



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le service européen pour l'action extérieure : l'Union européenne sur la scène internationale

Une conférence de:

Pierre Vimont,
secrétaire général exécutif
du Service européen pour l'action extérieure

Actes de la conférence
le 24 novembre 2011
à l'Ecole Nationale d'Administration – PARIS

Service Européen pour l'Action Extérieure : l'Union européenne sur la scène internationale

Introduction

Christian LEYRIT

**Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable,
chef de corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**

Monsieur le Secrétaire Général, je suis particulièrement heureux et honoré de vous accueillir ce soir. Je m'exprime également au nom de mes collègues ici présents, les chefs des inspections des affaires étrangères, des finances, de l'administration, ainsi que le vice-président du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, et le vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Parmi nous ce soir, nombreux sont ceux qui vous connaissent et soulignent vos qualités de diplomate de haut niveau ainsi que vos qualités humaines.

Vous avez consacré toute votre carrière à la défense des intérêts de la France, avec toutefois une forte composante dédiée à la construction européenne. Vous avez ainsi été deuxième Conseiller à la Représentation permanente de la France à Bruxelles de 1986 à 1990, Secrétaire Général adjoint du SGCI en 1990, Directeur du Cabinet du ministre des Affaires européennes de 1990 à 1993, Directeur de la Coopération européenne de 1997 à 1999, Ambassadeur et Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne de 1999 à 2002, puis, pendant cinq ans, Directeur du Cabinet des ministres des Affaires étrangères, avant de devenir Ambassadeur de France à Washington de 2007 à 2010. Enfin, plus récemment, vous avez été de nouveau dépêché à Bruxelles pour bâtir une structure entièrement nouvelle, le Secrétariat Général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Lorsque cette invitation vous a été adressée, nous avions à l'esprit le printemps arabe, le conflit israélo-palestinien, le dialogue nord-sud, les relations est-ouest, les relations avec la Chine, l'Inde, la Russie, autant de sujets majeurs sur lesquels votre éclairage sur le positionnement de l'Union européenne nous semblait particulièrement précieux. Depuis lors, l'actualité s'est enrichie de dossiers encore plus proches et brûlants. En particulier, la crise de l'euro bouscule bien des certitudes et nous fait craindre pour l'ensemble de l'édifice européen. Nous sommes par conséquent très impatients de vous entendre sur tous ces sujets. Avant de vous céder la parole, je voudrais vous remercier, au nom de tous, de manière chaleureuse, remercier votre ancienne collaboratrice, Alexandra Subremon, qui est à l'origine de cette rencontre, et remercier Bernard Boucault, le directeur de l'ENA, qui, aujourd'hui encore, nous prête ces locaux adaptés pour cette rencontre.

Conférence

Pierre VIMONT

Secrétaire Général du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE)

Merci beaucoup Monsieur le Président. Je suis très honoré d'être présent, et un peu surpris de l'attention portée à l'égard de l'administration un peu « hors norme » que nous essayons de mettre en place, à un moment où, de surcroît, l'Europe traverse une passe difficile. Cependant, je pense que ce contexte de crise constitue précisément l'occasion d'évoquer ce sujet avec vous. Je le ferai, selon la formule habituelle, par un bref exposé liminaire, suivi d'un échange.

I. Une Europe en crise

Il est vrai que l'Europe traverse une phase difficile, celle-ci n'étant pas d'ailleurs liée uniquement à la crise financière, qui prend un tour préoccupant à mesure que les conseils européens se succèdent sans parvenir à enrayer complètement la pression des marchés. Deux autres facteurs sont tout aussi responsables d'une Europe en crise.

D'une part, les institutions européennes sont à la recherche d'un nouvel élan. Pendant un temps, la méthode communautaire a eu le vent en poupe. Puis elle a été concurrencée par la méthode intergouvernementale, incarnée par les États, c'est-à-dire très souvent le tandem franco-allemand. Or nous voyons bien que les deux méthodes doivent trouver une complémentarité, ce qui était assez prévisible. Pour dépasser cette phase d'instabilité qui a souvent caractérisé, dans le passé, les problèmes de l'Europe, un nouvel équilibre est aujourd'hui à trouver.

D'autre part, le monde globalisé dont nous observons tous les jours le développement ébranle le modèle européen, non seulement économique et social, mais aussi administratif. Face à un monde où la concurrence s'accroît, où les événements s'accélèrent, l'Europe peine, car il n'est pas dans ses gènes de réagir rapidement. Le processus européen de décision politique est en effet beaucoup plus lent, dans la mesure où il se trouve au cœur d'une relation qui n'est pas totalement stabilisée entre les États membres et la Commission, née de la confrontation entre la défense de la souveraineté nationale et les efforts d'intégration.

