

SEAE:

Examen

SEAE: Examen



SEAE: Rapport d'examen

Avant-propos

«Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure.»

Article 27, paragraphe 3, TUE.

Dans le cadre de la décision politique qui nous a permis de mettre sur pied le SEAE, j'ai été invitée à examiner le fonctionnement de ce service et à le présenter dans un rapport au cours de l'été 2013.

À l'époque, cet horizon paraissait bien lointain. Nous découvrons à peine ce que nous devons faire et nous nous débattons avec ce que nous pouvions faire.

Malgré la durée des négociations sur la Constitution, puis sur le traité de Lisbonne, aucune mesure n'avait été prise pour donner une existence concrète au SEAE - notamment à cause de l'insécurité juridique et politique qui menaçait le projet.

Je pourrais raconter beaucoup de choses sur cette période de balbutiements et les événements extraordinaires auxquels nous avons assisté lorsque nous avons commencé à construire, à partir de quelques mots glissés dans le traité de Lisbonne, un véritable service de politique étrangère aujourd'hui fort de 3 400 collaborateurs et 139 délégations. C'était comme si nous essayions de faire voler un avion alors que nous n'avions pas terminé d'assembler les ailes. Sur le plan institutionnel, les défis, et parfois même les conflits, se sont succédé. Les divergences d'idées sur la manière dont le service devait fonctionner et l'influence qu'il devait exercer sur les institutions existantes ont nécessité plusieurs décisions difficiles et nous ont fait parfois manquer des opportunités.

Pour toutes les personnes qui ont rejoint ce nouveau service, les défis à relever étaient considérables. Les délégations compétentes ont dû se métamorphoser du jour au lendemain, endossant de nouveaux rôles sans ressources supplémentaires et sans instructions ou conseils particuliers. Pour les agents basés à Bruxelles, il s'en est suivi une période de doutes lancinants sur leur rôle dans cette nouvelle organisation et leur positionnement vis-à-vis de sa culture émergente. Pour les diplomates des États membres, il a fallu faire face à la difficulté de satisfaire à de nouvelles obligations et de nouvelles attentes.

En un mot, ce fut difficile.

Mais peu importe la rudesse de la phase de démarrage dans ses impératifs, le monde n'avait pas attendu qu'un tel service existe: une série de problèmes, tant dans notre voisinage immédiat qu'au-delà, nécessitaient une réaction européenne. Le tout, de surcroît, dans un contexte économique qui rendait difficile la réalisation d'investissements dans le service.

Le présent examen décrit quelques enseignements que nous avons tirés. Nous nous sommes efforcés de faire le meilleur usage de nos maigres ressources financières et de nous montrer à la hauteur des

espérances de ceux qui pensent que l'UE doit soutenir les avancées vers la démocratie et la prospérité dans des pays aussi divers que la Libye, la Somalie, l'Iraq, l'Afghanistan, le Mali et le Myanmar/Birmanie.

Nous sommes guidés par notre conviction selon laquelle l'Europe a une mission particulière à remplir dans le monde actuel. Notre propre histoire récente nous rappelle l'horreur de la guerre et de la tyrannie et illustre comment une société ouverte et prospère peut s'épanouir lorsque cette horreur est surmontée. L'un des vœux que j'entends le plus souvent lorsque je vais à la rencontre de peuples qui se battent pour la justice et la démocratie est celui-ci: «Nous voulons les mêmes libertés que vous. S'il vous plaît, aidez-nous à les obtenir.» La confiance que les peuples du monde entier sont disposés à nous accorder ne peut être sous-estimée. Elle nous offre un atout essentiel. Elle ne constitue cependant pas la seule raison pour laquelle nous devons intervenir auprès de pays tiers. La réalité pénible, que nous ne pouvons pas dissimuler, est que les conflits se déroulant à plusieurs milliers de kilomètres de nos frontières peuvent nuire à nos intérêts, tandis qu'à l'inverse, le triomphe de la paix, de la prospérité et de la démocratie dans le monde est bon pour l'Europe.

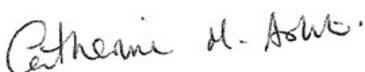
Je suis fière de ce que nous avons accompli jusqu'à présent. Avec le soutien des États membres au Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen, le SEAE est devenu un service de politique étrangère moderne et opérationnel, qui a les moyens de défendre les intérêts et les valeurs de l'UE dans nos relations avec le reste du monde. Même si un travail de longue haleine doit encore être mené à bien, nous pouvons d'ores et déjà observer les fruits de notre approche globale dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, dans l'apaisement des crises en Afrique et dans l'aide à la transition au Myanmar/Birmanie et dans de nombreuses autres régions du monde.

Le rôle de l'Europe dans le monde fait partie des enjeux fondamentaux du XXI^e siècle. Le SEAE n'est qu'une facette de la réponse de l'Europe à cet enjeu mondial. Nous cherchons à coopérer avec les États membres dans le travail important qu'ils réalisent, et non à nous y substituer. Le SEAE souhaite apporter une valeur ajoutée en étant plus qu'un ministère des affaires étrangères - en y instillant certains aspects d'un ministère du développement et de la défense. Le SEAE peut faire office de catalyseur pour rapprocher les politiques étrangères des États membres et renforcer la position de l'UE dans le monde.

L'examen de ce jour dresse le bilan de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il met en lumière les questions fondamentales qui se poseront à court et à moyen terme et il adresse des recommandations au Conseil, à la Commission et au Parlement. La liste des problématiques que nous soulevons dans ce rapport n'est pas exhaustive et ne prétend pas avoir valeur de vérité absolue en matière de bonnes idées, mais je pense que toutes ces propositions sont importantes et nécessaires.

De nombreuses personnes nous ont soumis leurs idées et leurs opinions - délégations à travers le monde, personnel des bureaux de Bruxelles, Commission, Conseil, États membres, Parlement européen, groupes de réflexion, ONG et simples citoyens. Merci à tous. Le rapport n'inclut pas la totalité de ces contributions, mais en résume les aspects sur lesquels l'attention doit, à mes yeux, se porter dans le futur. En particulier, la qualité du personnel du SEAE et des missions de la PSDC a été déterminante dans les progrès que nous avons accomplis ensemble au cours des derniers mois. Je suis reconnaissante à tous les acteurs impliqués pour leur aide et leur professionnalisme dans ces moments difficiles, spécialement lorsqu'ils travaillent dans un environnement complexe et dangereux loin de chez eux.

Dans les prochains mois, nous prendrons le temps d'étudier les changements qui devraient, à mon avis, être mis en œuvre. Si nous mettons à profit cet examen pour nous assurer que les fondations du service sont les plus solides possibles, l'efficacité de la HR/VP et du service tout entier ne peut qu'augmenter.



Catherine Ashton

Le SEAE

Il est important dans cet examen de garder à l'esprit ce qu'est le SEAE et ce que signifie une politique étrangère européenne dans ses spécificités par rapport aux politiques étrangères individuelles des États membres. Il s'agit d'un instrument nouveau et unique, qui réunit l'ensemble des politiques et des leviers que l'UE a à sa disposition et peut utiliser collectivement pour exercer une influence et obtenir des résultats à travers le monde afin de promouvoir ses valeurs et ses intérêts. Le SEAE n'est pas un ministère européen des affaires étrangères qui serait destiné à remplacer les ministères des États membres. Il ne constitue pas non plus un département de politique étrangère du secrétariat général du Conseil ou une version remodelée de l'ancienne direction générale de la Commission chargée des relations extérieures, à laquelle se seraient ajoutées des compétences pour le développement et la PESC. Eu égard à son approche globale, qui représente sa clef de voûte, les principaux atouts du SEAE sont les suivants:

- une couverture globale de tous les dossiers géographiques et thématiques, soutenue par un réseau de 139 délégations représentant l'UE dans 163 pays tiers et institutions internationales. Dans plus de 70 pays dans lesquels l'UE possède une délégation, moins de 10 États membres sont représentés, et dans 50 pays, ce sont même moins de 5 États membres. L'Union européenne, dans son ensemble, compte plus d'un demi-milliard d'habitants et constitue la plus grande économie au monde. Or la taille et le poids important dans le monde actuel: collectivement, l'UE peut atteindre ce qu'aucun État membre n'est capable d'atteindre seul;

- la capacité à démontrer un engagement fort à l'appui de priorités politiques fondamentales, en particulier dans le voisinage au sud et à l'est, où l'UE dispose d'une influence et d'un pouvoir de levier pour favoriser et concrétiser un changement;

- un partenariat de plus en plus étroit avec les services diplomatiques nationaux des États membres, à la fois à Bruxelles et dans les pays tiers, ce qui est primordial pour une répartition efficace du travail et une utilisation efficiente des ressources.

