actuelle⁵⁷. Il pourrait être néanmoins opportun d'éloigner les portefeuilles des représentants des zones géographiques afin de réduire les chevauchements thématiques avec leurs homologues du SEAE. Ils pourraient, par exemple, être nommés de façon temporaire pour des situations de crise ou des questions et problématiques plus horizontales⁵⁸. La nomination, en 2012, d'un représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme est un premier exemple de portefeuille horizontal (voir le tableau 6).

Enfin, il faut réviser les procédures financières. La Commission devrait réévaluer l'équilibre entre les contrôles en amont et les audits *ex post*. À l'heure actuelle, la mise à disposition de fonds opérationnels fait l'objet de trop de contrôles en amont. L'une des solutions déjà suggérée par la révision du SEAE de 2013 serait l'extension de la procédure accélérée prévue actuellement pour l'aide humanitaire à des mesures de préparation et de mise en œuvre dans le domaine de la PESC et de la PSDC. Cette solution serait conforme à la position du

56. Entretien avec un responsable du SEAE, 18 décembre 2014.

57. Niklas Helwig, « The High Representative 3.0: Taking EU foreign policy to the next level », *FIIA Briefing Paper 155*.

58. Entretien, Landaburu, *op. cit.*

PE, qui doit approuver le budget annuel de la PESC. En décembre 2014, la commission des Affaires étrangères a demandé à la Commission de présenter une proposition en vue de réviser la législation correspondante en conséquence⁵⁹.

3.3.3. Penser et agir de façon plus stratégique

“ VEILLER AU CARACTÈRE EXHAUSTIF DES OPTIONS POLITIQUES DÈS LE DÉPART ET LES RENDRE AINSI PLUS ATTRAYANTES POUR LES ÉTATS MEMBRES ”

Dans le cadre de son rôle de présidente permanente du Conseil Affaires étrangères, la HR/VP ne pourra sûrement pas trouver un accord parmi les États membres sur chaque dossier. Toutefois, elle pourrait commencer par encourager un débat plus profond et stratégique sur certaines questions. La HR/VP et le SEAE devraient pleinement jouer leur rôle de « négociateurs » et distiller un consensus parmi les États membres sur un nombre limité d'options politiques en amont des réunions⁶⁰. La HR/VP pourrait profiter de son « profil Commission » plus marqué pour veiller au caractère exhaustif des options politiques dès le départ et les rendre ainsi plus attrayantes pour les États membres.

Afin d'éviter des frictions inutiles, il pourrait être plus judicieux de diffuser de manière confidentielle des documents présentant plusieurs options auprès des États membres que de les divulguer à la presse avant consultation.

L'Union devrait renforcer et développer davantage à court terme son nouvel instrument de planification – le cadre politique pour la gestion des crises (PCFA). Selon un responsable du SEAE, cet instrument a encore « quelques problèmes de mise en route »⁶¹. Le PCFA élaboré dans le cadre de la crise ukrainienne en est un exemple ; en effet, ce dernier a davantage été un exercice de rétro-ingénierie que de planification stratégique et préventive. Il reflète néanmoins l'ambition de fonder la gestion des crises de l'UE sur une analyse politique complète et peut donc être considéré comme une « révolution en douceur ».

Une révision stratégique plus globale pourrait être réalisée à moyen terme⁶². Cependant, certaines difficultés subsistent, comme les différentes cultures stratégiques nationales ou la question de la valeur ajoutée d'un nouveau document stratégique. L'option la plus envisageable semble donc être un processus par étapes, avec des réunions en parallèle de celles du Conseil Affaires étrangères et sans résultat fixé au préalable. Ce processus devrait s'articuler autour de trois étapes :

1. La première consisterait, pour la HR/VP, à réévaluer le contexte stratégique de l'Union, en coopération avec la Commission et à la suite de consultations avec les États membres, comme le prévoient les conclusions du Conseil européen de décembre 2013⁶³. L'objectif ne devrait pas être uniquement de dresser une liste des menaces, mais d'établir un ordre commun des priorités et des intérêts.
2. La deuxième étape serait de (re)définir l'approche de l'Union vis-à-vis de ces enjeux, des partenaires stratégiques ou des acteurs internationaux importants. Les futures relations avec la Russie seront sûrement déterminantes à cet égard.
3. Lors d'une troisième étape, la refonte stratégique devrait comporter une discussion fondée sur les besoins au sujet des capacités et des instruments ou dispositions du traité auxquels l'UE n'a pas encore eu recours, notamment les groupements tactiques, le mécanisme de coopération structurée permanente concernant les capacités militaires⁶⁴ et la possibilité de confier à un groupe d'États membres qui le souhaitent et qui en ont les capacités de mettre en œuvre des tâches spécifiques ou des missions et opérations de la PSDC⁶⁵.

