

La Lettre de la RMF UE



Au-delà d'une actualité opérationnelle "extra-ordinaire" où l'efficacité des armées françaises a pu être mise en exergue, l'heure est venue de tirer les leçons au bénéfice d'une préparation de l'avenir qui ressort de notre responsabilité collective et qui nous impose de nous adapter aux contraintes croissantes sur nos budgets.

Ainsi, le « pooling and sharing » en résulte comme l'idée qui s'impose naturellement et comme l'initiative politique la plus visible, présente à l'agenda européen depuis un an et dont on attend des résultats concrets d'ici quelques semaines. L'avenir se prépare également avec nos partenaires, tant en interne à l'Union européenne ou nous devons améliorer notre connaissance des outils de sécurité intérieure, qu'en externe notamment l'Organisation des Nations Unies, dont le rôle est aujourd'hui fondateur pour mener à bien nos opérations nationales, européennes ou alliées.

Enfin nous fêterons le 1er décembre le premier anniversaire du service européen d'action extérieure. C'est l'occasion de faire un premier bilan de sa mise en place. Celui que le secrétaire général du SEAE, monsieur l'ambassadeur Pierre Vimont, nous fait l'honneur de nous offrir est à la fois lucide sur le chemin parcouru par un organisme d'un an et parfaitement éclairant sur ses ambitions européennes et les défis qu'il lui reste à surmonter : **continuité, cohérence et complémentarité en sont les maître-mots.**

Bonne lecture.

Vice amiral d'escadre Xavier Païtard
 Chef des représentations militaires françaises à l'UE et à l'OTAN

Initiative

Le « pooling and sharing », un état des lieux

Depuis l'initiative germano-suédoise de Gand, lancée sous présidence belge en 2010, la politique européenne de « pooling & sharing » (P&S), ou de « mutualisation et partage », a pris une place importante dans les débats sur la [PSDC](#). Deux événements ont rythmé le calendrier de ces six derniers mois, le séminaire de Paris le 13 juillet et la réunion informelle des ministres de la défense européens à Wrocław les 22 et 23 septembre (qui suivait un séminaire P&S, tenu les 19 et 20 septembre à Cracovie).



Deux facteurs majeurs replacent aujourd'hui cette politique au cœur des débats capacitaires de la PSDC :

- la crise libyenne qui, bien que traitée dans le cadre de l'[OTAN](#), a mis exergue les lacunes capacitaires des alliés européens ;
- l'aggravation des restrictions budgétaires qui, en théorie, devrait inciter les Etats membres à se rapprocher pour lancer des initiatives visant à dégager des économies substantielles.

La démarche P&S de l'UE est portée par le comité militaire de l'Union européenne et par l'agence européenne de défense. Elle est complétée par l'initiative équivalente de l'OTAN appelée « approches multinationales ».

Pourtant, alors qu'elle devrait emporter la pleine adhésion des capitales européennes, elle reste encore confrontée à beaucoup de réticences, liées notamment à des problèmes de souveraineté. Pour pallier cela, l'AED a demandé à quatre experts nationaux de très haut niveau, l'ancien DGA français François Lureau, l'ancien CEMA italien Vincenzo Camporini, l'ancien MGA suédois Mats Nilsson et l'ancien DGA finlandais Eero Lavonen, de faire le tour des capitales européennes. Leur rôle est d'expliquer les bénéfices de cette démarche auprès des plus hautes autorités militaires de chaque pays afin d'opérer des rapprochements sur des domaines d'intérêt commun et de lancer des projets concrets de P&S.

L'ambition de l'AED est de présenter de nouveaux projets avant la fin de cette année, qui puissent voir un développement concret dès le premier semestre 2012. L'effort porte en priorité sur les capacités structurantes et déficitaires, comme le ravitaillement en vol ou le soutien médical aux opérations, mais également sur les projets qui pourront apporter une plus grande synergie entre les Etats.