Le SEAE assure que la politique étrangère de l'UE est correctement exécutée, dans les délais opportuns, par l'intermédiaire d'un réseau mondial de délégations de l'UE, de structures de gestion de crises et de missions de la PSDC. De même, il devrait garantir une coordination puissante et efficace des politiques extérieures de l'UE, y compris le commerce, le développement et les autres enjeux mondiaux tels que la sécurité énergétique, le changement climatique et les migrations. Les délégations de l'UE, qui sont les incarnations opérationnelles du service, travaillent avec les ambassades nationales des États membres dans les pays tiers et les forums multilatéraux sur la base de principes de confiance, de coopération et de partage des tâches dans tous les domaines.

Lorsque le Service a été créé, les piliers de la politique étrangère de l'UE ont été clarifiés. Au début de son mandat, la HR/VP a fixé trois priorités: a) la mise en place du Service; b) le voisinage; et c) les partenaires stratégiques. Après les deux premières années d'activité, trois axes essentiels de la politique étrangère de l'UE apparaissent au grand jour: I) le voisinage, où l'UE peut recourir à l'ensemble des politiques et des instruments dont elle dispose pour opérer un changement durable; II) l'approche globale, qui confère à l'UE la capacité unique d'aborder tous les aspects d'une problématique de politique étrangère; et III) les questions internationales pour lesquelles seul le poids collectif de l'UE nous permet de jouer un rôle prééminent le monde globalisé d'aujourd'hui.

Le SEAE épaula la haute représentante dans l'exécution de la politique étrangère et de sécurité commune et la garantie de la cohérence dans les relations extérieures de l'Union, dans ses fonctions de présidente du Conseil «Affaires étrangères» et de vice-présidente de la Commission. Il apporte également son soutien au président du Conseil européen, au président de la Commission européenne et aux autres commissaires dans leur travail en matière de relations extérieures (y compris dans l'élaboration de documents politiques et de dossiers d'information et dans la préparation de sommets et d'autres réunions et visites de haut niveau). Enfin, le SEAE entretient une coopération intense avec le Parlement européen par l'intermédiaire de la déclaration sur la responsabilité politique et de l'aide que les délégations de l'UE fournissent aux députés

européens lors de leurs déplacements.

I. Organisation du SEAE

Dans cette section de l'examen, l'accent sera mis sur la structure du service. L'organigramme au 1^{er} janvier 2011 avait été conçu pour la phase de démarrage et reflétait à la fois le processus de création du service à partir d'acquis préalables et les nouvelles missions qu'il serait appelé à accomplir pour fusionner les rôles que jouaient auparavant la Commission, le secrétariat du Conseil et la présidence semestrielle tournante du Conseil dans le domaine de la PESC, de la PSDC et des relations extérieures. À la lumière de l'expérience, le service fonctionnant à son rythme de croisière, quelques changements peuvent aujourd'hui être proposés. Ces travaux ont même déjà commencé à certains égards, par exemple, dans le recensement et le transfert de postes à partir du siège afin de renforcer le réseau des délégations autour du monde.

Structure du SEAE

La structure actuelle du siège du SEAE a été convenue au début 2011 et découle de l'article 4 de la décision établissant le SEAE. La direction du service se compose des quatre membres du conseil d'administration (le secrétaire général exécutif, le directeur général administratif et deux secrétaires généraux adjoints), de huit directeurs investis de responsabilités géographiques ou thématiques spécifiques, du directeur général de l'État-major de l'UE et des directeurs des autres départements de la PSDC, qui sont directement subordonnés à la haute représentante.

Conseil d'administration

Le SEAE a été constitué par un transfert en bloc de personnel de la Commission et du secrétariat du Conseil (annexe I à la décision SEAE), complété par l'affectation d'un petit nombre de nouveaux postes afin de permettre le recrutement de diplomates nationaux dans les États membres. Il en a résulté des défis épineux pour combiner les différentes traditions et cultures organisationnelles autour de la mission complexe du service, et d'interminables négociations institutionnelles sur sa mise en place. C'est pourquoi le SEAE naissant a été doté d'une équipe de direction solide et expérimentée au sein d'une instance faitière réunissant deux postes, à savoir le secrétaire général exécutif et le directeur général administratif, assistés par deux secrétaires généraux adjoints. Chacun s'est vu attribuer une responsabilité distincte, mais ensemble, ils assuraient une couverture complète de tous les sujets politiques, économiques et interinstitutionnels.

Dans la prochaine phase du SEAE, la nécessité de ce doublon sera moins impérieuse. Les titulaires actuels de ces postes conviennent tous deux qu'il pourrait être recommandé, pour l'avenir, de fusionner leurs fonctions en créant un seul poste de secrétaire général (soutenu en tant que de besoin par les directeurs pour l'administration des ressources et les questions organisationnelles). Le secrétaire général devrait garder la possibilité de faire appel directement à deux adjoints pour assurer la couverture globale correspondant aux besoins de l'organisation.

Directions

L'architecture adoptée pour la phase de démarrage, articulée autour de directions géographiques et thématiques, procédait d'un choix logique. Dans certains cas, les postes pourraient toutefois être regroupés à mesure qu'ils deviennent vacants, par exemple lorsque les mêmes instruments politiques s'appliquent à plusieurs régions géographiques.

Environ 70 % des agents transférés en bloc dans le service ont conservé leurs grades antérieurs, ce qui a entravé les possibilités de concevoir une nouvelle organisation. Les États membres nourrissaient de grandes ambitions quant à leur rôle dans la désignation du personnel complémentaire, notamment aux échelons les plus élevés.

L'organigramme reflète ces facteurs. Il est toutefois incontestable que cette structure doit évoluer à l'avenir. Le SEAE a déjà proposé une diminution du nombre de postes de haut niveau [AD15/16] de 11 unités dans le budget 2014, et une diminution plus importante est possible. Cependant, il faudrait également réaffecter certains postes afin de renforcer les fonctions transversales telles que la planification politique et créer des

postes contractuels de courte durée afin d'aider le service à régulariser le statut anormal des RSUE. Au cours du prochain mandat, le nombre de directions devrait donc être réduit et une responsabilité accrue devrait être accordée aux directeurs. Ces mesures devraient être mises en œuvre en même temps que la réforme du conseil d'administration évoquée plus haut.

Représentants spéciaux de l'UE (RSUE)

Le statut actuel des RSUE est une anomalie après Lisbonne. Ces fonctions ont été créées initialement par le Conseil en réaction à des crises ou des situations particulières à un moment où le SEAE n'existait pas et seule la Commission possédait des délégations à travers le monde. Dans le sillage du traité de Lisbonne, le réseau des 139 délégations de l'UE a été placé sous l'autorité de la HR/VP (article 221) et représente l'Union tout entière. Lors de l'établissement du SEAE, les RSUE entretenaient peu de liens avec les délégations ou les services centraux. Installés dans des locaux distincts, ils étaient principalement en relation avec les États membres par l'intermédiaire du COPS. Nonobstant les changements substantiels que nous avons déjà introduits, davantage d'efforts devraient être déployés pour que l'article 33 TUE soit appliqué de façon à ce que les RSUE fassent partie intégrante du SEAE. On dénombre à ce jour 12 RSUE, dont huit sont basés à Bruxelles et quatre dans les pays ou les régions où ils opèrent. En 2012, le budget total des RSUE et de leur personnel cumulé de 200 conseillers politiques et assistants administratifs s'élevait à 28 millions d'euros. Les RSUE actuels devraient être pleinement intégrés dans le SEAE, tout en conservant un lien étroit avec les États membres par l'intermédiaire du COPS. Cela nécessite toutefois au préalable le transfert de leur personnel et du budget connexe vers le SEAE. Une économie pourrait ainsi être réalisée au niveau salarial (tous les RSUE sont encore classés au grade AD16 malgré une proposition du SEAE de les abaisser au grade AD14).

En tout état de cause, il sera important que le SEAE soit suffisamment flexible pour recruter des personnalités de premier plan (représentants spéciaux, coordinateurs ou envoyés de l'UE) chargées de missions spécifiques de courte durée lorsque la nécessité s'en fera ressentir.

Structures de gestion des crises

L'UE jouit d'une grande estime pour ses missions civiles et militaires. Bien qu'elles relèvent de mandats différents, il n'en demeure pas moins nécessaire d'améliorer notre coordination. À ce jour, plus de 7000 agents militaires et civils sont déployés dans 16 missions et opérations, parmi lesquelles 12 opérations civiles et 4 militaires. En vue de l'élaboration d'une approche globale de la prévention et de la gestion des crises, nous devons faire en sorte que ces structures soient mieux intégrées dans le fonctionnement du SEAE, ce qui inclut une coordination plus efficace sur le terrain entre les différentes missions, les délégations, les RSUE et les partenaires.

Dans la perspective d'une approche plus coordonnée, un directeur spécialement compétent pour la réaction aux crises a été désigné et une nouvelle salle de veille 24/7 a été créée, regroupant le travail effectué par le passé par les «agents de veille» et la fonction de surveillance à source ouverte de l'ancien SitCen, deux services qui fonctionnaient 24 heures sur 24, faisant ainsi un meilleur usage des ressources disponibles.

