

# **Le Service européen pour l'action extérieure.**

## **Comment la diplomatie franco- allemande peut servir la diplomatie européenne**

---

**YANN-SVEN RITTELMAYER ET SAMY SAADI\***

Le traité de Lisbonne est censé marquer un tournant pour la politique étrangère européenne. Le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) se voit en effet renforcé dans son rôle et ses attributions. Surtout, il se voit appuyé par un service propre, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Malgré cela, le développement d'une véritable politique étrangère européenne semble encore lointain. Si ces évolutions formelles doivent constituer une nouvelle impulsion, elles pourraient bien être un nouveau témoin de l'incapacité de la construction européenne à dépasser les souverainetés des États membres.

La politique étrangère et de sécurité commune actuelle est toujours marquée par un lien de dépendance très fort avec les différents États membres. Comment aller au-delà des souverainetés nationales pour faire émerger une véritable politique étrangère européenne ? Quelles adaptations permettraient de construire une diplomatie supranationale ?

Alors qu'il était auparavant essentiellement une composante du Conseil, le Haut Représentant se retrouve désormais pleinement à cheval entre la Commission et le Conseil. Sur le plan formel, il n'est plus désormais secrétaire général du Conseil, mais devient par contre vice-président de la Commission européenne et remplace le

---

\* Yann-Sven Rittelmeyer est doctorant à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et aspirant du FRS-FNRS.

Samy Saadi, consultant au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à New York, rejoindra le ministère allemand des Affaires étrangères (Auswärtiges Amt) en mai 2010.

commissaire aux Affaires extérieures. De plus, il est chargé de présider le Conseil Affaires extérieures, mais reste néanmoins pleinement dépendant des États pour sa désignation. Il est d'ailleurs le seul acteur européen investit de cette responsabilité, les autres sections du Conseil étant toujours présidées par l'État exerçant la présidence tournante. Catherine Ashton, la première personnalité choisie pour occuper cette fonction reconfigurée, ne dispose pas, au niveau personnel, de l'expérience et des ressources politiques et diplomatiques de son prédécesseur, Javier Solana. Ainsi, au regard de tous ces éléments, il apparaît que les évolutions contenues dans le traité de Lisbonne ne constituent pas nécessairement un saut décisif vers le supranational.

Tout comme le Haut Représentant, le SEAE peut aussi bien accroître le fonctionnement de l'Union européenne (UE) selon des logiques intergouvernementales que développer son aspect supranational. Il n'est encore qu'au stade de la conception, mais tout porte à croire qu'il sera composé à parts égales de fonctionnaires de la Commission, de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de diplomates détachés des États membres. L'identité et la vocation de ce service restent donc fortement sujettes à questions. Il ressort de la responsabilité de la nouvelle Haute Représentante de formuler les propositions finales sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE pour avril 2010.

Les tensions entre les différents acteurs concernés sont déjà vives. Les États membres devront notamment approuver les propositions de la Haute Représentante qui leur seront soumises. Plusieurs d'entre eux ont déjà cherché à influencer le développement du SEAE<sup>1</sup>. Les « grands » États membres – Royaume-Uni, France, Allemagne – veulent garder autant que possible le contrôle de ce service en limitant au maximum le nombre de personnes travaillant en son sein et en y incluant une part importante de diplomates nationaux. *A contrario*, les États du Benelux par exemple veulent en faire un service *sui generis* autonome, composé d'un nombre réduit de diplomates nationaux. Le Parlement européen, au travers du rapport Brok, encourage le développement du modèle communautaire et l'inclusion de ce service dans les structures administratives de la Commission, cette dernière ne cachant pas son souhait de gérer autant que possible cette nouvelle structure.

Compte tenu du rôle décisionnel laissé aux États, le risque est toutefois de n'avoir qu'une bureaucratie partiellement apte à coordonner les différentes politiques étrangères nationales. Face aux risques de voir les États réduire ce service à un rôle *a minima*, il

---

<sup>1</sup> Début octobre 2009, la Pologne a fait circuler un document faisant état de ses positions sur le SEAE, de même que les trois pays du Benelux qui, dans un document intitulé « Mise en œuvre du traité de Lisbonne », ont largement exprimé leurs souhaits quant au développement de ce service, tandis que les ministres des Affaires étrangères des autres États membres ont multiplié les déclarations.

importe de conforter les responsables politiques nationaux afin qu'ils acceptent les concessions liées à ce projet. Ériger le SEAE en prolongement, en instrument d'accroissement du poids extérieur des États, permettrait de rallier ces derniers. La construction d'un niveau supranational s'inscrivant dans le prolongement d'un rapprochement des intérêts des différents États membres apparaît comme crédible au regard des rapports de force actuels de l'ordre mondial. En effet, les compromis et concessions nécessaires à une mise en commun au niveau européen seraient *in fine* compensés par les gains au niveau international.

Une progression par étape semble effectivement nécessaire pour faire évoluer la politique étrangère européenne. Le SEAE peut donc en être l'instrument. Comment permettre à ce service de se développer pour répondre aux attentes placées en lui ?

À l'image de la méthode fonctionnaliste appliquée pour l'intégration européenne, qui a permis le développement de structures européennes supranationales par la mise en place de mécanismes pragmatiques, la création d'un service diplomatique avec un esprit supranational peut permettre de donner une véritable légitimité et une réelle force d'action au Haut Représentant qui pourrait alors s'élever au-delà d'un simple rôle de coordinateur des politiques étrangères nationales. La première étape doit être l'accroissement des solidarités interétatiques, lesquelles peuvent servir de moteur au SEAE, avant d'envisager le développement d'un « esprit de corps » supranational découlant de l'approfondissement de ces solidarités.

