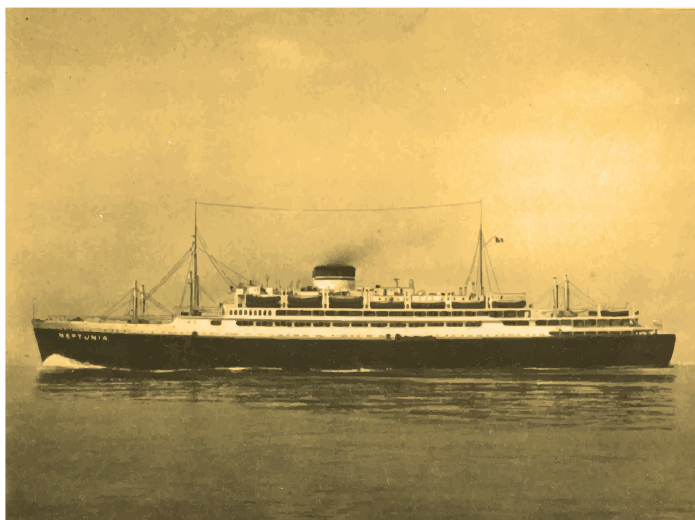


PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

02

2014



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)



LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE À L'HEURE DE SON ÉPREUVE: UNE CONTRIBUTION RENFORCÉE DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX ?

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO¹

I. INTRODUCTION – II. QUEL RÔLE POUR LE SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ? DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR VOIE DU COMPREHENSIVE APPROACH – III. LES POTENTIALITÉS DU SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX : ENTRE LA COORDINATION ET LA DIRECTION STRATEGIQUE – IV. LES LIMITES : LE SEAE FACE AUX OBSTACLES STRUCTURELS LESTANT LA CONTRIBUTION DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX – V. RÉFLEXIONS FINALES

RÉSUMÉ : Cet article a pour objet de s'intéresser à l'impact que la mise en place d'un nouvel organe comme le Service Européen pour l'Action Extérieure, extrêmement original et innovateur du point de vue institutionnel, pourrait avoir à court et moyen terme sur la capacité de l'UE pour décoller définitivement en tant qu'acteur majeur et partenaire vraiment crédible dans le domaine du maintien de la paix. Le moment semble opportun pour le faire dans la mesure où, après quelques quatre ans d'existence et une fois surmontés un certain nombre de teething problems, un processus de réflexion sur les faiblesses et potentialités du SEAE est en cours au sein du système institutionnel de l'UE en vue d'une éventuelle révision de sa Décision de base.

MOTS CLÉS : Action extérieure de l'UE, Délégations de l'UE, Haut représentant de l'UE, Maintien de la paix, Missions de gestion de crises, Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE).

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCION EXTERIOR EN LA PRACTICA: ¿UNA CONTRIBUCION REFORZADA DE LA UE EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ ?

RESUMEN: En este trabajo se propone un análisis del impacto que la creación y puesta en funcionamiento de un nuevo órgano tan original e innovador desde el punto de vista institucional como el Servicio Europeo de Acción Exterior podría ejercer, a corto y medio plazo, sobre la capacidad de la UE para afianzarse como actor realmente significativo y socio internacional creíble en el campo del mantenimiento de la paz. El momento parece oportuno para ello en la medida en que, tras cuatro años de existencia y una vez superado un buen número de dificultades iniciales, se ha abierto un proceso de reflexión sobre las deficiencias y potencialidades del SEAE que podría conducir a una revisión de su Decisión fundacional.

¹ Maître de Conférences (Profesor Titular) de Droit international public et de l'UE, Département de Droit Public, Université de Salamanque (Espagne). Cette contribution a été présentée au X Congrès bisannuel d'ECISA-Canada à Montréal (8-10 mai 2014). Elle a fait partie du projet de recherche *Implicaciones jurídico-institucionales de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior* (DER2011-28459/JURI), financé par le Ministère de l'Economie et de la Compétitivité du gouvernement de l'Espagne.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior de la UE, Alto Representante de la UE, Delegaciones de la UE, Mantenimiento de la paz, Operaciones de gestión de crisis, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

EXTERNAL ACTION EUROPEAN SERVICE IN PRACTICE: AN EU'S ENHANCED CONTRIBUTION IN PEACEKEEPING?

ABSTRACT: This paper aims to analyse the impact that the setup and functioning of a new body, as original and innovative from an institutional point of view as the European External Action Service, could have in the consolidation of the EU's position as a significant and reliable international partner in peacekeeping, both in the short and medium terms. This timing appears appropriate to do so insofar as, after four years of existence and having overcome a significant number of teething problems, a reflection process on the weaknesses and potentialities of the EEAS is currently in place and could eventually lead to a review of its founding Decision.

KEYWORDS: CSDP Missions, EU External Action, European External Action Service (EEAS), EU Delegations, EU High Representative, Peacekeeping.

I. INTRODUCTION

Plus que jamais l'Union européenne semble aujourd'hui se sentir forte, bien munie, pour contribuer au maintien de la paix et la sécurité internationales. Il suffit, en effet, de jeter un coup d'œil sur les dispositions générales du traité sur l'UE relatives à son action extérieure, et plus particulièrement sur celles qui abordent la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), pour constater non seulement l'intérêt prioritaire attaché à cet objectif en tant que tel (art. 21.2 c), mais aussi un compromis plus ample avec l'approche et les solutions multilatérales pour répondre aux défis fondamentaux dans ce domaine.

Certes, cette nouvelle configuration juridique ne comporte en elle-même aucune correction significative des limitations accompagnant la politique extérieure européenne depuis son lancement, entre autres, le formidable décalage entre les attentes soulevées et les réalisations vérifiables sur le terrain; bien au contraire, l'effet immédiat a probablement été d'aggraver cette perception, comme la pratique nous l'a montré ces dernières années. Or, il est indéniable au même temps qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne l'UE a été dotée d'une boîte à outils clairement enrichie pour être en mesure d'atteindre plus efficacement ses objectifs en matière d'action extérieure, dont la clef de voûte se trouve incontestablement, et à côté de la figure renforcée du Haut représentant de l'Union pour les affaires

étrangères et la politique de sécurité, dans le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).²

Il vaudra la peine donc, à la lumière de cette constatation initiale, de s'intéresser à l'impact que la mise en place d'un nouvel organe comme celui-ci, extrêmement original et innovateur du point de vue institutionnel³, pourrait avoir à court et moyen terme sur la capacité de l'UE pour décoller définitivement en tant qu'acteur majeur et partenaire vraiment crédible dans le domaine du maintien de la paix. Le moment semble opportun pour le faire dans la mesure où, après quelques trois ans d'existence et une fois surmontés un certain nombre de *teething problems*, un processus de réflexion sur les faiblesses et potentialités du SEAE a été entamé au sein du système institutionnel de l'UE suite à la présentation par Lady Ashton, le 29 juillet 2013, du rapport EEAS Review⁴.