La création récente par la Commission d'un Centre de réaction d'urgence 24/7, qui rassemble la protection civile et l'aide humanitaire, reflète cette évolution. Les ressources de l'UE seraient néanmoins encore mieux utilisées si toutes les capacités de crise 24/7 étaient associées dans un seul instrument. À cette fin, j'ai proposé que la salle de veille du SEAE soit rapprochée du CRU de la Commission, de façon à créer un seul CRU européen, permettant une économie et évitant les chevauchements.

Un conseil de gestion des crises présidé par le secrétaire général exécutif et la plateforme de crise, qui se réunit régulièrement, coordonnent les réactions aux situations de crise émises par les institutions de l'UE, en ce qui concerne par exemple le Mali, la RCA, la Syrie, le Yémen et la Libye. Cela implique que les services géographiques rencontrent la Commission et les départements du SEAE responsables de la prévention des conflits, de la réaction aux crises, de la construction de la paix, de l'aide financière, y compris le cas échéant l'assistance humanitaire, de la politique de sécurité et de la PSDC.

Conformément aux articles 18 et 27 du traité, le SEAE appuie le haut représentant dans l'accomplissement de son mandat de conduite de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune, à la fois pour la formulation de propositions sur l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre selon les décisions du Conseil. Le débat qui doit se tenir au Conseil européen en décembre offrira une occasion supplémentaire d'étudier les moyens de renforcer l'efficacité des politiques de sécurité et de défense de l'UE, en déterminant notamment si le SEAE possède des structures de gestion internes appropriées, et d'examiner la rapidité et l'efficacité de la prise de décisions dans le domaine de la PSDC.

Le système actuel de la PSDC soulève plusieurs questions sur I) le positionnement et les relations hiérarchiques des départements compétents du SEAE par rapport à la HR/VP et leurs liens avec les autres parties du SEAE et II) la rapidité et l'efficacité de la procédure décisionnelle, en particulier dans les situations de crise. Toute modification de l'organisation hiérarchique de base et de l'autorité de la haute représentante exigerait une révision de la décision SEAE, mais l'opportunité devrait aujourd'hui en être envisagée. À court terme, la coordination interne peut toutefois être renforcée en clarifiant le mandat du secrétaire général. Sans préjudice du profil et du statut administratif spécifiques du personnel militaire au sein de l'EMUE, il faudrait rechercher des moyens permettant de mettre leurs compétences plus facilement et plus directement à la disposition des autres départements politiques du SEAE (par des échanges de personnel à court terme, par exemple), ainsi que des délégations de l'UE, en élargissant le programme pilote d'experts de la sécurité/militaires détachés. De même, des marges existent pour améliorer les synergies entre les experts géographiques de l'INTCEN et les délégations et départements politiques concernés, tout en préservant les liens spécifiques avec les services de renseignement des États membres. Enfin, il serait souhaitable de réfléchir au moyen de clarifier et de rationaliser les responsabilités en ce qui concerne les questions relatives à la politique de sécurité et la planification des missions de la PSDC.

Pour ce qui est de la rapidité et de l'efficacité de la prise de décisions dans le domaine de la PSDC, une amélioration pourrait être apportée à l'intérieur du cadre juridique existant pour réduire le nombre d'étapes intermédiaires de consultation de groupes de travail du Conseil en préparation à la mise en œuvre d'une mission ou d'une action commune. Le COPS a récemment approuvé quelques propositions du SEAE sur la révision des procédures de gestion de crise, et d'autres mesures plus radicales pourraient être suggérées pour l'avenir, parmi lesquelles une refonte de la gestion et des procédures des opérations de la PSDC (rationalisation des fonctions de planification pour les missions civiles et militaires et diminution des étapes intermédiaires de consultation des groupes de travail du Conseil). Cette analyse pourrait également inclure le niveau de la prise de décision pour les questions opérationnelles, entre les groupes de travail du Conseil, le SEAE/FPI et l'autonomie de gestion journalière des missions elles-mêmes.

Dans le même ordre d'idées, malgré les progrès accomplis ces dernières années, une série de mesures supplémentaires pourraient être envisagées pour accélérer les achats et améliorer les procédures financières. Elles pourraient en particulier comprendre une adaptation du règlement financier afin d'inclure les mesures urgentes de préparation et d'exécution des actions de la PESD dans les procédures rapides déjà disponibles pour l'aide humanitaire. De forts arguments plaident en outre pour créer un centre de services partagés afin de fournir un soutien logistique, aux achats et administratif à toutes les missions de la PSDC et aux RSUE, ainsi que pour doter les conditions d'engagement du personnel des missions de la PSDC et des RSUE d'un fondement plus solide.

Groupes de travail

Depuis Lisbonne, la HR/VP nomme le président du comité politique et de sécurité et les présidents permanents de 16 groupes de travail géographiques et thématiques dans le domaine de la PESD et des relations extérieures. D'une manière générale, ces arrangements fonctionnent bien et assurent un lien étroit entre les présidents des groupes de travail et les départements politiques du SEAE. Il subsiste toutefois un certain nombre de groupes de travail du Conseil présidés par la présidence tournante, notamment le groupe des conseillers pour les relations extérieures, le groupe de travail sur le développement, le groupe de travail

Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), le groupe de l'Association européenne de libre-échange (AELE), le groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme (COTER), le groupe de travail sur le droit international public (COJUR) et le comité Athena. Eu égard aux rapports étroits entre les travaux de ces groupes et les domaines politiques traités par les groupes déjà présidés par le SEAE, et dans l'intérêt de la cohérence politique, il serait opportun d'envisager une modification de la décision pertinente du Conseil de façon à ce qu'un président permanent soit désigné également pour ces groupes (en parallèle au transfert de personnel de soutien du secrétariat du Conseil au SEAE). Un lien spécial devrait en outre unir le SEAE et le groupe de travail sur l'élargissement (COELA).

II. Fonctionnement du SEAE

Dans cette section de l'examen, l'accent sera mis sur les rouages du service, ce qui comprend le fonctionnement interne du SEAE et les relations interinstitutionnelles avec les autres institutions à Bruxelles.

Cohérence politique et réflexion stratégique

Un objectif essentiel du traité de Lisbonne consiste à renforcer la capacité de l'UE à mettre en place un cadre stratégique européen durable dans le domaine des relations extérieures. À l'appui de cet objectif, le SEAE produit un grand nombre de documents politiques:

- projets de conclusions du Conseil sur des sujets spécifiques et d'actualité;
- documents politiques sur des sujets importants de politique étrangère (par exemple, stratégie pour les droits de l'homme, communications et rapports par pays dans le cadre de la politique européenne de voisinage, stratégie pour le Sahel ou stratégie pour les Caraïbes);
- mandats de négociation d'accords internationaux ou de relations contractuelles avec des pays tiers; documents de position et travaux préparatoires pour les sommets et autres réunions de dialogue politique de haut niveau;
- propositions politiques et décisions de financement sur les actions communes et les missions dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense;
- documents stratégiques nationaux et régionaux pour la programmation de l'aide extérieure (en collaboration avec les services compétents de la Commission);
- analyses et recommandations sur la dimension extérieure de politiques intérieures importantes de l'UE, comme la sécurité énergétique, l'environnement, les migrations, la lutte contre le terrorisme et le transport.

Les éléments ne manquent pas pour l'élaboration de politiques extérieures de l'UE complètes et efficaces, et dans de nombreux cas, ces instruments ont contribué à atteindre un niveau élevé de consensus entre les États membres et les institutions de l'UE, et sur cette base, une réaction forte et bien coordonnée aux défis de la politique étrangère.

Il n'est pas toujours facile de parvenir à ce résultat car cela requiert la création de passerelles entre les sujets géographiques ou thématiques corrélés, les travaux de différentes institutions, et même les différents niveaux de discussion dans les organes du Conseil (Conseil européen, formations du Conseil ministériel, COPS et groupes de travail thématiques). De plus, le traité de Lisbonne a laissé la PESC dans la sphère intergouvernementale, qui est soumise à la règle d'unanimité: à défaut d'une volonté politique collective et d'une entente entre les États membres, ce facteur restreint la capacité de décision. La perspective à plus longue échéance du SEAE lui permet de jouer un rôle important dans la formulation des politiques, la conclusion de compromis et leur mise en œuvre. Le SEAE occupe une position idéale exclusive dans le paysage institutionnel de l'UE pour promouvoir l'orientation stratégique de l'action extérieure de l'UE, spécialement avec la participation active des États membres, la coopération étroite de la Commission et le soutien constant du Parlement européen. Compte tenu de ces circonstances, la capacité de planification politique du SEAE devrait être renforcée.

En complément, le SEAE jouit assurément d'une marge de manœuvre pour mettre à profit sa position exclusive dans le paysage institutionnel de l'UE afin de promouvoir l'orientation stratégique de l'action extérieure de l'UE, spécialement avec la participation active des États membres, la coopération étroite de la Commission et le soutien constant du Parlement européen. Le rôle de la haute représentante pour la présentation de la position du Conseil «Affaires étrangères» lors des réunions du Conseil européen revêt une grande importance à cet égard. En sa qualité de vice-présidente de la Commission, la haute représentante pourrait désigner les priorités qui devraient être inscrites dans le programme de travail de la Commission en matière de relations extérieures. De même, le SEAE devrait continuer de contribuer au programme de travail élargi du trio de présidences tournantes.

