

Entretien d'Europe avec Elmar Brok : Le service européen d'action extérieure

1. Le traité de Lisbonne crée un poste de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce « ministre des Affaires étrangères » cumulera deux fonctions jusqu'alors distinctes : celle de « Haut Représentant » pour la politique étrangère et de sécurité commune, et celle de « Commissaire aux relations extérieures ». Qu'en attendez-vous ?

Les missions du nouveau Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également vice-président de la Commission européenne, sont à la fois simples à comprendre et très étendues. Le traité de Lisbonne prévoit qu'il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il porte une « double-casquette » car il siège au Conseil mais est en même temps vice-président de la Commission chargé des relations extérieures. Il préside le conseil des Affaires étrangères. La création de ce poste unique devrait permettre de mettre un terme à la coexistence d'un commissaire chargé des Affaires extérieures et d'un Haut représentant de l'Union européenne ; sur le plan international, l'Union européenne aura ainsi un seul visage et une seule voix.

La double structure qui préexistait va donc être supprimée et permettra la création de synergies nouvelles. La concurrence interinstitutionnelle avait jusqu'à présent fait trop de dégâts en termes politiques. Le nouveau Haut Représentant sera chargé de la coordination des relations extérieures et de leur conduite. Cela inclut la dimension civile et militaire des missions de l'Union européenne, en accord avec les ministres des Affaires étrangères réunis au sein du Conseil. Il s'exprime au nom de l'Union européenne sur les questions de politique étrangère et la représente au plan extérieur. Il sera donc considéré comme le visage de l'Union européenne dans la communauté internationale.

C'était le souhait de la Convention. Mais ce rôle ne sera pas toujours facile à jouer pour la Haute Représentante choisie par le Conseil, Mme Catherine Ashton, si elle est confirmée dans ses fonctions. Elle sera chargée d'exprimer publiquement la position de la communauté en matière de politique étrangère. Mais à ses côtés, les 27 ministres des Affaires étrangères vont également continuer à agir dans le domaine de la politique étrangère, tout comme le président de la Commission européenne et le nouveau président du Conseil européen. Mme Ashton devra donc avoir conscience de ses attributions et exercer concrètement ses compétences diplomatiques.

2. Le traité de Lisbonne dispose que, « dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure ». Selon vous, quelles devraient être les missions et fonctions de ce service ?

Le service européen pour l'action extérieure (SEAE) soutient le Haut Représentant dans l'accomplissement de son mandat. L'organisation de ce service diplomatique est essentielle pour garantir la réussite de ce projet, qui consiste à rendre les relations extérieures de l'Union plus cohérentes, plus visibles et plus efficaces. Sa création constitue une évolution logique de l'acquis communautaire dans le domaine des relations extérieures de l'Union car ce service diplomatique devrait conduire à une coordination

plus étroite entre les services administratifs concernés à Bruxelles et dans les États tiers.

La création du service européen pour l'action extérieure est la conséquence, au niveau administratif, de trois innovations introduites par le traité de Lisbonne : (1) le choix d'un président permanent du Conseil européen, qui représente l'Union dans les pays tiers au niveau des chefs d'État et de gouvernement ; (2) la nomination, par le Conseil européen et avec l'accord du président de la Commission européenne, d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union qui dirige la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; et (3) la reconnaissance formelle de la personnalité juridique de l'Union européenne, qui rend celle-ci pleinement capable d'agir sur la scène internationale. Ce service doit contribuer à éviter la duplication des tâches, l'inefficacité et le gaspillage des ressources en matière d'action extérieure de l'Union. Fondamentalement, le service européen pour l'action extérieure doit unifier la politique étrangère de l'Union et améliorer sa représentation dans les relations extérieures. À cet effet, les compétences des services chargés des relations extérieures et des responsables des délégations européennes dans les États tiers doivent être transférées à ce service diplomatique. Une fois ces transferts de compétences réalisés, il faudra examiner quelles autres compétences doivent également lui être confiées.

