



Les Fiches techniques de l'ADLE

LE SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE

L'Union Européenne s'est construite à travers les échanges, les relations et la diplomatie. La diplomatie est un élément clé dans la construction d'une Europe économique et politique. Il aura fallu attendre 2010 pour que les Etats membres se décident à réunir leur puissance diplomatique afin de rester audibles sur la scène internationale grâce à la création du Service Européen pour l'Action Extérieure qui sera le fer de lance de la diplomatie européenne.

Mis en place progressivement à partir du 1er décembre 2010, le service fonctionnera officiellement à partir du 1er janvier 2011.

D) Une diplomatie européenne

A) Création du SEAE

1) Contexte

Face à l'émergence de certains pays sur la scène internationale, l'Union Européenne se devait de rassembler ses forces afin de ne faire qu'un lors de négociations internationales. Certains pays émergents (Brésil, Inde, Afrique du Sud, Mexique) tiennent en effet une place de plus en plus importante grâce à leur forte croissance et leur puissance économique nouvellement acquise. D'abord spectateurs, ils sont désormais associés aux réunions et aux grands débats du G8.

Les pays de l'Union Européenne, qui ne connaissent qu'une croissance limitée, voire une profonde crise économique ont besoin, en ses temps difficiles, de réunir leur force afin de peser de tout leur poids dans les négociations internationales.

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009 dote l'Union européenne d'un Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Le Traité prévoit que "*dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure*" (Article 27 §3).

Les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont officiellement décidé de l'organisation et du fonctionnement du SEAE le 26 juillet 2010.

Il s'agit d'un corps diplomatique qui vise à développer une véritable politique étrangère de l'Union. En plus des diplomaties nationales, l'UE entretient des relations

diplomatiques avec la plupart des pays du monde. Elle a non seulement noué des partenariats stratégiques avec les principaux acteurs internationaux, mais elle s'engage aussi dans la coopération avec les pays émergents. De nombreux accords bilatéraux existent également avec les Etats voisins de l'UE s'inscrivant dans la politique de voisinage de l'UE.

2) Historique des négociations

Afin de parvenir à un tel accord sur la diplomatie européenne, il aura fallu de longues et difficiles négociations entre Etats membres mais également avec la Commission et le Parlement européens.

Les grandes lignes directrices relatives à ce futur service européen pour l'action extérieure ont été approuvées par le Conseil européen le 30 octobre 2009.

Le sommet européen de décembre 2009 a ensuite demandé à Catherine Ashton, Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE, de présenter une proposition sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE pour le mois d'avril 2010.

Catherine Ashton a remis son rapport au Conseil le 25 mars 2010 et les ministres européens des Affaires étrangères sont parvenus le 26 avril suivant à "*un accord politique*" sur le SEAE au Conseil Affaires générales. Mais le Parlement européen a clairement exprimé son opposition à la proposition.

L'impasse a duré jusqu'au 21 juin, date à laquelle un compromis entre la Commission, le Conseil et le Parlement a été trouvé. Réunis à Madrid sur invitation de la présidence espagnole du Conseil, le Haut Représentant, la Commission européenne, le Parlement européen représenté notamment par **Guy Verhofstadt** (Président du groupe ADLE), et le Conseil parviennent à un accord.

Le 9 juillet 2010, le Parlement européen a adopté avec une large majorité le rapport sur le projet de décision (549 voix pour, 78 contre et 9 abstentions).

La décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE a été adoptée par le Conseil des ministres européens des Affaires étrangères le 26 juillet 2010.

Les Etats membres se livrent aujourd'hui à une bataille diplomatique pour placer leurs représentants aux postes les plus convoités au sein du nouveau service.

B) Fonctionnement

1) Le Haut Représentant et son personnel

Le Haut Représentant

Le Traité de Lisbonne contient deux grandes innovations institutionnelles qui transforment l'action extérieure de l'UE.

