

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## ÉCLAIRAGE – 6 décembre 2019

LEDoux Guy. *Pour des missions européennes diplomatiques et militaires différenciées*, Éclairage du GRIP, 6 décembre 2019, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2871>



## Pour des missions européennes diplomatiques et militaires différenciées

Par **Guy Ledoux**

6 décembre 2019

En 2020, le Service européen d'action extérieure (SEAE) atteindra ses dix ans d'existence. De nombreuses évaluations et analyses vont probablement voir le jour, en particulier en ce qui concerne sa capacité à défendre les intérêts de l'Union européenne (UE) et à promouvoir ses valeurs. Au-delà de la question de l'impact, c'est également une occasion de réfléchir sur la nature de cette structure qui présente l'originalité de combiner les services de la diplomatie européenne et les services de la défense européenne.

Lors de sa création, nombreux sont ceux qui se sont réjouis de voir disparaître ce qui était perçu comme une redondance à savoir, d'une part, un Commissaire pour les relations extérieures et, d'autre part, un Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité. Les relations entre les deux différentes composantes du SEAE n'ont cependant pas perduré et il importe aujourd'hui de dresser un premier bilan de leur évolution.

### Aux origines du SEAE

Bien que les membres de la Communauté européenne partageaient déjà une politique commerciale commune et travaillaient ensemble dans le domaine de l'aide au développement, ce n'est qu'en 1993 que les douze États membres d'alors décidèrent de lancer la politique étrangère et de sécurité commune.

À la suite de la déclaration conjointe de la France et du Royaume-Uni en 1998 à Saint-Malo, la politique de défense et de sécurité commune a été introduite au Conseil européen de Cologne en 1999. L'ambition était de développer une capacité européenne pour des opérations d'envergure modeste militaires ou de police dans un pays tiers. Les États membres ont décidé de nommer un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité. Pour formuler les positions, chaque État membre a nommé un ambassadeur dédié à cette tâche qui impliquait une réunion hebdomadaire à Bruxelles.

La première opération militaire (Concordia FYROM<sup>1</sup>) a été exécutée en 2003 en République de Macédoine. Elle a consisté dans le déploiement d'une force de 300 soldats pour assurer la sécurité des observateurs de l'UE et de l'OCDE<sup>2</sup>.

Depuis, plus de trente opérations militaires et missions civiles ont été menées. Pour assurer l'exécution des mandats, le Conseil de l'UE a progressivement mis en place une administration conséquente chargée d'assister le Haut Représentant. En 2010, juste avant la création du SEAE, il y avait sur le terrain environ 9 000 personnes (militaires, polices, logisticiens, etc.) impliquées dans des opérations militaires et civiles.

Parallèlement, la Commission européenne a développé et étendu un réseau de délégation de la Commission européenne en charge essentiellement du commerce et de l'aide au développement. En 2005, le nombre de délégations dans le monde a atteint 140. Les chefs de délégation étaient associés à tous les aspects touchant aux relations politiques avec un pays tiers. Ils ont obtenu le titre de courtoisie d'ambassadeur. Un Commissaire était responsable des relations extérieures de l'UE. Les membres du personnel du siège et des délégations étaient alors au nombre de 5 000.

En 2011, le SEAE a été créé à la suite de l'adoption du Traité de Lisbonne. On parle souvent de cette structure comme de l'organe diplomatique de l'UE. Ceci a été exprimé par Catherine Ashton<sup>3</sup>, dont le titre officiel était Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune et Vice-Présidente de La Commission européenne. La création du SEAE a consisté à fusionner l'administration du Conseil de l'UE principalement en charge des opérations militaires et des missions civiles et l'administration de la Commission européenne en charge des relations extérieures. Afin d'accroître l'engagement des États membres envers cette nouvelle structure, il a également été décidé que les diplomates des États membres compteraient pour 30 % des effectifs.