Dès l'année 2000, le Parlement européen avait demandé la création d'un service diplomatique européen commun, conforme au rôle international de l'Union, qui améliorerait sa visibilité et renforcerait sa capacité à agir efficacement sur la scène internationale. Selon le traité de Lisbonne, l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statuera sur proposition du Haut Représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

3. Concernant la composition du service européen d'action extérieure, celui-ci devra regrouper, à la fois, les services extérieurs de la Commission (y compris les délégations dans les pays tiers), ceux du Secrétariat du Conseil (qui servaient à épauler les présidences tournantes), et des diplomates des États membres. Selon vous, comment devrait se faire la répartition des postes? Quel rôle le Parlement européen peut-il y jouer ?

Avant d'en venir à la répartition des postes, il convient d'abord de définir l'organisation générale de la nouvelle structure qui aura une incidence sur ses coûts et son efficacité, mais aussi sur sa légitimation démocratique et sa transparence. Pour éviter de mettre en place une gigantesque organisation, la Commission européenne doit définir sa structure organisationnelle, administrative et budgétaire. Celle-ci dispose déjà de 128 représentations hors de l'Union. Les délégations de la Commission dans les pays tiers doivent devenir des « ambassades de l'Union européenne », qui dépendraient du service européen pour l'action extérieure et travailleraient sous les ordres et sous le contrôle du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de défense. Depuis le 1^{er} décembre 2009, les délégations ne sont d'ailleurs plus de simples représentations de la Commission, mais des « délégations de l'Union européenne » et elles doivent représenter de manière visible et cohérente les positions communes de l'Union européenne sur les scènes politiques étrangères.

Pour être efficace, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) doit se composer, de façon juste et équilibrée, de représentants de la Commission, du secrétariat du Conseil et des services diplomatiques nationaux. Cela garantirait que le Haut Représentant puisse s'appuyer équitablement sur les connaissances et expériences de ces trois niveaux. La constitution du service diplomatique européen doit se faire ouvertement et en toute transparence. D'un point de vue administratif et budgétaire, ce service extérieur devrait être défini comme un service *sui generis* intégré dans les structures administratives de la Commission. Concernant son organisation, il convient de s'assurer que, par le biais des compétences du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est aussi vice-président de la Commission, le service diplomatique, tel que prévu par le traité de Lisbonne, est lié aux décisions du

Conseil dans les domaines « classiques » de la politique étrangère (PESC et PESD) et qu'il est soumis aux décisions du collège des commissaires dans le domaine des relations extérieures communautaires.

À cet égard, le Parlement européen analysera très précisément la proposition de décision de la Haute Représentante sur l'établissement du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et présentera le cas échéant des propositions de modification. La Commission aussi devra exercer son droit de veto afin de défendre ses acquis, et ce d'autant plus qu'elle doit garantir le maintien et la poursuite de l'évolution du modèle communautaire dans le domaine des relations extérieures de l'Union. La création du service européen pour l'action extérieure nécessitera obligatoirement un accord avec le Parlement sur deux points fondamentaux : sur les aspects budgétaires du service extérieur et sur l'adaptation des statuts généraux des fonctionnaires européens, rendue nécessaire pour ce nouveau service. Ces deux décisions seront prises selon la procédure de codécision. Le Parlement européen dispose donc d'armes puissantes pour imposer sa vision de la structure institutionnelle européenne. Parallèlement, il est donc important que la Haute Représentante procède très tôt à un échange de vues substantiel avec les trois institutions et notamment qu'elle implique le Parlement et la Commission dans la phase préparatoire et la formulation de la proposition de décision. On ne peut se permettre de s'apercevoir à mi-parcours que, dans la pratique, les compétences communautaires ont été « intergouvernementalisées » et qu'une nouvelle structure, énorme, a été créée sans véritable contrôle parlementaire.

4. Le service européen pour l'action extérieure montera en puissance progressivement à partir de 2010. Pourrait-il modifier, selon vous, les conditions d'exercice des diplomaties nationales, en poussant notamment à une fusion des fonctions consulaires dans l'UE et à des regroupements d'ambassades, et permettre ainsi à l'Union de s'affirmer comme un acteur mondial de manière plus visible ?

***In fine*, dans quelle mesure ce service pourrait-il favoriser le développement d'une culture diplomatique commune entre les États membres et les institutions communautaires ?**

Le service européen pour l'action extérieure complète les représentations diplomatiques des États membres; il ne remet pas en question leur existence. À long terme, sa mise en place aura cependant naturellement des conséquences sur le fonctionnement des services diplomatiques nationaux. L'objectif est précisément d'aboutir à une amélioration générale de l'efficacité de la politique extérieure de l'Union européenne, au profit de l'Union européenne et de ses États membres. Ceci implique donc des évolutions.