Bien qu'il soit probablement trop tôt pour dresser un bilan rigoureux sur la performance du SEAE et que cette démarche soit condamnée à n'aboutir dans l'immédiat à aucune révision formelle de la Décision de 2010⁵, le rapport marque clairement l'achèvement de ce que l'on peut considérer la période transitoire ou d'implantation du SEAE⁶. En outre, sa publication a été immédiatement suivie d'autres développements significatifs aux fins de cette contribution, comme la Communication, très attendue, sur l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs (*comprehensive approach*)⁷, ou les conclusions du Conseil européen

² Prévu à l'article 27.3 du TUE et établi en vertu de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JOL 201 du 3.8.2010, p. 30). Pour un commentaire article par article de cet acte juridique, voir BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Brussels, 2013.

³ Parmi beaucoup d'autres expressions employées pour saisir cette originalité, le PE a qualifié le SEAE de « nouvel organe de nature hybride reposant sur des bases communautaires et intergouvernementales, une structure sans précédent dans l'Union » (*Recommandation du 13 juin 2013 concernant l'examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE*, P7_TA-PROV(2013)0278, alinéa B) ; pour leur part, HELWIG, N. ; IVAN, P. ; KOSTANYAN, H. parlent d'un « unprecedented actor within the already highly sophisticated institutional structure of the EU » (*The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing the first two years of the EEAS*, CEPS, Brussels, 2013, p. 6).

⁴ Conformément aux exigences de l'art. 13 de la Décision SEAE. Le rapport peut être consulté sur le site <http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf>.

⁵ *Conclusions du Conseil sur l'examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE*, adoptées lors de la réunion du Conseil des affaires générales du 17 décembre 2013 (doc. 17892/13).

⁶ DUKE, S., « Reflections on the EEAS Review », *European Foreign Affairs Review*, n° 1, 2014, p. 44.

⁷ Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante, JOIN (2013) 30 final du 11.12.2013.

de décembre 2013 sur la relance de la politique de sécurité et défense. De même et presque en parallèle, la collaboration entre les services de la Commission et le SEAE sur certains aspects plus spécifiques dans ces domaines semble commencer à s'acheminer d'une manière satisfaisante, au moins sur le papier, par le biais de certains arrangements internes⁸.

En définitive, un contexte sans doute propice pour tenter d'évaluer jusqu'à quel point l'irruption du SEAE sur la scène institutionnelle de l'UE est en train de renforcer, et pourrait continuer à le faire dans l'avenir, la capacité de celle-ci pour contribuer plus efficacement au maintien de la paix et la sécurité internationales. Bien que l'objet de cette analyse déborde clairement les contours du rapport *EEAS Review*, il sera inévitable de prendre comme points de repère pour son développement certaines des propositions y avancées par la Haute représentante. Cela nous permettra aussi d'ancrer plus aisément le discours aux aspects juridiques et institutionnels essentiels dans un champ d'étude potentiellement beaucoup plus vaste.

Pour ce faire, il conviendra tout d'abord d'établir les coordonnées fondamentales du lien existant entre le mandat du SEAE et le maintien de la paix en tant qu'objectif général de l'action extérieure de l'UE; autrement dit, de déterminer dans quels aspects ou secteurs spécifiques est-il censé rendre des résultats tangibles, de la valeur ajoutée. Il s'agira, par la suite, d'identifier les potentialités concrètes que le SEAE a montré depuis sa création dans un domaine si complexe comme celui-ci et les réformes dont il aurait besoin pour les développer pleinement. En fin, l'on s'intéressera aussi aux limites entourant un organe fonctionnellement autonome - et apparemment très puissant - dans l'accomplissement de ces tâches, mais qui au bout des comptes dépend largement pour y réussir de la collaboration et des moyens tant de la Commission que des gouvernements des États membres.

II. QUEL RÔLE POUR LE SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ? DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR VOIE DU COMPREHENSIVE APPROACH

Il est surprenant d'observer comment un nouvel organe auquel le Traité ne consacre que quelques mots a pu soulever, avant sa venue au monde même, autant d'expectatives⁹. Sans doute, ce phénomène peut s'expliquer du fait de l'impact

⁸ En effet, entre autres initiatives internes, deux Guidance notes conjointes ont été adoptées dans ce domaine en 2013 (*Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under external cooperation instruments* et *Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action*; tous les deux disponibles sur <<http://capacity4dev.ec.europa.eu>>).

⁹ En effet, l'article 27.3 du TUE se borne à établir que le SEAE « travaille en collaboration avec les

formidable que la création du SEAE devrait avoir sur le schéma organisationnel classique de l'action extérieure de l'UE: un véritable bouleversement de l'équilibre institutionnel y régnant pendant des décennies, dû à l'effet combiné du renforcement des pouvoirs du poste de Haut représentant et à la mise à sa disposition de ce nouveau service sans précédent dans l'histoire de la diplomatie moderne. En juste contrepartie, donc, le moindre que l'on pourrait exiger seraient des résultats plus ou moins immédiats et significatifs, une claire valeur ajoutée justifiant les inconvénients inhérents à une telle transformation¹⁰.

La pression dans ce sens-là a probablement été excessive si l'on tient compte non seulement de la complexité de l'opération mais aussi des courts délais dans lesquels le SEAE avait à prouver son efficacité, sa valeur ajoutée, avant de se soumettre à un premier examen¹¹. Un processus de révision, par ailleurs, que loin de se borner à faire le point sur certains aspects du fonctionnement interne du SEAE, comme apparemment avait été prévue lors de l'adoption de la Décision de 2010, a attiré massivement l'attention des observateurs externes tout en devenant une sorte de jugement global sur la capacité de ce nouvel organe pour corriger les défaillances fondamentales du système d'action extérieure de l'UE dans son ensemble.

Or, malgré sa vocation essentiellement introspective, il faut reconnaître que le rapport *EEAS Review* ne déçoit pas du point de vue qui nous intéresse ici dans la mesure où il met l'accent dès ses premières lignes sur le concept éclairant le sens du mandat confié au SEAE dans le domaine du maintien de la paix: celui de l'approche globale (*comprehensive approach*). Loin d'être un prodige de clarté sur ce point, le rapport caractérise cette notion simultanément comme le fondement même, la raison d'être du SEAE, et l'un des éléments clés ayant émergés au cours des dernières années au sein de la politique extérieure européenne¹². Cette sorte de confusion ou manque de

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 ». La tâche a été donc formidable pendant ces premières années ; dans les paroles de C. Ashton, « turning a few words in the Lisbon Treaty into a global foreign policy service » (*EEAS Review*, p. 1).

¹⁰ F. KRÄTKE et A. SHERRIFF ont pu affirmer, « the existence of the EEAS can only be legitimised by the added value it can be seen to deliver » (« Gearing up for the 2013 EEAS Review. Opportunities, challenges and possible approaches », *ECDPM Briefing Note* n° 44, November 2012, p. 2).

¹¹ Voir par exemple, à cet égard, les conclusions de l'European Union Committee de la House of Lords britannique (*The EU's External Action Service. Report*, 19 March 2013, p. 10 ; <<http://www.parliament.uk/hleu>>).

