

The EEAS and the Challenges of Multilateral Diplomacy

by Jorgensen, · Language: FR

Summary by booksummaryai.com —

<https://booksummaryai.com/country/fr/the-eeas-and-the-challenges-of-multilateral-diplomacy-resume>

Summary

En 60 secondes

Le traité de Lisbonne a doté l'UE d'un service diplomatique, et Knud Erik Jørgensen demande s'il est réellement capable de pratiquer la diplomatie multilatérale. Le SEAE est un hybride : mi-Commission, mi-Conseil, mi-détachement d'États membres, avec un Haut Représentant qui siège dans trois institutions à la fois. Jørgensen cartographie les tensions — entre cohérence et représentation, entre Bruxelles et les délégations, entre ambition et budget. Son verdict : le SEAE est un acteur réel avec de réelles contraintes, et son avenir dépend de choix que les États membres ne cessent de reporter.

Pourquoi le lire

Si vous vous souciez de la manière dont l'UE parle au monde — sur le climat, le commerce, les sanctions ou la guerre — voici l'anatomie de sa voix. Jørgensen combine théorie des relations internationales et détails institutionnels, si bien que vous voyez à la fois la machinerie et le sens. Lisez-le si vous étudiez la diplomatie, travaillez à Bruxelles ou dans son orbite, ou si vous voulez comprendre pourquoi « l'Europe qui parle d'une seule voix » est plus difficile qu'il n'y paraît.

Les idées clés

Un ministère des Affaires étrangères né d'un compromis de traité

Lisbonne, 2009. Le traité crée un Haut Représentant et un Service européen pour l'action extérieure, et Bruxelles se met à bâtir. Catherine Ashton prend le poste, et le SEAE ouvre ses portes en 2011. Le service est assemblé à partir des agents des relations extérieures de la Commission, des fonctionnaires du Conseil et de diplomates détachés par les États membres. Jørgensen y voit une expérience en direct : un service diplomatique sans État derrière lui, répondant devant un Haut Représentant qui est aussi vice-président de la Commission et préside le Conseil des affaires étrangères.

Le SEAE n'est pas le ministère des Affaires étrangères d'un État et ne le sera jamais, mais il est plus qu'un bureau de coordination. Son architecture hybride fut le prix à payer pour que Lisbonne soit adopté : les agents de la Commission apportaient les liens en matière de développement et de commerce, ceux du Conseil le travail politico-militaire, et les diplomates

nationaux leurs réseaux. Ce mélange est à la fois sa force et son casse-tête chronique, car chaque composante répond à un maître différent et se souvient d'une culture institutionnelle différente.

À essayer: Choisissez cette semaine un dossier de politique étrangère de l'UE — disons, des sanctions contre un pays précis — et remontez la piste pour voir quelle institution le pilote. Vous verrez vite le système multi-acteurs à l'œuvre.

La diplomatie multilatérale est la raison d'être même du SEAE

Jørgensen pose le décor conceptuel : la diplomatie multilatérale est une diplomatie menée entre trois États ou plus au sein d'institutions permanentes, et l'UE en est elle-même un produit. L'histoire propre de l'Union — charbon et acier, marché unique, élargissement — est celle d'États mettant en commun leur souveraineté dans des organisations permanentes. Désormais, le SEAE doit travailler ce même terrain vers l'extérieur : le système onusien, l'OMC, les régimes climatiques, les organisations régionales. Le pari du livre est qu'on ne peut comprendre le service sans comprendre le champ multilatéral qu'il habite.

La plupart des manuels traitent la diplomatie multilatérale comme un décor ; Jørgensen la traite comme un savoir-faire. Négocier dans une Assemblée générale de 193 membres, un communiqué du G20 ou un organisme technique de normalisation exige à chaque fois un métier différent. La surprise est de voir combien du travail quotidien du SEAE n'est pas de la haute diplomatie bilatérale mais de la diplomatie de comité — présider, rédiger, bâtir des coalitions — où l'UE parle souvent comme un acteur parmi d'autres plutôt que comme une grande puissance.

À essayer: Lisez une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU sur un conflit où l'UE est concernée et notez quels paragraphes l'UE aurait pu raisonnablement influencer. Puis demandez-vous qui, à Bruxelles, détient ce dossier.