Sur un plan plus général, il pourrait s'avérer utile de réfléchir à une nouvelle base selon laquelle les stratégies ou les politiques de l'UE seraient adoptées conjointement par les États membres, le SEAE et la Commission (par exemple, en jetant des ponts entre les conclusions du Conseil et les documents communs de la haute représentante et de la Commission).

Relations avec la Commission

Les relations avec la Commission sont primordiales pour le bon fonctionnement du service. Le rôle de vice-présidente de la HR/VP lui confère une responsabilité claire, au sein de la Commission, pour les «responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures» et la «coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union» (article 18, paragraphe 4, TUE). En vertu de la décision SEAE, le SEAE fournit des informations, des conseils et une aide à tous les commissaires qui le demandent ou en ont besoin, et les délégations de l'UE n'accordent pas seulement leur soutien aux commissaires et à leur direction générale lorsqu'ils visitent un pays tiers, mais en plus, elles hébergent leur personnel et obéissent à leurs instructions. En 2012, le SEAE a par exemple préparé plus du double de briefings pour le président et les autres membres de la Commission que pour la haute représentante. Même si dans l'ensemble, le mécanisme fonctionne bien, il serait possible de faire davantage, dans un certain nombre de domaines, pour accroître la fluidité de la relation.

Dans les limites des contraintes matérielles imposées par sa triple casquette, la HR/VP participe à ce jour activement aux réunions de la Commission. Son cabinet et les services compétents du SEAE sont pleinement mobilisés dans les travaux préparatoires en amont dans tous les dossiers de la Commission et apportent une contribution active dans les dossiers ayant une influence sur les relations extérieures de l'UE. La haute représentante assiste également aux réunions du groupe de commissaires chargé des relations extérieures (composé du président, du commissaire au commerce, du commissaire à l'élargissement, du commissaire à la politique de développement, du commissaire à l'aide humanitaire et du commissaire aux affaires économiques et monétaires). Ces réunions ne sont malheureusement pas organisées jusqu'à présent à une fréquence suffisante. Le président de la Commission et la haute représentante ont convenu récemment que le groupe de commissaires Relex devait se réunir plus souvent, sous la présidence de la haute représentante. Ces réunions seront préparées conjointement par le secrétariat général de la Commission et le SEAE.

En complément à la HR/VP et dans l'optique des objectifs stratégiques suprêmes qu'elle a définis, le SEAE coopère étroitement avec le commissaire chargé de l'élargissement et de la politique européenne de voisinage et le commissaire chargé du développement. La répartition des tâches se passe aujourd'hui plutôt bien. La désignation d'un commissaire pour le voisinage lorsque les responsabilités géographiques de ces pays ont été transférées à la HR/VP et au SEAE risquait de susciter la confusion. Le SEAE assume l'entière responsabilité des relations avec tous les pays du monde, y compris les pays de la PEV, pour lesquels il épaula à la fois la haute représentante et le commissaire à l'élargissement, et les pays ACP, pour lesquels il épaula la HR/VP et le commissaire au développement. La direction générale de l'élargissement tient les rênes politiques des relations avec les pays de pré-adhésion en ce qui concerne le processus d'élargissement, tandis que la dimension plus politique des relations avec les Balkans occidentaux et la Turquie est gérée par de petites équipes géographiques au sein du SEAE. La direction générale du développement et de la coopération mène le jeu politique pour ce qui est des programmes de développement transversaux. Les arrangements actuels sur l'autorité prééminente fonctionnent principalement grâce aux bonnes relations de travail entre la HR/VP et ses collègues commissaires. La répartition des responsabilités pourrait toutefois manquer de clarté et devrait être clarifiée. L'attribution des portefeuilles dans la prochaine Commission offrira l'opportunité au président de la Commission de réexaminer la situation.

Une étroite collaboration entre le SEAE et la Commission est également indispensable pour les divers enjeux mondiaux pour lesquels les aspects extérieurs des politiques intérieures de l'UE comportent une dimension de politique étrangère croissante. Sont notamment visés les domaines tels que la sécurité énergétique, la

protection de l'environnement et le changement climatique, les migrations, la lutte contre le terrorisme, la régulation financière et la gouvernance économique mondiale. On attend de plus en plus du SEAE qu'il soumette des idées et des propositions politiques sur ces sujets au Conseil «Affaires étrangères». Après la répartition des responsabilités et des ressources lors de la création du SEAE, la quasi-totalité de l'expertise et des capacités à gérer les aspects extérieurs de ces politiques sont toutefois restées au sein des services de la Commission. Le SEAE ne remet pas en question la primauté de la responsabilité des services de la Commission dans ces matières, mais sachant que leur importance politique et leur incidence potentielle sur le programme plus large de la politique étrangère ne cessent de grandir, le SEAE devra continuer de renforcer ses capacités à les traiter à l'avenir.

Lors de la création du SEAE, la Commission a aussi constitué un nouveau service des instruments de politique étrangère, placé directement sous l'autorité de la HR/VP, qui assume la responsabilité de la gestion financière et de l'exécution des budgets opérationnels pour la politique étrangère et de sécurité commune, l'instrument de stabilité et le soutien aux missions d'observation électorale. Ce service est abrité dans les mêmes locaux que le SEAE, mais reste distinct du SEAE en termes administratifs et fonctionnels parce que la Commission exerce la responsabilité exclusive de la gestion des chapitres opérationnels du budget de l'UE. Le FPI peut ainsi faire fonction de passerelle entre les structures de la PESC au sein du SEAE et les services centraux de la Commission chargés de la gestion globale du budget. Le FPI est tenu par les dispositions du règlement financier de l'UE, qui s'appliquent à toutes les institutions et toutes les dépenses de l'UE. Bien qu'il ne soit pas possible d'intégrer pleinement les activités du FPI dans le SEAE en raison des prérogatives inscrites dans le traité pour l'exécution budgétaire, une coopération plus efficace et plus étroite avec le SEAE devrait être recherchée. Il serait judicieux d'envisager un transfert de responsabilités et du personnel connexe, pour les mesures de mise en œuvre du régime de sanctions de l'UE, du FPI vers le SEAE ou vers une unité commune. De même, des discussions sont en cours pour transférer des responsabilités relatives aux activités et aux budgets de communication des relations extérieures (y compris la gestion des sites web du SEAE et des délégations) du FPI vers le département des communications stratégiques du SEAE. Le FPI, étant un service de la Commission directement subordonné à la HR/VP, pourrait également être étoffé pour inclure un certain nombre d'autres aspects du programme financier directement liés aux objectifs politiques essentiels du SEAE et gérés actuellement par la direction générale du développement et de la coopération. Ces aspects seraient par exemple ceux relevant de la composante à long terme de l'instrument de stabilité, le soutien aux élections dans les pays tiers (outre l'observation), et d'une manière générale, les droits de l'homme et la démocratisation (à savoir les aspects couverts par l'IEDDH).

En janvier 2012, le SEAE et la Commission ont convenu d'accords de travail détaillés, qui régissent la coopération sur les instructions et la gestion du travail dans les délégations de l'UE, d'accords spécifiques pour le travail commun sur la programmation et la mise en œuvre des programmes d'aide extérieure de l'UE (sur la base de l'article 9 de la décision SEAE), de la répartition des responsabilités pour la préparation des briefings pour les sommets et les autres réunions ou visites de haut niveau impliquant le président de la Commission, la haute représentante ou d'autres membres de la Commission, ainsi que de la coopération dans le domaine des communications et des relations de presse, et d'accords particuliers sur le statut des bureaux régionaux de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile vis-à-vis des délégations de l'UE. Ces accords sont fonctionnels, notamment pour ce qui concerne les instruments d'aide extérieure de l'UE relatifs à la programmation et à la mise en œuvre. Un renforcement supplémentaire du département de la coopération au développement, par exemple, par le détachement d'un plus grand nombre d'experts des États membres, contribuerait à rehausser la visibilité et l'influence du SEAE à cet égard.

Relations avec le Parlement européen

La coopération entre le SEAE et le Parlement européen est prévue à l'article 36 TUE et dans la déclaration sur la responsabilité politique. Ces modalités sont efficaces pour garantir une consultation proactive et systématique de la commission appropriée du Parlement avant que les décisions sur les actions de la PESC/PSDC soient prises. La pratique des échanges d'opinions informels avec les chefs de délégation et les RSUE nouvellement désignés est également d'une aide précieuse pour les deux parties. Il existe des

procédures systématiques selon lesquelles le SEAE informe la commission AFET du Parlement sur les discussions menées lors de chaque Conseil «Affaires étrangères». Récemment, le président de la commission AFET a été invité à assister à une partie de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Gymnich pour certains points de l'ordre du jour, qui se rapportaient notamment au présent examen du SEAE. En particulier, le rapport annuel sur la PESC/PESD a servi de base à un débat régulier en séance plénière sur ces questions avec la haute représentante.

