



BULLETIN

No. 114 (190) • 6 Septembre 2010 • © PISM

Rédaction: Marcin Zaborowski (Rédacteur en Chef), Agnieszka Kopeć (Secrétaire de Rédaction),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Łukasz Kulesa,
Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkiwicz

Les représentants spéciaux de l'UE dans la nouvelle architecture institutionnelle de la politique étrangère et de sécurité commune.

Dorota Liszczyk

La création du Service européen d'action extérieure (SEAE) implique une reconstruction profonde de l'architecture institutionnelle existante de la PESC et à long terme met en question le sens de la continuité du fonctionnement des représentants spéciaux de l'UE (RSUE). Malgré l'absence, au niveau de l'UE, d'un concept de longue durée pour l'avenir de ses fonctionnaires, le Conseil de l'UE le 11 août a décidé de liquider fin février 2011 les postes des SRUE pour le Caucase du Sud, la Moldavie, la Macédoine et pour le processus de paix au Moyen Orient. Les mandats des sept autres RSUE ont été prolongés d'un an.

Contexte: Les deux premiers RSUE pour la région des Grands Lacs et pour le processus de paix au Moyen-Orient ont été nommés en 1996. Le traité d'Amsterdam, signé un an plus tard, a créé la base juridique pour leur fonctionnement. Les représentants spéciaux sont donc l'un des premiers instruments de la PESC, qui évoluaient avec cette politique et influaient sur le cours de ce processus.

Conformément à l'article 33 du traité sur l'Union européenne (TUE), le Conseil nomme, sur la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR), les RSUE auxquels est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Cette vague formulation offre une grande marge de manœuvre pour la détermination des compétences spécifiques des RSUE. Selon les spécificités de la région, leur travail se concentre sur les questions de prévention et de gestion des crises, la résolution des conflits et la promotion de la consolidation de la paix et des processus de transformation politique. Ces domaines d'activité ont gagné plus d'importance avec le développement, dans le cadre de la PESC, de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Actuellement, les onze RSUE exercent leur mandat dans presque toutes les zones géographiques où les opérations civiles et militaires de l'UE sont ou ont été mises en œuvre dans les dernières années. À cet égard, le rôle des représentants spéciaux est de conseiller les chefs des missions de l'UE et d'assurer d'une part la coordination dans les situations où il y a plusieurs opérations de la PESC sur le même territoire et d'autre part la cohésion entre les divers instruments de la politique étrangère de l'UE. L'essence de la dernière fonction mentionnée exige une coopération étroite entre les RSUE et la Commission européenne (CE). Sa forme la plus avancée repose, comme dans le cas des représentants qui exercent leur mandat en Macédoine, auprès de l'Union africaine et en Afghanistan, sur le concept de "double casquette", employé par ces fonctionnaires qui sont également les chefs des délégations de la CE. Néanmoins, cette expérience, sans doute intéressante dans le contexte des efforts visant à améliorer la cohérence de la politique étrangère de l'UE, a une portée limitée. La combinaison de ces deux fonctions n'a de sens que dans le cas des RSUE qui ont leur siège dans la région, tandis qu'une partie des représentants spéciaux a ses bureaux à Bruxelles. Elle est également possible seulement pour ces zones qui, atteignant un niveau satisfaisant de stabilité politique, ont besoin de soutien pour mettre en œuvre des réformes et mieux gérer l'état plutôt que pour des opérations militaires.

En plus des tâches mentionnées ci-dessus, les RSUE, représentant l'UE au-delà de ses frontières, remplissent les fonctions de la diplomatie classique. L'UE en décidant d'établir des représentants politiques dans la région affirme sa volonté d'engagement et identifie les domaines prioritaires de sa politique étrangère. Les représentants spéciaux d'une part sont tenus de présenter les positions de l'UE auprès des pouvoirs locaux et d'autre part fournissent directement des informations

concernant la situation sur le terrain et évaluent la pertinence des instruments utilisés par l'UE. À cet égard, l'activité des RSUE dépasse une simple fonction informative. Surtout dans les régions où l'UE n'avait pas de stratégies d'engagement appropriées, l'activité des RSUE était souvent de caractère constructif et a impliqué l'élaboration des initiatives politiques et la définition des positions de l'UE.

La situation actuelle: Jusqu'à présent, le débat sur la création de SEAE n'était pas suivi par une réflexion plus approfondie sur l'avenir du RSUE. En outre, la HR n'a pas encore élaboré une vision cohérente du fonctionnement des représentants spéciaux après, annoncée pour décembre, l'acquisition de la capacité opérationnelle par le SEAE. La position du Conseil du 11 août, éliminant, d'ici la fin de février, quatre postes des RSUE permet, cependant, supposer que la haute représentante Mme Ashton ne voit pas la nécessité de continuer à maintenir au moins certains de ces fonctionnaires. Néanmoins, ce qui étonne, c'est le choix des mandats qui expireront dans six mois. La décision de ne pas renouveler le mandat du RSUE en Macédoine est argumentée par le fait de porter la double casquette par cet agent qui est aussi le chef de la délégation locale de l'UE. En revanche, selon les cercles diplomatiques de l'UE, c'est Tony Blair, l'envoyé spécial du Quartet, qui assure la représentation de l'UE dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient. Trouver une justification à l'élimination rapide des deux postes restants est un peu plus difficile. Il est vrai qu'une partie importante du territoire du Sud-Caucase entre dans les compétences du RSUE pour la crise en Géorgie mais ne prolongeant pas le mandat du RSUE implanté dans cette région, l'UE se condamne à l'absence de représentation directe dans les négociations sur le règlement du conflit du Haut-Karabakh. De même, la suppression du poste de représentant spécial en République de Moldavie peut potentiellement affaiblir la position de l'UE dans les pourparlers sur la normalisation de la situation en Transnistrie.

Parce que la décision du Conseil de ne pas renouveler certains de mandats des RSUE est de nature sélective et a été prise quand le SEAE n'existait pas encore et les délégations de l'UE n'étaient pas politiquement renforcées, elle peut avoir des effets néfastes sur la efficacité de la politique étrangère européenne. Cela est d'autant plus important car elle se rapporte aux zones géographiquement proches de l'UE et aux pays du Partenariat oriental. L'absence des RSUE peut donc réduire le niveau de l'impact de l'UE sur le terrain et l'accès aux partenaires régionaux et entraîner le relâchement de l'engagement de l'UE dans la résolution de conflits mentionnés. D'autre part, elle peut être considérée comme un signal de baisse de d'intérêt pour la région et une annonce des changements au rang des priorités actuelles de la PESC.

La perspective: Pendant plus de quinze ans du fonctionnement, les RSUE ont souvent avancé le développement à la fois institutionnelle et politique de la politique étrangère européenne. Non seulement ils ont commencé leur activité avant la détermination de leur fonction par le traité et ont parfois représenté l'UE dans la région avant l'élaboration d'une politique commune de l'UE la concernant mais aussi bien avant la création du HR ils ont testé la formule de double casquette, c'est-à-dire la combinaison de la fonction exercée au nom du Conseil de l'UE avec la fonction du chef de la délégation de la CE. Cependant, il semble que la forme actuelle des RSUE devient un anachronisme, parce que leur mandat ne correspond pas à l'exigence de cohérence de la représentation extérieure de l'UE. La création du SEAE signifie que la fonction représentative et celle de rapporter seront transmises aux chefs des délégations de l'UE politiquement renforcés. Aussi les compétences des représentants spéciaux relatives à la gestion des crises et la coordination des missions civiles et militaires de la PESD, à cause de l'existence des structures de l'UE comme la Capacité civile de planification et de conduite et la Direction „Gestion des crises et planification”, ont été réduites.

La reformulation nécessaire du modèle actuel des RSUE doit être fondée sur une vision globale, cohérente et à long terme de l'avenir de ces postes et procéder progressivement avec le développement de la capacité opérationnelle du SEAE, la formation des délégations de l'UE et l'amélioration des capacités de gestion de cris de l'UE. Le futur profil des RSUE doit être complémentaire avec d'autres instruments de la PESC. Il apparaît ainsi que les représentants spéciaux devraient être désignés seulement dans une situation d'urgence grave, avoir un caractère plutôt politique que diplomatique et être munis d'un mandat large et souple. Un tel mandat permettrait une activité appropriée dans la région et peut-être de se charger des questions horizontales (alors celles qui ne sont pas conditionnées géographiquement comme les droits de l'homme ou le problème de la prolifération des armes de destruction massive). Il semble nécessaire de maintenir un niveau élevé de mobilité des RSUE qui manquera aux chefs de délégations. Cela permettrait de garantir d'une part la capacité de se déplacer librement dans les zones de conflit afin d'entreprendre le dialogue et les négociations, d'autre part la coopération avec les autres acteurs engagés dans une région donnée et enfin un niveau satisfaisant de contact avec le siège à Bruxelles et les États membres.