Ces différents éléments frappent directement la construction européenne. Tout l'objet du Traité de Lisbonne était de répondre à ces défis. Or, à mesure que ce dernier se met en place, force est de constater que les réponses n'étaient peut-être pas suffisantes ou, en tout cas, que certaines d'entre elles mériteraient d'être adaptées, approfondies ou renforcées.

C'est dans ce cadre-là que je souhaiterais vous parler du SEAE. Ce dernier constituait incontestablement, avec la création du poste de haut-représentant et vice-président de l'Union européenne, l'une des innovations les plus originales du Traité de Lisbonne. Il représentait une façon de répondre aux défis de politique étrangère et de sécurité, et même au-delà, aux limites de l'action extérieure de l'Union européenne. Il est intéressant d'examiner, deux ans après, s'il a répondu aux attentes et, si tel n'est pas le cas, comment essayer d'améliorer la réponse apportée aux défis internationaux.

II. Le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE)

1. Un triple objectif

Le SEAE poursuit un triple objectif.

D'abord, il vise à donner davantage de continuité à la politique étrangère de l'Union européenne. Jusqu'au Traité de Lisbonne, la politique étrangère relevait d'un attelage complexe entre une présidence tournante, un haut représentant pour le Conseil des ministres et un commissaire en charge des relations extérieures. Ce trio renvoyait à l'extérieur une image de l'Union européenne fractionnée, complexe et manquant souvent de continuité. Tous les six mois, une nouvelle présidence assignait de nouvelles priorités à l'Union européenne. Le haut-représentant Monsieur Solana essayait de son côté de donner un peu d'unité à une politique étrangère souvent en dent de scie. Le membre de la Commission défendait, pendant ce temps, la place de son institution.

Avec la mise en place de la haute représentante, Madame Ashton, une seule personne occupe désormais les fonctions des trois personnalités que j'ai mentionnées. Cela apporte un changement essentiel. Ainsi, dans le passé, il était courant de dire que les réunions du Quartet (ensemble qui regroupe l'Union européenne, les Nations-Unies, les États-Unis et la Russie et vise à réaliser une médiation dans le processus de paix israélo-palestinien) commençaient par de longues discussions entre les Européens pour qu'ils se mettent d'accord entre eux. Désormais, il n'y a plus qu'un seul représentant de l'Union européenne au Quartet, ce qui apporte une simplification heureuse. Je n'irais pas jusqu'à affirmer que cette modification explique l'actualité nouvelle du Quartet, mais ce n'est pas forcément fortuit.

Le deuxième objectif du SEAE est de donner davantage de cohérence à la politique étrangère de l'Union européenne. Il regroupe en effet l'ensemble des instruments de l'Union européenne en matière d'action extérieure. Cela recouvre non seulement la diplomatie classique, mais aussi tous les instruments développés par la Commission européenne au long des 50 ou 60 dernières années, que ce soit dans le domaine du commerce, de l'aide au développement, des transports ou de l'environnement. On peut y ajouter les instruments relevant de la défense et de la sécurité, c'est-à-dire en réalité de la gestion de crise. Cet ensemble fait désormais partie d'une démarche intégrée. Nous n'y sommes pas encore complètement, car cela requiert l'effort de tous, mais la potentialité existe à travers le Traité de Lisbonne. Cela fait de l'Union européenne, pour tous les acteurs de la communauté internationale, un partenaire intéressant. Ainsi, malgré les critiques adressées au SEAE, il n'est pas rare que des représentants des partenaires de l'Union européenne expriment leur satisfaction à l'égard de cette nouvelle administration, soulignant qu'ils savent désormais à qui s'adresser.

Enfin, le SEAE poursuit un objectif de complémentarité avec la politique étrangère des États membres. Ceci n'équivaut pas à la mise en place d'une politique étrangère unique. Les États membres conservent bien évidemment leur diplomatie. Il s'agit plutôt d'essayer de mettre en place un niveau complémentaire, porteur d'une valeur ajoutée. Cela peut paraître extrêmement théorique. Mais je peux vous assurer que, lorsque l'on se trouve à Bruxelles, après avoir, comme c'est mon cas, servi dans la diplomatie d'un État membre, la situation est entièrement différente. Une politique étrangère, une action diplomatique européenne est en train de se développer. Cette diplomatie a sa valeur propre ; elle est reconnue comme telle par nos partenaires de la communauté internationale.

Il est assez révélateur de parler avec un diplomate brésilien, indien ou turc et de voir qu'ils perçoivent l'apport original de l'action extérieure de l'Union. Cela donne ainsi un atout supplémentaire pour l'ensemble des Européens.