La haute représentante a intensifié la coopération avec le Parlement européen en ce qui concerne le choix et la planification des missions d'observation électorale, notamment le choix des observateurs principaux, par l'intermédiaire du groupe de coordination des élections. Le SEAE a fourni au Parlement européen des informations complètes, en temps utile, sur l'état d'avancement des négociations portant sur les accords internationaux couverts par l'article 218 du traité et s'est employé activement à développer des mécanismes de partage des informations sensibles avec le Parlement, notamment avec le comité spécial des députés. De la même manière, les consultations communes sur le budget de la PESC se sont intensifiées et le SEAE s'est montré disposé à communiquer les résultats de la réflexion sur les futurs instruments et priorités de l'aide extérieure dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel. Enfin, les délégations de l'UE se sont empressées de répondre aux besoins du Parlement européen dans le cadre de ses contacts avec les pays tiers et les institutions internationales, notamment à l'occasion de visites officielles de représentants du Parlement. Le SEAE a également amélioré sa capacité à nouer le dialogue avec les parlements nationaux des États membres.

L'examen du SEAE offre l'occasion de dresser le bilan des progrès accomplis dans la coopération avec le Parlement européen, en vertu notamment de l'article 36 du traité et de la déclaration sur la responsabilité politique.

Relations avec le secrétariat du Conseil

La position de la HR/VP en tant que membre des institutions, mais aussi membre du Conseil dans l'exercice de sa fonction de présidente du Conseil «Affaires étrangères», est unique dans la configuration de l'après-Lisbonne. De plus, la décision SEAE affirme clairement que le SEAE assiste la HR/VP dans l'exécution de tous ses mandats. Au moment de la création du SEAE, le secrétariat du Conseil a conservé plus de 20 postes AD pour les tâches de politique extérieure résiduelles. Il faudrait réexaminer la répartition des tâches entre le SEAE et le secrétariat du Conseil à l'appui des travaux du Conseil «Affaires étrangères» et des discussions sur la politique étrangère au Conseil européen, de façon à assurer une répartition correcte des ressources humaines et à éviter les chevauchements. Les dispositions transitoires convenues avant Lisbonne pour favoriser la participation au Conseil européen de la HR/VP doivent également être réexaminées afin de prendre en considération la création du SEAE.

Accords de niveau de service

Lorsque le SEAE a été créé, étant une institution autonome sur le plan fonctionnel selon les dispositions du règlement financier et du statut du personnel, il a été décidé que les transferts d'agents et d'autres ressources depuis la Commission et le secrétariat du Conseil devaient être limités aux départements politiques relevant des futures responsabilités du service. Le SEAE n'a donc reçu qu'un transfert extrêmement limité de ressources pour ses services d'administration et de soutien (aucun poste à partir des anciennes DG Relex et Développement de la Commission et un personnel embryonnaire à partir du secrétariat du Conseil). Cela a été justifié en ce que le SEAE devait s'appuyer sur les fonctions d'aide administrative et professionnelle existantes de la Commission et du Conseil sur la base d'une série d'«accords de niveau de service» couvrant, par exemple, les RH, la rémunération, la gestion des bâtiments, le support et la sécurité informatiques et l'organisation des déplacements.

Bien qu'elle ait évité, dans certains cas, des doubles emplois superflus, la polyvalence voulue des règles et des procédures a été difficile à gérer car les systèmes n'étaient absolument pas adaptés aux besoins du SEAE.

De surcroît, certains problèmes spécifiques sont apparus. Alors que la Commission continue d'utiliser de tels accords, différentes activités pourraient plus judicieusement être transférées au SEAE (par exemple, les inspections de sécurité pour les délégations de l'UE). Le secrétariat du Conseil a, en outre, affirmé clairement sa volonté de mettre un terme au contrat de niveau de service existant, ce qui a soulevé quelques difficultés, par exemple, au niveau de la sécurité des bâtiments et de la gestion des informations confidentielles. Il est fondamental que si le secrétariat du Conseil décide de résilier un contrat de niveau de service, le SEAE reçoive les ressources correspondantes afin de reprendre la responsabilité sans heurt.

Bruxelles devrait être l'endroit naturel d'organisation des manifestations internationales pour lesquelles l'UE est à la manœuvre. Il est donc indispensable de garantir que nous disposions des infrastructures requises. À cette fin, soit le Conseil doit accepter d'autoriser le SEAE à utiliser ses infrastructures, soit le SEAE doit pouvoir s'équiper de meilleures infrastructures et/ou trouver une autre solution ailleurs à Bruxelles. En réalité, un besoin peut sans doute être constaté pour les trois options. Le SEAE doit en particulier obtenir les ressources lui permettant d'investir dans une solution interne permanente pour les manifestations de ce type.

Délégations

À l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les délégations de l'UE ont été placées sous l'autorité de la HR/VP (article 221 TFUE) et elles ont endossé le rôle de présidence locale, assumant la responsabilité de la coordination locale avec les missions diplomatiques des États membres et de la représentation extérieure de la politique étrangère de l'UE auprès des pays tiers et des organisations multilatérales. Cet élargissement du rôle politique des délégations reste difficile, les ressources sont encore exiguës pour l'accomplissement de tâches politiques et les dispositions des règlements sous-jacents (par exemple en termes de gestion budgétaire ou d'utilisation flexible du personnel de la Commission) sont problématiques.

Bon nombre de délégations ont réalisé la transition sans ressources supplémentaires (13 n'ont pas de section politique, le chef de délégation étant le seul agent AD du SEAE) et le transfert des responsabilités de la présidence s'est bien déroulé. La situation s'est révélée plus éprouvante dans les délégations multilatérales (New York, Genève, Vienne, Paris, Rome ou Strasbourg) en raison de la complexité des questions juridiques et de compétences et de la charge de travail substantielle inhérente aux réunions de coordination de l'UE. La résolution sur la «Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies», que l'Assemblée générale des Nations unies a adoptée en mai 2011, fournit à l'UE une bonne base à partir de laquelle elle peut être présente et faire entendre sa voix. De plus, la décision d'octobre 2011 du COREPER sur les règles générales applicables à la gestion des déclarations dans les enceintes multilatérales a apporté une meilleure orientation sur le rôle respectif du SEAE, de la présidence tournante et des États membres. Il subsiste néanmoins des insécurités juridiques résiduelles à cet égard.

L'UE compte 139 délégations. Depuis la création du SEAE, l'UE a ouvert une délégation au Soudan du Sud, en Libye et au Myanmar/Birmanie et elle en ouvrira prochainement une dans les E.A.U. Elle a, en revanche, fermé ses délégations du Suriname et de Nouvelle-Calédonie (qui doit devenir un bureau de la Commission) et elle fermera bientôt sa délégation du Vanuatu. À chaque fois, l'approbation unanime du Conseil et de la Commission a dû être obtenue et elle l'a été. Le réseau actuel demeure toutefois dans une large mesure le fruit de décisions passées de la Commission. À l'évidence, il convient de veiller au fil du temps à ce que l'UE soit dûment représentée dans des régions du monde dans lesquelles nous ne possédons pas de délégations à ce jour, par exemple dans les pays du Golfe. Cela supposera une nouvelle redistribution des ressources depuis le siège en direction de l'étranger, mais aussi de nouveaux besoins de financement. La BEI s'est montrée disposée à s'engager dans un partenariat avec le SEAE et à lui accorder un prêt pour ses projets de construction et de capitaux. Eu égard aux contraintes financières actuelles, nous devons toutefois également admettre que certaines régions peuvent parfaitement être couvertes à partir de délégations voisines ou par une présence modeste sur le terrain. Les États membres devraient donc, dans certaines circonstances, autoriser leurs chargés d'affaire (Laos, Gambie, Costa Rica, Nouvelle-Zélande, Trinité-et-Tobago et Îles Salomon) à coordonner la fonction de la présidence locale.

Plus généralement, un immense potentiel se distingue pour approfondir le débat sur l'interaction entre les

délégations de l'UE et les ambassades nationales, notamment par des approches novatrices du partage des tâches et de la répartition des ressources. Le détachement fructueux d'un diplomate espagnol auprès de la délégation de l'UE au Yémen a par exemple engendré une économie atteignant 500 000 EUR pour le budget national. Les possibilités croissantes d'organisation commune d'activités et de partage des ressources devraient être mises à profit dans leur pleine mesure. Les économies en découlant pour les budgets nationaux devraient être prises en considération dans la fixation des ressources du SEAE.