A cette logique, appelée « top-down », c'est-à-dire en direction des Etats membres, le comité militaire a entrepris une démarche complémentaire, appelée « bottom-up », c'est-à-dire depuis les Etats membres. Il a demandé aux Etats membres de présenter des projets concrets pouvant s'inscrire dans cette politique de P&S. Collectés en octobre, ils ont ensuite été regroupés et passés au crible des critères d'utilité, de rentabilité et d'attractivité. Une quinzaine sur 200 ont finalement été retenus par l'état-major de l'Union européenne. Parmi eux, neuf présentent un potentiel intéressant, principalement dans les domaines de la logistique, du soutien, de la formation et de l'entraînement, et seront développés par les Etats membres qui le souhaitent au sein de l'AED. Parmi ces propositions, les deux projets portés par la France concernent la mutualisation de la formation des pilotes de transport et le soutien commun d'avions ravitailleurs.

Pour accéder à une présentation synthétique de l'Agence Européenne de défense, voir: [AED en dix points](#)

Découverte



EUROPOL (ou « European Union Law Enforcement Organisation ») a été créée en 1995. Cette agence de police européenne vise à faciliter l'échange de renseignements entre les Etats de l'Union européenne dans les domaines de la lutte contre la grande criminalité organisée et transnationale.

Le 03 octobre dernier, une opération de police en Pologne a abouti au démantèlement du plus gros réseau de faux monnayeurs connu à ce jour en Europe. Cette enquête fut menée avec l'appui d'EUROPOL. Celle-ci a en effet assisté l'opération policière en facilitant la coopération internationale et en fournissant un soutien technique sur place. Elle a pu ainsi contribuer à mettre à jour les ramifications du réseau de distribution des faux billets au-delà des frontières polonaises.

EUROPOL est un canal de coopération policière internationale, qui complète, sans les concurrencer, la coopération policière Schengen, responsable de la mise en œuvre de la convention d'application des accords de Schengen ([CAAS](#)), le système d'information Schengen ([SIS](#)), mais aussi l'organisation internationale de la police communautaire (OIPC), plus connue sous le nom d'INTERPOL.

Entrée en 2010 dans le domaine communautaire avec le traité de Lisbonne, cette agence bénéficie néanmoins d'un statut spécial, qui permet aux Etats de conserver un droit d'initiative, également partagé avec la Commission européenne. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne contribuent pas à cette agence, ayant fait jouer leur option de retrait, lors de la signature du traité.

Siégeant à La Haye, EUROPOL y emploie 700 personnes, dont 130 officiers de liaison. Financée par une contribution volontaire des Etats, elle dispose d'un budget annuel de 84 millions d'Euros.

EUROPOL a pour mandat d'appuyer les Etats membres dans les domaines pour lesquels elle est compétente : trafic illicite de stupéfiants, filières d'immigration clandestine, trafic de véhicules volés, traite des êtres humains, faux monnayage et falsification, trafic de matières nucléaires et radioactives, terrorisme, ainsi que l'ensemble de la criminalité organisée transnationale relative à 25 types d'infractions, dont la pédophilie.

Dans tous ces domaines, EUROPOL ne dispose pas de mandat exécutif, mais fournit des appuis en renseignement, en matériel et en coordination. L'agence opère toujours sous le contrôle et l'entière responsabilité des Etats concernés.

Dans le cadre de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, la question se pose désormais de savoir, si à terme, EUROPOL sera ou non amenée à coordonner, organiser, voire réaliser sous le contrôle des Etats concernés, certaines actions opérationnelles.