L'énigme de la cohérence : une seule voix, plusieurs bouches

La tension centrale du livre arrive tôt : la cohérence. L'UE veut parler d'une seule voix, mais son action extérieure est répartie entre le SEAE, les directions générales de la Commission, le Conseil et les 27 ministères des Affaires étrangères des États membres. Jørgensen distingue la cohérence verticale (de Bruxelles vers les États membres) de la cohérence horizontale (à travers les politiques de l'UE — commerce, développement, sécurité) et montre comment le Haut Représentant se trouve au carrefour. Le double casquette d'Ashton fut conçue précisément pour recoudre ces coutures.

La cohérence sonne comme une vertu technique, mais c'est en réalité une question politique : quelles priorités l'emportent quand la politique commerciale et la politique des droits de l'homme pointent dans des directions opposées ? L'architecture de Lisbonne répond en donnant à une seule personne trois casquettes — Haut Représentant, vice-président de la Commission, président du Conseil — ce qui concentre la coordination mais dilue aussi la responsabilité. Quand tout va bien, les casquettes s'alignent ; quand ce n'est pas le cas, chacun peut prétendre

que c'était l'institution de quelqu'un d'autre la fautive.

À essayer: La prochaine fois que vous lirez une déclaration de l'UE sur une crise, comptez combien d'institutions sont citées ou signalées. Les coutures sont généralement visibles dès le premier paragraphe.

Les délégations : des ambassades sans État

Lisbonne n'a pas seulement créé un quartier général ; elle a transformé les bureaux des relations extérieures de la Commission en délégations de l'UE, représentant officiellement l'Union — et non plus la seule Commission — dans les pays tiers. Jørgensen détaille ce que cela signifie en pratique : les délégations parlent désormais au nom de l'UE dans les capitales d'accueil, rendent compte de la politique et de la sécurité, et coordonnent les ambassades des États membres lorsque les traités le permettent. La mutation a une saveur constitutionnelle : pour la première fois, un acteur non étatique dirige ce qui ressemble à un réseau diplomatique.

Les délégations sont le lieu où le SEAE cesse d'être une construction de papier pour devenir une présence. Mais la présence apporte les dilemmes classiques de l'ambassade — rendre compte honnêtement, gérer les relations avec le gouvernement d'accueil, servir les citoyens — sans la boîte à outils classique de l'ambassade : ni protection consulaire, ni intérêt national sur lequel s'appuyer. L'« intérêt » de l'UE est un composite négocié, si bien que les chefs de délégation consacrent une énergie considérable à l'alignement interne avant même de se retrouver face au gouvernement d'accueil.

À essayer: Repérez la délégation de l'UE dans un pays que vous connaissez et comparez sa production publique avec celle de l'ambassade du plus grand État membre sur place. La division du travail — et les lacunes — sauteront aux yeux.

Détachés ou fonctionnaires : qui fait vivre le service ?

Le personnel est le point où l'hybride mord. Le SEAE mêle des fonctionnaires permanents — issus pour l'essentiel de la Commission et du Conseil — et des diplomates détachés par les États membres, et les deux groupes vivent sous des logiques de carrière différentes. Les agents permanents construisent la mémoire institutionnelle ; les détachés apportent l'expertise et les réseaux nationaux, mais rentrent chez eux à l'issue de leur affectation. Jørgensen montre comment le recrutement, la promotion et l'équilibre géographique sont devenus des champs de bataille, les États membres surveillant les quotas et les fonctionnaires veillant au mérite.

Tout service diplomatique se pose la question de qui appartient au corps ; le SEAE la pose en public, car sa légitimité dépend du sentiment d'appropriation des États membres. Le système du détachement achète l'adhésion des nations au prix de la continuité, tandis que le corps permanent achète la continuité au prix de ressembler à une annexe de la Commission. Aucune des deux solutions n'est stable, et le livre suggère que l'équilibre sera renégocié à chaque élargissement et à chaque révision des traités.

À essayer: Si vous travaillez dans une organisation internationale, auditez la composition de votre propre équipe en agents détachés et fonctionnaires permanents : où le savoir s'échappe-t-il quand les rotations ont lieu ?