Hiérarchie et direction dans les délégations

Sous l'autorité générale des chefs de délégation du SEAE, environ un tiers du personnel est employé par le SEAE et deux tiers par la Commission européenne. Parmi le personnel du SEAE, conformément à l'obligation de recrutement de diplomates nationaux, une part croissante des postes AD est pourvue par des agents issus des ministères des affaires étrangères des États membres. D'une manière générale, tous les employés des délégations sont conscients de la nécessité d'œuvrer de concert, comme une seule équipe, tout en respectant leurs rôles et responsabilités propres. Dans le cadre des modalités de fonctionnement convenues entre le SEAE et la Commission, une marge de flexibilité permet au personnel de la Commission actif dans les délégations de contribuer à l'action politique du SEAE. De plus, le principe général selon lequel tant le SEAE que les services de la Commission peuvent donner des instructions aux chefs de délégation, en transmettant une copie au bureau géographique compétent du SEAE, fonctionne bien dans la pratique. La coordination de la gestion des ressources humaines dans les délégations est moins bonne en raison de la création de deux structures distinctes: les contacts à ce sujet entre le SEAE et la Commission passent par un groupe de travail («EUDEL») impliquant l'administration du SEAE et de la direction générale du développement et de la coopération et les services centraux de la Commission, et séparément, un groupe de travail interne à la Commission («COMDEL») coordonne les positions entre les divers services de la Commission avec le personnel des délégations. Ce système dual entraîne de multiples débats sur les mêmes sujets et des retards dans la prise de décisions et peut constituer un obstacle aux contacts directs entre le SEAE et les services de la Commission jouant un rôle dans les délégations.

Circuits financiers des délégations

Historiquement, le chef de délégation pouvait déléguer à son adjoint la gestion journalière des programmes d'aide extérieure, et dans les petites délégations, il bénéficiait d'une flexibilité permettant de faire intervenir le personnel de la Commission dans la gestion des dépenses administratives. Depuis l'arrivée du SEAE, ce n'est plus permis, imposant un lourd fardeau administratif aux chefs de délégation, qui sont donc souvent obligés de consacrer un temps disproportionné à contresigner des transactions mineures.

Le SEAE estime qu'il est primordial de résoudre rapidement ce problème et espère que le présent examen débouchera sur un changement dans un délai aussi bref que possible. D'intenses efforts ont été consentis pour régler l'affaire par le dialogue, mais sans succès à ce jour.

Le SEAE n'a pas la capacité de formuler lui-même des propositions à caractère législatif et doit par conséquent compter sur la Commission. Il souhaiterait une modification du règlement financier qui permette aux «circuits» financiers des délégations de mieux fonctionner. Les chefs de délégation en font régulièrement la demande. Bien qu'il soit important d'assurer le respect d'une responsabilité appropriée, nous devrions nous efforcer de surmonter les écueils rencontrés. Le SEAE recommande donc que la Commission soumette des propositions à ce sujet le plus tôt possible.

Coopération avec les États membres dans les délégations

La coopération avec les États membres repose sur une série de procédures bien établies pour la tenue de réunions régulières (au moins mensuelles) au niveau des chefs de mission et de nombreuses réunions de coordination à d'autres niveaux (chefs de mission adjoints, responsables politiques, experts des affaires commerciales, spécialistes du développement, etc.). Le système d'exécution des démarches et de diffusion de déclarations à l'échelon local fonctionne bien. Dans la plupart des cas, les délégations ont adopté des systèmes de partage des informations et de mise en commun des renseignements politiques, de sorte que

des rapports communs sont de plus en plus souvent transmis au siège. Ce partage des informations, y compris confidentielles et sensibles, devrait encore être amélioré.

Compte tenu de la conjoncture économique particulièrement délicate, le SEAE et les États membres ont un intérêt commun à développer davantage la coopération locale à la fois dans les domaines politiques et concrets. Le SEAE soutient fermement le principe de l'implantation conjointe des délégations de l'UE et des ambassades nationales et du regroupement de la logistique, de la sécurité et des achats, ainsi que les visites sur le terrain et les initiatives de diplomatie publique conjointes. Ces mesures devraient être intensifiées. Le réseau des délégations de l'UE à travers le monde offre de formidables possibilités pour renforcer la coopération et le partage des charges avec les services diplomatiques nationaux.

Cette évolution est particulièrement pertinente eu égard au débat sur les nouveaux domaines d'activité potentiels des délégations de l'UE à l'avenir, y compris la protection consulaire et le développement plus poussé du réseau d'experts de la sécurité. Sans entrer dans le débat politique visant à déterminer, pour les États membres, si le SEAE doit s'immiscer dans les compétences nationales aux fins de la protection consulaire, il s'agit d'un domaine pour lequel le service dispose de ressources extrêmement maigres au siège (concentrées sur la coordination de la réaction aux crises) et ne dispose d'aucune ressource ou expertise dans les délégations. L'article 5, paragraphe 10, de la décision SEAE fait référence à un futur rôle des délégations de l'UE dans la protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources. Cela peut uniquement être réalisé si les États membres leur transfèrent les ressources et l'expertise nécessaires. S'agissant de l'expertise en matière de sécurité dans les délégations, le SEAE salue la réaction de quelques États membres, qui ont détaché gratuitement des experts de leurs ministères nationaux de la défense et de l'intérieur ou de leurs services policiers dans le cadre d'un projet pilote mené dans un petit nombre de délégations.

III. Rôle de la HR/VP

L'une des principales innovations du traité de Lisbonne a été de transférer les responsabilités de la présidence tournante en matière de politique étrangère à la haute représentante et au SEAE. La haute représentante a ainsi repris la présidence du Conseil «Affaires étrangères», du Conseil des ministres de la défense et des réunions des ministres du développement. Elle assume par ailleurs les obligations institutionnelles et les obligations de représentation qui incombaient précédemment au haut représentant, au commissaire chargé des relations extérieures et au ministre des affaires étrangères de la présidence tournante.

Suppléance de la haute représentante

Le traité de Lisbonne établit les responsabilités de la haute représentante, qui conjuguent les tâches accomplies précédemment par le ministre des affaires étrangères de l'État membre exerçant la présidence tournante, le haut représentant/secrétaire général du secrétariat du Conseil et l'ancien commissaire chargé des relations extérieures. Bien que les avantages de la conjonction de ces fonctions soient manifestes, l'expérience a également démontré que ce cumul de responsabilités dans un seul poste entraîne une charge de travail énorme et incessante pour une seule personne. La HR/VP doit jongler avec les réunions institutionnelles régulières du Conseil, de la Commission, du Conseil européen et du Parlement européen, ainsi qu'un grand nombre d'engagements courants auprès de pays tiers, y compris des sommets et des réunions de dialogue politique. En même temps, la haute représentante doit parvenir à réserver le temps approprié pour les problématiques et les relations essentielles, ainsi que l'a illustré récemment la réussite du dialogue entre la Serbie et le Kosovo.

Les modalités selon lesquelles d'autres représentants de l'UE remplacent à ce jour la haute représentante lorsqu'elle ne peut assister à une réunion ou une manifestation particulière sont convenues au cas par cas et impliquent le ministre de la présidence tournante, les membres de la Commission ayant des responsabilités géographiques, les agents de grade élevé du SEAE et les RSUE. Il pourrait être envisagé de formaliser ces modalités, en attribuant une responsabilité de coordination plus directe, au nom de l'Union, à la HR/VP à l'égard d'un ou plusieurs membres de la Commission. En parallèle, la haute représentante pourrait recourir aux ministres des affaires étrangères des États membres pour des tâches et des missions plus spécifiques. Cette approche pourrait être mise en œuvre dans le cadre actuel du traité et de la législation, en accord avec le président de la Commission, à l'occasion de la formation de la prochaine Commission.

Une solution alternative consisterait à créer une ou plusieurs nouvelles fonctions formelles de HR/VP adjoints. Cela constituerait un signal politique et symbolique fort, qui refléterait en outre la pratique de la plupart des ministères nationaux des affaires étrangères, dans lesquels des secrétaires d'État politiques ou d'autres agents occupant un poste similaire travaillent sous l'autorité du ministre. Ce serait toutefois plus complexe en termes institutionnels en raison de l'absence de base légale claire dans le traité, et dans le cadre du débat sur la composition de la Commission.

Dans un modèle comme dans l'autre, il y a lieu d'aborder la question de savoir qui doit représenter la haute représentante aux séances plénières du Parlement européen afin d'assurer la meilleure information possible pour le Parlement et un engagement réel aux côtés du SEAE dans les politiques menées, étant entendu que la haute représentante doit y participer en personne à chaque fois que possible. Les commissaires et les ministres de la présidence tournante peuvent également apporter une contribution précieuse. Dans certaines situations, toutefois, la personne qui remplace la haute représentante ne peut assister elle-même à une réunion ou une manifestation essentielle et un autre agent de haut rang du SEAE pourrait jouer ce rôle en meilleure connaissance de cause. En conséquence, il serait opportun de remanier la déclaration sur la responsabilité politique pour permettre aux séances plénières du PE de reprendre la pratique de la commission des affaires étrangères du Parlement, qui entendent également d'éminents agents du SEAE, des chefs de délégation ou des représentants spéciaux de l'UE.