- 1) La création du poste de Président du Conseil européen, pour un mandat renouvelable de deux ans et demi
- 2) Un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. En novembre 2009, le Conseil européen a nommé la britannique Catherine Ashton à ce poste. Elle préside donc de fait le Conseil Affaires étrangères. Elle assure également la cohérence et la coordination de l'action extérieure de l'UE en tant que Vice-présidente de la Commission européenne.

La fonction de Haut Représentant a été âprement discutée lors des négociations sur le traité de Lisbonne. Il avait été question de créer un Ministre européen des Affaires étrangères. Certains Etats membres et plus particulièrement le Royaume-Uni, y voyaient une perte de crédibilité pour leur Ministre des affaires étrangères et une substitution aux chancelleries des Etats membres. Or ce n'est pas le rôle du SEAE. Il a donc été convenu de créer un poste qui dans son intitulé, ne soit pas trop sensible et équivoque pour la politique étrangère des Etats membres.

Sa nomination

Le haut représentant de l'Union est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission (article 18 TUE). Le Conseil peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

Le haut représentant est soumis, en même temps que le collège de la Commission européenne, à un vote d'approbation du Parlement européen pour un mandat de 5 ans.

Ses pouvoirs et responsabilités

Ainsi, selon l'article 30 TUE, il peut, avec le soutien de la Commission, ou seul, saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des initiatives ou des propositions au Conseil.

Dans l'exercice de sa mission, le Haut représentant est épaulé par un "*service européen pour l'action extérieure*" composé de fonctionnaires originaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission, et de diplomates nationaux détachés, selon l'article 27 TUE.

Le Haut représentant travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres. Il peut également s'appuyer sur les représentants de la Commission à l'étranger qui exercent leur mission sous son autorité.

Un comité politique et de sécurité suit également la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil ou du Haut représentant.

Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du Haut représentant. Il exerce enfin, sous la responsabilité du Conseil et du Haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (article 38 TUE).

De plus le Conseil peut, sur proposition du haut représentant, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions

politiques particulières. Il exerce alors son mandat sous l'autorité du Haut représentant (article 33 TUE).

Le financement des missions du Haut représentant revêt quelques particularités. Elles sont financées par le budget de l'UE sauf cas particuliers. En effet, les activités concernant des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ne sont pas à la charge du budget de l'Union. Elles sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.

Lorsque la mission envisagée ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, ce n'est que sur autorisation du Conseil que le haut représentant peut utiliser ce fonds. Par ailleurs, il doit faire rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat (article 41 TUE).

Le Personnel

Le Haut représentant nomme le personnel du SEAE selon l'article 6 de la décision du 26 juillet qui sera composé de fonctionnaires et 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*").

Ainsi 1100 diplomates européens devraient rejoindre le SEAE. Ils seront entourés de 3000 agents répartis dans les 135 représentations de l'UE dans le monde qui remplissent une fonction analogue à celle des ambassades.

Le texte de la décision prévoit également que le recrutement du personnel se fait sur la base du "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 significatifs de ressortissants de tous les États membres.

Au moins un tiers des membres du SEAE viendront des États membres et 60% du personnel de l'UE. La composante européenne est donc destinée à rester prépondérante au sein des nouveaux services.

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

Le chef de délégation recevra ses instructions du Haut représentant du SEAE et sera responsable de leur exécution.

L'article 4 de la décision sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE prévoit que "*la gestion du SEAE est assurée par un secrétaire général exécutif exerçant ses fonctions sous l'autorité du haut représentant.*"

Pierre Vimont, jusque là ambassadeur de France aux États-Unis et figure diplomatique réputée, a été nommé le 25 octobre 2010 Secrétaire général du SEAE. Il sera assisté de deux adjoints.

Catherine Ashton considère cette évolution vers une politique étrangère de l'UE coordonnées comme une "*décision historique qui permettra à l'UE d'aller de*

l'avant pour construire un service purement européen, moderne et efficace pour le 21ème siècle."