Ainsi, la coopération entre la France et l'Allemagne peut, à plus d'un titre, permettre de surmonter les obstacles. Les expériences communes menées par ces deux pays dans la coopération diplomatique constituent une base pouvant permettre le développement d'une politique communautaire en matière d'affaires étrangères. Depuis plusieurs années déjà, la France et l'Allemagne ont commencé à mettre en place des coopérations étroites au niveau diplomatique et consulaire. Puisque le traité de Lisbonne prévoit explicitement que le SEAE « travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres », il serait opportun de s'inscrire plus spécifiquement dans la continuité de ces projets bilatéraux. Les difficultés rencontrées précédemment pour ces derniers sont d'utiles expériences en vue de la construction du SEAE.

L'idée d'établir des « ambassades communes franco-allemandes » avait été avancée dès la fin des années 1980. Elles devaient consister en des missions diplomatiques communes dirigées par un chef de poste français ou allemand avec une double accréditation, lequel serait doté d'un adjoint de la nationalité de l'autre État. Cependant les résistances souverainistes et des problèmes juridiques ont compliqué la situation. Pourtant la volonté d'ouvrir de telles ambassades a été rappelée en 2003 à l'occasion des 40 ans du traité de l'Élysée (article 26 de la déclaration commune). Après des

tentatives avortées, des ambassades communes ont commencé à voir le jour au Malawi, en Bosnie-Herzégovine et au Liberia.

Toutefois ces réalisations se sont éloignées des ambitions initiales. Comme en témoigne l'accord-cadre franco-allemand de 2006, il s'agit avant tout de missions diplomatiques ou postes consulaires situés dans des locaux communs. Ces « colocalisations » permettent néanmoins des échanges et des apprentissages réciproques qui font naître des solidarités multiples. Sur la base de cet accord-cadre, de nouveaux projets communs devraient voir le jour au Mozambique, au Bangladesh ou au Brésil.

En lien avec ces réaménagements des réseaux diplomatiques respectifs et les évolutions appelées par le traité de Lisbonne, de nombreuses opportunités se présentent. En effet, les délégations de la Commission et les bureaux de liaison du Conseil vont relever de la seule autorité du Haut Représentant et donc être profondément remodelées. Lier les expériences communes franco-allemandes en place et à venir au développement du SEAE pourrait permettre de surmonter les difficultés rencontrées par ces projets bilatéraux et servir utilement la construction de ce service diplomatique européen. D'autant que d'autres groupements interétatiques au sein de l'UE, comme par exemple la « coopération nordique-baltique », réfléchissent à développer le même type de structures diplomatiques communes.

Les problèmes rencontrés par la France et l'Allemagne sont avant tout provenus du niveau diplomatique. Les questions de la représentation souveraine directe et des divergences potentielles d'intérêts ont constitué le cœur des résistances. Au niveau consulaire par contre, la situation semble bien plus propice à une collaboration entière. S'appuyer dans un premier temps sur ce niveau en généralisant notamment la collaboration en matière de visas Schengen pourrait servir de point d'ancrage aux développements futurs. L'inclusion dans le niveau supranational peut à terme permettre d'apaiser les résistances nationales au niveau diplomatique.

De même que la coopération franco-britannique établie à Saint-Malo en 1998 a permis de donner une impulsion majeure à la politique européenne de sécurité et de défense, la coopération diplomatique franco-allemande peut être le moteur du service diplomatique européen. Dans un premier temps, il pourrait s'agir d'un partage de locaux entre la mission commune franco-allemande et le SEAE. Les États, précédemment évoqués, où des projets franco-allemands sont en cours de construction, s'avèrent un terrain particulièrement propice à la mise en place de cette collaboration. Elle permettrait de lier le niveau national au niveau européen en passant par le stade intermédiaire de la coopération interétatique. Puis, l'idée serait que ces services bilatéraux communs soient ensuite étendus à d'autres États membres. En matière consulaire, l'Italie ou l'Espagne ont déjà commencé à être associés à ces

services communs. À terme, ces services seraient peu à peu inclus au sein du SEAE. Un compromis serait bien entendu nécessaire entre ce service et les États membres afin que ces derniers acceptent d'abandonner ce symbole fort de leur souveraineté nationale. Ce compromis pourrait reposer sur une augmentation, au sein de l'effectif de ces ambassades de l'Union, du nombre des diplomates issus des États qui accepteraient de renoncer à leur représentation diplomatique nationale. Cela compenserait en partie la perte de postes diplomatiques pour ces États membres et diminuerait les craintes quand à la défense de leurs intérêts nationaux.

Il serait utopique d'envisager une généralisation de cette pratique à l'ensemble des pays tiers, ou d'évoquer le cas des principaux acteurs mondiaux et régionaux dans lesquels tous les États souhaitent disposer d'une forte représentation diplomatique nationale. Ce scénario est toutefois envisageable pour un nombre relativement important d'États comme le montre l'augmentation constante du nombre de ceux où la France et l'Allemagne envisagent de le reproduire. De surcroît, il s'inscrit pleinement dans la volonté de réduction des coûts liés aux représentations diplomatiques. En combinaison avec la transformation des représentations de la Commission européenne au sein des institutions multilatérales et une mise en commun de certains modules de formations diplomatiques des États membres et du SEAE, une telle initiative contribuerait à l'essor d'une diplomatie européenne. Cette impulsion franco-allemande suffirait déjà à donner au SEAE une véritable raison d'être en démontrant sa capacité à transcender les diplomaties nationales et serait ainsi un atout majeur autour duquel pourrait être construite une véritable politique étrangère européenne.