L'étendue exacte de ce service diplomatique ne peut toutefois pas être décrite ou définie à l'avance, de manière exhaustive; ce qui est sûr, c'est qu'il n'y aura pas d'effet « *big-bang* ». Les principes tels que les pouvoirs du Parlement européen en matière de budget, de législation ou de contrôle devront tout d'abord être clarifiés; il sera ensuite possible de réfléchir aux développements ultérieurs. On peut naturellement s'imaginer que les ambassades de l'Union européenne pourraient se voir confier, dans de nombreux cas, des fonctions consulaires ou traiter d'affaires relatives à l'espace Schengen, afin de garantir l'application de l'art. 20 c) du traité sur le fonctionnement de l'UE (ex art. 17 TCE) relatif à la protection consulaire et diplomatique des citoyens de l'Union dans les pays tiers. Cette question des services consulaires est toutefois particulièrement sensible dans de nombreux États membres, car il s'agit d'attributions régaliennes relevant de la souveraineté des États-nations; elles sont souvent inscrites comme des attributions fondamentales dans la Constitution des États membres. Des solutions provisoires pourraient toutefois être envisagées. Dans un premier temps par exemple, des locaux et du matériel pourraient être mis à disposition des États membres au sein des nouvelles ambassades de l'Union européenne afin de permettre à des officiers d'Etat-civil nationaux de mener à bien leurs missions consulaires.

Il est par ailleurs tout à fait concevable que certains États membres de l'Union

européenne envisagent à l'avenir de ne plus avoir d'ambassade nationale dans certains pays et d'utiliser à la place l'ambassade de l'Union européenne afin de gérer l'ensemble de leurs questions consulaires, mais aussi l'ensemble de leur représentation politique extérieure. C'est d'ailleurs déjà le cas de certains pays d'Europe du Nord dans quelques États tiers. C'est une solution qui permettrait d'économiser les fonds publics, notamment pour les plus petits États membres de l'Union.

5. Les enjeux internationaux actuels imposent à l'Union (et à ses États membres) une communauté de vision et d'action vis-à-vis du monde extérieur ; autrement dit, une véritable politique étrangère commune dont la crédibilité dépend de la définition préalable des intérêts européens communs, mais aussi de la conception et de la mise en œuvre d'une politique européenne en matière d'action extérieure, celle-ci devant s'appuyer notamment sur les institutions communautaires rénovées du traité de Lisbonne. Le Président stable du Conseil européen et la « ministre des Affaires étrangères » peuvent-ils favoriser cette définition et cette conception?

Qu'il s'agisse de la crise financière mondiale ou du conflit russo-géorgien en Ossétie du Sud, les événements internationaux récents ont à nouveau montré aux États européens qu'ils devaient adopter une position unique afin de développer un réel potentiel d'influence mondiale. Cela concerne non seulement le conflit au Moyen-Orient mais encore les relations avec les acteurs régionaux que sont la Russie, l'Iran ou la Chine.

Contrairement aux autres acteurs internationaux, l'Union européenne conserve la singularité d'être composée de 27 États souverains. Or, la politique étrangère constitue l'un des éléments centraux de la souveraineté des États. Il n'est donc pas surprenant que les intérêts propres à chaque État membre semblent avoir beaucoup plus de poids au cours du processus de prise de décision en matière de politique étrangère commune qu'une vision européenne globale qui reposerait sur des intérêts communautaires objectifs. Pourtant, les crises internationales régulières nous présentent une réalité immuable : les États européens ne peuvent atteindre qu'ensemble leurs objectifs de politique internationale. Ceci apparaît clairement dans le contexte de l'apparition de nouveaux centres de pouvoir ou pôles économiques en Amérique du Sud et en Asie. La sécurité intérieure et extérieure, le commerce international, les marchés financiers globaux, la sécurité énergétique et celle liée aux matières premières, les migrations ou encore le changement climatique sont des domaines politiques qui définiront l'agenda européen au cours des prochaines années, voire décennies et qui dépassent largement les capacités de gestion des États membres de l'Union européenne pris individuellement. Ce n'est donc qu'ensemble que ceux-ci pourront jouer un rôle décisif.

