



Catherine SCHNEIDER

*Chaire Jean Monnet, Professeur émérite à l'Université de Grenoble-Alpes,
coordonnateur du CEJM de Grenoble*

Le Service européen d'action extérieure (SEAE) : quelques réflexions sur un objet politico-administratif non identifié de l'Union européenne

*Conférence donnée à l'invitation du Centre d'excellence Jean Monnet
(CEJM) de Nice Sophia Antipolis*

Nice, 13 décembre 2017

**Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet
Université Grenoble Alpes (France)**

LE SEAE : QUELQUES REFLEXIONS SUR UN OBJET POLITICO ADMINISTRATIF NON IDENTIFIE DE L'UE

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) créé sur le fondement de l'article 27.3 TUE du traité de Lisbonne et par la décision du Conseil 2017/427 UE du 26 juillet 2010¹ est souvent présenté à juste titre comme une des innovations institutionnelles majeures du traité de Lisbonne, et ce au même titre que la création du Président du Conseil européen. Ce n'est en effet pas si souvent que le droit primaire rajoute quelques tours à l'architecture institutionnelle de cette improbable cathédrale à la Gaudi que constitue l'Union.

Et puis bien sur la métaphore la plus souvent utilisée pour qualifier le SEAE, à savoir celle de service diplomatique de l'Union, n'a pas manqué d'interpeller une nouvelle fois le réflexe de ceux des communautaristes tentés de transposer le modèle étatique à la construction communautaire. A sa manière le SEAE est venu contribuer à la vieille obsession des communautaristes, qui plutôt que de questionner le sexe des anges préfèrent, s'interroger sur la transposition des deux modèles de l'Etat et de l'organisation internationale à l'objet politique non identifié que constitue l'Union

Il peut être aussi amusant de souligner le paradoxe entre les prudences des traités de Lisbonne et les audaces de certains commentateurs : si le traité a abandonné pour le Haut représentant l'appellation de ministre des affaires étrangères, et retenu la simple qualification de « service européen pour l'action extérieure » au profit de l'administration placée sous son autorité, le recours au vocabulaire étatique est en définitive assez fréquent : on se rappellera les malices du Président Junker qui s'était plus à présenter madame MOGHERINI comme un véritable ministre des affaires étrangères : quant au SEAE il est

¹ Cf. décision du Conseil 2017/427 UE du 26 juillet 2010

souvent rebaptisé de service diplomatique ou encore de ministère des affaires étrangères de l' Union.

Il est vrai que cette idée de doter l'Union service diplomatique n'est pas tout à fait nouvelle. Mais elle était restée, jusque- là dans l'histoire de la construction communautaire, dans le statut peu enviable de la montagne qui accouche d'une souris. En témoignent parfaitement certaines structures croupions comme l'unité de planification et d'alerte rapide, l'UPPAR. Cette très modeste instance, créée à la suite du traité d'Amsterdam, et placée sous l'autorité du Haut représentant pour la PESC, ne constitue qu'une simple unité de cette même politique. Elle se contente de développer une analyse commune des grands dossiers de la politique étrangère et de proposer des options d'action à la Présidence et au Conseil. En aucun cas elle ne réalise comme le fait le SEAE une forme de rassemblement, tant sur le plan institutionnel et fonctionnel de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union toutes politiques confondues, c'est-à-dire bien au-delà de la PESC.

Ainsi le SEAE inaugure-t-il, par rapport aux projets antérieurs une forme de rupture caractérisée par un niveau d'ambition très supérieur : il s'agit de doter l'Union d'un véritable service diplomatique, capable d'assumer l'ensemble du prisme de l'action extérieure de l'Union et pas seulement celui de la PESC, et d'accompagner à niveau transversal et interinstitutionnel l'exigence de cohérence de l'action extérieure posée par l'article 3 TUE

Il est ainsi important, et ce sera un premier niveau de réflexion, de comprendre le niveau exact de l'ambition nouvelle portée par la création du SEAE.

Par ailleurs le processus décisionnel applicable à la création du SEAE, tel qu'il était prévu dans le traité de Lisbonne, tout en étant apparemment clair, ne disait rien, en revanche, sur les multiples questions politiques ou juridiques que

devait poser une telle modification du paysage institutionnel de l'Union. Comment le SEAE sera-t-il construit ? À partir de quels services ou instances de quelles institutions de l'Union ? Comment sera-t-il organisé au plan central mais aussi au plan décentralisé ? Qui seront ses agents ? Quel sera son statut notamment financier ? Quelles seront son rôle exact et ses compétences dans le champ si labyrinthique de l'action extérieure de l'Union et de ses multiples politiques ? Si service diplomatique il y a, quelle part prendra-t-il dans la fonction de représentation de l'Union.

Ainsi la clarté apparente du processus décisionnel applicable à la création de du SEAE n'empêchera pas son accouchement difficile au regard de la complexité des questions à résoudre et des enjeux. Certainement cette complexité a-t-elle joué un rôle non négligeable dans les luttes intestines que vont de livrer l'ensemble des acteurs concernés, à des degrés divers par cette création (II)

Ce sera donc un deuxième niveau de réflexion que celui de l'accouchement difficile qui aura présidé à la création de notre objet politico administratif non identifié que constitue le SEAE

Aujourd'hui bon an mal an, ce dernier existe bien depuis sa mise en place en 2011: il compte quelques 3400 agents dont environ 1400 pour son administration bruxelloise et 1900 pour ses délégations auxquels il conviendrait de rajouter, s'agissant de ces dernières, 3500 collaborateurs de la Commission.