59. Parlement européen – commission des Affaires étrangères, « Proposition de résolution du Parlement européen sur le rapport annuel de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen », 22 décembre 2014.

60. Helwig et Rüger, « In Search of a Role for the High Representative », *op. cit.*

61. Entretien avec un responsable du SEAE, 18 décembre 2014.

62. Concernant les dimensions essentielles de la refonte stratégique, voir également Jacques Delors et al., « Engager l'Europe dans le monde », *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014.

63. Conseil européen, *Conclusions*, Bruxelles, 20 décembre 2013.

64. Voir Art. 46 TEU.

65. Voir Art. 44 TEU.

Lorsque ces idées seront suffisamment avancées, elles devront être reprises au niveau du Conseil européen. Le sommet de juin 2015 serait une bonne occasion de lancer le débat. Le résultat final de la refonte stratégique devrait dépendre du contenu. Une nouvelle stratégie de sécurité ne doit pas être une fin en soi si elle ne fait que reprendre ce qui figure dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003 ou son rapport de 2008 sur la mise en œuvre. Dans le cas où un document serait finalement élaboré, il faudrait décider avec soin du moment pour le publier. Il serait, par exemple, peu judicieux de le publier sans connaître plus clairement l'avenir européen du Royaume-Uni ou l'évolution du conflit ukrainien.

**“ LA REFONTE
STRATÉGIQUE NE DOIT PAS
EMPÊCHER DE MENER DES
ACTIONS OPPORTUNES
ET VISIBLES ”**

Enfin, la refonte stratégique ne doit pas empêcher de mener des actions opportunes et visibles. Définir des stratégies globales et recueillir le soutien de tous les États membres prendront du temps, durant lequel la HR/VP et le SEAE pourraient être confrontés à des situations nécessitant des réponses diplomatiques urgentes. Il a été reproché au cabinet de C. Ashton de trop analyser les décisions, ce qui donnait souvent lieu à des retards ou une impression d'inactivité⁶⁶. La nouvelle HR/VP et son cabinet devraient réfléchir rapidement et saisir les opportunités politiques qui se présentent, même si cela implique d'agir sans une stratégie complète et avant d'avoir consulté tous les États membres.

CONCLUSION

Fin 2014, il régnait à Bruxelles et dans les capitales nationales l'espoir tangible que les nouveaux dirigeants et structures mettraient fin à certains obstacles importants à la mise en œuvre de l'approche globale. Le groupe sur les relations extérieures et le renforcement du rôle de coordination de la HR/VP entre le SEAE et la Commission reflètent les principaux enseignements tirés des cinq premières années de l'action extérieure de l'UE durant la période de l'après-Lisbonne.

Cependant, ces années ont démontré une chose : les innovations institutionnelles ou les structures de coordination ne permettent pas, à elles seules, d'améliorer les processus politiques ou les résultats. Comme l'a souligné un responsable du SEAE, « les bureaucraties restent des bureaucraties - il n'y a pas de thérapie par électrochocs pour les faire changer (...). Nous avons passé des années à parler de structures, maintenant nous devons commencer à nous parler les uns les autres⁶⁷ ».

En vue de cet objectif, les dirigeants politiques à Bruxelles et dans les capitales nationales doivent être conscients des difficultés passées et utiliser leur poids politique pour les affronter à l'avenir. En cas d'échec, l'UE pourrait avoir du mal à faire face à la complexité toujours plus grande de son contexte stratégique. La mise en place d'une politique étrangère et de sécurité réellement *commune* sera le résultat d'un long processus de maturation politique et intellectuelle⁶⁸. Ce processus ne sera pas achevé au cours des cinq prochaines années, mais il est certainement possible de réaliser des progrès importants à cet égard.