L'UE aux Nations unies : la diplomatie d'un semi-membre

New York est le terrain d'épreuve. Après Lisbonne, l'UE a sollicité un statut d'observateur renforcé à l'Assemblée générale de l'ONU, et en 2011 l'Assemblée le lui a accordé — l'année même de l'ouverture du SEAE. Jørgensen utilise cet épisode pour montrer à quoi ressemble la diplomatie multilatérale d'un non-état : l'UE peut prendre la parole, mais pas voter ; elle peut diffuser des documents, mais ne peut se présenter à la plupart des organes. Les États membres occupent toujours les sièges qui comptent, et la tâche de l'UE consiste à coordonner leurs votes plutôt qu'à exprimer le sien.

L'épisode onusien capture la condition structurelle du SEAE : l'influence sans étatité. Le statut d'observateur renforcé fut un gain réel — le droit de parole à l'Assemblée générale fut une victoire diplomatique après la résistance de certains États membres — mais il a aussi souligné le plafond. Le pouvoir de l'UE à New York passe par la coordination entre ses 27 délégations, ce qui signifie que le produit réel du SEAE est souvent l'accord entre États membres, et non la voix propre de l'Union.

À essayer: Lisez les éléments de langage de l'UE sur n'importe quel débat en cours à l'Assemblée générale et comparez-les avec la déclaration nationale d'un État membre. Le recouvrement vous dira comment la coordination se porte.

La gestion de crise : là où le SEAE rencontre la puissance dure

Le livre se tourne vers la politique de sécurité et de défense commune, où le SEAE a hérité des structures de gestion de crise militaires et civiles du Conseil. Jørgensen décrit la machinerie — le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire, les structures de gestion de crise désormais placées sous le Haut Représentant — et l'écart entre les ambitions de l'UE d'agir comme acteur de sécurité et les outils que les États membres fournissent réellement. Les opérations dépendent des contributions nationales, si bien que le SEAE planifie ce que les capitales doivent consentir à livrer.

La gestion de crise expose la différence entre disposer d'un service diplomatique et disposer d'une politique de défense. Le SEAE peut planifier, coordonner et représenter, mais il ne commande rien : chaque mission repose sur des troupes, des polices et des budgets nationaux. Cela fait de la PSDC une négociation permanente entre 27 capitales, et le véritable talent du Haut Représentant est de brokering le consensus plutôt que de donner des ordres. La surprise pour beaucoup de lecteurs est à quel point cette machinerie « militaire » est en grande partie civile.

À essayer: Cherchez une mission PSDC en cours et notez la taille de son mandat par rapport à son personnel réellement déployé. L'écart, c'est la politique.

Développement et commerce : les autres moitiés de l'action extérieure

Jørgensen élargit le champ aux politiques qui dominent les dépenses extérieures de l'UE : la coopération au développement et le commerce. La Commission conserve ici la direction — la direction générale du Développement et de la Coopération et la direction du commerce — tandis que le SEAE coordonne et représente. Le livre montre les frictions que cela crée : les praticiens du développement craignent une politisation sous l'égide d'un service de politique étrangère, et le SEAE craint d'être marginalisé dans les politiques qui confèrent à l'UE l'essentiel de son poids mondial.

La prétention de l'UE à être une grande puissance repose moins sur les chars que sur son marché et son budget d'aide, si bien que la frontière institutionnelle entre le SEAE et la Commission n'est pas un détail bureaucratique — elle décide de ce que signifie « politique étrangère de l'UE ». Si le développement reste à la Commission, le SEAE est un coordinateur sans la bourse ; s'il glisse vers le SEAE, le service gagne en poids mais les acteurs du développement perdent leur autonomie relative. Lisbonne a délibérément laissé cette frontière floue, et ce flou, c'est la politique.

À essayer: Vérifiez qui signe le prochain grand accord d'aide ou commercial de l'UE avec un pays tiers : un commissaire, la haute représentante, ou les deux. La ligne de signature est la carte institutionnelle.

Partenariats stratégiques : la diplomatie avec les géants

L'UE entretient des partenariats stratégiques avec les grandes puissances — les États-Unis, la Chine, la Russie entre autres — et Jørgensen demande ce que de tels partenariats produisent réellement. Le tableau du livre est sobre : les sommets produisent des déclarations, les dialogues se multiplient, mais l'asymétrie persiste, car les partenaires sont des États aux gouvernements unifiés tandis que l'UE est un acteur composite dont les positions doivent d'abord être assemblées en interne. La tâche du SEAE est de maintenir les canaux ouverts et les agendas gérés entre les sommets.