Les obligations de déplacements considérables liées à la fonction de la HR/VP amoindrissent sa capacité à

prendre part aux réunions de la Commission. Le personnel de la HR/VP participe à tous les échelons de la prise de décision et des discussions sur tous les aspects de la politique de la Commission, depuis le transport jusqu'au marché unique. Un usage plus intensif des technologies modernes devrait être envisagé pour la prochaine Commission, en permettant par exemple que la HR/VP participe aux réunions de la Commission par vidéoconférence.

IV. Résultats au regard des objectifs fixés

Personnel

Le SEAE compte 3 417 collaborateurs, répartis à raison de 1 457 au siège et 1 960 dans les délégations de l'UE. Environ 3 500 collaborateurs de la Commission travaillent en outre dans les délégations de l'UE. Parmi le personnel du SEAE, on dénombre un peu plus de 900 postes AD, dont 538 au siège et 365 dans les délégations. Pour le reste, le personnel inclut 652 postes AST, 363 experts nationaux détachés, 322 agents contractuels et 1 137 agents locaux dans les délégations.

Conformément à l'article 6 de la décision SEAE, le recrutement s'est effectué sur la base d'une procédure transparente fondée sur le mérite dans le but d'assurer le concours d'un personnel présentant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre hommes et femmes et à disposer d'un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres de l'UE. Au cours de la phase transitoire qui a suivi la création du SEAE, de rapides progrès ont été accomplis en vue d'atteindre l'objectif d'une proportion d'un tiers d'agents temporaires issus des services diplomatiques nationaux aux postes AD. Après les décisions de l'exercice de rotation de 2013, le chiffre global s'établit à 32,9 %, avec un taux de 23,8 % au siège et 46,2 % dans les délégations (dont 44 % de chefs de délégation). Le déséquilibre actuel entre le siège et les délégations est imputable à ce que la majorité des nouveaux postes créés pour le SEAE ont servi à renforcer les délégations. Il devrait se niveler au fil du temps à mesure que le SEAE instaurera de nouvelles politiques de rotation et de mobilité pour l'ensemble des effectifs.

En ce qui concerne l'équilibre géographique et la présence significative de ressortissants de tous les États membres au sein du SEAE, le tableau de l'annexe 1 contient une ventilation complète des différentes catégories de personnel par nationalité. Quant aux États membres les plus récents, qui étaient profondément sous-représentés dans le personnel transféré au SEAE à partir des services de la Commission et du secrétariat du Conseil, les 12 États membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 représentent désormais 17,2 % des postes officiels dans le plan d'établissement, pour une proportion de l'ordre de 20 % de la population de l'UE. Le chiffre est légèrement plus élevé, à 18 %, pour les postes AD. Au moins un poste de chef de délégation est occupé par un ressortissant de chaque État membre, à l'exception à ce jour de Chypre, du Luxembourg et de la Slovaquie. Les nouveaux États membres représentent 14 % du nombre total de chefs de délégation, 19 de ces postes étant aux mains de ressortissants d'États membres qui ont adhéré à l'UE à partir de 2004 (il n'y en avait qu'un seul (0,7 %) au lancement du SEAE). Le SEAE est d'avis que la politique actuelle de recrutement basée sur une compétition ouverte reste valable et améliorera encore l'équilibre géographique à mesure que des postes seront annoncés et pourvus.

La HR/VP accorde également une importance primordiale au respect de l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein du SEAE. Le service a hérité d'un personnel principalement masculin dans le transfert en bloc, et à l'instar des services diplomatiques nationaux, il éprouve des difficultés à attirer des femmes dûment qualifiées dans ses postes de grade supérieur. Depuis la création du SEAE, le nombre de femmes occupant un poste de chef de délégation a plus que doublé, passant de 10 à 24 (17 %). Au siège, 22 femmes exercent une fonction dirigeante en qualité de responsable de département ou une fonction plus élevée, ce qui correspond à 18 % du total. La femme détenant le plus haut grade du service est Helga Schmid, qui est à la tête, en tant que directrice politique, d'un réseau de femmes cadres au sein du SEAE ayant pour ambition d'encourager et de soutenir l'avancement professionnel des femmes. Les efforts visant à améliorer l'équilibre entre les hommes et les femmes et à éliminer les obstacles potentiels à la progression dans la carrière des femmes devrait être intensifiés.

Plus généralement, le SEAE poursuit une politique de personnel globale qui offre les mêmes possibilités et les mêmes perspectives à tous les agents. Conformément au principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires permanents et les agents temporaires des États membres, le SEAE doit conserver les objectifs d'un minimum d'un tiers du personnel AD provenant des services diplomatiques nationaux, tout en

maintenant au moins 60 % d'effectifs permanents. L'objectif d'un tiers étant aujourd'hui en vue, le SEAE en étudie activement les implications pour le recrutement et la gestion de la carrière des agents temporaires, les implications pour la future politique de mobilité pour les mutations internes de personnel au sein du service, ainsi que les possibilités de promotion pour les agents temporaires et la nécessité de publier un nombre suffisant de postes vacants afin d'assurer le renouvellement des agents temporaires qui retournent dans leur service national au terme de leur détachement. Le SEAE est persuadé de la nécessité de coopérer étroitement avec les États membres à propos des décisions affectant les diplomates nationaux. Les procédures établies par le Comité consultatif des nominations fournissent une bonne base à cette coopération, en conjonction avec une totale transparence vis-à-vis des États membres par l'intermédiaire du COREPER.

À l'heure où le SEAE approche de la fin de la période transitoire pour le recrutement de diplomates nationaux, un nouvel équilibre doit être défini dans les politiques de l'institution en matière de ressources humaines. En particulier, il importe de donner des perspectives de carrière claires et prévisibles aux fonctionnaires permanents du SEAE, tant au niveau interne qu'en favorisant le déplacement sans entrave du personnel entre le SEAE et les autres institutions de l'UE. De même, il sera important d'ouvrir le recrutement au niveau d'entrée aux concours de l'EPSO dès que l'objectif d'un tiers sera atteint afin d'assurer la génération suivante de fonctionnaires permanents. À partir du 1^{er} juillet 2013, le SEAE publiera également les postes vacants au-delà des sources traditionnelles du traité (SEAE, services diplomatiques des États membres, Commission et secrétariat du Conseil) afin d'inclure d'autres institutions, y compris des fonctionnaires du Parlement européen.

Conclusion

Le présent document expose une série de propositions et de suggestions sur l'organisation et le fonctionnement du Service pour l'action extérieure, que la haute représentante a formulées sur la base de ses activités d'une durée relativement courte depuis l'adoption de la décision du Conseil établissant le service, puis l'entrée en vigueur de modifications du règlement financier et du statut du personnel le 1^{er} janvier 2011. À ce stade, l'examen est délibérément focalisé sur les questions politiques et les améliorations possibles, sans analyser ce qu'elles exigeraient en termes de changements organisationnels internes, les adaptations des textes juridiques ou les autres aspects plus larges qui devront être pris en considération dans le cadre de la transition institutionnelle en 2014.

Résumé des propositions de changement

Recommandations à court terme

ORGANISATION

1. Désigner des présidents permanents du SEAE pour les groupes de travail du Conseil dans le domaine des relations extérieures qui sont restés dans le giron de la présidence tournante (conseillers Relex, groupe de travail Développement, groupe de travail Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), groupe AELE, groupe de travail Lutte contre le terrorisme (COTER), groupe de travail Droit international public (COJUR) et comité Athena). Réexaminer les niveaux de personnel affectés aux relations extérieures au secrétariat du Conseil et transférer les ressources nécessaires au SEAE. Créer une relation de travail spécifique entre le groupe de travail Élargissement (COELA) et le SEAE.
2. Transférer les responsabilités de la présidence aux délégations de l'UE dirigées par des chargés d'affaires au Laos, en Gambie, au Costa Rica, en Nouvelle-Zélande, à Trinité-et-Tobago et dans les Îles Salomon.
3. Confirmer la responsabilité de coordination du secrétaire général adjoint pour la PSDC et les départements de la politique de sécurité et de la prévention des crises, y compris leurs relations avec le reste du SEAE.
4. Réexaminer le mandat et le rôle des RSUE afin de les intégrer plus étroitement dans les structures du SEAE (siège et délégations). Adapter les lignes directrices du Conseil sur la désignation, le mandat et le financement des RSUE.
5. Renforcer l'équipe des sanctions du SEAE, notamment par le transfert de personnel compétent à partir du FPI et le détachement de personnel supplémentaire à partir des États membres.
6. Augmenter les capacités du SEAE en ce qui concerne les aspects extérieurs des politiques essentielles de l'UE (sécurité énergétique, environnement, migrations, lutte contre le terrorisme et affaires économiques extérieures).
7. Accroître la capacité du département de planification politique du SEAE à travailler sur des questions et des documents stratégiques.
8. Installer la salle de veille 24/7 du SEAE dans les mêmes infrastructures que le Centre de réaction d'urgence 24/7 créé récemment par la Commission afin d'obtenir un seul Centre de réaction aux crises de l'UE, faisant un meilleur usage des ressources de l'UE.