66. Entretien avec un responsable du SEAE, 18 décembre 2014.

67. *Ibid.*

68. Entretien, Landaburu, *op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

- AFP, « [Terror attacks overshadow EU foreign ministers meeting](#) », *Asia One World*, 19 janvier 2015.
- Conseil de l'Union européenne, « [Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE](#) », Bruxelles, 12 mai 2014.
- Conseil de l'Union européenne, « [Décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure](#) », Bruxelles, 26 octobre 2010.
- Conseil européen, « [Agenda stratégique pour l'Europe dans un monde qui change](#) », 26-27 juin 2014.
- Conseil européen, « [Conclusions](#) », Bruxelles, 20 décembre 2013.
- Conseil européen, « [Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur](#) », Bruxelles, 12-13 décembre 2003.
- Delors, Jacques, et al., « [Engager l'Europe dans le monde](#) », *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014.
- Helwig, Niklas and Rüger, Carolin, « [Mogherini as EU High Representative: How can she redefine the role?](#) », Euractiv.com, 29 octobre 2014.
- Helwig, Niklas et Rüger, Carolin, « [In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton](#) », *The International Spectator*, vol. 49 no. 4, 2014, pp. 1-17.
- Helwig, Niklas, « [The High Representative 3.0: Taking EU foreign policy to the next level](#) », *FIIA Briefing Paper 155*, 20 mai 2014
- Herman van Rompuy, Discours, « [Cinq ans à la tête du Conseil européen : leçons et défis](#) », Paris, 25 novembre 2014. Tribune publiée par l'Institut Jacques Delors.
- HR/VP et Commission européenne, « [L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs - Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil](#) », Bruxelles, 11 décembre 2013.
- Juncker, Jean-Claude, « [Lettre de mission à la Haute Représentante de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité/Vice-présidente de la Commission européenne](#) », Bruxelles, 1^{er} novembre 2014.
- Juncker, Jean-Claude, « [Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique](#) », Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Koenig, Nicole, *The quest for coherence: a comparative analysis of EU crisis management in Africa*, thèse, 2014.
- Mogherini, Federica, « [Audition devant la commission des Affaires étrangères](#) », Parlement européen, Bruxelles, 6 octobre 2014.
- Mölling, Christian, « [Europa ohne Verteidigung](#) », Stiftung Wissenschaft und Politik, *SWP-Aktuell*, 56, 2011.
- Parlement européen – commission des Affaires étrangères, « [Proposition de résolution du Parlement européen sur le rapport annuel de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen](#) », 22 décembre 2014.
- Rettman, Andrew, « [Russia finds few friends in EU sanctions talks](#) », EUObserver, 20 janvier 2015.
- Service européen pour l'action extérieure, « [Libya, a Political Framework for a Crisis Approach](#) », Bruxelles, 1^{er} octobre 2014.
- Service européen pour l'action extérieure, « [Propositions en matière de procédures de gestion de crise pour les opérations de gestion de crise de la PSDC](#) », Bruxelles, 18 juin 2013.
- Service européen pour l'action extérieure, « [Révision du SEAE](#) », Bruxelles, juillet 2013.
- The Economist, « [Europe's ring of fire](#) », Charlemagne, 20 septembre 2014.
- Vitorino, António and Bertoincini, Yves, « [La réforme de la Commission : entre efficacité et légitimité](#) », *Policy paper n°115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014.
- Witney, Nick et al., « [Rebooting EU Foreign Policy](#) », Conseil européen des relations étrangères, no. 114, septembre 2014.

Sur les mêmes thèmes...

L'ISDS DANS LE TTIP : LE DIABLE SE CACHE DANS LES DÉTAILS

Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, *Policy Paper No. 122*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2015

CINQ ANS À LA TÊTE DU CONSEIL EUROPÉEN : LEÇONS ET DÉFIS

Herman van Rompuy, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2014

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoin et António Vitorino, *Policy Paper No. 115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

UN NOUVEL ÉLAN POUR UNE STRATÉGIE D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

Chiara Rosselli, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Études & Rapports No. 96*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Elvire Fabry, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2012

Directeur de la publication: Henrik Enderlein • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Jacques Delors Institut - Berlin* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais: Charlotte Laigle • © *Jacques Delors Institut - Berlin*



Hertie School
of Governance

ISSN 2256-9944

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