La dénomination du SEAE n'est sans doute pas des plus limpide. Il est intuitivement difficile pour les médias, les politiques, d'expliquer aux citoyens européens ce que l'UE fait exactement en leur nom dans le domaine des relations extérieures. Le Traité constitutionnel (qui a été rejeté par un référendum en France et aux Pays-Bas) a inventé cette dénomination originale qui a ensuite été reprise dans le Traité de Lisbonne. Peut-être a-t-on alors voulu rejeter l'appellation d'affaires étrangères pour ménager les susceptibilités des États membres face aux activités diplomatiques de l'UE. Peut-être a-t-on aussi souhaité ne pas insister sur les missions de sécurité et de défense, compétences régaliennes par excellence, du SEAE.

## L'approche globale

Il reste que, si son nom n'est pas explicite, le SEAE a été présenté comme la nouvelle structure qui allait livrer une approche globale, c'est-à-dire combiner les outils de sécurité du Conseil avec les différents instruments de la Commission (commerce, sanctions économiques, accords de libre-échange, aide au développement, assistance humanitaire, assistance militaire et policière, etc.).

L'élaboration des mandats, du budget et du suivi des opérations militaires et des missions civiles reste donc une tâche importante du travail du Conseil (le Comité politique et de sécurité – COPS). Ainsi, si, historiquement, les États membres de l'UE ont toujours été réticents à parler de défense européenne, considérant ce domaine comme étant totalement sous la souveraineté des États membres, en pratique, ces missions et opérations sont exécutées selon un processus de souveraineté partagée avec l'UE.

En effet, les ministères de la défense et de l'Intérieur des États membres sont *de facto* en contact étroit avec chaque ambassadeur qui les représente au COPS.

Puisque la nature des mandats sécuritaires et diplomatiques sont fort différents et que tous les États membres (ainsi que tous les pays du monde) ont, d'un côté, un ministère des Affaires

étrangères et de l'autre un ministère de la Défense et un ministère de l'Intérieur, il n'aurait donc pas été illogique que les activités policières et militaires soient gérées par une administration de la sécurité et de la défense, distincte du travail diplomatique. Le choix fut cependant autre, car bien que l'UE entreprenne des activités dans le domaine de la défense et de la sécurité, il lui est interdit d'avoir une administration qui soit pleinement dédiée à ces mandats. Le SEAE a donc quelque part servi de subterfuge pour permettre à la coopération européenne en matière de défense de progresser. En parallèle, les États membres (à l'exception du Danemark) ont créé en 2014 l'Agence européenne de défense. Cette dernière a pour objectif de développer les ressources militaires. Elle est présidée par la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. De taille modeste, elle emploie 150 personnes. Dans la pratique son rôle principal est de promouvoir l'interopérabilité des équipements des armées des États membres.

Le contexte international incite aujourd'hui l'UE à développer la coopération en matière de défense et de sécurité dans plusieurs domaines, par exemple un commandement commun avec la création d'une « *Capacité militaire de planification et de conduite* » (l'équivalent de la Capacité civile de planification et de conduite pour les missions civiles), l'élargissement des domaines d'activités pour les opérations militaires et la mise en commun de fonds pour la recherche et le développement de nouveaux équipements. Ceci veut dire que l'accroissement en importance de la composante défense du SEAE va se poursuivre (au niveau des ressources humaines et financières, par exemple). Il convient néanmoins de garder en tête que la défense et la sécurité ne sont que deux dimensions parmi de nombreuses autres offertes par l'approche globale.

### **Le bon moment pour établir une distinction**

Le SEAE n'ayant vu le jour qu'en 2011, on pourrait considérer comme étant prématuré d'ouvrir le débat sur la réorganisation de l'administration européenne pour les relations extérieures. Ce serait oublier que ce n'est pas tant la longévité que les évolutions des mandats et les notions d'efficacité et de lisibilité qui doivent présider à une éventuelle révision. Or, sur ces aspects, il y a matière à réflexion.