2. Composition et particularités du SEAE

Le SEAE compte environ 1 500 personnes à Bruxelles et 2 000 dans plus de 130 délégations à travers le monde. Son budget s'élève à plus de 450 millions d'euros, ce qui en fait déjà un Service diplomatique aux dimensions respectables.

Ce service a plusieurs particularités. Comme vous le savez, le monde bruxellois est souvent schématisé de la manière suivante : soit vous êtes du côté de la Commission, auquel cas vous êtes un Européen défendant un certain idéal ; soit vous êtes du côté du Conseil, peuplé d'États membres, forcément vissés dans une défense intraitable des intérêts nationaux. Le combat, si on peut l'appeler ainsi, dure depuis 60 ans, dans un climat de bonne camaraderie, certes, mais avec une fermeté jamais démentie. Le SEAE a pour particularité de se situer entre ces deux logiques. Il doit donc réussir l'impossible synthèse entre ces deux ensembles. Sa mission est loin d'être simple, ce que nous mesurons tous les jours en affrontant au quotidien les relations avec ces deux institutions.

Il est par ailleurs composé à la fois de fonctionnaires issus de la Commission et du Conseil, mais également de diplomates venus des États membres. A cet égard, l'objectif est d'avoir un personnel composé pour un tiers de diplomates des États membres. En un an, ces derniers représentent déjà environ 19 % des effectifs en moyenne dans les délégations et à l'administration centrale, ce qui constitue un réel succès.

Le SEAE est enfin doté d'un réseau de délégations. Auparavant, ces dernières relevaient de la Commission européenne. Leurs compétences se limitaient par conséquent à celles de cette institution, c'est-à-dire pour l'essentiel au commerce et au développement. Aujourd'hui, les délégations de l'Union européenne constituent, *horresco referens* – je ne devrais pas le dire parce que certains États membres ne veulent pas en entendre parler –, de véritables ambassades. Elles se configurent de la même manière que les ambassades des États membres, avec des chancelleries politiques et tous les outils d'une représentation extérieure. Ces ambassades de l'Union européenne doivent donc se doter des méthodes de travail et de la culture des ambassades, qui ne correspondent pas à la pratique en vigueur avant l'arrivée du SEAE.

Ainsi, lors du printemps arabe, dès que les événements sont apparus en Tunisie, au Yémen ou en Syrie, la réaction naturelle d'une délégation de la Commission était de suspendre ses activités, dans la mesure où elle s'occupait avant tout de commerce et de développement, et que ces actions ne pouvaient être maintenues du fait des événements. Désormais, le personnel des délégations de l'Union européenne doit prendre l'habitude de se configurer pour les temps de crise et rester sur place pour mener l'analyse politique nécessaire. Par ailleurs, hormis le service d'action humanitaire, ECHO, qui se mettait en place dès la survenance d'une crise, l'Union européenne -la Commission, mais aussi les services de Monsieur Solana- ne gérait pas la crise comme on peut le faire dans un Etat membre lorsque surviennent une catastrophe naturelle, un attentat, une prise d'otages ou des événements politiques tels que ceux que nous avons vécus récemment dans le monde arabe. Une culture de la gestion de crise est donc en train de se mettre en place au niveau européen, avec deux innovations. D'une part, un système de permanence est désormais prévu, y compris l'été. Des sanctions ont ainsi été prises au mois d'août contre la Syrie.

Par ailleurs, une cellule de crise a été mise sur pied qui réunit désormais les différentes directions du SEAE ainsi que les directions compétentes de la Commission européenne. Cette pratique, qui a mis quelques temps à se faire accepter, a désormais trouvé son rythme de croisière et constitue un réel succès.

Nous essayons donc de créer une culture administrative nouvelle, dans un contexte qui n'est pas facile car on nous a demandé de mettre en place ce SEAE sans phase de transition. Or un certain délai est nécessaire, je dirais même plusieurs années sont nécessaires, pour marier des cultures différentes et créer un nouvel état d'esprit. Un diplomate slovène, un fonctionnaire hongrois de la Commission européenne ou encore un fonctionnaire espagnol du Conseil ne sont pas naturellement préparés à faire partie de la même équipe. Ils ont leurs habitudes, leurs traditions, par exemple dans la manière de rédiger des notes. Un certain temps d'adaptation est par conséquent nécessaire pour parvenir à faire travailler tout le monde ensemble.