¹² Effectivement, après avoir évoqué tout d'abord le *comprehensive approach* comme le « central

vision stratégique n'empêche pas, néanmoins, de conclure tout naturellement que c'est dans le champ spécifique de la gestion de crises où l'approche globale est censée déployer des effets plus déterminants, comme la Communication de décembre 2013 est venue confirmer par la suite. La performance du SEAE en ce qui concerne le renforcement non seulement du compromis de l'UE, mais aussi de l'efficacité de sa contribution au maintien de la paix et la sécurité internationales devra, donc, être essentiellement jugée à la lumière de ce principe.

La question qui se pose alors est celle de savoir quelle est la portée exacte que doit être attribuée dans un domaine tellement complexe à un concept si large et difficile à appréhender comme celui d'approche globale; au bout des comptes, comme il a été à juste titre souligné, « it has no single definition and thus it can mean all things to all people. It is a term used by many without understanding, and even those who claim to know what it means often disagree in practice »¹³.

Au-delà du débat conceptuel et purement théorique - qu'il ne vaut pas la peine de reproduire ici¹⁴- et bien évidemment dans le cadre de l'ensemble des réformes en matière d'action extérieure résultant du Traité de Lisbonne, ce qui est certain est qu'il y a une relation intime, presque de cause à effet, entre l'émergence du SEAE et l'évolution de la notion d'approche globale vers un concept à portée beaucoup plus ambitieuse et stratégique. En effet, si depuis le lancement de la politique de sécurité et de défense commune l'accent à cet égard a été essentiellement mis – pendant une bonne dizaine d'années- sur la combinaison des moyens civils et militaires (*Civil-Military Coordination*) lors du déploiement des missions de gestion de crises, il s'agira désormais de chercher à transformer les idées et les principes régissant l'approche globale en « principes directeurs de la action extérieure de l'Union dans tous les domaines, notamment en ce qui concerne la prévention des conflits et la

concept » sur lequel se fonde le SEAE, le rapport souligne que du fait de son établissement les priorités de la politique extérieure européenne se sont clarifiées d'une manière très significative : « Three main elements of EU foreign policy have emerged from the the first two years of operation of the service : (I) the neighbourhood where the EU has all of the policies and instruments at its disposal to effect lasting change ; (II) the Comprehensive Approach –which makes the EU uniquely able to tackle all aspects of a foreign policy issue and (III) those international issues where only the EU's collective weight allow us to play a lead role in today's globalised world », *EEAS Review*, p. 3).

¹³ LINTERN, S., « Comprehensive Approach », en REHRL, J. (ed.), *Handbook for Decision Makers. The Common Security and Defence Policy of the EU*, European Security and Defence College-BMLVS, Vienna, 2014, p. 52.

¹⁴ Pour une révision récente de ce débat, voir PIROZZI, N., « The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management », *EU Crisis Management Papers Series*, DCAF Brussels, juin 2013.

résolution des crises »¹⁵. Une opération comportant à son tour un double objectif : d'un côté, étendre cette approche au traitement de l'ensemble du cycle d'un conflit ou d'un autre type de crise extérieure par de l'UE, « de l'alerte précoce et de l'état de préparation au redressement rapide, à la stabilisation et à la consolidation de la paix en passant par la prévention des conflits, la réaction aux crises et la gestion de celles-ci, afin d'aider les pays à retrouver le chemin d'un développement durable à long terme »; et de l'autre côté, faire en sorte que le caractère global de l'approche de l'UE se rapporte « non seulement à la mise en œuvre conjointe des instruments et ressources de l'Union, mais aussi à la responsabilité partagée des acteurs au niveau de l'Union et des États membres »¹⁶.

Ainsi conçue, donc, la notion d'approche globale fait retomber sur le SEAE une charge extrêmement lourde du point de vue de la preuve de la valeur ajoutée que celui-ci est censé d'apporter à l'action de l'UE dans le domaine du maintien de la paix. Non seulement il devrait être capable d'assurer une meilleure coordination de tous les instruments disponibles à cette fin - y compris ceux qui dépendent exclusivement des États membres¹⁷-, mais aussi il devrait être en mesure de contribuer à orienter leur utilisation sur la base d'une analyse et d'une vision stratégiques communes, intégrant par ailleurs les nouvelles dimensions de la sécurité (changement climatique et dégradation des ressources naturelles, flux migratoires, trafics illicites ou sécurité énergétique, entre autres). Et tout cela, bien évidemment, dans le respect le plus scrupuleux des compétences des institutions de l'Union ainsi que des États membres, tel que la Communication conjointe de décembre 2013 s'occupe de rappeler d'une manière explicite. En fait, les tensions qui ont été à l'origine du retard dans l'adoption de ce texte ont essentiellement eu à voir avec les soucis - tant de la Commission que des États membres- d'une éventuelle affection de leurs responsabilités respectives lors de la mobilisation des principaux instruments opérationnels permettant d'articuler la réponse de l'UE dans le domaine de la gestion des crises ou des conflits à l'extérieur (aide humanitaire, aide au développement et missions déployées dans le

¹⁵ Communication conjointe sur l'approche globale, *JOIN* (2013) 30 final, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷ Les références aux États membres et à l'importance de leur adhésion à cette conception renforcée de l'approche globale sont constantes tout au long de la Communication conjointe. Son texte conclue même avec une exhortation directe à leur égard dans ce sens : « La haute représentante et la Commission appellent les États membres à soutenir sans réserve cette approche et à s'engager résolument en faveur de celle-ci afin de veiller à ce que cette vision et ces objectifs soient pleinement mis en œuvre ». Voilà, sans doute, l'un des traits fondamentaux de l'évolution du principe de l'approche globale et l'un des aspects où la valeur ajoutée découlant de la mise en place du SEAE semblerait décisive.

cadre de la PSDC, chacun obéissant à une logique différente)¹⁸.

Pour être encore plus précis, le mandat découlant d'une telle évolution du principe de l'approche globale mettrait à la charge du SEAE une responsabilité accrue et particulièrement significative en vue d'assurer un traitement aussi cohérent et efficace que possible de la part de l'UE du lien entre sécurité et développement chaque fois que celle-ci décide de s'impliquer sans réserves dans un scénario de gestion de crise. C'est là, effectivement, où l'Union croit depuis quelque temps être mieux dotée pour faire la différence par rapport à d'autres acteurs et cet avantage compétitive - étroitement liée à son tour au concept de « sécurité humaine » tel qu'il a été développé sous les auspices des Nations Unies- devrait se voir définitivement renforcée du fait de la création du SEAE. Voilà, donc, l'aspect concret où sa valeur ajoutée sera principalement attendue à fin de rehausser le profil de l'UE en tant qu'acteur déterminant dans le domaine du maintien de la paix.

Cette constatation résulte non seulement de la configuration originale du SEAE négociée en 2010, qui lui permet d'accueillir conjointement en son sein, suite à un compromis politique assez délicat, certaines responsabilités en matière de programmation des instruments d'aide au développement ainsi que les anciennes structures de gestion de crises du secrétariat général du Conseil¹⁹. En fait, l'attachement de l'UE aux postulats qui soulignent l'importance stratégique d'aborder soigneusement, et par voie d'instruments spécifiques, le lien entre sécurité et développement s'était déjà manifesté d'une manière très significative bien auparavant, tout en devenant - au moins depuis 2003- une constante dans les documents visant à définir les lignes directrices fondamentales de son action extérieure²⁰. Cela expliquerait, par exemple, que l'adoption en 2011 des Strategic Frameworks pour le Sahel et pour la Corne de l'Afrique, et en particulier la mise en œuvre depuis lors de ce dernier, aient été immédiatement saluées comme des atouts

¹⁸ Voir dans ce sens les commentaires de DUKE, S., *loc. cit.*, p. 29.