Focus du mois

Le dialogue UE/ONU vu par [A. Le Roy](#)

Monsieur Alain Leroy a quitté son poste de Secrétaire général adjoint des Nations Unies et de chef du département des opérations de maintien de la paix ([DOMP](#)) en août dernier. Reçu par la [sous commission défense](#) du [Parlement européen](#) (SEDE) le 04 octobre 2011, il a pu mettre en perspective la politique de gestion de crise de l'Union européenne (UE) vue depuis l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Rappelant l'évolution du contexte des missions de maintien de la paix vers des mandats plus robustes, qui dépassent désormais la simple auto-défense des casques bleus, il a noté que la protection des civils est maintenant intégrée dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies et qu'elle s'avère souvent difficile à mettre en pratique.

Dans ce contexte, les crises récentes ont prouvé que l'implication des acteurs globaux de la gestion de crise permettait souvent de faciliter les démarches d'endiguement de celles-ci. Ce fut le cas au Soudan, avec l'engagement politique des Etats-Unis en faveur du processus référendaire, ou en Côte d'Ivoire lorsque la présence des troupes françaises a permis une posture plus dissuasive du mandat. Les puissances portent donc une véritable responsabilité et l'Union européenne doit y prendre sa part. Des opérations telles qu'Artémis (2003), EUFOR RD CONGO (2006) ou EUFOR TCHAD/RCA (2008) ont déjà démontré toute la pertinence de son action.

En conséquence, il est essentiel que l'UE et l'ONU entretiennent des relations étroites dans la gestion des crises. L'UE, en particulier, dispose de la capacité à mettre en œuvre très rapidement des moyens militaires et civils, ainsi que des capacités logistiques de grande ampleur, dont manquent souvent les opérations menées par l'ONU.

Aujourd'hui, l'ONU aimerait convaincre l'UE de s'engager davantage dans la mission « [EUPOL Afghanistan](#) » ou dans la formation de policiers somaliens.



Dans cette collaboration, trois progrès potentiels pourraient s'avérer significatifs.

D'abord, au niveau de la participation, si l'UE est le premier contributeur financier des opérations de l'ONU, elle n'y consacre que peu d'effectifs. 6900 casques bleus sur 100 000 sont européens, dont 5400 pour la seule [FINUL \(Liban\)](#). Ce qui signifie que l'Europe se trouve ainsi quasiment absente physiquement des opérations de l'ONU en Afrique.

Ensuite, au niveau équipements, l'UE dispose de moyens importants en hélicoptères, d'attaque et de transport, ou en renseignement, que peu de protagonistes possèdent. Ceux-ci font cruellement défaut sur certains théâtres alors qu'ils sont surnuméraires au Liban. M. Leroy plaide donc pour une meilleure répartition des équipes européennes.

Enfin, l'ONU porte un grand intérêt aux groupements tactiques de l'UE, qui correspondent tout à fait aux besoins de nombreuses missions, notamment en tant que réserves d'intervention dites « au-delà de l'horizon ».

Selon M. Leroy, le dialogue UE/ONU mérite d'être plus structuré. Le fonctionnement du SEAE lui apparaît complexe mais l'existence d'une représentation permanente de l'UE à New-York permettra de clarifier rapidement les procédures.

Entretien du mois

Son Excellence Pierre VIMONT

Secrétaire Général Exécutif du [Service Européen pour l'Action Extérieure](#)

Diplômé de droit, de l'Institut d'Etudes Politiques, puis de l'Ecole Nationale d'Administration en 1977, Pierre Vimont a effectué sa carrière au sein du ministère français des affaires étrangères, notamment à Bruxelles, en tant que conseiller, puis ambassadeur permanent auprès de l'Union européenne. Avant d'occuper son poste actuel, Pierre Vimont fut l'Ambassadeur de la France à Washington pendant trois ans, de 2007 à 2010.

Il nous fait l'honneur d'un point d'étape sur la montée en puissance du service européen pour l'action extérieure, après bientôt un an d'existence.



Le Service européen d'action extérieure (SEAE) est l'une des innovations importantes du Traité de Lisbonne. Sa mise en place poursuit un triple objectif.

Le premier est d'assurer une certaine stabilité dans la politique de l'Union européenne : les présidences tournantes ayant eu, c'est légitime, des priorités différentes d'un pays à l'autre, il n'était pas toujours facile de maintenir un cap ferme au fil des changements de présidence. Avec le SEAE, on peut espérer davantage de continuité dans la conduite de l'action internationale européenne. Ensuite, il s'agit de donner de la cohérence à l'action extérieure de l'Europe en confiant à cette nouvelle administration le soin de proposer une ligne stratégique pour le compte de tous. Enfin, il importe de veiller à ce que la politique étrangère de l'Union européenne n'entre pas en concurrence avec les diplomaties nationales mais s'efforce au contraire d'être complémentaire de celles-ci. **Continuité, cohérence et complémentarité sont donc les maître-mots** de la mission confiée à ce nouveau service.

Aujourd'hui, moins d'un an après le lancement du SEAE, on peut dire que le chantier avance même si beaucoup reste à faire. Trois exemples : la [Libye](#) où, après des débuts difficiles compte tenu des oppositions entre Etats membres, le SEAE est parvenu en peu de temps à installer l'Europe au cœur du pays et auprès de ses nouveaux dirigeants, à l'occasion de la visite de Mme Ashton à Benghazi. La [Syrie](#) ensuite où les déclarations à 27 réclamant le retrait du Président Assad couplées à la mise en place d'un embargo sur les importations de pétrole ont fait de l'Europe un acteur important sur ce dossier difficile. Enfin, la [Côte d'Ivoire](#) où, là encore, les sanctions européennes, décidées rapidement et bien ciblées, ont accéléré la fin du régime de Laurent Gbagbo et avalisé les résultats des élections présidentielles voulues par la communauté internationale.

On ne saurait oublier que le SEAE constitue une originalité dans l'histoire de la construction européenne. Il associe en effet des services de [la Commission](#) (DG RELEX, une partie de la [DG DEVCO](#)), du Secrétariat général du Conseil ainsi que des diplomates nationaux détachés. Il représente 1.500 fonctionnaires à Bruxelles, adossés à 2.000 agents dans le réseau des délégations à l'étranger. Ces délégations ont pris la suite de celles préexistantes qui dépendaient exclusivement de la Commission. Il a donc fallu en étendre les compétences à tous les domaines d'une représentation diplomatique classique. Pour les fonctionnaires déjà en place, c'est un changement de culture important, qui nécessite un temps d'adaptation légitime.

Il ne faut d'ailleurs pas minimiser les difficultés que nous rencontrons. Il n'est pas simple de mettre en cohérence des cultures administratives et des structures assez différentes au départ. On doit ajouter le fait qu'un fonctionnaire issu de la Commission ou du Conseil n'a pas le même statut, ni les mêmes perspectives de carrière qu'un diplomate national détaché temporairement à Bruxelles. L'homogénéité du nouveau service demeure donc un objectif qui nécessite un travail de longue haleine.

Au cœur de ces considérations administratives, le SEAE affronte plusieurs difficultés. Nous manquons d'abord dans nos délégations d'experts pour un certain nombre de secteurs comme la défense ou la culture. Les moyens du SEAE étant limités par les contraintes budgétaires actuelles, c'est sur des experts nationaux détachés ou sur des agents de la Commission que nous devons nous appuyer. De là l'importance d'être suffisamment attrayants pour inspirer confiance et susciter des vocations.

Nous devons ensuite consolider ce nouveau service et amplifier son rayonnement en même temps que nous le construisons. Le choix au départ a été en effet de créer le SEAE d'un bloc en renonçant à une approche progressive qui aurait pu permettre de traiter les problèmes un par un. Ici, nous affrontons en même temps toutes les difficultés inhérentes à une création nouvelle ; la démarche est donc plus exigeante.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des difficultés, il faut donner à ce service un esprit de corps, une culture administrative commune qui ne va pas s'acquérir en quelques jours. La triple origine des fonctionnaires (Commission, Secrétariat général du Conseil, diplomates des Etats membres) exige un travail patient de synthèse pour aboutir, le moment venu, à une administration homogène, dotée de méthodes de travail efficaces et capable de faire avancer des idées nouvelles.

Malgré ces contraintes, au demeurant habituelles dans tout processus de création, le SEAE n'a pas perdu de temps pour apporter sa contribution à la définition de la place de l'Union européenne dans le monde globalisé d'aujourd'hui.

Plus précisément, pour réussir dans cette tâche, le SEAE travaille sur trois axes :

- définir une vision stratégique au profit de l'Union européenne et de ses Etats membres face aux principaux problèmes internationaux que nous devons affronter. Il s'agit en l'occurrence d'être capable de proposer à l'Union européenne des axes d'action sur le long terme, susceptibles de répondre aux intérêts de l'Europe toute entière et de définir une démarche face aux grandes questions internationales, qu'il s'agisse des crises en cours (Moyen Orient, Balkans, Afghanistan...) ou des défis globaux auxquels nous devons faire face (énergie, changement climatique, terrorisme...);
- faire évoluer les esprits et être capable de s'adapter au monde global où l'Europe n'a plus le monopole des solutions ni l'exclusivité des partenariats. Face par exemple aux événements en cours au sein des pays arabes, l'Europe doit être consciente qu'elle va devoir faire face à une forte concurrence des nouveaux pays émergents et que cette nouvelle « compétition » l'oblige à revoir nombre de ses méthodes et de ses instruments traditionnels de coopération et d'assistance ;
- conséquence logique de cet état de fait, l'Europe va devoir développer une capacité à réagir plus rapidement face aux crises. Nos procédures sont encore souvent trop lourdes et ne correspondent plus au rythme de la diplomatie moderne. La concurrence, encore une fois, nous force à être plus actifs, sous peine de perdre notre capacité d'influence.

En fin de compte, l'avenir du SEAE repose sur la capacité de l'Europe à agir sur deux fronts en même temps : le premier est celui de la mise en place d'une nouvelle administration ; le second, celui de la définition d'une politique étrangère de l'Union européenne adaptée à son temps.

Face à ce double défi, il ne faut pas sous-estimer les atouts de la diplomatie européenne. C'est d'abord la nécessité pour tous les Etats membres, face aux contraintes de plus en plus fortes qui pèsent sur les services diplomatiques de chaque nation, de réfléchir à plus de complémentarité entre réseaux diplomatiques nationaux et européens. Cette exigence s'impose aujourd'hui à tous ; elle peut et doit conduire à une mutualisation progressive de nos ressources. En outre, le potentiel d'unité entre les Etats membres représente un « réservoir » de réflexion et d'action qui doit être apprécié à son juste prix. Depuis la mise en place au début des années 70 de la coopération politique, l'Europe a parcouru un chemin considérable en matière de politique étrangère : elle a créé des habitudes de travail en commun, qui ont permis d'aborder ensemble les défis posés à la communauté internationale et d'établir un corps de doctrine qui s'impose progressivement à tous.

Sans ignorer les différences d'opinion qui demeurent encore, on peut observer à mesure que l'Europe avance qu'elle s'est dotée de principes et de convictions qui définissent désormais l'Union européenne dans le monde. Ce résultat-là est loin d'être négligeable : il est le capital sur lequel le SEAE peut aujourd'hui tabler pour avancer au nom des Etats membres des positions fortes, conduire des actions qui comptent et faire valoir une influence indispensable au rayonnement de l'Europe dans le monde.

[Lien pour retrouver les numéros précédents de la Lettre d'information RMF sur le site de la représentation permanente de la France à l'Union européenne.](#)

[Pour s'abonner à la diffusion numérique de la lettre d'information RMF, envoyer une demande à : repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr](mailto:repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr)