Depuis 2017, plusieurs initiatives ont été prises pour renforcer la défense européenne dont la création du fonds de défense européenne doté d'un budget important et la coopération structurée permanente qui vise à renforcer l'interopérabilité des armées des États membres<sup>4</sup>. Ces initiatives soulèvent à nouveau la question institutionnelle puisqu'on trouve désormais trois institutions ou structures qui interviennent sur le dossier de la défense européenne, à savoir 1) la Commission européenne qui va gérer le fonds européen de défense selon les règles communautaires, 2) l'Agence européenne de défense qui supervise la coopération structurée permanente en coordination avec le SEAE et 3) le SEAE, lui-même, qui poursuit son travail de pilotage des missions civiles et des opérations militaires européennes.

Ces développements fournissent un argument supplémentaire pour réfléchir sérieusement à la mise en place d'une structure unique qui superviserait l'ensemble des activités du domaine militaire européen (formulation de stratégie et gestion des opérations, gestion du fonds européen de défense et renforcement de l'interopérabilité). Cela impliquerait un recentrage du SEAE sur les mandats diplomatiques.

## Un contexte favorable

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2019, l'UE a une nouvelle équipe dirigeante. Dans son discours au Parlement européen du 16 juillet 2019<sup>5</sup>, Ursula von der Leyen, nouvelle présidente de la Commission européenne, a annoncé une conférence sur l'avenir de l'Europe qui devrait commencer en 2020 et durer deux ans<sup>6</sup>. Ceci représente une occasion unique d'engager un débat sur la meilleure manière d'organiser la diplomatie et la défense européenne. Les sondages d'Eurobaromètre<sup>7</sup> montrent régulièrement que la plupart des États membres et des citoyens sont en faveur d'un accroissement du rôle de l'UE dans les domaines de la défense et de la sécurité. Le contexte actuel semble donc propice à une réflexion sur l'organisation de l'administration des relations extérieures de l'UE et pour envisager la possibilité de créer, d'un côté, une administration de la sécurité et de la défense et, de l'autre, une administration pour les affaires étrangères.

Le rôle de l'administration européenne de la sécurité et de la défense serait de développer les outils pour la défense et la sécurité et de gérer les opérations et missions existantes sous la direction d'un chef de cette nouvelle entité qui assurerait la coordination et rencontrerait les ministres de la Défense des États membres sur une base mensuelle. En parallèle, l'UE nommerait un chef pour les affaires étrangères qui continuerait à coordonner avec les différentes directions générales de la Commission responsables de dossiers en lien avec les relations extérieures tels que le commerce, la justice et les affaires intérieures, la coopération au développement, l'aide humanitaire, le changement climatique et l'élargissement.

Si la création du SEAE a atteint son objectif qui était de fusionner des services qui s'ignoraient mutuellement, maintenir cette structure risque de créer des contraintes pour une administration européenne de la défense efficace, car elle a une manière spécifique d'opérer.

\* \* \*

## Auteur

Ancien ambassadeur de l'UE, **Guy Ledoux** a occupé plusieurs postes à la Commission européenne et au SEAE au siège à Bruxelles. Nommé chef de division « soutien aux missions » capacité civile de planification et de conduite, il a pu observer de l'intérieur le fonctionnement de la composante sécurité et défense du SEAE. Il est aujourd'hui consultant en diplomatie.

- 
1. « [Concordia/FYROM](#) », *eeas.europa.eu*, archivé le 1<sup>er</sup> janvier 2015.
  2. « [Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine](#) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 11 février 2003.
  3. « [Catherine Ashton High Representative / Vice President Joint Debate on Foreign and Security Policy European Parliament Strasbourg](#) », *ec.europa.eu*, 10 mars 2010.
  4. Voir Federico Santopinto, « [Pesco: The Belgian Perspective](#) », *Ares*, numéro 33, novembre 2018.
  5. « [Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission](#) », *ec.europa.eu*, 16 juillet 2019.
  6. La Conférence sur l'Avenir de l'Europe est un processus de réflexion devant durer deux ans. Il doit servir à dessiner le contour des prochaines étapes de la construction européenne et proposer de nouvelles avenues pour la mise en œuvre des mandats actuels. Voir European Parliament, *Conference of Presidents – Minutes of the ordinary meeting of Wednesday 16 October 2019*.
  7. Les sondages d'Eurobaromètre peuvent être consultés [en ligne](#).