¹⁹ À propos du débat sur les risques inhérents à une telle cohabitation, voir les réflexions de DUKE, S.; BLOCKMANS, S., « The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organization and functioning of the European External Action Service », CLEER Legal Brief, May 2010, <www.cleer.eu>; FURNESS, M., « The European External Action Service : A New Institutional Framework for EU Development Cooperation », *German Development Institute (DIE) Discussion Paper*, 15/2010.

²⁰ Depuis la *Stratégie européenne de sécurité* (2003) tout en passant par le *Consensus européenne en matière de développement* (2005) jusqu'aux documents plus récents, dont le répertoire peut se trouver dans l'annexe de la *Guidance Note, Addressing conflict prevention, peace building and security issues*, déjà mentionnée ci-dessus (note n° 7).

majeurs dans cette première étape du SEAE²¹.

Passons maintenant, une fois établie le cadre de référence pour évaluer la performance de ce nouvel organe du point de vue du maintien de la paix, à l'analyse plus concrète des potentialités et des limitations qu'il présente à cet égard.

III. LES POTENTIALITÉS DU SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX : ENTRE LA COORDINATION ET LA DIRECTION STRATEGIQUE

Il va de soi que le SEAE a été conçu, en premier lieu et avant toute autre considération, comme une structure visant à garantir une meilleure coordination des instruments et des moyens disponibles, tant sur le plan « communautaire » que sur le strictement national, pour que l'UE puisse être en mesure d'atteindre plus efficacement ses objectifs en matière d'action extérieure. D'où sa propre configuration initiale à caractère tripartite, agglutinant des ressources humaines en provenance de la Commission, du secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques des États membres. Mais il n'est pas moins évident, en dépit d'une certaine indéfinition à cet égard de la Décision de 2010 et du rapport *EEAS Review*, que le mandat constitutionnel du SEAE comporte aussi, en ce qui concerne le renforcement de la cohérence dans la direction de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et non pas seulement de sa politique extérieure et de sécurité commune, une dimension stratégique très claire liée au rôle central du haut représentant²².

Dans la mesure où le leadership de C. Ashton n'a pas été trop perceptible de ce point de vue-là pendant cette première période²³, le SEAE n'a pas eu non plus à montrer d'une manière significative ses potentialités en tant que précurseur d'une orientation plus stratégique des politiques de l'Union relatives au maintien de la paix. Dans ce domaine, ses efforts se sont plutôt concentrés - et non sans difficultés parfois majeures- au niveau de la coordination et du rapprochement des instruments déjà sur place, ce qui par la suite devrait permettre de développer une vision stratégique

²¹ L'intitulé du document concernant le Sahel est plus concrètement « Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel », <http://eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/strategie_sahelue_fr.pdf>. En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, au-delà du document adopté en novembre 2011 en annexe aux conclusions du Conseil sur cette région (« Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique », doc. 16858/11), voir aussi le rapport présenté par C. Ashton au Comité politique et de sécurité le 11 janvier 2013, « Implementation Review of the Horn of Africa Strategic Framework » (disponible sur le site <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224337/evidence-eeas-hoa-strategic-framework-review.pdf>).

²² BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0... cit.*, pp. 11-12.

²³ À l'exception de certaines initiatives très concrètes, comme par exemple celle concernant la facilitation du dialogue direct entre les autorités de la Serbie et du Kosovo.

renforcée pour leur mobilisation ; le transit de l'une (simple coordination) à l'autre dimension (direction stratégique) n'étant pas en tout cas automatiquement garanti.

Sans aller bien évidemment jusqu'au bout des possibilités découlant de sa position institutionnelle privilégiée à cet égard, le SEAE – par rapport essentiellement à la Commission- a réussi en effet à démontrer une certaine capacité de coordination des moyens ou des ressources disponibles en vue de répondre aux crises. L'illustration la plus claire en a été sans doute la création au sein du SEAE du *Crisis Management Board*, chargé d'organiser, chaque fois que les événements le demandent et sous la présidence du Secrétaire général exécutif, une réaction si conjointe que possible de l'UE par le biais des réunions de la « plateforme des crises »²⁴. Bien que la mise en place de ce mécanisme ait été saluée comme un progrès substantiel dans le rapport *EEAS Review*, pour l'instant et dans la pratique il semble que ces rencontres n'ont été utiles que pour renforcer l'échange d'information entre les participants²⁵ et elles n'ont pas donné lieu, par exemple, au déploiement rapide de missions conjointes (SEAE, services de la Commission, États membres) sur le terrain²⁶. Il suffit de rappeler à cet égard la malaise provoquée au sein de la Commission par l'envoi, unilatéralement décidé par Lady Ashton au mois de mars 2011, d'un *fact-finding team* en Lybie avec l'objectif d'évaluer les besoins humanitaires et l'appui de l'UE requis par d'autres acteurs pour assurer l'évacuation des populations déplacées vers les régions frontalières lors de l'éclatement de la violence dans ce pays²⁷. L'impératif de préserver la spécificité de l'aide humanitaire en tant qu'instrument de réponse aux crises a été également à l'origine des problèmes concernant, sans aller plus loin, l'emplacement conjoint du *Centre de coordination de la réaction d'urgence* - dépendant de la Direction Générale d'aide humanitaire et protection civile de la Commission

²⁴ EEAS Review, p. 5. Voir également les commentaires à cet égard de VIMONT, P., « The European External Action Service and complex crises », in PAWLAK, P. ; RICCI, A. (eds.), *Crisis Rooms. Towards a global network?*, EU Institute for Security Studies, 2014, pp. 36-37.

²⁵ Intervention de Stavros Petropoulos, *Deputy Head of Division au Crisis Response Department* du SEAE lors du colloque « Human security as a tool for a comprehensive approach to human rights and security linkages in EU Foreign Policy » (Panel 1, *Experiences of recent crisis responses to security challenges through the prism of human security*), *Centre for the Law of EU External Relations (CLEER)*, TMC Asser Institute, La Haye, 6 décembre 2013. Voir aussi sur cette question SMITH, M. E., « The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence? », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 9, 2013, p. 1308.

²⁶ La mise au point des procédures et des capacités nécessaires à cette fin est réclamée dans la Communication sur l'approche globale (p. 9).

²⁷ En tête de cette équipe la haute représentante a situé à Agostino Miozzo, qui juste trois mois auparavant avait été nommé *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* au sein du SEAE (Communiqué de presse A 092/11 du 6 mars 2011).

(DG ECHO)- et de la *Salle de veille* du SEAE, ou les liens qu'il a fallu établir sur le terrain entre les délégations de l'UE et les bureaux intégrant le réseaux opérationnel d'ECHO à l'extérieur à fin d'être en mesure de réagir plus rapidement et d'une manière aussi plus coordonnée²⁸.