3. Quelques difficultés

A l'heure actuelle, le SEAE rencontre quelques difficultés, comme il est normal en période d'apprentissage.

a. Relations du SEAE avec les institutions

Ces difficultés sont tout d'abord liées à la relation avec les différentes institutions européennes. Il faut en effet pour le nouveau Service établir de nouveaux modes de fonctionnement avec le Conseil comme avec la Commission. Aussi, plutôt que de créer des doublons sur les grandes questions globales (environnement, transport, lutte contre le terrorisme, énergie, etc.), l'idée est de tirer parti de l'expertise existant au sein de la Commission européenne et de créer un terrain commun où les services de la Commission apportent leur savoir et le SEAE sa vision plus politique. Ceci est facile à expliquer et à comprendre, c'est plus difficile à mettre en œuvre, en tout cas rapidement.

b. Valeur ajoutée du SEAE par rapport aux Etats membres

Le SEAE est également confronté à la capacité de fournir une vraie valeur ajoutée par rapport aux actions des États membres. Cela exige de sa part une capacité d'innovation permanente. La présidence tournante avait l'avantage d'inciter à la prise d'initiative, chaque Etat membre responsable de cette présidence voulant tirer son épingle du jeu. Elle apportait une sorte de vitalité et d'élan naturel.

Nous sommes désormais en présence d'un service nouveau avec ses qualités et ses défauts, qui s'installe dans une certaine permanence, et où il n'est pas toujours facile de trouver en soi la vitalité nécessaire pour être en initiative. Les États membres sont certes là pour aiguillonner le SEAE, mais cela l'oblige à rester en permanence attentif et vigilant.

c. Capacité du SEAE à définir une nouvelle vision stratégique

La troisième difficulté tient à la nécessité d'avoir une démarche stratégique. L'Union européenne doit définir aujourd'hui une vision stratégique pour le compte de l'ensemble de ses membres. Par rapport aux nouveaux partenaires émergents, comme la Chine, l'Inde ou la Russie, elle doit trouver en elle la capacité d'inventer un nouveau rôle pour l'Europe et de s'adapter au monde qui change.

Les États membres réfléchissent bien évidemment de leur côté à cette problématique, mais le SEAE doit avoir la capacité à réinventer le rôle de l'Europe.

Pendant des années, l'Union européenne a vécu dans une sorte d'exclusivité de la relation transatlantique. Certes, elle entretenait un dialogue régional, à travers notamment des accords commerciaux ou de coopération avec ses partenaires du monde méditerranéen, de l'Asie ou de l'Amérique Latine.

La situation est totalement différente aujourd'hui, comme le démontre le défi que présente le printemps arabe pour l'Union européenne. Les Européens ont perçu ces événements de la même manière qu'ils avaient vu la chute du mur de Berlin et l'ouverture de l'Europe centrale et orientale. Ils ont pensé qu'il suffisait de proposer le même type de coopération aux pays du Sud que celle développée avec les pays d'Europe centrale et orientale et qui a conduit à l'élargissement de l'Union européenne. Or, les Européens découvrent que le modèle de partenariat qu'ils ont inventé pour l'Europe de l'Est a besoin d'être sérieusement modernisé en tenant compte de la concurrence des partenaires de la communauté internationale. Lorsque les événements de Libye se sont accélérés et qu'il a fallu envisager le départ de Tripoli des ressortissants des États membres, les Européens ont évacué 6 000 de leurs citoyens, les Chinois 25 000, et les Turcs 23 000. Cela montre le poids relatif de l'influence de l'Europe en Libye avant même d'initier le processus de reconstruction. En d'autres termes, les Européens n'arrivent plus en terre conquise dans les pays du monde méditerranéen ; ils affrontent aujourd'hui une compétition sérieuse qui doit susciter une réflexion sur les objectifs et les moyens de notre action.

II. Les atouts de l'Union européenne

Je terminerai en soulignant trois atouts dont l'Europe peut se prévaloir dans le contexte actuel. Car il demeure à mon sens un fort intérêt pour l'Union européenne dans le monde d'aujourd'hui.

- Malgré la crise financière, l'économie européenne dans son ensemble ne doit pas être sous-estimée. Elle représente encore 25 % de la richesse mondiale, un marché de 500 millions d'habitants, convoité par tous les pays tiers. Même si le modèle économique et social européen mérite d'être revitalisé, l'Europe reste une réelle force d'attraction.
- L'Europe a la capacité d'avoir une démarche intégrée en matière d'action extérieure. Toutes les crises récentes en Afghanistan, en Irak ou en Libye montrent que l'approche intégrée constitue la seule recette de succès possible. La puissance militaire ne suffit plus à elle seule aujourd'hui. Il faut être capable de mener en complément à des opérations strictement militaires une action dans le domaine civil, en matière de développement économique ou de construction d'un État de droit. L'Union européenne possède une véritable expertise en la matière ; elle a les moyens de jouer sur tout le clavier des outils indispensables à une gestion moderne des crises.
- Le troisième atout tient à la « petite musique » propre à l'Union européenne, que nos partenaires internationaux entendent et apprécient. Ainsi, le Brésil, l'Inde, la Chine ou l'Afrique du Sud ont pu se montrer réservés parfois à l'égard de l'intervention militaire en Libye. Madame Ashton, au même moment, a pu maintenir le dialogue avec ces partenaires et faire entendre une voix propre à l'Europe qui n'a pas laissé indifférents ces mêmes pays. Il faut insister sur cette complémentarité, car elle représente un atout sur lequel le SEAE peut bâtir une

action diplomatique européenne originale. Cette dernière, sur un registre un peu différent de ses membres, est susceptible de bénéficier à tous les pays européens.

Ces quelques notes positives n'ont pas pour objet de vous présenter un tableau idyllique, mais de vous rassurer dans un contexte assez difficile. L'Europe demeure porteuse d'espoir si nous savons la faire avancer dans le bon sens. C'est une affaire de volonté et de cohérence entre les États membres.

Questions de la salle

De la salle

Quelles sont les règles linguistiques retenues pour la communication interne et externe du SEAE ?

Pierre VIMONT

Pour la communication interne, la règle qui prévaut est l'usage égal du français et de l'anglais, comme dans toutes les administrations en charge de politique étrangère. Cependant, 90 % des notes écrites et 70 à 75 % des réunions et des communications orales ont lieu en anglais. Je ne perçois pas à cet égard en tout cas pour le moment de retournement de situation. La même situation vaut d'ailleurs pour la Commission européenne et le Conseil. Les positions de force de la langue française se trouvent à Luxembourg dans les institutions judiciaires. La langue française, considérée comme plus précise, a été adoptée depuis l'origine par les juges.

De la salle

Vous avez évoqué la nécessité de définir une stratégie diplomatique européenne. Pouvez-vous décrire le processus de décision en vigueur dans le domaine diplomatique ?

Pierre VIMONT

Le processus de décision se fait à travers des propositions soumises aux États membres et qui font l'objet d'un processus délibératif entre les États membres et le SEAE pour aboutir au final à une position commune. Le Traité de Lisbonne donne à la haute représentante et vice-présidente de la Commission européenne une capacité d'initiative et une certaine marge de manœuvre lui permettant, le cas échéant, d'agir en son nom propre. Cette innovation institutionnelle suscite parfois une certaine réserve parmi les États membres. Elle doit pourtant être utilisée. Cela semble d'autant plus légitime que les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes encouragent Madame Ashton à prendre des initiatives. Le système européen a en effet besoin de plus de souplesse et de rapidité.

Au début du printemps arabe, la Commission européenne et la haute représentante ont mis en place un plan d'action avec des propositions à l'attention de nos partenaires du monde arabe dans tous les domaines, du commerce à l'éducation, en passant par l'immigration, les transports, les infrastructures, l'aide aux investissements, etc. Alors que les États membres ont salué le travail mené, les éventuels bénéficiaires du côté du monde arabe ont regretté que ces propositions aient été rédigées de manière unilatérale et appelé à davantage d'écoute et de dialogue. Ce plan d'action doit donc à présent être adapté à chacun de ces partenaires. Mais huit mois plus tard, par exemple, les propositions de concessions commerciales que l'Europe envisage d'accorder à ces pays font encore l'objet de discussions entre pays européens. Les propositions seront probablement finalisées d'ici la fin de cette année, ce qui permettra enfin le démarrage des négociations. Elles requerront encore, après leur conclusion, la ratification du Parlement européen et de nombreux parlements nationaux. Avec un système de ce type, l'Union européenne perd souvent l'avantage par rapport à ses concurrents. Le défi pour l'Union européenne sera donc d'être capable d'assouplir ce processus. Dans l'Europe à 27, il est devenu d'une lourdeur difficile à gérer.

De la salle

Comment le SEAE intervient-il dans le système des marchés carbone ? Initialement, ce dossier correspondait à une réglementation européenne placée sous l'égide de la DG Climat, avec la DG Transports. Petit à petit, l'Europe s'est mise dans une situation d'isolement sur ce dossier. Les États-Unis, qui étaient divisés en interne sur le sujet, sont en train de retrouver leur unité sur le sujet. Il s'agit par conséquent d'un véritable enjeu de diplomatie. Que va-t-il se passer à ce sujet dans les institutions européennes ?

Pierre VIMONT

Je vous remercie de citer cet exemple, qui est au cœur de l'actualité et illustre parfaitement la relation de travail entre la DG compétente de la Commission et le SEAE, situation que l'on peut comparer d'ailleurs à la coopération en France entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Environnement.

Les États-Unis ont annoncé par exemple qu'ils refuseraient les mesures de limitation que nous voulons établir pour les émissions de carbone provenant des appareils des compagnies aériennes. Ils estiment en effet qu'il s'agit là de mesures extraterritoriales inacceptables. La quasi-totalité des États se sont ralliés aux Américains contre l'Union européenne, qui se retrouve donc assez isolée sur ce dossier.

Dans le travail qui est mené actuellement vis-à-vis du Congrès américain pour trouver une porte de sortie, le SEAE s'associe avec la DG de la Commission européenne en charge de cette question pour mettre en place des argumentaires communs. Le chef de la délégation de l'Union européenne à Washington prend des contacts, rencontre les élus américains et s'efforce de faire passer nos idées. Le sujet sera probablement à l'ordre du jour du sommet Union européenne/États-Unis à Washington.

Cette manière de coopérer, entre DG de la Commission et le nouveau SEAE, est une excellente illustration de la façon dont nous devons travailler ensemble désormais en tirant parti de nos atouts respectifs.

De la salle

Le rôle du SEAE n'est-il pas de gommer les réflexes nationaux pour susciter des réflexes européens ?

Pierre VIMONT

Il y a de cela, vous avez raison. Au risque de paraître iconoclaste, le SEAE marque peut-être une évolution par rapport à l'idéal du fonctionnaire européen, selon lequel ce dernier perd tout contact avec son État d'origine et devient une sorte de fonctionnaire désincarné. Cette vision s'avère à mon avis assez irréaliste, dans la mesure où le SEAE intègre des diplomates venus des différents États membres, qui sont détachés pour une période transitoire, d'une durée maximale de huit ans, et qui retourneront ensuite dans leur administration d'origine. Cette diversité permet par conséquent au SEAE d'avoir en son sein toutes les sensibilités des États membres. Il peut ainsi facilement mieux comprendre comment une proposition est perçue dans les pays membres et définir des propositions susceptibles de recueillir l'accord de tous. Les contacts avec les États membres créent un formidable réseau. Réunir en son sein des diplomates de cultures différentes confère au SEAE une très bonne compréhension de la complexité de l'Union européenne. Le fait que les diplomates détachés au sein de ce nouveau Service soient en mesure, de par leur sensibilité propre, de prévoir et d'expliquer les positions de leurs propres États permet un pilotage beaucoup plus fin de la

diplomatie européenne et devrait à terme constituer un atout précieux pour l'action extérieure de l'Union.

De la salle

Dans le prolongement de la question précédente, sentez-vous depuis Bruxelles une sorte de « rétroaction » du SEAE sur les positions prises par les États membres au regard des dossiers brûlants de l'actualité internationale ?

Pierre VIMONT

Il serait vaniteux de ma part d'affirmer que le SEAE joue un rôle essentiel en la matière. Je répondrais plutôt en citant un exemple. Lors de la crise en Libye, un certain nombre d'États membres de l'Union européenne ont critiqué l'attitude de l'Union africaine, jugée trop favorable à Gadhafi, et ont limité leurs contacts avec elle. Le SEAE a souhaité, pour sa part, maintenir un pont entre l'Union européenne et l'Union africaine. Nous avons donc encouragé la mise en place d'un groupe de contact, appelé le Groupe du Caire, composé des Nations unies, de la Ligue arabe, de la Conférence Islamique, de l'Union africaine et de l'Union européenne. Je ne prétends pas que cette démarche ait constitué une « percée » majeure, mais la création de ce groupe a permis de garder le contact avec l'Union africaine et de rechercher avec elle les voies d'un rapprochement des positions. Je note qu'en la matière, certains des États de l'Union européenne ont ensuite fait un effort pour renouer le dialogue avec l'Union africaine.

De la salle

Les entreprises françaises déplorent souvent de ne pas tirer leur épingle du jeu dans les opérations de reconstruction consécutives à des conflits, dans lesquelles des financements français sont pourtant impliqués. Les bénéficiaires sont souvent les États-Unis, les Britanniques, les Italiens ou les Turcs, qui disposeraient, dit-on, d'agences pluridisciplinaires pré-organisées pour les aider dans ce domaine. Le SEAE a-t-il pour ambition de présenter une réponse pré-organisée au service des entreprises européennes ?

Pierre VIMONT

Le SEAE peut agir dans les secteurs où il intervient en première ligne, mais encore faut-il que les États membres le souhaitent. Prenons là encore un exemple concret : la Tunisie est en train d'établir un régime de transition. L'Union européenne a proposé de lui apporter un appui dans la relance de son économie. Pour cela, elle a mis en place une *task force*, consistant à tenir une conférence en Tunisie avec les pays membres, les institutions financières européennes (la BEI et la BERD), les institutions financières internationales, les représentants des entreprises privées qui souhaitent investir dans ce pays, et quelques autres partenaires, comme les Australiens ou les Chinois. Cette conférence a connu un très grand succès. Cela montre que des projets peuvent se nouer sous la bannière de l'Union européenne. Le SEAE a proposé une démarche similaire aux Jordaniens, et des discussions sont en cours avec les Libyens et les Marocains. Pour que de telles initiatives réussissent, les États membres doivent avoir conscience de l'intérêt de travailler ensemble au sein de l'Union européenne plutôt que d'intervenir en ordre dispersé.

De la salle

Comme vous le savez, l'action culturelle et de coopération constitue un outil majeur du dispositif diplomatique français. Peut-on envisager un volet se développant dans ce domaine ?

Pierre VIMONT

En ce domaine, la création d'un service diplomatique européen arrive probablement au moment opportun parce que la plupart des États membres traversent des situations budgétaires difficiles. Ils procèdent par conséquent à des fermetures d'ambassades ou de centres culturels. Dans ce contexte, ils demandent de plus en plus au SEAE s'il pourrait être envisagé une mise en commun des moyens. On voit bien, à mesure que l'on avance, qu'il faudra peut-être inventer des outils nouveaux comme, par exemple, des centres culturels européens afin de mutualiser les moyens.

Déjà, lorsque je me trouvais en poste à Washington, les ambassades des États membres commençaient à mener une réflexion de ce type pour mettre en commun leurs ressources et trouver éventuellement un lieu où ils pourraient tous ensemble présenter la richesse du patrimoine culturel européen. Cette évolution ne peut se faire sans la volonté des États membres. Les fortes résistances observées ces dernières années à l'égard de tels développements sont à mon sens en train de lentement disparaître, à la fois par nécessité, mais aussi parce que le monde est en train de changer. Face à la concurrence chinoise ou indienne, la promotion de l'Europe de la culture relève d'une question de survie.

De la salle

Vous avez évoqué la gestion de crise. J'aimerais parler de l'initiative dite de Weimar en matière de défense, lancée par la Pologne, la France et l'Allemagne, et rejointe ensuite par l'Espagne et l'Italie. En dépit de l'opposition britannique, cette initiative a-t-elle des chances d'évoluer ?

Pierre VIMONT

Il ne faut pas se leurrer : l'opposition britannique reste très forte et repose sur une conviction – priorité à l'OTAN- qui est partagée par la majorité conservatrice comme par l'opposition travailliste en Grande-Bretagne. Nous essayons d'avancer et de convaincre, non pas de mettre en place immédiatement un état-major, mais de commencer à doter l'Union européenne d'un début de centre opérationnel. Depuis les traités de Saint-Malo, Nice et Lisbonne, plus de vingt opérations militaires ou missions civiles ont eu lieu, requérant à chaque fois la mise en place d'un état-major provisoire. Cela entraîne des coûts non négligeables et une perte d'efficacité, dès lors que la planification et la conduite d'une opération militaire exigent au préalable l'ouverture d'un État-major et la constitution d'équipes nouvelles à chaque fois. Il faut espérer qu'en s'en tenant à cette réflexion de type « coût-efficacité », l'on parviendra à faire évoluer les esprits. J'ajoute qu'il faudra être attentif aux évolutions de l'OTAN dans les années à venir. Le débat aux États-Unis sur la diminution du déficit budgétaire pourrait conduire à une remise en cause des dépenses militaires américaines en Europe. Le sujet fait de plus en plus consensus entre Républicains et Démocrates. Face à ce paysage politico-militaire qui évolue rapidement, l'Europe va devoir assumer ses responsabilités.

De la salle

Des élections législatives et présidentielles auront lieu en principe dans quelques jours en République démocratique du Congo. On peut s'attendre à une réélection du président Kabila dans des conditions contestées par l'opposition. Quelle est la capacité d'influence de l'Union européenne sur le cours des événements à venir dans un pays aussi vaste et aussi complexe que la RDC, qui intéresse beaucoup les pays émergents, notamment la Chine ?

Pierre VIMONT

Nous suivons cette situation avec beaucoup d'attention. Les Belges –qui sont de bons experts de ce pays- nous alertent à ce sujet depuis plusieurs mois. Nous avons beaucoup de contacts, notamment avec nos partenaires africains, nous essayons de faire passer les messages appropriés aux uns et aux autres. Une mission d'observation électorale de l'Union européenne se trouve sur place pour surveiller la bonne tenue du scrutin. En bref, nous nous trouvons dans une situation de pré-alerte. Mais, bien évidemment, notre rôle n'est pas d'interférer dans ce pays, il faut respecter sa souveraineté. Nous menons donc actuellement un travail d'observation et d'analyse en espérant que nous saurons éviter le pire.

De la salle

La montée en régime de SEAE peut-elle avoir une influence sur la façon dont les États européens participent aux organisations internationales multilatérales ?

Pierre VIMONT

Le SEAE est déjà présent dans neuf organisations multilatérales à travers des délégations de l'Union européenne. Comme vous le savez sans doute, l'Union européenne est le premier contributeur multilatéral mondial, ses relations avec les grandes agences internationales sont donc naturellement très développées. Il reste que, dans ces enceintes, l'Union européenne rencontre encore certaines difficultés pour se faire entendre, soit que certains de nos partenaires rechignent encore à reconnaître à l'Europe le droit de s'exprimer en tant que telle, soit que certains États membres eux-mêmes aient des doutes à cet égard. Il faut donc s'armer de patience et convaincre peu à peu.

Christian LEYRIT

Pour exprimer une position, votre Service doit-il obtenir un accord formel des 27 pays ou disposez-vous d'une certaine capacité d'appréciation en fonction des positions respectives des États membres ?

Pierre VIMONT

Il existe trois cas de figure.

- La haute-représentante fait une déclaration en son nom propre, sans demander l'avis des États membres.
- La haute-représentante peut également faire une déclaration au nom des 27. A ce moment-là, il faut avoir fait circuler un texte pour que tout le monde soit d'accord.

- Enfin, certaines déclarations sont adoptées à l'occasion des réunions du Conseil des ministres des Affaires étrangères ou du Conseil européen. Celles-ci doivent bien sûr faire l'objet d'un accord entre les États.

De la salle

Vous avez indiqué que les effectifs du SEAE comptent 19 % de diplomates venus des États membres pour un objectif de 33 %. Faut-il interpréter cet écart comme le signe d'un scepticisme des diplomates des États membres vis-à-vis du SEAE ou bien est-ce simplement lié à la montée en puissance du SEAE ? Par ailleurs, certains États fournissent-ils plus de diplomates que d'autres ?

Pierre VIMONT

Cet écart s'explique par la montée en puissance du SEAE. Il y a encore peu de temps, le taux était de 2 à 3 %. Actuellement, nous recevons entre 60 et 80 candidatures par poste ouvert aux candidatures, que ce soit pour les postes localisés à Bruxelles ou dans les délégations, ce qui témoigne d'un vrai intérêt pour les postes proposés par le SEAE. Certaines nationalités sont aujourd'hui mieux représentées que d'autres, ce qui devrait conduire dans les prochains mois à un effort de rééquilibrage. Sur ce point et contrairement à ce que l'on lit parfois ici et là, la France fait partie des nationalités les mieux loties. Le problème est plutôt de parvenir à une représentation équilibrée de tous les États, qui tienne compte du poids et des expertises des uns et des autres. L'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France disposent de ce point de vue là d'experts dans l'ensemble des domaines de la politique étrangère et dans l'ensemble des régions, ce qui les favorise par rapport à d'autres pays membres. Derrière toutes ces questions, l'objectif est de créer un sentiment d'appropriation du SEAE. Les États membres doivent avoir le sentiment que ce dernier est leur service diplomatique.

De la salle

Vous avez indiqué que les relations entre les délégations de l'Union européenne et les ambassades des États membres s'avéraient meilleures qu'escompté. Pouvez-vous nous dire si vous menez une réflexion stratégique au regard de l'évolution du rôle des délégations par rapport aux ambassades ?

Pierre VIMONT

Le rôle que nous essayons de faire jouer aux délégations est un rôle naturel de coordination et d'appui aux ambassades. Ainsi, le chef de délégation au Japon a proposé que la revue quotidienne de la presse japonaise puisse servir à toutes les ambassades présentes au Japon. Par ailleurs, les ministres des affaires étrangères des États membres se déplaçant dans un pays où ils n'ont pas d'ambassade ont de plus en plus le réflexe de demander au SEAE de leur fournir un dossier sur le pays. Ces nouvelles habitudes de travail, que nous n'aurions pas imaginées il y a quelques années, émergent de manière assez naturelle. Reste à aller plus loin et à envisager, à mesure que le Service gagnera en autorité et en assurance, la possibilité pour ces délégations d'être davantage en initiative et de proposer aux États membres des initiatives de nature stratégique.

Il faut donc être conscient que se développe chaque jour à Bruxelles un lent et patient travail au sein des groupes de travail, grâce auquel la simple coopération politique initiée en 1972 est devenue, 40 ans plus tard, un vrai Service diplomatique européen qui a pignon sur rue, qui

développe peu à peu des habitudes de travail en commun et qui porte en lui un potentiel d'unité plus fort que l'on ne l'imagine. Ce constat se veut par conséquent porteur d'espoir.

Christian LEYRIT

Monsieur le Secrétaire Général, nous aurions encore beaucoup d'autres questions à vous poser, mais je crois que vous avez une obligation dans peu de temps. Nous avons beaucoup appris. Je vous remercie très chaleureusement de vous être prêté à l'exercice et d'avoir répondu avec autant de brio à toutes nos questions.