2) Moyens

Siège

La décision du 26 juillet 2010 prévoit que le siège du SEAE sera situé à Bruxelles.

Afin d'affirmer l'indépendance de ce nouveau service, il ne sera géographiquement placé ni dans les bâtiments du Conseil, ni dans le bâtiment principal de la Commission européenne (Berlaymont), mais dans le bâtiment "Charlemagne".

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.

Cependant, le désaccord entre le Conseil, la Commission et le Parlement au sujet du budget de l'Union pour 2011, pourrait remettre en cause le fonctionnement du SEAE faute de moyens nécessaires.

3) Actions

L'article 2 de la décision prévoit les missions du SEAE aux côtés du 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 SEAE est donc un service mis à sa disposition pour mener à bien les missions de politique étrangère de l'UE. C'est aussi et surtout un moyen d'éviter les dispersions ou les contradictions de l'Union européenne sur la scène internationale comme l'on a pu le constater lors de la guerre en Irak en 2003.

4) Rôle du Conseil et du Parlement Européen

Le Conseil et surtout le Parlement européen ont joué un grand rôle dans la mise en place du SEAE.

La décision du Conseil, c'est-à-dire des Etats membres, prévoit dans son article 3, que le SEAE *"travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres, ainsi qu'avec le Secrétariat général du conseil et les services de la Commission, 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."*

Le but du Conseil est de surveiller ce nouveau service afin que les Etats influencent la politique extérieure de l'UE.

Le Parlement européen a joué, quant à lui, un rôle important afin d'éloigner le SEAE de l'influence des Etats membres et du Conseil. Après négociation avec les eurodéputés, la décision finale inscrit 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."*

C'est également le Parlement qui a obtenu lors des négociations que 60% du personnel provienne de la fonction publique européenne et non pas seulement nationale afin que leur carrière ne dépende pas des volontés nationales. Ainsi, le travail et l'efficacité seront récompensés.

II) Le groupe ADLE et le SEAE

Pour **Guy Verhofstadt**, président du groupe ADLE et négociateur au nom du Parlement lors de l'accord final à Madrid sur le SEAE *"il y avait initialement, avant l'intervention du Parlement européen, un petit service de type intergouvernemental. Mais nous avons réussi à changer la philosophie du service."*

Guy Verhofstadt revient sur les difficiles négociations qui ont eu lieu avec le Conseil: *"le Parlement a pris très au sérieux l'opportunité historique que constitue le SEAE: bâtir à partir de l'expérience de 27 diplomaties nationales, une diplomatie européenne commune. Malgré leurs manœuvres pitoyables, le SEAE ne sera pas un lobby intergouvernemental où l'Espagne et le Portugal pousseront leurs pions en*

Amérique Latine et en Afrique, l'Allemagne et la Pologne en Europe Orientale et en Russie, l'Italie et la Grèce dans les Balkans et en Méditerranée, avec le Foreign Office et le Quai d'Orsay comme grands ordonnateurs, forts de leur histoire diplomatique mondiale."

"Grâce à une bataille acharnée, où tous les coups bas, jusqu'à la veille de ce vote, ne nous auront pas été épargnés, le Parlement européen a su imposer une architecture équilibrée pour ce corps diplomatique commun au service d'un projet européen et non pas à la botte des humeurs ministérielles."

Il insiste sur l'importance du rôle du Parlement dans les négociations: *"Enfin le Parlement a obtenu que le SEAE, et au delà la diplomatie européenne, soient marquées du sceau des valeurs européennes. D'une part le Parlement européen sera consulté pour tout mandat de missions extérieures pour lesquelles la promotion des droits de l'homme sera la priorité. D'autre part, concernant la gestion des crises dans les zones à risque, où l'envoi de troupes, rappelons le, peut être une option, le Conseil devra travailler de façon paritaire avec la Commission, ce qui garantira une approche globale des problèmes au regard de tous les intérêts européens en jeu."*