À cet effet, le rôle des chefs de délégation comme responsables politiques sur place et des délégations en tant que telles comme plateformes de coordination, devient donc d'une importance capitale et devrait être significativement renforcé. Il est bien connu que la transition du modèle précédent à ce nouveau système de représentation n'a pas été facile du tout et qu'il reste encore des questions à régler. Sans entrer dans le débat à propos du « double circuit » de gestion financière et les charges administratives excessives que ce double circuit comporte pour les chefs de délégation²⁹, il faut reconnaître que pour développer leurs fonctions dans ce domaine ils se sont vus confrontés pendant cette première période à un bon nombre d'obstacles. Ainsi, par exemple, étant donné la structure du personnel au service des délégations - majoritairement héritée et toujours dépendante de la Commission-, il s'avère difficile de compter sur une section politique ou un attaché militaire dans des contextes de crises réelles ou potentielles où ils seraient tout-à-fait nécessaires³⁰.

Par ailleurs, l'option de faire retomber sur une même personne les responsabilités de chef de délégation et de représentant spécial de l'UE, en particulier lorsqu'il s'agit d'un pays ou région sensible en termes de maintien de la paix, a montré clairement ses avantages. Le cas de la délégation de l'UE auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba, où seuls les États-Unis jouissent d'une présence similaire, en est probablement l'illustration la plus évidente³¹. Il a fallu, cependant, que le rapport

²⁸ Question en principe réglée dans le cadre des *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues*, SEC (2012) 48 du 13.1.2012, pp. 10-14.

²⁹ *EEAS Review*, pp. 11-12.

³⁰ Ce déficit est signalé non seulement dans le rapport *EEAS Review*, où l'on accueille favorablement la disposition de certains États membres pour détacher des experts nationaux en matière de sécurité au sein des délégations de l'UE (p. 12), mais aussi dans la Communication sur l'approche globale (p. 9). À peu-près les deux tiers du personnel des délégations continuent à dépendre directement de la Commission (DG DEVCO, principalement) et, comme le secrétaire général exécutif du SEAE, Pierre Vimont, a reconnu lui-même devant le *House of Lords European Union Committee* au Royaume Uni, « the Heads of Delegation struggled to control the group of people in the delegation who retained a direct link with different services inside the Commission » (*The EU's External Action Service. Report*, p. 23).

³¹ Même si elle a été établie en janvier 2008, bien avant la création du SEAE. Tout en regroupant presque à parts égales le staff du SEAE, de la Commission et du représentant spécial, cette délégation constitue un bon exemple de coordination des moyens et capacités de l'UE en vue du maintien de la paix. Sa valeur ajoutée à cet égard est soulignée dans le rapport mentionné dans la note précédente (p.

EEAS Review met l'accent sur l'incohérence de maintenir le réseau de représentants spéciaux de l'UE à l'écart du SEAE, tout en dépendant directement aussi de la haute représentante, pour ce que les gouvernements des États membres aient finalement accepté de réviser les lignes directrices régissant le fonctionnement du dispositif en vue de l'adapter aux exigences du Traité de Lisbonne³².

Mais au-delà de ces aspects concernant la coordination de moyens ou d'instruments déjà sur place, il y a la question – d'une portée beaucoup plus stratégique – de l'orientation même du réseau des délégations à l'extérieur. Ce dernier ne doit plus répondre exclusivement aux priorités de la Commission, sous la dépendance de laquelle il a été pendant des décennies ; il s'agit désormais de le mettre au service de la défense des intérêts généraux de l'action extérieure de l'UE, y compris son compromis avec le maintien de la paix. Inutile de rappeler jusqu'à quel point ce dernier souci a conditionné les décisions initiales de la haute représentante à cet égard : les trois premières délégations ouvertes depuis la création du SEAE l'ont été en Lybie, au Soudan du Sud et au Myanmar, autant d'endroits où l'UE cherche à devenir un acteur décisif dans le renforcement de la sécurité. En tout cas, les contraintes budgétaires et l'obligation de compter sur l'accord unanime du Conseil et de la Commission empêchent d'avancer dans cette ligne où le potentiel stratégique du SEAE reste largement à exploiter.

Analysant maintenant le rôle coordinateur du SEAE vis-à-vis des capacités nationales disponibles sur le terrain, on est obligé d'admettre que, dans le domaine qui nous intéresse ici, les progrès s'avèrent pour l'instant assez limités. Bien que les délégations de l'UE soient naturellement appelées à devenir « true information and coordination hubs »³³, les États membres se montrent toujours réticents à partager par leur biais des données sensibles. Or le flux d'information en provenance des délégations et à destination des ambassades nationales est en général beaucoup

19).

³² *Revised Guidelines on the appointment, mandate and financing of EU Special Representatives* (doc. 7681/14, 13.3.2014), adoptées lors de la réunion du Conseil des affaires étrangères du 17 mars 2014. Ce réseau comptait en 2013, au-delà des 12 représentants spéciaux (4 exerçant au même temps les fonctions de chefs de délégation sur le terrain), sur un staff de 200 personnes et un budget de 28 millions d'euros (*EEAS Review*, p. 5). Immédiatement après l'adoption de ces nouvelles *Guidelines*, un membre du SEAE a été nommé *Special Envoy* pour l'Asie Centrale en substitution de l'ancienne représentante spéciale de l'UE pour cette région qui venait de donner sa démission (*Press Release*, 140409/01, Brussels, 9 April 2014). À propos de ce débat autour des RSUE, FOUÉRÉ, E., « The EU Special Representative : A dying breed ? », *CEPS Commentary*, 13 décembre 2013 <www.ceps.eu>.

³³ AUSTERMAN, F., « Towards Embassies for Europe? EU Delegations in the Union's Diplomatic System », *DSEU Policy Paper* n° 8, 2012, p. 4 <<http://dseu.lboro.ac.uk>>.

plus intense. Il y a pour cela des raisons techniques (absence de systèmes sûrs de transmission de documents classifiés dans les délégations) mais aussi une certaine méfiance politique des gouvernements des États membres qu'il faudra surmonter progressivement³⁴. Malgré tout - et même dans un contexte particulièrement difficile comme celui des délégations de l'Union auprès d'autres organisations internationales dont le décollage a soulevé des problèmes spécifiques bien connus- on rencontre des développements encourageants à cet égard. Ainsi, par exemple, le rôle coordinateur de la délégation à New York, chargée de garantir le lien avec les organes se situant au cœur même du système collectif de sécurité, a été significativement renforcé pendant cette période du fait de l'établissement du SEAE³⁵.

De toute façon, l'illustration la plus évidente de la valeur ajoutée qu'une délégation de l'UE est en mesure d'offrir en termes politiques dans une situation de crise grave - en dehors bien sûr de ce qui relève des fonctions consulaires³⁶ résulte probablement du service rendu à un certain nombre d'États membres par la représentation de l'Union à Damas depuis 2012. Cela leur permet d'y placer plusieurs de leurs diplomates (*laptop diplomats*) lorsque les ambassades nationales restent temporairement fermées dans le cadre du paquet de sanctions adoptées par l'UE vis-à-vis du régime syrien³⁷. Cette logique d'emplacement conjoint a donné lieu également, comme il est bien connu, à d'autres démarches à portée plus générale et vocation de permanence³⁸.