C'est la raison pour laquelle le traité de Lisbonne prévoit un renforcement des mécanismes qui permettent une action commune et cohérente de l'Union européenne en matière de politique étrangère. L'Union ne peut plus se permettre de n'être qu'un partenaire silencieux dont l'efficacité même peut être remise en cause, qui ne profite pas de sa force interne, de ses instruments et de sa structure institutionnelle pour défendre les intérêts de l'Union européenne et de ses citoyens dans le monde. Nous ne pouvons accepter que l'Union européenne continue à se concentrer sur elle-même et qu'elle néglige son rôle extérieur. Les États membres doivent prendre davantage conscience du monde tel qu'il est, des pôles actuels de développement et de la manière dont l'Union européenne peut ou doit jouer un rôle. Les citoyens européens sont plus conscients que les élites nationales de la mobilité des pôles politiques et économiques. Si les peuples européens veulent participer aux évolutions actuelles - et ils le doivent, s'ils ne veulent pas connaître un véritable déclin et devenir dépendant d'autres acteurs internationaux, ils ne peuvent se permettre de faire cavalier seul. Afin de garantir notre compétitivité sur les marchés mondiaux, notamment à l'égard des futures grandes puissances que sont la Chine et l'Inde, nous devons imposer des normes mondiales et renforcer nos efforts communs en termes de recherche, de développement et de formation. Dans ce contexte, même la réalisation de l'accord de partenariat entre les États-Unis et l'Union européenne, ainsi que le marché transatlantique, si l'on pense à long terme, sont indispensables.

6. Les choix faits par les Chefs d'État et de gouvernement le 19 novembre en faveur d'Herman Van Rompuy et de Catherine Ashton constituent-ils, selon vous, le meilleur espoir de tirer toutes les potentialités du changement institutionnel introduit par le traité de Lisbonne en matière de représentation et d'action extérieures de l'UE ?

Il est vrai que j'aurais souhaité pour l'Union européenne des personnalités qui s'étaient déjà fait remarquer et reconnaître dans le passé par leur vaste connaissance dans le domaine de l'intégration européenne et de la politique extérieure de l'Union. Dans le cas du président du Conseil européen, M. Van Rompuy, ce n'est finalement pas dramatique, car le président permanent du Conseil européen n'occupe qu'une fonction de représentation formelle, malgré le fait notable qu'il préside le Conseil européen. Il convient toutefois de veiller à ce que l'administration européenne, notamment durant la première phase de la restructuration de l'édifice institutionnel européen, ne saisisse pas ceci comme une opportunité de s'accaparer le pouvoir. Mais on peut aussi comme certains considérer que c'est en premier lieu la fonction qui contribue à développer le caractère d'un homme politique. On peut prendre pour exemple l'actuel président allemand : qui avait entendu parler de M. Köhler avant qu'il ne soit élu?

Le cas de Mme Ashton est un peu plus problématique. Elle doit se faire la garante de la méthode communautaire dans la mise en œuvre des relations extérieures de l'Union. La politique étrangère et de sécurité de l'Union ne doit pas être définie uniquement par les États membres, c'est la raison même de la création de cette nouvelle fonction à « double casquette » par le traité de Lisbonne. À cet égard, sa première audition en décembre a été très décevante. Elle s'est comportée comme Javier Solana l'avait fait jusqu'à présent : elle a déclaré à de multiples reprises qu'elle était prête à coopérer avec le Parlement européen et à procéder à des échanges d'informations. Mais lorsqu'il a fallu faire des propositions plus précises, définir le contenu, formuler les modalités et les garanties de cette coopération, elle n'avait plus rien à dire. Mme Ashton ne peut pas ignorer les droits du Parlement européen. En tant que vice-présidente de la Commission européenne, elle est pleinement et politiquement responsable devant le Parlement européen. L'évaluation finale de Mme Ashton, désignée comme vice-présidente de la Commission et Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de défense de l'Union européenne ne se fera vraiment qu'à la lueur de son audition en janvier. Mme Ashton devrait s'y préparer.

Traduction de l'allemand par Mathilde Durand

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.