Le SEAE occupe même une place unique dans le paysage institutionnel de l'Union (cf. formule de la baronne Asthon,) et ce même si l'hybridation institutionnelle et fonctionnelle qui lui est consubstantielle laisse naturellement subsister nombre de difficultés. **Ce sera le troisième temps de notre réflexion qui portera surtout sur ses possibles mais aussi nécessaires améliorations** (III)

I. LE SEAE UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE SYSTEME D'ACTION EXTERIEURE

Incontestablement le SEAE s'inscrit dans une lecture renouvelée par le traité de Lisbonne du système d'action extérieure dont l'objectif principal est de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'organisation et dont il faudra dire quelques mots (A). Par ailleurs et sur le plan plus strictement institutionnel, ce nouveau service, ne constitue pas une création ab nihilo, mais bien plutôt une réorganisation profonde de l'existant par un procédé de déshabillage des services d'action extérieure des grandes institutions (B). Ce déshabillage qui concerne le Conseil et la Commission, a pour objet de créer un service distinct d'eux et autonome : il se justifie par le fait qu'il eut été impensable que l'Union recrute quelques 5000 nouveaux agents.

A/ un objet politico administratif conçu au service du renforcement de la cohérence de l' action extérieure

Ce n'est est en effet pas le moindre des paradoxes de l'Union que de courir sans cesse après l'exigence de cohérence de son action extérieure quand on connaît le caractère totalement schizophrénique de cette dernière ; ainsi l'action extérieure économique est-elle déclinée à travers ses 4 politiques inscrites dans le TFUE pendant que l'action extérieure politique , bien plus récente et régie par le TUE se développe dans les deux champs de la politique étrangère et de la politique de sécurité et de défense commune. A ce caractère schizophrénique doit on rajouter la dimension labyrinthique de ce système d'action extérieure : elle est liée à l'histoire propre de chacune des politiques extérieures du TFUE et du TUE qui, au-delà des objectifs généraux de l'UE comme acteur international, ont leur propre régime juridique tant sur le plan institutionnel que matériel : ainsi le système distributif de compétences vertical et horizontal qui préside à chacune d'entre elles, est –il variable et le régime juridique qui les caractérise souvent très différent. On ne saurait oublier enfin, dans l'évocation de

l'extraordinaire complexité de ce système d'action extérieure de l'Union la profonde singularité de l'action extérieure politique constituée par la PESC. Cette dernière, par un métissage totalement étranger au modèle de l'Etat, rassemble à la fois l'action en matière de politique étrangère et celle dans le domaine de la défense et de la sécurité (PSDC) qui est par ailleurs totalement tronquée.

En effet la PSDC est amputée de ce qui constitue habituellement le noyau dur de la défense à savoir la défense de l'intégrité territoriale, qui reste de la compétence réservée des Etats membres. L'inscription dans l'article 42.7 TUE traité de Lisbonne d'une clause d'assistance mutuelle, n'a rien changé à l'affaire. Si elle met à la charge des Etats membre une obligation d'assistance en cas d'attaque portée contre l'un d'entre eux, elle ne confère aucune compétence en la matière à l'organisation qui en la matière est réduite à éventuellement proposer ses services aux Etats pour discuter entre eux de leurs réponses respectives. L'épisode de la première invocation par la France de la clause de l'article 47.2 est venu confirmer cette analyse².

Ainsi la création du SEAE participe-t-elle d'une ambition majeure qui est de rassembler en un seul et même service moderne et opérationnel une force de frappe et d'expertise capable d'accompagner les principaux acteurs de l'Union dans leur conduite de l'action extérieure, et ce toutes politiques confondues du TFUE et du TUE. L'idée est bien de mobiliser ensemble et de manière cohérente tous les leviers dont dispose l'UE pour promouvoir ses valeurs et défendre ses intérêts sur la scène internationale, et ce dans le cadre d'une approche globale et stratégique de son action extérieure.

Il s'agit là d'un premier niveau de cohérence, celui de la cohérence horizontale entre toutes institutions et organes de l'Union et qui vient renforcer l'autre vecteur de cohérence horizontale mis en place par le traité de Lisbonne et qui

² Cf. C. SCHNEIDER, « Chronique PESC », *ADUE 2015*, éd. Panthéon Assas

résulte du renforcement significatif du statut de haut représentant³. Ce dernier, désormais investi d'une triple casquette dont celle de la Vice-présidence de la Commission et de président du Conseil affaires étrangères n'est plus seulement une instance de la PESC compétent pour les questions de politique étrangère et de défense et de sécurité, mais bien une instance dont le champ de compétence couvre désormais l'ensemble des politiques extérieures de l'UE et du TFUE.

Mais le SEAE par sa composition participe sans doute aussi à l'idée d'une cohérence cette fois-ci verticale, qui traduit le souci de décliner avec la meilleure synergie possible l'action de l'organisation avec celles des Etats membres, notamment dans le domaine diplomatique. C'est ainsi que conformément à son acte fondateur le SEAE est composé pour 30% de personnels détachés de leurs administrations nationales par les Etats membres pour une durée assez longue (4 à 10 ans) : leur indépendance vis-à-vis de leur état d'origine est protégée par leur qualité d'agent de l'UE et par un certain nombre de garanties (par exemple l'obligation de l'Etat de les réintégrer dans leur corps d'origine). Mais l'idée qui a présidé à cette exigence est bien de faire en sorte que soient représentés aussi bien les cultures diplomatiques nationales, que les intérêts diversifiés des Etats membres en matière d'action extérieure

B/ un objet politico-administratif distinct et autonome quoique construit par le « déshabillage » des services existant.

Point n'est besoin ici de rappeler que le SEAE ne saurait être qualifié d'institution de l'UE. Il s'agit d'un simple organe placé sous l'autorité du Haut représentant renouvelé, mais qui est bien autonome : cette autonomie est indiscutable qu'il s'agisse de son administration centrale à Bruxelles ou encore

³ cf. J. AUVRET FINCK, « les perspectives de l'UE en matière d'action extérieure : le haut représentant et le service d'action extérieure » in FLAESCH-MOUGIN (C) (dir.) *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruylant, Bruxelles, 2011 ; C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *Abécédaire de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Catherine FLAESCH-MOUGIN*, éd. de l'Université de Rennes, 2016

de ses services extérieurs constitués par les quelques 140 délégations autrefois de la Commission et que le traité de Lisbonne a érigées en délégations de l'Union (1.) En même temps sa construction s'est faite à partir du transfert de services du Conseil et de la Commission qui se sont ainsi trouvés l'un et l'autre déshabillés (2.)

1/ Que dire en premier lieu de l'autonomie du SEAE vis-à-vis du Conseil et de la Commission ? Elle est affirmée à l'article 1.2 de sa décision fondatrice et confirmée par son statut d'institution budgétaire depuis la révision, le 24 novembre 2010 du Règlement financier n°1081/ 2010 applicable au budget général.

Doté d'un budget propre (518 million € pour 2014 et 636 millions€ pour 2016) pour ses dépenses administratives dont le haut représentant est l'ordonnateur, le SEAE gère librement ses crédits répartis entre un tiers pour le siège central à Bruxelles et 2/3 pour les délégations. Cette autonomie qui lui garantit le niveau de ses effectifs en personnels fait qu'il est aussi soumis aux contrôles de la Cour des comptes et au vote de décharge du Parlement (le dernier intervenu est celui de budget 2014 voté en avril 2016).

Ainsi le SEAE ne peut-il être présenté, ni comme un département PESC élargi du secrétariat du Conseil, ni comme une nouvelle version de la réorganisation de la Commission pour assumer l'ensemble du prisme des compétences relations extérieures de l'organisation fondées sur le TFUE et auquel on aurait par exemple rajouté un département PESC renforcé

Instance sui generis marquée par une forte hybridation⁴, le SEAE est placé sous l'autorité du haut représentant. Il assiste donc ce dernier dans les fonctions qui sont les siennes en matière d'action extérieure :

⁴ Cf. C. SCHNEIDER, « le SEAE, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'Union ? », *L'unité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Cl. BLUMANN*, Bruylant, 2015

- c'est en premier lieu la participation à l'initiative et à la mise en œuvre de la PESC (y compris les négociations des accords internationaux) et de son volet PSDC de gestion des crises

- c'est en deuxième lieu la Présidence du Conseil des affaires étrangères et du COPS,

- c'est enfin ses responsabilités de Vice-présidence de la Commission en charge du « portefeuille relex » et de la coordination des autres commissaires chargés des autres politiques extérieures du TFUE, voisinage, élargissement, action humanitaire, coopération au développement

Mais ce serait une erreur de croire que le SEAE est exclusivement au service du Haut représentant. En effet il a également vocation au plan central à assister le Président du Conseil européen, le Président de la Commission et les autres commissaires dans l'exercice de leurs missions respectives en matière d'action extérieure⁵. Ainsi la Haute représentante a-t-elle eu l'occasion de rappeler que le SEAE a « préparé plus du double de débriefings pour le Président et les autres membres de la Commission que pour la haute représentante »⁶ Enfin le SEAE entretient des relations nourries avec le Parlement, qui en application des engagements pris par le haut représentant dans sa déclaration de juillet 2010 sur la responsabilité politique, ne se prive pas d'organiser des auditions des chefs de délégation, des représentants spéciaux ou encore des commandants de missions de gestion de crises

2/ qu'en est –il maintenant de cette construction inédite du SEAE fondée d'une part, au plan central (art.4) sur « le déshabillage » des institutions de l'Union et d'autre part sur la reconfiguration en profondeur des délégations auprès des Etats tiers ou des grandes organisations internationales qui lui sont désormais explicitement rattachées (art5). Déshabillage et reconfiguration qui

⁵ Cf. Décision 2010/427/UE du 26 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement du SEAE, article 2.2

⁶ Cf. SEAE Rapport d'examen à mi-parcours du Haut représentant, op cit. p.10

ont présidé à la construction du SEAE, sont ainsi venus cristalliser une hybridation et un métissage qui participent largement de sa qualification improbable.

Organe distinct du Conseil et de la Commission mais non pas créé ab initio, le SEAE a vu son **administration centrale** se constituer dans le cadre d'un processus de « déshabillage » du Secrétariat général du Conseil (notamment s'agissant des services PESC et PSDC) mais bien plus encore de la Commission et de certaines de ses grandes directions. Ce déshabillage qui a fait l'objet d'intenses tractations est précisé dans l'annexe à la décision constitutive du 28 juillet 2010 et qui peut être lue comme sa photographie où le négatif de ce qui n'est pas absorbé dans le SEAE est sans doute le plus significatif.

C'est ainsi que s'agissant du Conseil , le COPS et ses groupes de travail ainsi que l'ensemble des structures de la PSDC de gestion de crise sont intégrées au SEAE : c'est vrai y compris pour les structures militaires de la PSDC dont par exemple l'Etat-major de l'Union et son centre d'opération mise en place en 2011 : il convient néanmoins de souligner que leur spécificité sera préservée par la décision fondatrice du SEAE qui leur garantira une relation directe avec le haut représentant

Sont ainsi concernées les principales structures ad hoc de la gestion de crises : c'est d'abord le Commandement permanent des missions civiles (dit capacité civile de planification et de conduite ou CPCC), créé en 2007, la direction de planification et de gestion de crises civilo-militaires dite CMPD créée en 2009, le centre d'analyse et de renseignement qui a succédé en 2012 à l'ancien SITCEN créé dans le cadre de l'UEO. Enfin il en est aujourd'hui de même pour la toute dernière structure de gestion de crise créée en mars 2017 : il s'agit de la capacité de conduite des missions militaires sorte de mini QG

permanent mais défini à minima puisqu'il n'est compétent que pour les missions militaires non exécutives.

S'agissant de la Commission, elle a connu au niveau de son administration centrale le transfert au SEAE d'une partie plus ou moins importante de ses grandes directions générales et des personnels correspondant : les plus concernées ont été la direction RELEX, et de manière beaucoup plus limitée la direction du développement, alors que d'autres comme celle du commerce, de l'élargissement ou encore de l'action humanitaire ont été au contraire totalement préservées. On retiendra du déshabillage propre à la Commission qu'il aura généré de sa part d'importantes manœuvres pour préserver le pré carré de ses intérêts⁷ : certaines ont été plus faciles que d'autres au regard des compétences constitutionnelles qui sont les siennes, on pense à celles qui ont trait à l'exécution du budget : elles lui ont permis de conserver l'intégralité de la responsabilité de l'aide financière au développement, à l'exception d'un petit service chargé de sa programmation.

Au plan décentralisé cette fois ci les délégations de l'Union sont expressément rattachées au SEAE et placées directement sous l'autorité du haut représentant conformément à l'article 221.2 du TFUE. De simples délégations de la Commission elles sont hissées au statut de délégations de l'Union, chargées notamment de couvrir pour cette dernière l'ensemble du prisme de son action extérieure, y compris celui de la PESC.

Il s'agit bien d'une forme de révolution copernicienne au regard de leur anciennes attributions techniques et limitées, principalement le suivi des projets de développement financés par l'Union, les relations commerciales ou encore l'action humanitaire

⁷ Cf. infra, p.17

Désormais les délégations, au regard de leur nouvelles champs de compétences notamment PESC, acquièrent une dimension politique qui les rapprochent un peu du statut d'ambassade. Elles ont dû se substituer par exemple à l'ambassade de l'Etat membre assurant la présidence de l'Union pour les activités de concertation entre les ambassades, au niveau local, dans le cadre de la PESC. Elles ont dû aussi articuler leurs nouvelles compétences avec d'autres instances de la PESC, présentes au plan local, qu'il s'agisse des commandants de mission de gestion de crise ou encore des représentant spéciaux. C'est ainsi que va très rapidement se poser la question du renforcement de certaines délégations par des personnels, type attaché militaire ou encore conseiller de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme

La configuration actuelle du SEAE et sa méthode de construction originale telles qu'elles viennent d'être rappelées, ne sauraient faire oublier que sa création par sa décision fondatrice du 26 juillet 2010 n'a pas été une chose facile. Cela nous amène à ce deuxième niveau de réflexion que j'ai familièrement qualifié d'accouchement difficile

II UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE MALGRE LA SIMPLICITE APPARENTE DU PROCESSUS DECISIONNEL

L'article 27.3⁸, complété par ailleurs par la déclaration n°15 du traité de Lisbonne, est au moins assez précis sur le processus décisionnel applicable à la création du SEAE (A). En revanche, le Traité et la déclaration n°15 qui l'accompagnent, restent très général sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de note objet politico administratif non identifié. Ces lacunes

⁸ 27.3. Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission

vont contribuer à cristalliser des approches très stratégiques entre les institutions pour l'adoption de l'acte fondateur du SEAE intervenu en juillet 2010. Ainsi la résolution des questions éminemment complexes qu'il pose s'est révélée porteuse d'enjeux institutionnels majeurs.

A/ un processus décisionnel aux simplicités trompeuses

Selon l'article 27.3 TUE c'est au Conseil qu'il revient d'adopter la décision fondatrice du SEAE relative à son organisation et son fonctionnement sur proposition du haut représentant qui donc, en la matière, se voit attribuer le pouvoir d'initiative. Le même dispositif prévoit que la décision du Conseil est subordonnée à l'approbation de la Commission. Quant au Parlement ses pouvoirs sont ici réduits à la simple consultation

Par ailleurs la déclaration n°15 du traité de Lisbonne prévoyait que, dès la signature du traité (décembre 2007) et donc avant même son entrée en vigueur (décembre 2009), le Secrétaire général Haut représentant pour la PESC, la Commission et les Etats membres, entameraient des travaux préparatoires, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire, et ce qui aura contribué à placer la baronne Ashton dans une situation délicate, : elle devra en effet, dès son entrée en fonction en novembre 2009. développer ses travaux et travailler à sa proposition de décision qu'elle présentera en mars 2010, dans un cadre largement circonscrit par des travaux antérieurs, auxquels elle n'a pas elle-même contribué : il s'agit par exemple de « non-papers » de certains Etats membres sur l'interprétation qu'il défendent de l'article 27.3 TUE ou encore de rapports présentés par la présidence tournante de 2009, notamment suédoise et approuvés par le Conseil ou encore le Conseil européen⁹.

⁹ Cf. A. FERON, « le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2183-2184, 2013.

Surtout la création du SEAE et l'adoption par le Conseil de sa décision fondatrice implique en outre la révision de deux grands règlements : le premier est le règlement sur le statut des fonctionnaires et agents de l'organisation et le second est le règlement financier applicable au budget de l'organisation. Or ces deux règlements relèvent de la procédure législative ordinaire, ce qui va réintroduire le Parlement dans le jeu de manière significative. Ce dernier en effet, après avoir rappelé dès octobre 2009 la position stratégique qui est la sienne du fait de l'imbrication entre la décision fondatrice du SEAE et la nécessaire révision de ces deux grands règlements, se verra invité par la baronne Ashton à une table de négociation, qu'elle ouvrira en mars 2010 avant de la clore en juin de la même année.

Cette négociation qualifiée de « quadrilogue » apparaît singulièrement curieuse au regard des termes même de l'article 27.3 et de la déclaration n°15 puisqu'elle ajoutait aux 3 acteurs (Haut représentant pour la proposition, le Conseil pour la décision et la Commission pour l'approbation), le Parlement européen. Ce dernier représenté par 3 députés de groupes politiques différents mais aussi de grande notoriété, (E. BROK, G. VERHOFSTADT et R. GUALTIERI) aura ainsi récolté les fruits d'un activisme important, pas très éloigné d'une forme de chantage. Cela lui aura permis, sur bien des questions posées par l'organisation et le fonctionnement du SEAE, de faire valoir ses vues. On sait même qu'à l'issue de cette négociation à Madrid fin juin, ce brillant triumvirat parlementaire n'hésitera pas à se vanter d'avoir transformé la procédure de simple consultation en véritable « codécision »¹⁰. En réalité c'est bien la complexité des questions à résoudre et surtout l'importance des enjeux interinstitutionnels dont elle sont porteuses qui expliquent le mieux l'accouchement difficile du SEAE

¹⁰ Cf. C SCHNEIDER, « Le contrôle démocratique de la PESG » in J. AUVRET- FINCK (dir.), *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Larcier, 2013

B/ un accouchement difficile inhérent a la complexité des questions à résoudre et de leurs enjeux interinstitutionnels

Il est exclu d'envisager un recensement exhaustif de l'ensemble des questions qu'il a fallu résoudre et que j'ai énumérées à la Prévert dans mes développements précédents : la plupart d'entre elles trouvent leur origine dans le par le choix particulier d'une instance hybride, construite par le déshabillage et la reconfiguration de l'existant et non pas ex nihilo. Mais faut-il se le cacher, derrière des questions apparemment techniques et pointues, où le diable se cache dans les détails, c'est bien évidemment la lancinante question des équilibres délicats entre la logique d'intégration et celle de l'intergouvernemental qui aura présidé à la création de notre objet politico administratif non identifié. Au-delà de la multitude des questions posées on peut en dégager certaines, les premières relatives à la composition du SEAE (1) les deuxièmes à son organisation centrale, et enfin les troisièmes à son administration décentralisée (3)

1/ les questions touchant à la composition du SEAE,

S'agissant de cette composition du SEAE le débat qu'il a fallu trancher aura été celui de l'origine, nationale ou supranationale, des personnels appelés à en faire partie. Le SEAE devra-t-il être composé de plus de personnels en détachement des administrations des Etats membres ou au contraire de plus de fonctionnaires et agents de l'organisation. Alors que la baronne Ashton dont l'évidente sympathie en faveur de la logique intergouvernementale ne saurait être contestée pour toutes sortes de raisons, avait émis l'idée à l'origine d'une représentation équilibrée ménageant 50% des postes à des personnels nationaux, le Parlement obtiendra au contraire une autre composition, inscrite tant à la décision fondatrice qu'au règlement 1080/210 du 24 novembre 2010 portant modification du statut des fonctionnaires de l'UE. Ainsi 60% des personnels du

SEAE doivent être issus des grandes institutions de l'UE, le Conseil et la Commission d'abord, et même depuis juillet 2013, du Parlement.

Une autre exigence posée est celle de l'équilibre géographique ou encore du genre dans la composition du personnel du SEAE et dont on perçoit bien, s'agissant de la première qu'elle traduit une « empreinte inter gouvernementaliste ». Les Etats membres sont en effet soucieux d'être bien représentés dans l'administration du SEAE

2/S'agissant de l'organisation centrale du SEAE, on retiendra du déshabillage des institutions et de certains de ses services notamment de la Commission qu'il aura généré d'importantes manœuvres de la part de cette dernière pour préserver le pré carré de ses intérêts. Le déshabillage de la Commission, codifié dans l'annexe de la décision fondatrice démontre, qu'elle a pu s'appuyer sur certaines de ses compétences constitutionnelles on pense à celles qui ont trait à l'exécution du budget et à la gestion des dépenses opérationnelles de l'action extérieure¹¹, qui conformément à l'article 9.1 restent sous sa responsabilité. Ainsi la Commission conserve-telle la part essentielle de ses responsabilités en matière d'aide au développement, à l'exception d'un petit service chargé de sa programmation.

Dans d'autres cas, non protégés par ses compétences constitutionnelles en matière de gestion du budget, la Commission a développé d'autres stratégies encore plus subtiles par exemple en faisant sortir de sa direction « relex », des services particuliers en les transférant successivement à sa nouvelle direction pour le climat ou encore à celle de l'énergie. Faut-il le souligner les ambiguïtés qui président à la définition de ce que recouvre exactement l'action extérieure,

¹¹ Une stratégie particulière mise en place par la Commission pour défendre ses prérogatives en matière d'exécution budgétaire, aura été de créer un service nouveau des instruments de la politique étrangère (FPI), certes placé sous l'autorité du Haut représentant mais néanmoins distinct du SEAE (qui pourtant l'abrite dans ses locaux). Ce service, véritable passerelle entre les structures de la PESC au sein du SEAE et les services de la Commission chargés de la gestion globale du budget, assume la responsabilité de la gestion financière et de l'exécution des programmes opérationnels pour la PESC.

définie soit *stricto sensu*, soit au contraire de manière plus large en englobant le volet externe des politiques internes ont ici été particulièrement bien instrumentalisées.

De manière générale s'agissant du financement de l'action extérieure par les nombreux instruments financiers de l'Union, une des questions les plus controversées, a été celle de la « répartition des tâches » entre le Haut représentant et le SEAE d'une part et la Commission d'autre part sur la préparation des programmations pluriannuelles, sur la mise en œuvre des cycles de programmation et de gestion des instruments financiers de l'action extérieure ainsi que sur la révision des actes de base du droit dérivé relatifs à ces dits instruments.

Une lecture attentive des textes décision SEAE et règlement financier révisé montrent que le curseur de l'hybridation se déplace, s'agissant de la répartition des tâches tantôt du côté du SEAE et tantôt de celui de la Commission.

Ainsi certains instruments financiers (le FED, de coopération au développement, de voisinage et de partenariat) sont-ils désormais régis par des procédures de préparation et de proposition conjointe, mobilisant outre le SEAE et les services de la Commission, le Haut représentant d'une part et les commissaires concernés (au développement ou de la politique du voisinage¹²).

En revanche le curseur de l'hybridation penche plutôt du côté du SEAE en ce qui concerne le budget de la PESC mais aussi de certains de ses instruments financiers qui sont placés sous l'autorité du Haut représentant en sa qualité de Commissaire, en charge du portefeuille *relex* : tel est ainsi le cas de l'instrument de stabilité, de l'instrument de coopération avec les pays

¹² Décision 2010/427/UE du 26 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement du SEAE, article 9.4 et 9.5

industrialisés, des actions en matière de communication et de diplomatie publique et enfin des missions d'observation des élections.¹³

3/ S'agissant enfin de l'organisation décentralisée du SEAE ce sont d'abord des questions épineuses relatives aux délégations et enfin aux représentants spéciaux qui ont dû être tranchées.

En ce qui concerne les délégations c'est d'abord leur maillage sur le territoire des Etats tiers qui a dû être réglé mais plus encore certaines questions très délicates relatives à leur hybridation consubstantielle qui est à la fois organisationnelle et fonctionnelle.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne c'est la Commission qui, en fonction de l'importance des relations commerciales et de la coopération au développement entretenues avec l'Etat tiers, décidait de l'existence ou de la suppression de ses délégations extérieures. Avec le traité de Lisbonne ce pouvoir de décider est transféré au haut représentant qui va ainsi hériter pour le SEAE d'un maillage de délégations, ancré dans le passé et surtout enraciné dans leurs missions antérieures beaucoup plus limitées. Le pouvoir qui lui est certes reconnu, par l'article 5 de la décision SEAE, de décider de l'ouverture et de la fermeture des délégations, est néanmoins soumis à l'approbation du Conseil et de la Commission. C'est dire si la tâche à laquelle la baronne ASTHON et Mme MOGHERINI vont s'atteler, pour actualiser le maillage des délégations en fonction du changement profond de leur rôle et des priorités géographiques de l'action extérieure de l'Union, nécessite des qualités de fin stratège dans leurs relations avec le Conseil et la Commission.

¹³ Décision 2010/427/UE du 26 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement du SEAE, article 9.6

La reconfiguration en profondeur des délégations de l'Union inhérente à leur champ de compétences très élargi a fait l'objet d'importants débats liés à la nécessité de ce qu'une bonne partie de leurs agents (environ les 2/3), ceux en charge du suivi financier des actions opérationnelles du développement ou encore de l'action humanitaire, restent des agents de la Commission. C'est donc à elle qu'ils rendent directement des comptes pour ce suivi et ce alors même qu'ils sont placés sous l'autorité du chef de la délégation, qui par ailleurs est le bénéficiaire exclusif de la subdélégation de compétence de la Commission pour les dépenses opérationnelles de l'action extérieure

Quant aux représentants spéciaux, ils ont été dans le collimateur des discussions relatives au SEAE. On rappellera, qu'instrument de la diplomatie ad hoc de l'UE et inspirés des pratiques diplomatiques étatiques notamment américaines ou encore de l'ONU, les représentants spéciaux participent à la gestion ponctuelle des crises.

Ils sont nommés par le Conseil avec un mandat particulier et pour une durée déterminée. Ils ont été introduits dans le droit primaire par le traité d'Amsterdam et leur statut a été assez fondamentalement révisé par le traité de Lisbonne. En effet l'article 33 TUE subordonne la nomination par le Conseil à une proposition du haut représentant, ce qui a fait perdre au Conseil le pouvoir discrétionnaire qu'il détenait pour décider de la création d'un représentant spécial. Par ailleurs les représentants spéciaux sont, avec le traité de Lisbonne, placés explicitement sous l'autorité du haut représentant : un tel dispositif permet d'encadrer (ou plutôt limiter) la pratique antérieure fondée sur une relation directe avec le Conseil et le COPS.

Comme on peut le deviner, le schéma hiérarchique antérieur au traité de Lisbonne et inhérent à l'imprécision du droit primaire, était susceptible de « court-circuiter » le haut représentant. Désormais explicitement placés sous l'autorité du haut représentant, les représentants spéciaux, ne sont pas pour

autant rattachés au SEAE ni financièrement ni administrativement. Ils ont leur propre équipe, et disposent d'un financement spécifique assuré par le budget de la PESC (environ 5% du budget PESC).

Assez rapidement la baronne ASHTON qualifiera les représentants spéciaux d'anomalie post- Lisbonne. Elle dénoncera les duplications tant au plan central qu'au plan décentralisé qu'il s'agisse de la création à Bruxelles du SEAE mais aussi des nouvelles compétences PESC des délégations. Aujourd'hui encore les représentants spéciaux constituent un enjeu interinstitutionnel fort entre le Conseil et les Etats membres désireux de les maintenir et le haut représentant qui, s'il ne peut prendre de front les Etats membres, s'est replié sur une stratégie nouvelle visant à leur réintégration dans le SEAE.

III UNE HYBRIDATION CONSUBSTANTIELLE, DE L'OBJET POLITIQUE NON IDENTIFIE, APPELANT DE NECESSAIRES AMELIORATIONS.

L'hybridation consubstantielle qui caractérise le SEA constitue d'incontestables défis tant pour le système général de l'Union que pour son système d'action extérieure et les délicats équilibres institutionnels qui les commandent. Ces défis intéressent la composition du SEAE (A) mais aussi son organisation et son fonctionnement (B) Ils appellent des améliorations dont les pistes ont été et sont encore régulièrement tracées à l'occasion des évaluations régulières du SEAE qui est le fait du haut représentant, de la Cour des comptes ou encore du Parlement, par exemple lors de son dernier rapport de mai 2016 relatif à l'adoption du quitus du budget du SEAE

A/ les améliorations attendues pour la composition du SEAE

On a déjà évoqué la question particulièrement débattue à l'occasion de la création du SEAE de la répartition des effectifs entre les personnels issus des Etats membres et ceux de l'organisation : grâce aux pressions du Parlement, la négociation a abouti à une répartition de 30% et de 60%. Mais le diable se cache souvent dans les détails et notamment la question de savoir comment se répartissent les postes les plus prestigieux : or les dernières évaluations montrent une surreprésentation des personnels issus des Etats membres notamment aux responsabilités de chef de délégations. Ainsi fin 2016, 59 des 128 chefs de délégation provenaient des États membres (soit 46 %), dont seulement 20 sont issus d'États membres entrés dans l'UE après 2004, ce qui aux yeux du PE constituerait un mauvais signal qu'il leur serait adressé.

Il est vrai que ce dernier déséquilibre cette fois ci entre les Etats membres peut aussi s'expliquer par le faible maillage de la diplomatie nationale des derniers entrants : beaucoup de ces Etats ne possèdent pas d'ambassades dans les Etats tiers. Enfin certains ne se sont pas privés de souligner que leur pourcentage de responsabilités de chefs de missions était très proche du poids de leur population

Mais la décision fondatrice du 28 juillet 2010 a introduit une autre exigence d'équilibre dans la composition du SEA et qui est celle des hommes et des femmes. Or sur ce point- là encore on constate des déséquilibres préoccupants non pas tant du point de vue de la répartition globale mais au plan des grades supérieurs : ainsi les femmes représentent-elles seulement 16% des postes à responsabilité au niveau central et 26% des postes de chefs de délégation.

B/ les améliorations attendues dans l'organisation du SEAE

Elles intéressent à la fois son organisation centrale mais aussi son organisation décentralisée à savoir les délégations

1. S’agissant de l’organisation centrale du SEAE, elle a posé et pose encore des questions d’une rare complexité, quand on sait qu’il s’agit dans un même organigramme de rassembler des services et directions qui dans une administration nationale réunirait ceux d’un ministère de la défense et ceux d’un Ministère des affaires étrangères.

Il n’a pas été difficile pour la Cour des comptes dans son rapport de 2014 sur le SEAE de souligner nombre de **doublons surtout en matière de gestion de crise**. La baronne ASTHON s’est attaché à commencer à les résoudre : elle a en désigné un directeur spécialement compétent pour la réaction aux crises, elle a créé une nouvelle salle de veille 24/7¹⁴ ; enfin elle a mis en place de nouveaux mécanismes de coordination comme le conseil de gestion de crise ou encore la plateforme de gestion de crise¹⁵.

Au-delà la Cour des comptes s’est aussi alarmée de l’existence de services croupons composés de personnels réduits et qui sans doute n’auraient pas lieu d’exister alors que d’autres services jugés importants étaient dotés de moyens insuffisants.

Faut-il le souligner c’est bien la méthode du déshabillage des administrations du Conseil et de la Commission rejoignant le SEAE avec un mode d’organisation et surtout des structures hiérarchiques issus de leur administration d’origine qui ont fortement contribué aux problèmes de l’administration centrale du SEAE.

Ainsi ce dernier s’est-il retrouvé avec une structure d’encadrement pléthorique au sommet accompagné d’une d’un niveau hiérarchique supplémentaire (6 au lieu de 5) par rapport à ceux du Conseil et de la Commission... et pour couronner le tout, doit on souligner ou dénoncer comme l’a fait le Parlement

¹⁴ Elle regroupe deux services fonctionnant 24 heures sur 24, les agents de veille et une partie des services de l’ancien SitCen de la PESC

¹⁵ Le Conseil de gestion de crise, présidé par le secrétaire général exécutif du SEAE se réunit régulièrement pour coordonner les réactions aux situations de crise des institutions de l’UE. Il fédère plusieurs services du SEAE géographiques, responsables de la prévention des conflits, de la réaction aux crises, de la construction de la paix, de l’aide financière, de l’action humanitaire, de la PSDC, et enfin de la Commission elle-même.

une surreprésentation marquée dans tous les services des postes à haut niveau de responsabilités.

Ainsi la construction d'un organigramme le plus adéquat et le plus adapté aux exigences de l'efficacité de l'administration centrale du SEAE constitue un véritable casse-tête. C'est à ce casse-tête auquel se sont attelées chacune à leur tour Madame ASTHON puis madame MOGHERINI. Ainsi cette dernière a-t-elle construit un nouvel organigramme qui a été bien accueilli par le Parlement européen, qui s'est félicité de « la rationalisation de la structure d'encadrement au sommet et de la diminution de niveaux hiérarchiques » qui ont été ainsi opérées

Mais le PE appelle à d'autres réformes de simplification structurelle administrative et financières. Pour lui « La structure actuelle ne permet pas au SEAE de réagir aux crises d'une manière rapide et Le temps que prend l'accès aux informations cruciales est trop long. » Au niveau budgétaire, la simplification de la structure budgétaire demeure « un défi majeur à relever à court terme » pour rationaliser les circuits financiers et contribuer à la consolidation du fonctionnement du SEAE.¹⁶

2. S'agissant des délégations de l'Union les défis sont encore plus importants

On a vu comment elles sont tributaires d'un système profondément hybride reposant sur l'existence au sein d'une même délégation de personnels issus de la Commission et d'autres issus du SEAE. Les uns et les autres sont certes placés « sous l'autorité du chef de mission » mais pour certains entretiennent souvent des relations directes avec la Commission au niveau central. Ainsi les personnels relevant de la Commission sont en réalité mobilisables par le chef de

¹⁶ Cf. Décision du Parlement européen du 28 avril 2016 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014, section X – Service européen pour l'action extérieure (2015/2163(DEC))

délégation pour d'autres activités spécifiquement SEAE, qu'à raison de 20% de leur charge de travail

Comme on peut bien l'imaginer, cette structure hiérarchique complexe des délégations, est sources de lourdeurs et interpelle leur efficacité. Ainsi les chefs de délégation de l'Union sont-ils surchargés de tâches administratives et financières au détriment de leur mission plus politiques, de représentation mais aussi de prise en charge de leurs nouvelles responsabilités au titre de la PESC. Ils sont en effet conformément à l'article 10 du règlement financier les titulaires exclusifs de la subdélégation de compétence de la Commission pour le contrôle des dépenses de l'action extérieure. Ils ne peuvent en effet eux même la déléguer

On ne s'étonnera pas de ce que en raison du manque de flexibilité du règlement financier, les voix s'élèvent pour fournir aux chefs de délégation » les outils adéquats [] afin de gérer et de superviser efficacement les délégations sans créer de charges administratives excessives ». Or comme n'a pas manqué de le rappeler la baronne ASTHON lors de son examen à mi -parcours de 2013, le haut représentant est totalement privé de tous moyens d'action ou de proposition s'agissant de la révision du Règlement financier. Ce dernier relève en effet de la procédure législative ordinaire et seule une action conjuguée du triangle institutionnel peut donner des résultats

Pour conclure sur ses observations et réflexions bien trop lacunaires, et qui touchent au SEAE et à sa qualité particulière d'organe politico administratif difficilement identifiable, je vous inviterai volontiers à ne pas en désespérer pour autant

Pour un européeniste communautariste le recours à la qualification de sui generis ne saurait être un constat d'échec théorique mais bien plutôt une

invitation au banquet platonicien de réflexions toujours plus enrichissantes et ce d'autant que leur objet, le système de l'Union et ses multiples déclinaisons, ne cesse d'évoluer.

Ainsi en est-il du SEAE qui possède moins de 10 ans d'existence et dont il conviendra de traquer toujours plus les évolutions, et ce en conservant à l'esprit les préceptes du chantre de l'évolutionnisme qu'aura été Jean Baptiste de LAMARK que je citerai pour conclure

« L'emploi plus fréquent et soutenu d'un organe quelconque, fortifie peu à peu cet organe, le développe, l'agrandit et lui donne une puissance proportionnée à la durée de cet emploi, tandis que le défaut constant d'usage de tel organe l'affaiblit insensiblement, le détériore, diminue progressivement ses facultés et finit par le faire disparaître. »