Finalement, en ce qui concerne le potentiel des délégations, et donc du SEAE en tant que précurseur d'une contribution mieux articulée de la part de l'UE au maintien de la paix, il y a un dernier aspect qu'à mon avis mérite aussi d'être souligné: celui de la coordination « avancée » des politiques de développement par le biais,

³⁴ BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0... cit.*, pp. 33-34.

³⁵ Voir à cet égard, entre autres, les commentaires relatifs à la préparation des travaux du Conseil de Sécurité et du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée Générale de Nations Unies de COMELLI, M. ; MATARAZZO, R., « Rehassed Commission Delegations or Real Embassies ? EU Delegations Post-Lisbon », *LAI Working Papers* 11, July 2011, pp. 7-8.

³⁶ Domaine où les délégations, avant la création même du SEAE, ont pu déjà remplir certaines fonctions de coordination et de soutien aux États membres en cas de crises graves. Ces fonctions sont maintenant visées à l'article 5, alinéa 10, de la Décision de 2010, en vertu duquel en prêtant cet appui, les délégations doivent agir « de manière neutre sur le plan des ressources », ce qui constitue une limitation assez importante. Aller plus loin ne semblerait pas possible pour l'instant du fait des divergences entre les États membres en ce qui concerne un éventuel élargissement des compétences des délégations en matière de protection consulaire (*EEAS Review*, p. 12).

³⁷ HELWIG, N.; IVAN, P.; KOSTANYAN, H., *op. cit.*, p. 65.

³⁸ EEAS, *2013 Annual Activity Report*, Annexe 5 (Ares (2014) 1114497, 9.4.2014).

parmi d'autres instruments, de la programmation conjointe (*Joint Programming*). Tout en faisant partie de la stratégie dessinée en 2007 par le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*³⁹, ce mécanisme n'a commencé à s'appliquer dans la pratique qu'en 2011, suite à la création du SEAE et plus particulièrement dans des pays tiers affectés par des situations très graves d'instabilité (Haïti et Soudan du Sud, en tant que *pilot countries*). Bien que la programmation conjointe devrait se généraliser au cours de la période 2014-2020, ce premier choix montre clairement jusqu'à quel point un instrument comme celui-ci est censé contribuer à améliorer la performance de l'UE dans des scénarios de fragilité étatique, là où la gestion du lien entre sécurité et développement devient le défi fondamental.

Alors, sans préjudice des responsabilités relevant de la Commission à cet égard, il est indéniable que dans une large mesure le succès des efforts visant à coordonner l'aide européenne du stade de la programmation dans n'importe quel pays tiers dépend désormais du rôle central que les délégations ont à jouer sur le terrain. C'est à elles, effectivement, de mettre en route le processus accordant avec les ambassades des États membres, pas toujours trop nombreuses dans certaines régions en développement, le document de base pour la définition d'une éventuelle stratégie de programmation conjointe. Et il va sans dire qu'à cette fin, le profil politique des personnes en charge des délégations en tant qu'interlocuteurs des représentants nationaux s'est vu sensiblement renforcé du fait de leur intégration au SEAE. Le dispositif se complète au siège central à Bruxelles avec une *Division pour la coordination de la coopération au développement*, dont les moyens semblent n'avoir pas été à la hauteur de sa position stratégique au sein du système pendant cette période initiale⁴⁰.

Dépasser, en tout cas, le stade d'une simple « planification conjointe » pour atteindre celui d'une véritable « programmation en commun » s'avère assez compliqué en pratique, même dans des scénarios où apparemment les circonstances sont propices à cela. L'expérience vécue depuis 2011 au Soudan du Sud, un pays où la coopération européenne a débarqué au moment même de l'indépendance et avec un nombre limité d'États membres, montre le potentiel du SEAE à cet égard mais

³⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2007) 72 *final*, du 28 février 2007 et Conclusions du Conseil du 15 mai 2007 (doc. 9558/07). Voir également à cet égard la Communication de la Commission « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM (2011) 637 *final*, 13.10.2011 (en particulier, pp. 12-13).

⁴⁰ Intégrée au *Managing Directorate VI*, « Global and multilateral issues », la nécessité de renforcer cette division est directement soulevée par la haute représentante dans son rapport *EEAS Review* (p. 9).

aussi tout ce qu'il reste à faire pour avoir des résultats vraiment significatifs dans ce domaine⁴¹.

IV. LES LIMITES: LE SEAE FACE AUX OBSTACLES STRUCTURELS LESTANT LA CONTRIBUTION DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX

On sait bien qu'en matière d'action extérieure, et tout particulièrement pour ce qui tient à la sécurité et à la défense, la disparition des anciens piliers au sein de la structure constitutionnelle de l'UE du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a été plus formelle que réelle. Pour trouver une illustration assez claire de ce fait, il suffit de jeter un coup d'œil sur l'organisation interne du SEAE où il a fallu préserver la nature spécifique des « structures de gestion des crises » importées du secrétariat général du Conseil tout en invoquant explicitement à cet égard le coupe-feu de l'article 40 du TUE⁴².

Dans l'accomplissement de sa tâche, le SEAE se heurte donc à un certain nombre d'obstacles à caractère constitutionnel qui mettent en évidence les limites de sa capacité pour transformer le profil de l'UE en tant que partenaire ambitieux et crédible dans le domaine du maintien de la paix. Cela n'a pas à voir seulement avec les problèmes - bien connus par ailleurs- dont elle fait preuve chaque fois que le déploiement des missions civiles ou militaires de gestion de crise est envisagé au sein du Conseil, même si celles-ci représentent sans doute le témoignage plus concret de « l'attachement de l'Union à la paix et à la sécurité internationales »⁴³. Il en va de même aussi d'autres déséquilibres inhérents à la configuration traditionnelle de l'action extérieure européenne, comme ceux qui sont constatés, par exemple, lors de la mobilisation de ressources financières pour contribuer aux efforts internationaux en vue du maintien de la paix au sens large du terme.

En effet, pour commencer avec cette dernière question, tandis que les fonds disponibles pour des interventions à moyen et à long terme ont toujours été extrêmement abondants dans le cadre de la politique de développement, l'UE a eu du mal à se doter d'une certaine « capacité financière » lui permettant de réagir rapidement face aux défis en matière de sécurité extérieure, à l'exception bien sûr de l'instrument d'aide humanitaire qui reste et restera logiquement à l'écart de

⁴¹ FURNESS, M.; VOLLMER, F., « EU Joint Programming: Lessons from South Soudan for EU Aid Coordination », *German Development Institute (DIE) Briefing Paper* 18/2013.

⁴² Art. 4.3 Décision SEAE.

⁴³ Conclusions du Conseil européen du 19-20 décembre 2013, partie I, n° 5.

l'emprise du SEAE. En fait, tous les autres dispositifs introduits par la suite et visant la correction de ce déséquilibre, tels que l'African Peace Facility au sein du Fonds européenne de développement (FED) ou l'Instrument de stabilité⁴⁴ - soumis dans une large mesure au contrôle direct du SEAE comme il l'était auparavant à celui de la DG RELEX de la Commission-, étaient déjà sur place au moment de la création du Service. Depuis lors aucune autre innovation significative à leur égard n'ayant eu lieu.