FONCTIONNEMENT

9. La haute représentante, en tant que vice-présidente de la Commission, devrait soumettre des propositions spécifiques sur les relations extérieures qui seraient intégrées dans le programme de travail annuel de la Commission.
10. Le SEAE devrait formuler des stratégies à moyen terme pour des régions ou des dossiers thématiques spécifiques, dans le sillage des priorités politiques définies, qui seraient débattues au Conseil selon un calendrier convenu d'un commun accord. Ces stratégies pourraient également favoriser des discussions plus harmonieuses entre les différents niveaux au sein du Conseil (Conseil européen, réunions ministérielles, COPS et groupes de travail).
11. Le SEAE devrait continuer de contribuer au programme de travail élargi du trio de présidences tournantes.
12. Réunions régulières du groupe Relex de commissaires sous la présidence de la HR/VP, avec l'assistance du secrétariat commun du SEAE et de la Commission. Confirmer le rôle de coordination

prépondérant de la HR/VP, avec le soutien des services géographiques et thématiques du SEAE, dans tous les domaines liés aux relations extérieures.

13. Maintenir une influence active du SEAE sur la programmation de l'aide extérieure de l'UE à l'intérieur du cadre juridique existant. Un nombre accru d'experts détachés par les États membres pourrait renforcer l'image et le poids du SEAE.

14. Imposer que toutes les instructions adressées aux délégations passent par les chefs de délégation, avec une copie au bureau géographique pertinent du SEAE.

15. Promouvoir une coordination plus étroite entre les délégations de l'UE et les ambassades des États membres dans les pays tiers, en particulier, par une utilisation accrue de rapports communs et un partage mutuel des informations. Assurer la pleine application du système d'échange d'informations sensibles et confidentielles (y compris avec les ambassadeurs non-résidents de l'UE).

16. Dresser une liste de priorités pour les projets conjoints de regroupement et de mise en commun des services d'assistance entre les délégations de l'UE et les ambassades nationales (avec un mode approprié de partage des coûts). Rechercher des moyens de dégager des ressources de sécurité nationales des États membres pour protéger les délégations de l'UE sur la base de la récupération des coûts.

17. Simplifier le budget administratif des délégations afin d'aboutir à une source de financement unique (associant les fonds des budgets du SEAE et de la Commission).

18. Renforcer la coordination entre le SEAE et la Commission pour la gestion des ressources dans les délégations (fusion des structures EUDEL et COMDEL).

19. Renforcer les points focaux dans toutes les délégations de l'UE pour qu'ils couvrent les domaines politiques essentiels (par exemple, droits de l'homme). Développer davantage le réseau d'experts militaires et civils de la sécurité dans les délégations. Poursuivre le débat sur le rôle consulaire éventuel des délégations de l'UE, sous réserve d'un accord politique et de la fourniture de ressources et d'une expertise supplémentaires par les États membres.

20. Clarifier la répartition des tâches entre le SEAE et les services de la Commission/du secrétariat du Conseil chargés de responsabilités relevant des relations extérieures afin de rehausser l'efficacité et d'éliminer les doubles emplois. Tout transfert de personnel requis pourrait être abordé dans la procédure budgétaire 2014.

21. Réexaminer les accords de niveau de service avec la Commission et le secrétariat du Conseil et la répartition des ressources afin de régler les aspects problématiques connus (par exemple, utilisation des salles de réunion du Conseil pour les conférences et le dialogue politique, transfert de systèmes de communication sûrs ou ressources pour la sécurité dans les pays tiers).

22. Réexaminer les priorités et s'efforcer de rationaliser les réunions de dialogue politique formel au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. Les réunions devraient être programmées en fonction des sujets à discuter.

PERSONNEL

23. Politiques de ressources humaines visant à maintenir la stabilité de l'équilibre entre les fonctionnaires permanents et les agents temporaires à tous les niveaux par rapport à l'objectif d'un tiers pour les diplomates nationaux et au moins 60 % pour les fonctionnaires (sur la base du principe d'égalité de traitement en assurant à tous des perspectives de carrière attrayantes). Publication des postes auprès des trois sources du traité adaptées aux besoins en termes de rotation des agents temporaires existants.

24. Une politique spécifique sur le statut et la gestion des agents temporaires provenant des États membres doit couvrir la durée et le renouvellement des contrats, l'accès aux politiques de mobilité et de rotation pour les postes du SEAE, la fixation des grades, la promotion, et le reclassement et la réintégration dans les ministères nationaux des affaires étrangères.

25. Intensifier les efforts afin de remédier aux déficiences subsistant dans l'équilibre géographique et d'atteindre une présence significative de ressortissants de tous les États membres.

26. Mesures supplémentaires pour la promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes.

Recommandations à moyen terme

ORGANISATION

1. Remanier la gestion et les procédures des opérations de la PSDC (rationalisation des fonctions de planification pour les missions civiles et militaires, diminution des étapes intermédiaires de consultation des groupes de travail du Conseil et simplification des procédures d'achats et financières). Dans ses débats sur la sécurité et la défense, le Conseil européen de décembre pourrait également aborder les questions structurelles (par exemple, intégration des structures de la PSDC dans le SEAE, rapports hiérarchiques et soutien aux missions).
2. Créer un centre de services partagés pour fournir un soutien en matière de logistique, de gestion et d'achat à l'ensemble des missions de la PSDC et des RSUE.
3. Clarifier le système d'adjoint(s) politique(s) de la haute représentante (soit au sein des structures du SEAE, soit en clarifiant la responsabilité de la HR/VP vis-à-vis des autres commissaires). Conclure des accords formels scellant les pratiques actuelles selon lesquelles les ministres des affaires étrangères, les membres de la Commission et les hauts fonctionnaires du SEAE peuvent remplacer la HR/VP (y compris exercer un droit de représentation formel dans les réunions du PE, du Conseil et de la Commission).
4. Lors de la prochaine attribution des portefeuilles de la Commission, renforcer la position de la HR/VP dans le processus décisionnel de la Commission sur les programmes d'aide extérieure afin d'assurer une cohérence optimale avec les priorités de l'UE en matière de politique étrangère et clarifier la responsabilité prépondérante de la HR/VP dans les relations avec les Balkans occidentaux et les pays de la PEV.
5. Rationaliser la structure de direction du SEAE, en particulier la composition du conseil d'administration et la répartition des tâches entre les directeurs et les directeurs de département. Fusionner les postes du secrétaire général exécutif et du directeur général administratif en un seul poste de secrétaire général et réduire le nombre de directeurs.

FONCTIONNEMENT

6. Dans le cadre de la prochaine transition institutionnelle, réexaminer la déclaration de la HR/VP sur la responsabilité politique (par exemple, déterminer qui peut représenter la HR/VP dans les débats du PE, intensifier la contribution du PE à la planification politique en amont, organiser l'accès aux informations confidentielles, y compris les rapports politiques des délégations de l'UE, et encadrer le soutien aux visites du PE dans les pays tiers).
7. Modifier le règlement financier afin de résoudre le problème des circuits financiers dédoublés dans les délégations.
8. Réexaminer les rôles du comptable et du service d'audit interne de la Commission à l'égard de la gestion financière du SEAE.
9. Régler les problèmes de compétence résiduels afin de garantir que le SEAE et les délégations de l'UE soient la seule plate-forme pour les questions de relations extérieures de l'UE, y compris dans les domaines de compétences mixtes et dans les forums multilatéraux tels que les Nations unies, l'OSCE, etc.

Annexe 1

DIPLOMATES DES ÉTATS MEMBRES EN PROPORTION DU PERSONNEL AD, EN PRENANT EN CONSIDÉRATION LES RECRUTEMENTS DÉJÀ ANNONCÉS DE LA ROTATION DE 2013							PERS ONNE L AST AU 20 JUN 2013	AGENTS CONTRACT UELS AU 20 JUN 2013
Pays	Diplomates de l'État membre	%	Agents AD	%	Total	%		
Autriche	11	1,2 %	17	1,8 %	28	3,0 %	11	7
Belgique	16	1,7 %	49	5,2 %	65	7,0 %	166	85
Bulgarie	10	1,1 %	3	0,3 %	13	1,4 %	5	5
Chypre	1	0,1 %	3	0,3 %	4	0,4 %	2	0
Rép. tchèque	12	1,3 %	11	1,2 %	23	2,5 %	13	2
Danemark	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Estonie	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finlande	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
France	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Allemagne	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Grèce	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Hongrie	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Irlande	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Italie	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Lettonie	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Lituanie	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Luxembourg	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Malte	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Pays-Bas	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Pologne	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugal	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Roumanie	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Slovaquie	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Slovénie	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
Espagne	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Suède	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Royaume-Uni	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9
Total	308	32,9 %	627	67,1 %	935	100,0 %	659	320

SEAE: Examen



Site web

Facebook

Twitter

Europe in the World