Le partenariat stratégique est l'équivalent diplomatique d'une relation à distance : beaucoup d'appels programmés, une intimité incertaine. L'avantage comparatif du SEAE est la continuité — maintenir vivants les groupes de travail quand les sommets s'enlisent — mais sa faiblesse structurelle est qu'il ne peut offrir ce que les États peuvent offrir : des garanties de sécurité, des marchés unifiés, des décideurs uniques. Avec des puissances comme la Chine, la cohérence interne de l'UE devient le message ; quand les États membres divergent, les partenaires négocient bilatéralement et le partenariat se vide de sa substance.

À essayer: Choisissez un partenaire stratégique de l'UE et dressez la liste des formats de dialogue que vous trouvez en dix minutes. Puis demandez-vous lesquels ont produit une décision au cours de la dernière année.

La théorie diplomatique rencontre la pratique : ce que le SEAE apprend aux RI

Jørgensen prend du recul et demande ce que le SEAE signifie pour l'étude de la diplomatie. Le service bouscule les catégories des manuels : il n'est ni un ministère des affaires étrangères d'un État ni le secrétariat d'une organisation internationale, mais quelque chose d'intermédiaire — un service diplomatique pour une entité politique qui n'est elle-même ni un État ni une OI classique. Le livre soutient que les études diplomatiques, longtemps organisées autour des États, doivent faire de la place à de telles entités, et que le SEAE est l'expérience la plus aboutie à ce jour de diplomatie non étatique à grande échelle.

Le bénéfice théorique est conceptuel : le SEAE impose une distinction entre la diplomatie comme pratique (représentation, négociation, compte rendu) et l'État comme son contenant historique. Une fois que vous acceptez qu'une entité politique composite peut diriger un service diplomatique, vous commencez à voir le phénomène ailleurs — organisations régionales, réseaux de villes, même ONG exerçant des fonctions diplomatiques. Le SEAE importe pour la théorie parce qu'il est le cas le plus vaste et le plus institutionnalisé, non parce qu'il est typique.

À essayer: Dressez la liste de trois entités non étatiques qui mènent quelque chose comme la diplomatie, puis demandez ce qui manque à chacune par rapport au SEAE. La comparaison aiguisé le concept.

The verdict: a service still under construction

The book closes on a service that has survived its first years but not settled its identity. Jørgensen's assessment is balanced: the EEAS has built a global network of delegations, staffed a High Representative's office, and inserted itself into multilateral processes; it has also been squeezed by budgets, guarded by member states, and defined as much by what it lacks—its own legal personality debates, its own troops, its own unified voice—as by what it has. The 2013 review and subsequent treaty practice left the fundamental design questions open.

The honest conclusion is that the EEAS's future is a political choice, not an institutional inevitability. Member states could invest in it and let it become the EU's diplomatic backbone, or keep it thin and coordinate among themselves as before. The book's value is showing that either path is coherent—and that the current in-between state is the least stable of the options, satisfying neither the integrationists nor the intergovernmentalists.

À essayer: Write down in one sentence what you think the EEAS is for. Then check the EU's own description. The distance between the two is the book in miniature.

Limites

L'ouvrage est un volume scientifique collectif, si bien que les chapitres varient en profondeur et en style, et les lecteurs en quête d'un unique fil narratif pourront percevoir les coutures. Le cadrage conceptuel de Jørgensen est solide, mais certains détails institutionnels ont vieilli : les évolutions postérieures à 2016 — le Fonds européen de défense, Global Gateway, la guerre en Ukraine — se situent au-delà de l'horizon du livre. Les critiques ont aussi noté que les chapitres théoriques réitérent parfois des débats familiers des relations internationales plutôt que de les

faire avancer. Considérez-le comme une carte rigoureuse de la conception fondatrice du SEAE, non comme un guide de ses évolutions les plus récentes.

En une phrase

Le SEAE prouve qu'un non-État peut diriger un service diplomatique — mais seulement aussi bien que ses États membres le permettent.

Pour qui

Les étudiants et chercheurs en action extérieure de l'UE, en études diplomatiques et en organisations internationales y trouveront le traitement le plus conceptuellement acéré de la conception du SEAE. Les praticiens de Bruxelles et des ministères des Affaires étrangères nationaux reconnaîtront leurs dilemmes quotidiens à chaque page.