Certes, Lady Ashton n'a pas manqué d'attirer l'attention des États membres sur cette question dans son rapport EEAS Review, tout en réclamant un certain nombre de changements en ce qui concerne aussi bien la position du Service d'instruments de politique étrangère (FPI) au sein du SEAE, que le transfert en faveur de celui-ci de nouvelles responsabilités financières sur d'autres programmes faisant également partie de l'arsenal de mesures de réponse rapide de l'Union face aux contextes d'instabilité⁴⁵. Ni l'une ni l'autre demande ont pour l'instant été satisfaites, bien que l'ensemble d'instruments d'action extérieur vienne d'être réaménagé suite à l'adoption et à la mise en route des perspectives financières pour la période 2014-2020⁴⁶.

Il est vrai qu'une telle opération devrait passer nécessairement par la réforme de la Décision établissant le SEAE et, en particulier, de son article 9 où le partage de responsabilités pour ce qui tient à la programmation et gestion de ce type d'instruments se trouve soigneusement dessiné. Force est de constater, cependant, que les chances d'y arriver ne sont pas formidables dans la mesure où cette disposition reflète, mieux probablement qu'aucune d'autre, les résistances structurelles - ayant à voir principalement ici avec la position institutionnelle de la Commission- auxquelles se heurte le SEAE pour tenter de rééquilibrer certains aspects du système de financement de l'action extérieure de l'Union.

Sans aller jusqu'au point de mettre en question le rôle central de la Commission en tant qu'autorité chargée de l'exécution du budget, y compris son volet extérieur,

⁴⁴ Le premier originalement établi en vertu de la Décision n° 3/2003 du Conseil de ministres ACP-CE du 17 décembre 2003 (JO L 345 31.12.2003, p. 108) ; le seconde, par Règlement (CE) n° 1717/2006 du PE et du Conseil du 15 de novembre 2006 (JO L 327 24.11.2006).

⁴⁵ « FPI, as a Commission service reporting directly to the HR/VP, could also be expanded to include a number of other financial programme areas directly linked to core policy objectives of the SEAE, and currently managed by DEVCO. Examples of such programme areas are those under the long-term component of the Instrument for Stability, Election Assistance in third countries (beyond Observation) as well as Human Rights and Democratisation generally (i.e. those covered by the EIDHR instrument) » (*EEAS Review*, p. 9).

⁴⁶ Nouveaux règlements publiés au JO L 77 du 15 mars 2014.

il est difficile d'imaginer comment le SEAE pourrait être en mesure de remplir raisonnablement sa tâche dans ce domaine sans une plus large emprise sur la mobilisation des ressources financières déterminantes pour la définition d'une réaction si rapide et politiquement orientée que possible de l'UE face à certains événements. Bien que dans sa nouvelle configuration pour la période 2014-2020 les instruments d'action extérieure n'aient introduit que de réformes minimales à cet égard⁴⁷, ils ne devraient pas empêcher, le moment venu, d'aller au-delà dans cette logique de flexibilisation moyennant une révision de la Décision du SEAE, à laquelle ils renvoient tous d'une manière explicite.

Aux fins de cette analyse, là où l'on constate d'ores et déjà une certaine évolution positive - toujours limitée mais significative- du fait de l'intervention du SEAE au cours des dernières années, c'est en ce qui concerne le renforcement du poids politique de l'UE dans des scénarios de crise où elle n'était qu'un simple « payer » auparavant. Certes, son profil en tant que « player » ou acteur politique dans des contextes comme, par exemple, celui de la Corne de l'Afrique semble désormais devenir de plus en plus perceptible grâce fondamentalement à cette nouvelle capacité du Service d'envisager les situations de crise ou d'instabilité dans son ensemble⁴⁸.

De toute façon, l'impuissance du SEAE face à ce type d'obstacles à caractère structurel s'avère encore plus évidente pour ce qui tient au fonctionnement des dispositifs de la PSDC et, tout particulièrement, au déploiement des missions de gestion de crises et à leur intégration au sein des stratégies globales de l'UE. Si au niveau purement organique l'incorporation au SEAE des structures de gestion de crises en provenance du secrétariat général du Conseil a déjà été difficile, personne ne pourrait raisonnablement s'attendre de sa part à une contribution majeure au renforcement d'une politique si dépendante à chaque moment de la volonté, très timide et normalement divergente par ailleurs, d'un nombre réduit d'États

⁴⁷ Telle que l'élargissement, par exemple, de la durée maximale des mesures d'aide exceptionnelles et des programmes de réponse intérimaires face à une situation de crise ou de crise émergente dans le cadre du nouvel *instrument contribuant à la stabilité et à la paix* (ancien instrument de stabilité; arts. 3 et 7 du Règl. 230/2014).

⁴⁸ Voir à cet égard les réflexions générales de T. TARDY, « Funding peace operations : Better value for EU money », *Brief ISSUE* n° 38, novembre 2013 ; ainsi que les commentaires de J. DAEMERS par rapport aux développements plus récents sur l'implication de l'UE en Somalie, tel que son incorporation au Comité de coordination des opérations militaires d'AMISOM («The EU in Somalia-beyond Atalanta», *Brief ISSUE* n° 3, janvier 2014; tous les deux disponibles dans le site de l'Institut d'Études de la Sécurité de l'UE).

membres⁴⁹. En fait, depuis son lancement, les premières années d'activité du SEAE ont coïncidé dans le temps avec l'étape probablement la moins dynamique dans le développement de la politique européenne de sécurité et défense.

Aucun progrès significatif ne saurait, tout d'abord, être constaté du point de vue de la mobilisation des capacités, civiles ou militaires, des États membres, ce qui constitue la clef de voûte du système de la PSDC. Il est vrai que le SEAE a joué un rôle important dans la récente révision des *Suggestions sur les procédures de gestion de crises*, finalement entérinée par le Comité politique et de sécurité en juin 2013 et dont l'un des objectifs était aussi de raffiner l'interaction des structures spécifiquement en charge de cette politique avec les autres départements du SEAE⁵⁰. Or, même si cette réforme a permis une certaine simplification des choses en ce qui concerne la *bureaucratie* entourant l'approbation des missions, « it can be rightly said », comme un observateur très qualifié l'a souligné, « that... the dynamics do not change fundamentally : the member states remain very much in the CSDP driving seat »⁵¹. Autrement dit, les résistances auxquelles se heurte le SEAE pour déclencher une réponse globale intégrant ce type d'instrument face aux conflits ou situations d'instabilité sont toujours quasiment les mêmes qu'auparavant. Probablement, la meilleure preuve en a été l'incapacité de l'Union de compléter du côté militaire, au moment critique de la crise malienne (fin 2012-début 2013), le dispositif de sa réaction, même si celle-ci ne représentait théoriquement que l'application au cas concret de la *Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel* qui venait d'être adoptée et saluée comme l'un des premiers succès de la nouvelle approche que le SEAE était en mesure d'offrir. Peut-être, dans cet épisode il n'y a eu qu'un élément pour l'espoir: le recours aux structures de gestion de crises de l'UE - c'est-à-dire au SEAE- pour coordonner conformément à la procédure dite de *clearing house* les contributions et l'appui logistique d'un certain nombre d'États membres, dans un premier moment, à l'opération militaire africaine au Mali (*African-led International Support Mission to Mali*, AFISMA), devenue par la suite au mois de juillet 2013 la Mission multidimensionnelle

⁴⁹ Ce que Nick Witney, ancien responsable de l'Agence européenne de défense, caractérisait récemment comme une performance « timid, tardy and tokenistic » (« Where does CSDP fit in EU foreign policy ? », Policy paper 64, février 2013, *Notre Europe-Jacques Delors Institute et European Council on Foreign Relations*, p. 2).

