Adapté à l'usage prévu ?

Le Service européen pour l'action extérieure un an après son lancement

www.oxfam.org

Oxfam

Photo © Vassil Donev / EPA

Un an après le lancement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), la première phase de mise en place de la structure bureaucratique du nouveau service étranger de l'Union européenne (UE) s'est achevée. Le SEAE a changé la façon dont l'UE mène sa politique étrangère. Les structures et les outils créés par le Traité de Lisbonne ont le potentiel d'élaborer une politique extérieure de l'UE plus cohérente, efficace et visible, qui veille à ce que les différents volets des politiques étrangères de l'UE – y compris la diplomatie, la coopération économique, l'aide au développement et la gestion des crises – soient coordonnés et cohérents.

Durant sa première année de fonctionnement, le SEAE a « appris sur le tas », par exemple en répondant aux changements révolutionnaires entraînés par le Printemps arabe, à l'instabilité politique et à la crise humanitaire touchant la Corne de l'Afrique, et aux changements en cours dans l'équilibre des pouvoirs à l'échelle mondiale. Grâce à l'expérience acquise par Oxfam et ses partenaires sur le terrain, ce document cherche à mettre en exergue les points forts et les points faibles du nouveau SEAE. Nous encourageons les institutions de l'UE et les États membres à se rassembler et à se mettre d'accord sur une politique étrangère

de l’UE cohérente et progressiste qui défende un ordre international fondé sur le respect des droits de l'homme et du droit international, sur les principes d’égalité et de solidarité, sur l’éradication de la pauvreté et sur le commerce équitable.

Résumé

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) fête son premier anniversaire alors même que l'Union européenne (UE) est plongée dans une crise économique, financière et d'identité qui est venue aggraver le déclin actuel de l'Europe sur la scène mondiale, tandis que de nouveaux acteurs politiques et économiques font leur apparition. Le nouveau service diplomatique donne à l'UE l'opportunité de remédier à ses défauts en matière de politique étrangère en améliorant la cohérence entre tous les instruments de l'UE et en adoptant une approche plus complète et plus stratégique des défis mondiaux.

Depuis son tout début, le SEAE s'est heurté à des défis politiques d'envergure. À peine était-il né – et encore en cours de construction – qu'il a dû répondre à la vague sans précédent de protestations dans le monde arabe, à une intervention de l'OTAN en Libye et à une crise humanitaire dans la Corne de l'Afrique – pour ne citer que quelques-uns de ces défis. Avec le soutien du nouveau service, Catherine Ashton, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP), s'est efforcée de galvaniser la réponse collective à multiples facettes de l'UE face à ces crises internationales. Après un début hésitant, la responsable de la politique étrangère de l'UE fait maintenant preuve d'une efficacité croissante, tant à Bruxelles qu'à l'étranger.

Cependant, un an après le lancement du service, les problèmes de procédure et les faiblesses structurelles qui ont surgi n'ont toujours pas été résolus. La première phase de mise en place des structures bureaucratiques du SEAE s'est achevée, mais il faut encore remédier aux déphasages entre une gestion à la structure trop lourde, les responsables des bureaux spécialisés et le personnel des délégations de l'UE. De plus, la coopération entre le SEAE et la Commission européenne (CE) va devoir être transformée pour assurer une véritable interaction bilatérale dans l'élaboration des politiques générales et leur exécution.

D'autre part, tous les États membres n'ont pas vraiment coopéré avec le SEAE pour permettre à l'UE de s'exprimer d'une voix cohérente, en particulier dans les contextes multilatéraux. On observe d'autres tendances inquiétantes, comme le risque de politisation de la coopération pour le développement et l'aide humanitaire. Ces tendances trahissent le risque clair que la « cohérence » ne devienne un prétexte pour l'instrumentalisation du « soft power » en vue de gains de sécurité motivés par des intérêts politiques.

Avec la structure et la vision appropriées, et avec le soutien non équivoque des États membres, le SEAE pourrait représenter une contribution au mandat du traité de l'UE (au lieu de s'en éloigner) concernant la promotion de ses valeurs et la défense d'un ordre international fondé sur le respect des droits de l'homme et du droit international, les principes d'égalité et de solidarité, l'éradication de la pauvreté et le commerce équitable. Les conclusions de ce document montrent que,

dans le contexte d'un équilibre des pouvoirs en mutation, une politique étrangère de l'UE impulsée par ces valeurs contribuera à protéger les intérêts stratégiques de l'UE et à renforcer sa réputation et sa crédibilité comme leader dans la recherche de solutions à des problèmes mondiaux.

Recommandations

À la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne

- **En tant que Haute représentante**, élaborer et diriger une politique étrangère commune pour l'UE qui propose une vision et une stratégie globale qui réaffirment les rôles attendus de l'UE en tant qu'acteur mondial allant au bout de ses engagements.
- **En tant que Vice-présidente de la Commission européenne,** utiliser pleinement ce rôle pour créer de meilleures synergies et une cohérence accrue entre les relations extérieures de l'UE qui sont gérées par la CE (commerce, énergie, changements climatiques, aide humanitaire et développement), tout en veillant à ce que tous les instruments d'action extérieure de l'UE soient conformes à son objectif déclaré de réduire la pauvreté dans le monde entier et au Consensus européen sur l'aide humanitaire. Maintenir un dialogue plus régulier avec les autres commissaires qui détiennent des portefeuilles pertinents pour la politique extérieure de l'UE en réactivant le groupe des commissaires sur les relations extérieures (RELEX).
- **En tant que Présidente permanente du Conseil des affaires étrangères de l'UE,** tenter d'accroître la cohérence et la coordination entre États membres, ainsi qu'entre les États membres et les institutions de l'UE. Créer un espace permettant aux acteurs de la société civile d'interagir avec le Conseil des affaires étrangères afin d'améliorer la redevabilité nécessaire de son processus de prise de décisions. Ce modèle devrait aussi être reproduit par les Chefs des délégations de l'UE en tant que présidents permanents des représentations diplomatiques des États membres dans les capitales.

Au Service européen pour l'action extérieure

- **Formuler une vision claire pour la politique étrangère de l'UE,** en répondant à la question de la position que souhaite occuper l'UE en 2015 en tant qu'acteur mondial disposé à relever les défis mondiaux. Cette vision – impulsée par des valeurs de l'UE comme le respect de la démocratie, les droits de l'homme et le droit international humanitaire – permettra de protéger les intérêts de l'UE, en renforçant sa réputation et sa crédibilité en tant que partenaire dans l'élaboration de solutions à des problèmes mondiaux. Cette vision conférera un degré de clarté sur le rôle du SEAE, lui donnera une raison d'être et redorera son blason auprès des États membres.
- **Mettre au point une stratégie globale** pour la politique étrangère de l'UE qui étaye cette vision et oriente l'action extérieure de manière à ce qu'elle défende l'éradication de la pauvreté dans un ordre international fondé sur des règles. Cette stratégie requiert une coopération solide entre les institutions de l'UE et un soutien

déterminé de la part des États membres pour que le SEAE puisse mettre en œuvre, dans le monde entier, son ambitieux mandat conféré par le Traité de Lisbonne.

- **Adopter une attitude proactive, et non réactive,** afin de rassembler toutes les politiques extérieures de l'UE en une seule stratégie globale et orienter les plans d'urgence en vue d'événements futurs. Une stratégie globale de ce type comportera les principes fondamentaux suivants sur lesquels il sera possible de construire des stratégies opérationnelles : faire respecter les valeurs universelles, assurer la redevabilité mutuelle, encourager des solutions multilatérales, dialoguer avec la société civile et promouvoir une perspective de genre pour que les politiques soient éclairées par leur impact possible sur les femmes. Ces principes orienteraient les stratégies thématiques et géographiques et les relieraient de façon cohérente.
- **Éviter de politiser l'aide au développement** car cela nuit à son efficacité, entrave les efforts de réduction de la pauvreté et ne parvient souvent pas à établir la sécurité économique à long terme pour les communautés récipiendaires et leurs gouvernements respectifs, ainsi que pour les bailleurs de fonds eux-mêmes. Au moment de coordonner les programmes de développement, la réduction de la pauvreté devrait rester la principale finalité. L'aide au développement ne devrait pas être utilisée pour répondre à d'autres objectifs de politique étrangère.
- **Respecter l'indépendance de l'assistance humanitaire.** S'il est nécessaire de coordonner les outils de politique extérieure, l'aide humanitaire doit toutefois continuer à faire partie d'un budget séparé, tandis que la prise de décisions doit être complètement indépendante des intérêts politiques ou de sécurité, conformément aux principes humanitaires et au Consensus européen sur l'aide humanitaire.
- **Conférer à l'Europe une seule voix, forte et cohérente,** avec un alignement plus marqué entre États membres et institutions de l'UE pour assurer un impact plus important sur la scène internationale. Cet aspect revêt une importance particulière dans les forums multilatéraux.
- **Rassembler les institutions de l'UE et les États membres** pour assurer une réponse complète de la part de l'UE. Utiliser plus judicieusement la boîte à outils de politiques générales et d'instruments dont dispose l'UE pour mettre en œuvre le traité de Lisbonne, à travers la programmation conjointe au niveau des pays, par exemple pour lutter contre les changements climatiques et la fuite des capitaux, protéger les civils en situation de conflit, et empêcher les transferts irresponsables d'armements.
- **Renforcer la coordination opérationnelle avec d'autres institutions de l'UE** en cherchant à mettre en œuvre des politiques davantage fondées sur des valeurs, la cohérence institutionnelle, et en mettant l'accent sur les priorités essentielles. La coordination ne suppose pas de remplacer les objectifs et les rôles des autres institutions, mais de se montrer sensible à la valeur ajoutée qu'elles apportent,

compter sur leurs connaissances techniques spécialisées et sur leur expérience, et soutenir leurs contributions. Il s'agit par exemple de compter sur des rapports actualisés émanant du terrain dans le cadre de crises humanitaires, en vue d'une analyse politique pertinente.

- **Rationnaliser la coordination, les responsabilités et la communication internes du SEAE** en réduisant les processus internes excessivement lourds (par exemple : lourdes requêtes au sommet de la hiérarchie) et les doublons de services au sein de la famille de l'UE (par exemple : briefings adressés à tous les Présidents) et confier aux cadres moyens la responsabilité directe d'aller vers les partenaires bilatéraux et multilatéraux.
- **Renforcer le rôle des délégations de l'UE** en délégant les pouvoirs de Bruxelles et en habilitant les ambassadeurs de l'UE à jouer un rôle de direction dans la coordination et la définition d'une politique cohérente de l'UE concernant les actions relatives aux pays en développement. Charger les délégations de coopérer activement avec les organisations de la société civile (OSC) pour améliorer l'analyse des contextes, la programmation et la mise en œuvre.
- **Se montrer clair sur les différentes responsabilités et les structures hiérarchiques pour les délégations de l'UE, le SEAE et la CE.** Il faut que le rôle du personnel de développement au sein des délégations de l'UE soit clair, et l'interaction entre les sièges et les délégations doit être améliorée afin de mieux formuler et exécuter les politiques. Une bonne coopération entre les services est essentielle pour assurer le fonctionnement sans accroc et efficace de la coopération pour le développement sur le terrain.

À la Commission européenne

- **Saisir l'occasion** de profiter d'actions extérieures plus cohérentes afin de créer un espace pour exercer une influence politique qui corresponde au rôle important de financement de l'UE et confère un élan supérieur pour des ripostes européennes communes aux défis mondiaux. La coopération interservices avec le SEAE devrait être orientée par ce but commun, en laissant de côté les territoires historiques et les jalousies bureaucratiques, et en développant cette nouvelle façon de travailler.
- **Relever le défi** et veiller à ce que la finalité de la prestation d'aide et des politiques en matière de développement reste avant tout la lutte contre la pauvreté à long terme, et fournir une assistance directe, rapide et efficace aux personnes dans le besoin.

Aux États membres de l'UE

- **Apporter un soutien accru au SEAE et manifester un appui sincère** au rôle de la HR/VP dans la représentation de l'UE à l'étranger, permettant ainsi à l'UE de s'exprimer à l'unisson, en particulier dans les contextes multilatéraux. Il est du devoir des États membres de coopérer sincèrement avec les institutions de l'UE, étoffant la capacité de l'UE en tant qu'agent de construction de la paix à travers

les trois domaines que sont la diplomatie, la gestion des crises et les initiatives de développement.

- **Relever le défi** et mettre en œuvre les principes de l'efficacité de l'aide en adoptant la programmation du développement conjointe, et fournir une meilleure coordination d'engagement au niveau national afin de conférer une dimension de complémentarité aux politiques d'aide de l'UE dans tous les pays récipiendaires d'ici à 2014. Commencer à adopter la mise en œuvre intégrée pour que, dans la pratique, les engagements se traduisent en avantages concrets pour les personnes qui vivent dans la pauvreté.

© Oxfam International janvier 2012

Ce document d'information a été rédigé par Steven Blockmans, chef des recherches au T.M.C. Asser Institute, professeur spécial associé à l'Université de Louvain, co-fondateur et membre du conseil d'administration du Centre for the Law of EU External Relations (CLEER). Oxfam remercie Natalia Alonso, Jamie Balfour-Paul, Esme Berkhout, Ed Cairns, Angela Corbalan, Tom Fuller, Suying Lai, Robert Lindner, Kathrin Schick, Richard Stanforth, Nicolas Vercken, Tidhar Wald, Catherine Woollar, et Francisco Yermo pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Cette publication est soumise à des droits d'auteur, mais le texte peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: publish@oxfam.org.uk. Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org. Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-048-2 en janvier 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 92 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :
Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermón Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org),
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca) et
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org).

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une possible affiliation complète :
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à écrire aux organisations répertoriées ci-dessus pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr. Courriel: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

Oxfam