⁵⁰ *Preparing de December 2013 European Council on Security and Defence, Final Report by the High Representative/ Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, Brussels, 15 October 2013, p. 5 <http://ecas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf>.

⁵¹ MATTELAER, A., « Reviewing the EU's Crisis Management Procedures », *IES Policy brief 4/2012*, p. 4 <http://www.ies.be/files/2012-04_AM_final.pdf>.

intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)⁵².

Cependant, la rigueur de ce jugement sur les défaillances du SEAE face aux obstacles structurels découlant de la configuration de la PSDC n'empêche pas d'apprécier aussi une certaine évolution pendant cette période, toujours timide certes mais évidemment liée à son intervention dans ce domaine, qui vise à renforcer la consistance politique des dispositifs de gestion de crises de l'UE. Probablement, un phénomène qui n'a pu être vérifié pour l'instant que dans le contexte, déjà évoqué, de la Corne de l'Afrique où le souci d'efficacité et de cohérence a emmené, entre autres démarches, à activer - pour la première fois et pour ce qui tient aux missions se déroulant dans cette région- le Centre d'opérations de l'UE⁵³. Voilà, en tout cas, une niche au sein de la PSDC où, au-delà de la question la plus délicate de la mobilisation des capacités civiles ou militaires des États membres, le SEAE aurait à prouver immédiatement sa valeur ajoutée; au bout des comptes, ces capacités ne servent à rien sans un dessin politique de fonds inspirant clairement leur emploi⁵⁴.

V. RÉFLEXIONS FINALES

Le Service européen pour l'action extérieure vient d'être mis en route. Son irruption sur la scène institutionnelle de l'UE comporte une transformation sans précédent et le processus de réaménagement qui en résulte est loin d'être achevé. Dans ces conditions, une analyse comme celle que l'on vient de proposer ne saurait aboutir qu'à des conclusions tout-à-fait provisoires. Il ne s'est agi, en fait, que de

⁵² Conformément à la décision prise à cet égard par le Conseil le 17 janvier 2013, une *Clearing House Cell* a été activée au sein de l'état majeur de l'UE pour remplir cette tâche (« EEAS provides a *Clearing House* mechanism to support AFISMA mission in Mali », A 30/13, Brussels, 21 January 2013). À propos du potentiel de ce mécanisme dans le cadre de la coopération UE-NU en matière de gestion de crise, voir GONZÁLEZ ALONSO, L. N., « Rethinking EU-UN cooperation in international crisis management : Lisbon and beyond », *DSEU Policy paper* 9, February 2012, p. 6 <<http://dseu.lboro.ac.uk>>.

⁵³ Décision 2012/173/PESC du Conseil du 23 mars 2012 (JO L 89 27.3.2012, p. 66). Également situé au sein de l'état majeur de l'UE, le centre d'opérations fournit depuis son activation un soutien dans le domaine de la planification opérationnelle et de la conduite aux trois missions se déroulant dans la Corne de l'Afrique (*Atalanta*, *EUTM* et *EUCAP Nestor*) « dans un souci d'efficacité, de cohérence et de synergies accrues » (art. 2.1).

⁵⁴ Un parallélisme pourrait même s'établir à cet égard avec la crise de l'euro : « the euro saga and the debt crisis have proven that the creation of common tools inevitably require the establishment of shared policies for their management. The CSDP will not scape this common sense rule. In other words, after having launched a single currency without a joint economic policy, the EU should now avoid creating common military capabilities without common political capabilities » (« Conclusion », SANTOPINTO, F.; PRICE, M. (ed.), *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2013, pp. 166-167).

survoler la pratique de cette période de transition pour essayer d'y identifier des développements significatifs nous permettant, à leur tour, d'envisager – le plus concrètement possible- quel est le potentiel du SEAE en tant que précurseur d'une contribution mieux articulée et plus consistante de la part de l'UE au maintien de la paix en dehors de ses frontières.

Dans la mesure où le SEAE incarne lui-même la logique de l'approche globale comme trait différentiel du mode européen d'affronter les crises ou les situations d'instabilité menaçant la paix, sa capacité pour faire évoluer les choses dans ce domaine devrait être en principe formidable et un certain nombre de démarches intervenues pendant ces premières années d'activité viendraient confirmer, bien que toujours très timidement, cette perception. Or, ces progrès n'ont été constatés pour l'instant qu'au niveau des procédures, de l'accessoire, de la bataille interne que le SEAE s'est vu forcé de soutenir pour trouver sa place au sein du système et sur laquelle il devra concentrer encore ses efforts pendant quelque temps. La question reviendrait donc à savoir s'il sera capable de dépasser ce stade pour procurer une valeur ajoutée substantielle à l'action extérieure de l'Union en matière de paix et de sécurité. Il s'agit, en définitive, du même dilemme qui s'est posé à chaque nouvelle réforme des traités visant à renforcer l'efficacité de la politique extérieure européenne et qui en termes généraux s'est toujours soldé par la négative. La différence réside maintenant dans le fait que l'introduction du SEAE est à l'origine non pas d'une simple réforme mais d'un véritable bouleversement du modèle d'action extérieure de l'UE, dont les mérites, et non seulement les inconvénients, devraient commencer à se percevoir aussitôt que possible.

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

02

2014

REVUE MAROCO- ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2014 / N° 2

ÉTUDES

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO

Le Service Européen pour l'Action Extérieure a l'heure de son épreuve:
Une contribution renforcée de l'UE au maintien de la paix ?

Yahaya NAMASSA ZAKARIA

La Transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Antonio BLANC ALTEMIR – Eymis ORTIZ HERNÁNDEZ

The Union for Mediterranean (UfM): a critical approach

Anass GOUYEZ BEN ALLAL

La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional
y el régimen de no proliferación nuclear

Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS - Enrique SAN MARTÍN GONZÁLEZ

Managing Energy Interdependency in the Western Mediterranean

NOTES

Jorge DEZCALLAR

Una reflexión sobre las relaciones hispano-marroquíes

Rachid EL HOUDAIGUI – Samar KHAMLICH

Le réglementation française en matière de contrôle des exportations d'armes conventionnelles

Sara IGLESIAS SÁNCHEZ

Limits of EU immigration policy and citizenship based on the experience of Spanish and Moroccan workers in Gibraltar

Abdelhak BASSOU

La Mer du Golfe de Guinée : Richesses, conflits et insécurité

DOCUMENTATION

Mercedes MOYA ESCUDERO

Recommandations issues des rencontres internationales sur les relations familiales et successorales hispano-marocaines

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE