



**Mémoire de recherche**

L'INFLUENCE DU HAUT REPRÉSENTANT ET DE SON  
SERVICE DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE  
EXTÉRIEURE EUROPÉENNE

Master 1 - Sciences Politiques parcours Affaires européennes - Université de Lille

Sous la direction de Monsieur Ayrton AUBRY

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

## Remerciements

“La réalisation de ce mémoire a été rendue possible grâce à l’implication de nombreuses personnes. Je souhaite ainsi les remercier pour leur soutien, tout au long de cette recherche.

Je tiens tout d’abord à remercier mon encadrant de mémoire, Monsieur Ayrton AUBRY, qui a su m’accompagner tout au long de mes recherches. Son expertise et ses conseils, au fil de nos rendez-vous, ont su guider mon travail et m’ont apporté l’assurance et le recul nécessaires. Je lui en suis très reconnaissante.

Je remercie également Madame Isabelle BRUNO, Monsieur Thomas ALAM et Monsieur Yiorgos VASSALOS pour leurs enseignements et leurs conseils de méthodologie, qui ont été des appuis précieux à ma recherche.

Je tiens à remercier Monsieur Yohann MORIVAL, sans qui la réalisation de mon enquête de terrain n’aurait pas été possible. Je le remercie du temps et de l’attention qu’il accordé à mon travail.

J’adresse de grands remerciements à Monsieur Mattéo ARISCI , qui a accepté de m’accorder son temps et sa confiance pour réaliser un entretien par visioconférence. Plus généralement je tiens à remercier toutes les personnes avec qui j’ai pu échanger dans le cadre de mes recherches.

Je remercie chaleureusement ma famille pour leur soutien et leurs encouragements. A mes amis Margaux, Emma, Salomé, Guillaume, Morgan, Gauthier, Astrid, Léon et Célia, grâce à qui j’ai pu surmonter les moments difficiles et qui ont su rendre cette expérience inoubliable, j’adresse ma profonde reconnaissance.

Merci à Elias, pour sa présence et son soutien sans faille. Merci de m’avoir apporté la motivation et l’assurance pour réaliser ce mémoire.

Enfin, je tiens à remercier Agnès et Louis, qui ont pris le temps de me partager leur expérience et m’apporter leur recul si précieux.

J’ai une pensée pour ma chienne, Maya, qui m’a apporté la sérénité qui me manquait”

## **Liste des principales abréviations utilisées**

<b>HR/VP</b>	Haut/e Représentant/e de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice Président/e de la Commission européenne
<b>UE :</b>	Union Européenne
<b>PESC</b>	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
<b>PEV</b>	Politique Européenne de Voisinage
<b>PSDC</b>	Politique de Sécurité et de Défense Commune
<b>SEAE</b>	Service Européen d'Action Extérieure
<b>TFUE</b>	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union Européenne

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Une littérature trop ancienne, manquant de recul	7
Quelle place pour le Haut représentant et son service ?	11
L'étude des acteurs et de leurs pratiques	13
<b>Chapitre 1 -- Le développement progressif des acteurs de l'action extérieure</b>	<b>16</b>
<b>Section 1 : L'affirmation d'une fonction</b>	<b>16</b>
Une affirmation juridique	16
Une nécessité de légitimation	20
Une politique extérieure en constante évolution	23
<b>Section 2 : Une institution coordinatrice de la politique extérieure</b>	<b>27</b>
Relations avec les autres pays et ONG	28
Influence sur les décisions et politiques publiques	31
Des modes d'influence multipliés	35
<b>Chapitre 2 -- La place centrale des acteurs de l'action extérieure européenne</b>	<b>39</b>
<b>Section 1 : Des volontés personnelles impactantes</b>	<b>40</b>
L'étape déterminante de la nomination	40
Le Haut représentant, les institutions et les Etats membres	43
Présence diplomatique	46
<b>Section 2 : Une diplomatie innovante</b>	<b>49</b>
Le discours du Haut représentant	50
Le caractère singulier de la diplomatie européenne : omniprésente et hybride	52
<b>Conclusion</b>	<b>56</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>58</b>
<b>Annexes</b>	<b>64</b>
Annexe 1	64
Annexe 2	65
Annexe 3	66
Annexe 4	68

## Introduction

Successeur de la Communauté du charbon et de l'acier (CECA), fondée sur le traité de Paris entré en vigueur en juillet 1952 et mise en place dans un but économique et industriel, l'Union européenne va au-delà de ces ambitions, allant jusqu'à devenir un réel acteur de la scène internationale. Le développement de l'action extérieure de l'Union européenne est assez récent à l'échelle des relations internationales, il est également singulier : l'Union est un acteur non-étatique, représentant quelques unes des plus grandes puissances politiques et économiques mondiales et se reposant essentiellement sur un pouvoir normatif. Mais cette absence de précédent implique également et surtout une série de difficultés à surmonter pour l'Union, qui freinent son affirmation en tant que réel acteur géopolitique.

La représentation extérieure de l'Union européenne est placée au cœur des débats au début des années 2000, suite aux derniers élargissements, à la mise en place de l'euro ainsi qu'à l'effondrement des blocs Est-Ouest. L'Union européenne devient alors un pôle de référence sur la scène internationale et doit faire face à de nombreuses discordes internes, concernant notamment la vision d'une "identité européenne" propre à chaque Etat membre. En venant modifier et adapter certains points, dont sa politique extérieure, l'Union européenne trouve une réponse sous la forme du Traité de Lisbonne à cette crise d'identité nourrie par les concurrences nationales entre les "modèles" français, britannique et allemand - l'ordolibéralisme allemand a imprégné la construction européenne dès ses débuts - mais également par l'essor de la mondialisation. Signé en 2007 puis adopté en 2009, le Traité de Lisbonne semble enfin apporter une solution acceptée de tous les Etats membres et redessine les contours d'une fonction créée par le traité d'Amsterdam : celle de Haut représentant pour l'action extérieure et la politique de sécurité.

Le Haut représentant pour l'action extérieure et la politique de sécurité devient alors la figure diplomatique de l'Union européenne, répondant alors à la fameuse réplique de Kissinger : "Who do I call if I want to call Europe ?". Le président de la Commission européenne de l'époque, José Manuel Barroso, avait alors déclaré "Henry Kissinger, quand il a fait cette remarque, était secrétaire d'Etat. (...) il n'y a aucun doute - la secrétaire d'Etat des États-Unis devrait appeler Cathy Ashton parce qu'elle est notre ministre des Affaires

étrangères (...) la fameuse question de Kissinger est maintenant résolue."<sup>1</sup> Cela prouve une nouvelle fois la volonté des institutions européennes de renforcer la légitimité de l'Union en tant qu'acteur majeur de la scène internationale. De fait, le Haut représentant se voit confier de nombreux rôles au sein des institutions comme celui de vice-président de la Commission européenne. Pour ce faire, le Traité crée un service pour assister le Haut représentant dans ses fonctions et responsabilités : le Service européen d'action extérieure (SEAE), qui sera mis en place en décembre 2010. Ce service, que certains comme Pierre Vimont<sup>2</sup> qualifient de ministère des affaires étrangères à l'échelle européenne, fusionnant les services chargés des relations extérieures au sein du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que les diplomates issus des Etats membres est donc voué à développer et solidifier la présence de l'Union européenne sur la scène internationale. Depuis la création du SEAE et des nouvelles implications du rôle de Haut représentant, des années de crises politiques et économiques se sont succédées. La crise économique de 2008, suivie des printemps arabes de 2011, la montée du populisme dans certaines régions du monde, la crise migratoire de 2015 ou encore la crise du Brexit ont placé le service sous de lourdes tensions qui, paradoxalement, sont venues légitimer son existence et sa pertinence. La guerre entre la Russie et l'Ukraine vient, encore récemment, mettre au centre un tel service européen dans la construction d'une politique étrangère européenne durable.

Si la fonction de Haut représentant avait été créée par le Traité d'Amsterdam en 1997, ses implications étaient alors bien différentes. Javier Solana a été la seule personnalité à exercer cette fonction telle qu'elle avait été définie par le Traité d'Amsterdam, la nouvelle fonction n'étant pas réellement acceptée par certains Etats membres la percevant comme une atteinte à leur souveraineté nationale, les institutions devaient donc désigner une personnalité politique appréciée et reconnue de tous. Javier Solana, à travers sa popularité politique forte de son expérience en tant que secrétaire

---

<sup>1</sup> Citation traduite depuis l'anglais : "*Henry Kissinger, when he made that remark, was secretary of state. What we usually call foreign minister in Europe. So for now there is no doubt -- the secretary of state of the United States should call Cathy Ashton because she is our foreign minister*". Brunnstrom D., "EU says it has solved the Kissinger question". Reuters, 2009

<sup>2</sup> Toute l'Europe, Pierre Vimont : "Dans les faits le SEAE est déjà un ministère européen des Affaires étrangères" [En ligne] <<https://www.dailymotion.com/video/xn3jnv>> (Consulté le 10/01/22)

général de l'OTAN, a ainsi permis l'acceptation de ce nouveau rôle. Au lendemain du Traité de Lisbonne prenant effet en 2009, le Haut représentant s'est donc vu confier de nouvelles responsabilités afin de mener à bien la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC) : vice-président de la Commission, il siège également au Conseil européen et préside le Conseil des affaires étrangères.

Plus de dix ans après sa mise en place, la fonction de Haut représentant a pris un rôle clé dans la représentation extérieure de l'Union mais reste méconnue à l'intérieur des frontières européennes. Pourtant dans le contexte international actuel, dévoilant un équilibre des puissances en mouvement ces dernières années, l'Union européenne devient progressivement un acteur majeur. L'Union européenne a pour la première fois été impliquée militairement sur la scène internationale en fournissant des armes à l'Ukraine et a mis en place un nombre important de sanctions envers la Russie. Cela représente une décision historique pour une puissance qui se définit et se veut normative.

Il s'agira donc, à travers cette recherche, d'étudier la fonction de Haut représentant ainsi que son service diplomatique, le SEAE. En nous intéressant aux rapports que ces acteurs entretiennent avec les institutions européennes, à la nature même de leur poste, à l'évolution de leurs missions ainsi qu'à leur représentation internationale, nous étudierons l'influence et l'importance prises par le Haut représentant et le Service européen d'action extérieure.

### **Une littérature trop ancienne, manquant de recul**

Au regard de notre sujet de recherche, notre positionnement théorique se situe au croisement de trois champs scientifiques principaux : l'étude des institutions de l'Union, une sociologie des relations internationales ainsi qu'une sociologie des rôles. En effet, pour mener à bien notre étude, une approche assez large était pertinente. Cela nous a permis de mieux comprendre la place de l'action extérieure dans l'organisation communautaire ainsi que l'ambition qui lui était réservée, tout en étudiant plus précisément les acteurs concernés, dans leur rapport à leur fonction tout d'abord mais également dans leur rapport aux autres acteurs de l'action extérieure européenne.

Tout d'abord, il nous a fallu interroger la nature même de la politique extérieure d'une Union européenne en pleine croissance en tant qu'acteur diplomatique international. Les premières lectures ont donc été assez théoriques, traitant notamment des théories de relations internationales et de la vision européenne de ces dernières. De fait, aborder l'action extérieure de l'Union comme l'on étudierait celle des Etats-Unis serait inadapté et trompeur. Pour cela nous nous sommes appuyés sur les travaux de Zaki Laïdi, à travers son ouvrage *La norme sans la force*<sup>3</sup>, faisant l'analyse de ce qu'est et représente la puissance européenne sur la scène internationale. L'Union européenne ne peut se qualifier de grande puissance, au sens où elle ne cherche pas à dominer d'autres acteurs mondiaux, acteurs étatiques en l'occurrence, mais cherche avant tout à s'imposer comme interlocuteur légitime à travers la diffusion de ses normes. L'Union européenne est donc aujourd'hui une puissance mondiale, selon les termes définis par les théoriciens des relations internationales comme Zaki Laïdi.

Afin d'étudier la politique extérieure de l'Union, nous avons mobilisé une littérature historique et théorique sur l'évolution des politiques et traités européens. Ces différentes lectures nous apportent donc le cadre chronologique nécessaire à la compréhension du fonctionnement actuel de la politique extérieure européenne. De fait, le Traité d'Amsterdam prenant effet en 1999 et faisant suite au Traité de Maastricht, "(...) maintient la structure en trois piliers de l'Union européenne et affirme les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme."<sup>4</sup> Il crée également les postes de commissaires chargés des relations extérieures et celui de Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). De la fusion de ces deux postes naît la fonction de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP) avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. De nombreux

---

<sup>3</sup> Laïdi, Z. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Presses de Sciences Po, 2008

<sup>4</sup> Touteurope.eu, Le traité d'Amsterdam (1997) [En ligne] (Consulté le 25/01/2022) <<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-traite-d-amsterdam-1997/>>

théoriciens des relations internationales comme Yves Buchet de Neuilly<sup>5</sup>, Irving Lewis<sup>6</sup> ou encore Jean Pierre Darnis,<sup>7</sup> ont travaillé sur ce sujet, et viennent fournir à nos recherches, ces informations fondamentales.

Plus encore, ces acteurs de la politique extérieure européenne sont au croisement des dimensions nationales dans leurs relations avec les chefs d'Etats et ministres des Etats membres et des dimensions communautaires dans leur coopération avec les institutions. Cette particularité ne doit pas être ignorée si l'on veut comprendre la logique de l'action extérieure de l'Union. Les travaux d'Antoine Feron<sup>8</sup>, avec notamment l'article publié dans le *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nous apportent une connaissance précise des événements en accordant une grande importance aux détails, et permet ainsi une meilleure compréhension des processus de décision et de l'évolution de l'action extérieure de l'Union. Le processus d'évolution du poste qui aboutira au Traité de Lisbonne y est notamment détaillé, ce qui permet de varier les approches, qui sont plutôt philosophiques et générales dans d'autres travaux comme l'ouvrage collectif : *The European Union and Peacebuilding*<sup>9</sup>, mais induit le risque de se perdre dans des aspects trop techniques et précis des événements.

Le poste de Haut représentant a historiquement été façonné par les personnalités ayant exercé cette fonction. Javier Solana est considéré par de nombreux sociologues comme ayant permis à la fonction d'obtenir l'importance qu'elle a aujourd'hui au sein de la construction européenne, ce dernier étant très apprécié des institutions ainsi que des Etats membres. Ses successeurs, Catherine Ashton, Federica Mogherini ainsi que l'actuel

---

<sup>5</sup> Buchet de Neuilly, Y. (2002). L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens. *Politique européenne*, 8, 13-31.

<sup>6</sup> Lewis, I. (2012). L'Union Européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le service européen pour l'action extérieure et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace. *Quebec Journal of International Law*, 73-83.

<sup>7</sup> Darnis, J. (2016). La construction du « mythe négatif » de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration ? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 43, 169-183.

<sup>8</sup> Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2183-2184, 5-58.

<sup>9</sup> Blockmans, S., Wouters J. et Ruys T. (eds) (2010), *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*, La Haye, T.M.C. Asser Press.

Haut représentant Josep Borrell, laisseront également leur empreinte sur les contours de la fonction, l'étude de leur mandat nous permet ainsi de mieux comprendre le fonctionnement actuel des choses. La littérature traitant de cet aspect est assez riche : de nombreux auteurs ont en effet choisi de consacrer leurs travaux à un ou une Haut/e représentant/e dans l'exercice de sa fonction. Jean Pierre Darnis<sup>10</sup> se consacre à Federica Mogherini et les controverses créées par sa nomination, quand Jolyon Howorth<sup>11</sup> choisit d'analyser les faiblesses relatives de Catherine Ashton et les motivations des Etats membres derrière son accession à la fonction.

Pour comprendre la nature et les fondements du poste de Haut représentant, la littérature scientifique nous a démontré qu'une étude des acteurs était plus que pertinente. Nous nous sommes donc intéressés à la sociologie des rôles, et plus précisément à une possible étude ethnographique des acteurs de l'action extérieure de l'Union. L'ouvrage que nous utiliserons comme ouvrage référent est le résultat d'un long travail de recherche et de terrain effectué par Christian Lequesne, *Ethnographie du quai d'Orsay*<sup>12</sup>. Cette étude sociologique et ethnographique des acteurs du ministère des affaires étrangères français peut aisément être appliquée à l'étude de l'Union européenne et de sa politique extérieure. La notion de quotidienneté, l'importance des pratiques et des profils d'acteurs présents sur le terrain afin de mieux comprendre l'objet de notre étude, sont des notions clés pour notre enquête de terrain. Plus généralement, les ouvrages traitant de la sociologie des rôles nous seront très pertinents, notamment pour l'analyse de notre enquête de terrain. Apprendre à étudier et à comprendre ce qui tient de la "routine" et ne pas s'en tenir à l'étude des conflits, de l'inattendu, nous permettra de mieux comprendre les logiques de l'action extérieure de l'Union européenne. Les acteurs de cette action extérieure portent, de fait, ces logiques dans leurs pratiques quotidiennes.

La plupart des recherches sur le poste de HR/VP suivent cette approche consistant à partir d'une de ces personnalités fondatrices. Et pour cause : les ouvrages les plus récents sur la question sont datés de 2012, et les autres du début des années 2000, ce qui

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Howorth, J. (2014), "Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment", Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 03.

<sup>12</sup> Lequesne, C. (2017). *Ethnographie du Quai d'Orsay (Sciences politiques et relations internationales) (French Edition)*. CNRS EDITIONS.

s'explique par l'intérêt scientifique suscité par les changements induits par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et enfin de Lisbonne. Cela étant, que ces écrits se veuillent neutres ou bien marqués par un parti-pris affirmé, ils étudient tous des faits très récents et parfois encore changeants. Le recul qu'il serait intéressant d'apporter aux faits ne leur est donc pas possible. De même, le Service extérieur n'ayant été mis en place qu'en 2010, la plupart des recherches ont été faites à sa création et se consacrent donc à sa genèse. Aucune littérature ne fait état de l'effet concret du service, que cela soit au niveau des politiques mises en place comme la politique européenne de voisinage<sup>13</sup> ou bien au niveau des relations diplomatiques avec les chefs d'Etats de nombreux pays comme l'Iran<sup>14</sup> dont les bonnes relations sont cruciales pour l'Union européenne. Les défis à relever pour aboutir à la politique étrangère européenne souhaitée sont assez bien identifiés dans les différents ouvrages étudiés, le recul que nous avons aujourd'hui, plus de dix ans après le Traité de Lisbonne, nous permet ainsi un regard critique sur l'aboutissement, relatif ou non, des organes diplomatiques européens que sont le Haut représentant et le SEAE.

### **Quelle place pour le Haut représentant et son service ?**

En suivant les travaux présentés par Cyril Lemieux, nous avons travaillé à la formulation d'une "énigme"<sup>15</sup>.

Comme nous l'a démontré la revue de la littérature sur le sujet, les études sociologiques et politiques existantes tendent à se focaliser sur l'évolution de la fonction en tant que telle, à travers ceux qui ont pu l'incarner. L'influence de la personnalité du Haut représentant sur la fonction qu'il exerce est indéniable, de nombreux chercheurs ont su le mettre en exergue et en ont tiré de nombreuses conclusions sur l'évolution du poste à travers les années et les différents mandats. Cependant, aucun ne semble aborder ce que l'évolution du poste en lui-même peut traduire de l'évolution de la politique extérieure de

---

<sup>13</sup> Union européenne. (2015, november). *joint communication to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions*. [En ligne] (Consulté le 16/11/2021)

<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)>

<sup>14</sup> Dr Dryburgh, L. (2008) *The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran*, *European Security*, 17:2-3, 253-271

<sup>15</sup> Lemieux C., « Problématiser », in Serge Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, PUF, Paris, 2010, p.28.

l'Union, dans une considération plus globale. De plus, ces évolutions dont les travaux font état, sont relativement lointaines et ne traitent donc pas des changements de paradigme des relations internationales récents, avec les nouveaux défis que cela induit comme par exemple la multiplication des conflits internationaux ou encore la crise sanitaire mondiale de la Covid19. Il est donc pertinent de se pencher sur le rôle et les responsabilités endossées par le Haut représentant dans la construction d'une politique extérieure européenne capable de dépasser les nombreux obstacles rencontrés, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières.

Nous aborderons donc la fonction de Haut représentant dans son rapport aux institutions ainsi qu'aux Etats membres, afin d'étudier le fonctionnement d'une action extérieure de l'Union en pleine évolution. Cette ambivalence du poste, accentuée par sa position de vice-président de la Commission, est en effet un symbole de la volonté de l'Union d'élever une voix cohérente sur la scène internationale.

Notre objet d'étude s'est peu à peu imposé comme portant sur l'influence que peuvent avoir le Haut représentant et son service européen d'action extérieure sur la politique extérieure de l'Union, et plus généralement sur le fonctionnement communautaire.

A partir de nos différentes réflexions et lectures, nous avons établi le problème suivant : **Quelle influence le Haut représentant et son service extérieur exercent-ils sur le fonctionnement communautaire en matière de politique extérieure ?**

Notre travail d'enquête et d'analyse offre ainsi une approche originale sur l'action extérieure de l'Union européenne, à travers l'étude du service européen d'action extérieure et du poste de Haut représentant. En ce sens, l'étude de ces acteurs de l'action extérieure dans leur quotidienneté et leur rapport aux institutions cherche à nourrir la réflexion scientifique plus large sur l'évolution des pratiques communautaires en matière d'action extérieure.

## L'étude des acteurs et de leurs pratiques

Les méthodes d'enquête employées dans le cadre de notre recherche sont multiples, et ont dû être réfléchies en cohérence avec notre objet d'étude.

Aborder l'enquête de terrain comme une collecte d'informations, "réalisée par interrogation systématique de sujets d'une population déterminée, pour décrire, comparer ou expliquer"<sup>16</sup> nous semblait pertinent, sans être suffisant pour autant. De fait, il convenait de venir compléter cette méthode par une analyse de documents officiels, de politiques publiques européennes ainsi qu'une étude de la structure du cabinet du Haut représentant et du SEAE.

Nous privilégions donc la méthode qualitative pour notre enquête de terrain. Celle-ci met "l'accent sur les effets de situation, les interactions sociales sous contraintes, la place de l'imaginaire ou le jeu des acteurs avec les normes sociales."<sup>17</sup> De fait, notre objet d'étude ne pourrait s'aborder sous l'angle d'une méthode quantitative, à travers de multiples questionnaires ou sondages, et ce pour de multiples raisons. Premièrement, nous recherchons à connaître les pratiques des acteurs de l'Union extérieure, leur rapport aux institutions et aux Etats membres, les défis quotidiens qu'ils rencontrent, etc. Ainsi, cela nécessite des réponses assez élaborées de la part des acteurs, et une approche plus personnelle et personnalisée de notre part. Deuxièmement, il nous fallait prendre en compte le cadre temporel dans lequel nous effectuons nos recherches, ainsi que l'accessibilité des acteurs concernés par notre étude, que nous pourrions potentiellement interroger. De fait, il est assez difficile de s'entretenir avec les membres du cabinet du Haut représentant, tout comme les membres du service extérieur, une étude quantitative ne pourrait être réellement pertinente en ce sens. Enfin, une étude quantitative évolutive, mettant en comparaison les réponses des acteurs interrogés sur le long terme n'était également pas réalisable.

Selon la définition de Blanchet : "L'entretien permet d'étudier les faits dont la parole est le vecteur principal (étude d'actions passées, de savoirs sociaux, des systèmes de valeurs et normes...) ou encore d'étudier le fait de parole lui-même (analyse des structures

---

<sup>16</sup> Berthier N. (2011), Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés, Paris, Armand Colin, (4ème Ed.), p.12.

<sup>17</sup> Blanchet A. et alii. (1987) , Les techniques d'enquête en sciences sociales. Observer, interviewer, questionner, Paris, Bordas, p.84.

discursives, des phénomènes de persuasion, argumentation, implicitation...)<sup>18</sup> Notre choix s'est porté vers une méthode d'entretiens semi-directifs, afin de laisser plus de liberté aux acteurs interrogés et laisser "l'interviewé [structurer] lui-même sa pensée autour de l'objet envisagé", et, d'autre part, le guider vers "diverses considérations [...] qui requièrent l'approfondissement de points qu'il n'aurait pas explicité lui-même"<sup>19</sup>. De plus, cette méthode reste assez structurée pour permettre la comparaison. L'entretien réalisé avec un responsable politique du service extérieur a été enregistré afin de garantir une meilleure retranscription et une analyse poussée.

Nous avons donc débuté la prise de contact avec les acteurs du cabinet du Haut représentant et du service européen d'action extérieure. La méthode de demande d'entretien par mail semblait la plus pertinente, ayant le plus de chances d'aboutir. Le service européen d'action extérieure (SEAE) proposait également une interface dédiée à la prise de contact. Chacun des membres du cabinet du Haut représentant ainsi que du SEAE a été contacté depuis leurs mails professionnels, figurants sur le site officiel du service. Plusieurs demandes ont également été adressées à Europe Direct, la plateforme officielle de mise en contact de l'Union européenne. Après plusieurs tentatives de notre part auprès de chacun des acteurs de l'action extérieure européenne, et plusieurs mois sans retours, une réponse négative nous a été adressée ([Annexe 1](#)). Les autres prises de contacts sont malheureusement restées sans réponse. Cela peut s'expliquer par la situation en Ukraine qui ne cessait alors de se détériorer, débouchant même à un conflit armé déclenché par la Russie. Les acteurs de l'action extérieure de l'Union ont donc été réquisitionnés pour contenir et gérer au mieux la situation, l'Union ayant un rôle de médiateur, et apportant son aide à l'Ukraine. Notre travail d'enquête s'est donc vu chamboulé par ce contexte international, mettant en péril la faisabilité de notre enquête qualitative. Par l'intermédiaire de Monsieur Yohann Morival, nous avons tout de même obtenu le contact de Monsieur Matteo Arisci, membre du SEAE et ancien membre de cabinet du Haut représentant, et avons eu la chance de l'interroger.

---

<sup>18</sup> Mialaret, G. (2004), « L'entretien », *Méthodes de recherche en sciences de l'éducation*. Presses Universitaires de France, pp. 52-58.

<sup>19</sup> Ibid., p.61.

Afin d'étudier la place tenue par le Haut représentant et son service extérieure, cette enquête entend d'abord étudier le développement des acteurs de l'action extérieure européenne ([Chapitre I](#)), dans leur affirmation et légitimation dans un premier temps ([Section 1](#)), puis dans leur rôle de coordinateurs de la politique extérieure ([Section 2](#)).

Par la suite, nous étudierons la diplomatie européenne et la place centrale des acteurs de l'Union dans la pratique diplomatique ([Chapitre II](#)). Pour ce faire, il s'agira d'analyser l'impact des volontés personnelles dans la trajectoire diplomatique européenne ([Section 1](#)) puis de définir la diplomatie européenne dans ses particularités ([Section 2](#)).

## **Chapitre 1 -- Le développement progressif des acteurs de l'action extérieure**

Au fil des années, de plus en plus de responsabilités ont été données au HR/VP et au SEAE, qu'il dirige. Le traité de Lisbonne avait déjà affirmé la volonté d'en faire un acteur central de l'action extérieure de l'Union. En devenant vice-président de la Commission, en siégeant au conseil européen et en dirigeant le conseil des affaires étrangères européen, le HR/VP est ainsi devenu une figure incontournable de l'action extérieure européenne, assurant une bonne coordination des décisions et des politiques entre les différentes institutions européennes d'une part, et entre les Etats membres de l'autre, afin de permettre une unité européenne sur la scène internationale. De même le SEAE a su faire ses preuves pendant plus de dix années d'activité et coordonne aujourd'hui les délégations européennes dans une majorité de pays dans le monde, afin de mener à bien les coopérations politiques et économiques de l'Union, mais également les opérations de maintien de la paix et de gestion de conflits. En constante coopération avec les autres institutions, ce service diplomatique européen est aujourd'hui de plus en plus important pour le bon fonctionnement communautaire dans ses relations avec les autres pays. La politique étrangère et de sécurité commune dépend donc grandement du Haut représentant et de son service extérieur. Ainsi, cet organe diplomatique représenté par la figure du Haut représentant a donc su devenir de plus en plus influent au fil du temps, des crises et des personnalités ayant exercé la fonction de Haut représentant.

### **Section 1 : L'affirmation d'une fonction**

La construction d'une action extérieure de l'Union européenne a donné naissance à de nouveaux organes diplomatiques et institutionnels européens. Le Haut représentant et le Service européen d'action extérieure agissant sous son autorité ont donc dû affirmer leur présence au sein de l'échiquier que représente l'organisation communautaire.

#### **I. Une affirmation juridique**

“En dotant l'Union d'une personnalité juridique unique, les constituants européens ont manifesté leur volonté de rendre l'Union à la fois plus *lisible* -pour les citoyens qui

pourront plus aisément s'identifier à celle-ci- et plus *visible* pour les partenaires économiques, stratégiques et politiques des Vingt-Sept.”<sup>20</sup>

L'Union européenne est considérée comme une organisation internationale par le droit international, néanmoins cette organisation à nulle autre pareille n'a, pendant longtemps, pas été dotée d'une personnalité juridique. En effet, de nombreux Etats membres de l'Union voyaient en cela une menace à leur souveraineté nationale, une étape supplémentaire vers une Europe fédérale tant redoutée. Il aura donc fallu attendre le Traité de Lisbonne pour que l'Union se voit reconnaître une personnalité juridique unique, lui permettant de développer sa présence sur la scène internationale et s'inscrivant donc dans la logique d'un des trois grands changements du Traité. La volonté d'“affirmer l'identité de l'Europe sur la scène internationale”<sup>21</sup>, déjà présente lors du Traité de Maastricht - qui a, par ailleurs, institutionnalisé la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - se voit ainsi dotée d'outils concrets et nécessaires à sa réalisation.

Le Traité d'Amsterdam avait également ouvert la voie à la fonction de Haut représentant en créant le poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Javier Solana, ancien ministre espagnol des affaires étrangères et ancien secrétaire de l'OTAN, avait alors été choisi pour exercer cette nouvelle fonction. De 1999 à 2009, Javier Solana va mettre en place les fondements de ce qui sera la politique étrangère européenne post Lisbonne : en suivant un modèle onusien, il sera le premier à personnifier l'Union sur la scène internationale. Sa popularité internationale et sa carrière politique reconnue s'accompagnant d'une certaine confiance donnée avaient en effet permis une meilleure acceptation de la part des Etats membres, craignant de voir l'Union pourvue d'un organe diplomatique et d'une représentation internationale unifiée se rapprochant à leurs yeux de celle d'un Etat. Encore une fois ici, la crainte d'une avancée vers une fédéralisation européenne pouvait ralentir voire empêcher le développement d'une politique étrangère européenne. Comme Jean-David Levitte, Ancien représentant permanent de la France auprès des Nations unies, l'exprime dans le cadre d'un entretien

---

<sup>20</sup> Blin, O. La personnalité juridique de l'Union européenne après Lisbonne : véritable acquisition ou simple reconnaissance ? Université Toulouse I Capitole, pp. 119-130. [En ligne] <[http://publications.ut-capitole.fr/23727/1/Bin\\_23727.pdf](http://publications.ut-capitole.fr/23727/1/Bin_23727.pdf)> (Consulté le 11/02/2022)

<sup>21</sup> Lewis, I. (2012). L'Union Européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le service européen pour l'action extérieure et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace. *Quebec Journal of International Law*, pp. 73–83.

avec Anne Bazin et Charles Tenenbaum<sup>22</sup> : alors que les nouveaux Etat membres et les Etats d'Europe du Nord étaient favorables au développement d'une politique étrangère européenne, jugeant sa capacité de soft-power sous-utilisée, d'autres grandes puissances européennes comme la France et le Royaume Uni n'envisageaient la politique étrangère européenne autrement que comme un instrument de soutien de leur politique étrangère nationale et donc de leurs propres intérêts. Les institutions ont donc vu une opportunité d'évolution en la personnalité de Javier Solana.

Cette étape intermédiaire a permis de déceler les failles de la politique étrangère européenne, ainsi que les points fondamentaux nécessaires à la mise en place d'une Union comme acteur légitime et reconnu de la scène internationale. Malgré une avancée certaine, la politique étrangère européenne restait à l'écart des questions économiques et était dépourvue de moyens d'action concrets. Par la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les institutions ont donc pris en compte les leçons des précédents traités et ont doté l'action extérieure européenne des outils nécessaires à son bon fonctionnement. Il aura fallu un long processus et de multiples traités pour qu'une réelle présence de l'Union européenne sur la scène internationale se dessine. La politique étrangère étant une compétence qui relève de la souveraineté de chacun des Etats membres de l'Union, concevoir de céder partiellement cette souveraineté si symbolique de la puissance d'un Etat - son rayonnement et sa force dans ses relations avec les autres puissances - n'est pas réellement acceptée par les grandes puissances historiques comme la France ou l'Allemagne, qui ont par ailleurs une politique extérieure assez différente. Il a donc été nécessaire à l'Union de passer par ces différentes étapes, sans la popularité de Javier Solana, les évolutions du Traité de Lisbonne n'auraient pas été accueillies aussi favorablement.

Comme nous l'avons vu, le Haut représentant s'est vu confier de nouvelles responsabilités, de nouvelles casquettes afin de mieux coordonner la politique extérieure. Pour ce faire, le Traité de Lisbonne crée donc un service dédié à la gestion de l'action extérieure européenne, pouvant assister le Haut représentant dans ses fonctions : le service européen pour l'action extérieure, le SEAE.

---

<sup>22</sup> Bazin, A. & Tenenbaum, C. (2017). Chapitre 2 - Des experts de la paix : Une sociologie des acteurs et des pratiques de la pacification européenne. Dans : Anne Bazin éd., *L'union européenne et la paix: L'invention d'un modèle européen de gestion des conflits*, p. 42.

*“Bien sûr, il ne peut pas s'occuper de tout : donc ce que l'on fait pour le cabinet c'est de préparer, c'est une partie très importante de notre travail, de préparer des notes, de préparer des briefings pour permettre plus d'engagement du Haut représentant. A chaque fois qu'il voyage, à chaque fois qu'il rencontre un ministre, qu'il prépare une réunion des ministres des affaires étrangères dans le Conseil, il a un briefing et nous tous devons préparer des notes pour lui donner l'idée des enjeux les plus importants à discuter, pour préparer un agenda, préparer la discussion.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Nous avons eu l'opportunité d'interroger Monsieur Mattéo Arisci au cours d'un entretien en visioconférence. “Policy officer” au sein du Service européen d'action extérieure, Monsieur Arisci est chargé des relations avec l'Iran depuis maintenant trois ans, après avoir travaillé au bureau de presse de la Haute représentante Federica Mogherini et avoir été communication adviser auprès du Haut représentant actuel, Josep Borrell. Son recul sur l'évolution du service et de la politique extérieure européenne plus généralement est donc précieux à notre enquête. Toutefois, il est important de prendre en considération la position, le profil personnel telle que la nationalité et le parcours professionnel de la personne interrogée dans l'analyse de son discours.

Le Service européen d'action extérieure a été mis en place en 2010, par une décision du conseil de l'union européenne<sup>23</sup> fixant les règles de son organisation et de son fonctionnement. D'après les termes de la décision, le service extérieur est donc géré par un secrétaire général lui-même assisté par trois secrétaires généraux adjoints, tous les acteurs du service agissent par ailleurs sous l'autorité du Haut représentant. Ce service diplomatique est pensé comme une administration centrale, organisée autour de trois directions générales consacrées : à des domaines d'actions géographiques, aux droits de l'homme et aux questions mondiales et multilatérales ainsi qu'à la PSDC<sup>24</sup> et à la gestion de crises. Afin de mener à bien la politique extérieure de l'Union, le SEAE est également composé de délégations présentes dans une majorité de pays non membres de l'Union européennes. Les chefs de délégation agissent sous l'autorité du Haut représentant et du

---

<sup>23</sup> Décision du conseil de l'union européenne du 26 juillet 2010. Eur-Lex.eu [En ligne] <<http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>> (Consulté le 15/02/2022)

<sup>24</sup> Politique de sécurité et de défense commune

SEAE mais collaborent également avec les services diplomatiques des Etats membres pour d'éventuels échanges d'informations notamment. Enfin, le secrétaire général du SEAE est chargé d'évaluer la situation financière et administrative de chaque délégation. Une volonté d'institutionnalisation du SEAE peut ici être observée : son organisation est réglementée et rigoureuse afin que chaque composante de la politique extérieure de l'Union soit en phase avec la suivante et garantir la circulation de l'information.

## II. Une nécessité de légitimation

Catherine Ashton a été la première personne à endosser la fonction de Haut représentant et a donc eu la responsabilité d'accompagner le Service extérieur dans sa construction.

*“Pour Ashton c'était vraiment le début de cette nouvelle position et du SEAE, elle s'y est donc consacrée et n'a pas vraiment utilisé son rôle de vice-présidente de la Commission, c'était encore le début de cette nouvelle position.”*

Extrait d'entretien - Matteo ARISCI

Lorsque nous avons évoqué le défi que représentait l'articulation des nombreuses responsabilités du Haut représentant et de son service donc, Monsieur Arisci a insisté sur la singularité de chacune des personnalités ayant exercé la fonction dans leur gestion de leurs multiples rôles. Mattéo Arisci a travaillé aux côtés de F. Mogherini et J. Borrell, son témoignage en tant que collaborateur et témoin ne pourra donc s'appliquer à la première Haute représentante, Catherine Ashton.

Nommée au poste de Haut représentant en 2009 par le Conseil Européen, Catherine Ashton est une femme politique britannique, issue du Labour party. Durant son mandat, elle a dû faire face à de nombreuses critiques qui lui reprochaient son manque d'expérience diplomatique et accusaient l'Union d'un manque d'ambition. Pourtant et malgré un début de mandat jugé assez prudent, son cabinet a su s'affranchir de l'héritage de Javier Solana en s'adaptant davantage à la nouvelle fonction de Haut représentant. Catherine Ashton s'est donc dédiée au développement du SEAE, à son institutionnalisation, nécessaire à une bonne gestion de la politique extérieure européenne. Antoine Feron insiste lui aussi sur la difficulté d'exercer une fonction nouvelle, pour laquelle beaucoup reste à faire : “elle est parvenue à donner corps à sa fonction et à

participer activement à la mise en place du SEAE.<sup>25</sup> Plus encore, le Parlement européen et la Commission ont pu faire obstacle au développement du service : craignant de voir certains de leurs pouvoirs être transférés vers ces nouveaux organes diplomatiques, les deux institutions ont tenté d'affirmer leur influence sur le SEAE encore en construction. Le Haut représentant et son service extérieur ont donc dû faire leurs preuves auprès des autres institutions, qui ont pu douter de Catherine Ashton et de sa vision du rôle qui lui était confié. Les premières années du service ont donc été rythmées un enjeu d'affirmation, affirmation que Catherine Ashton a su, partiellement, impulser.

Le Haut représentant a certes dû se légitimer et légitimer son service auprès des institutions et des Etats membres, en prouvant sa nécessité et sa pertinence, il a également représenté une opportunité pour l'Union de se légitimer auprès d'acteurs politiques et académiques qui remettait en cause sa position. De fait, l'absence de caractère démocratique des institutions européennes a été vivement critiquée dans les années 90 notamment, période de relance de la construction européenne. En effet, les systèmes politiques tirent souvent leur légitimité de la participation de la société civile à la prise de décision, ce qui manquait vivement à l'organisation de l'Union européenne. En réponse à ces remises en cause, les institutions européennes considèrent donc cette dimension comme un impératif depuis la fin des années 1990. Le processus de construction du SEAE, et plus précisément la sélection de ses acteurs, suit donc cette nécessité d'intégrer la société civile dans la prise de décision communautaire. Le personnel du service provient donc de trois principales sources : des services du secrétariat général du Conseil, des services de la Commission et des diplomates nationaux détachés par les Etats membres. Une expertise est également recherchée, on ne cherche pas de "simples" diplomates mais bien des experts capables d'appliquer leurs connaissances à l'art de la négociation et de la médiation, qui sont des fondamentaux de la pratique diplomatique. Ce modèle de médiation souhaité est appelé médiation intégrative, au sens où elle implique une diversité d'acteurs publics comme privés avec une mise en œuvre multidimensionnelle des stratégies, on parle également de stratégie multiniveaux. La mise en place du SEAE fait donc émerger de nouveaux acteurs dans l'élaboration d'une politique extérieure européenne, issus de la société civile pour certains. Par sa composition, le SEAE apporte

---

<sup>25</sup> Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2183-2184, p. 54.

donc une légitimité démocratique à l'Union tout en se positionnant comme un acteur légitime de la politique extérieure européenne. Par ailleurs et malgré une approche innovante du processus diplomatique, le service prouve son attachement à la diplomatie traditionnelle en étant composé de diplomates nationaux tout en appuyant son caractère ambivalent en employant des représentants des institutions et des Etats membres.

Une décennie après la création d'une politique extérieure européenne, la PESC, l'Union se positionne comme réel acteur de la résolution de conflits internationaux. Le SEAE ayant peu à peu structuré ses délégations permanentes à l'international, ses équipes prennent en charge les relations diplomatiques de l'Union et coordonnent ainsi certaines des gestions de conflits les plus cruciales. Une division dédiée à la prévention de conflit, au maintien de la paix et à la médiation est également créée au sein du service et s'inscrit donc toujours dans un processus d'institutionnalisation. Cette division, aujourd'hui SecPol 2, est par ailleurs chargée de former des experts en amont des missions qui leurs sont confiées mais également au cours de ces missions afin d'ajouter des compétences concrètes et techniques aux qualités de médiation personnelles. La volonté d'une médiation multidimensionnelle prend ainsi forme concrète à travers les actions du SEAE et du Haut représentant. La diplomatie européenne s'organise autour d'un système d'interactions régulières entre acteurs : le personnel du service extérieur travaille en collaboration directe avec les organes diplomatiques nationaux des Etats membres mais également avec diverses organisations non gouvernementales susceptibles d'apporter une expertise et un recul supplémentaires sur les zones géographiques concernées.

L'influence du modèle onusien, basé davantage sur l'expertise, est donc ici toujours observable. Le Mediation support group élaboré par le SEAE est, de fait, inspiré de l'organisation onusienne. Cela s'ajoutant à une conception intégrative de l'action diplomatique, participe à la nouvelle identité européenne sur la scène internationale. L'enjeu reste, pour le Haut représentant et son service, de garantir un équilibre entre innovation et tradition afin d'éviter toute remise en cause de la part des autres institutions et des Etats membres.

### III. Une politique extérieure en constante évolution

Son service diplomatique établi, le Haut représentant a également dû affirmer sa place et l'importance de sa fonction. Catherine Ashton a majoritairement consacré son mandat à l'élaboration du SEAE, comme nous l'avons vu, mais elle a également installé la position de Haut représentant comme acteur central de la PESC. A la veille de l'arrivée en poste de Federica Mogherini, qui a succédé à Catherine Ashton, de nombreux travaux académiques sont publiés faisant l'analyse et le bilan des années Ashton. Tous identifient les failles de ces premières années, déplorant notamment le manque de compétences discursives de la Haute représentante, ne parlant que l'anglais, sa langue natale. Christian Lequesne<sup>26</sup> compare ainsi cette faiblesse avec les capacités requises de la part des ministres nationaux des affaires étrangères, basant leur autorité et leur légitimité sur l'étendue de leurs capacités discursives. De plus, la personnalité de la Haute représentante est souvent conçue comme "faible", au sens où elle n'aurait pas su "incarner" la grandeur imaginée de la fonction. L'absence de l'Union européenne sur la scène internationale a souvent été qualifiée de "pathologie chronique"<sup>27</sup>, il lui fallait donc trouver en la personne du Haut représentant une personnalité forte capable de porter la voix de l'Union à l'échelle internationale. Jean Pierre Darnis, comme beaucoup des auteurs ayant travaillé sur le sujet, considère ce choix comme une stratégie de la part des institutions afin d'éviter un transfert trop important de l'influence institutionnelle vers le Haut représentant, qui les aurait relayés au second plan en matière de politique extérieure. Cependant et malgré un manque de recul sur la situation, que reconnaît Antoine Feron : "*Seule une comparaison avec la situation qui prévaudra sous les prochains titulaires du poste de HR pourra tenter de répondre à cette interrogation.*"<sup>28</sup>, les travaux s'accordent à dire que Catherine Ashton est tout de même parvenue à installer la position de Haut représentant dans l'organisation

---

<sup>26</sup> Lequesne, C. (2015). EU foreign policy through the lens of practice theory: A different approach to the European External Action Service. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 351–367.

<sup>27</sup> "La faiblesse éventuelle des hauts représentants confirmerait l'absence d'Europe, c'est-à-dire le fait que l'Europe n'existe pas dans le monde, une pathologie politique chronique" Darnis, J. (2016). La construction du « mythe négatif » de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration ? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 43, p. 171.

<sup>28</sup> Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2183-2184, p.57.

communautaire. Cette interrogation qui anime les théoriciens des relations internationales est celle de savoir si l'affirmation du poste de Haut représentant est due davantage à la personnalité de celui ou celle qui l'exerce ou bien plus généralement à la volonté des institutions et des Etats membres de lui donner cette importance. Notre recul nous permet aisément d'y répondre, en confirmant l'influence qu'a pu avoir la personnalité de chacun des Haut représentants. Nous étudierons ce phénomène plus longuement dans le prochain chapitre de notre recherche en formulant une comparaison entre les différents Haut représentants.

Lorsque nous faisons le bilan des années d'exercice de Catherine Ashton en tant que Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il nous paraît davantage pertinent d'aborder sa contribution à la construction du poste que de s'attarder sur les manquements de son mandat. De fait, par la nature même de l'Union européenne et de son organisation, chaque évolution doit être pensée par étapes, afin que les acteurs institutionnels et nationaux s'accordent sur les décisions à prendre. En ce sens, Catherine Ashton a participé à l'une des premières étapes de la construction d'une politique extérieure, et a permis à ses successeurs : Federica Mogherini et Josep Borrell, de la faire évoluer à leur tour. Ce sont également les fondements établis par Catherine Ashton qui ont permis à Federica Mogherini d'assumer davantage le rôle de Vice-présidente de la Commission durant son mandat et à Josep Borrell de s'autoriser une interprétation plus personnelle de la fonction. Au fil du temps, la figure de Haut représentant s'est donc affirmée et est devenue une figure en capacité de concilier les attentes parfois contradictoires des Etats membres et de limiter "les prétentions expansionnistes de la Commission européenne dans le jeu diplomatique traditionnel"<sup>29</sup>. Yves Buchet de Neuilly insiste sur le rôle clé de la Commission dans l'affirmation et la légitimation du Haut représentant. La plupart des compétences de la Commission relevant de la PESC ont été transférées au Haut représentant et à son service extérieur, par le Traité de Lisbonne. De fait, cela a amené la Commission à être considérée comme son principal concurrent, la reconnaissance de la légitimité du Haut représentant cette institutions a donc été la plus impactante sur le plan européen.

---

<sup>29</sup> Buchet de Neuilly, Y. (2002). L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens. Politique européenne, 8, p. 24.

Sa pertinence diplomatique n'étant plus à prouver, le Haut représentant s'est appuyé sur son service afin de témoigner de son efficacité de terrain, de la capacité de ses équipes à mener à bien les missions diplomatiques, politiques et économiques au nom de l'Union européenne. Pour ce faire, des rapports d'activité ont donc été publiés par le SEAE depuis 2014, sur demande du Haut représentant et constituent l'un des principaux instruments de légitimation de l'action extérieure. Le Haut représentant s'appuie en effet sur ces rapports comme preuve de l'efficacité des missions et politiques menées : cela apporte une certaine transparence à l'action extérieure de l'Union, ce qui garantit le respect des lois et des normes éthiques et professionnelles attendues et légitime donc les actions du Haut représentant et de son service. Ces rapports d'activité, dans leur forme comme dans leur fond, témoignent d'une nette évolution du service extérieur. Dans le premier rapport<sup>30</sup> sur l'activité du service durant l'année 2011, publié en 2012, sont rappelées les circonstances de la création du poste de Haut représentant et du SEAE, qui apparaissent en un sens comme une justification de leur existence nouvelle. Cet élément se transforme progressivement en une présentation succincte du service et du Haut représentant, apparaissant davantage comme une entrée en matière. Par ailleurs, les premiers rapports débutent par une table des matières. Cela peut sembler anodin mais peut en réalité démontrer un manque d'assurance, la forme du rapport ne semblant pas aboutie. Cela se confirme par la lecture de rapports plus récents comme le dernier en date, publié en 2021 sur l'activité du service en 2020, débutant quant à lui par une courte présentation du service et qui apparaît bien plus travaillé visuellement. Les acteurs du service semblent également prendre en assurance et incarner davantage l'action extérieure européenne : à partir du rapport d'activité de l'année 2019<sup>31</sup>, publié en 2020, on voit apparaître un bilan de l'année effectuée, dressé par le secrétaire général du SEAE, il s'exprime à la première personne et évoque des sentiments très personnels comme en 2021 lorsque Stefano Sannino exprime sa fierté à l'égard du SEAE et de son efficacité, à la hauteur des attentes

---

<sup>30</sup> Rapport d'activité annuel pour l'année 2011, Service européen d'action extérieure. [En ligne] <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017_eeas_aar_2011_en_0.pdf)> (Consulté le 05/03/2022)

<sup>31</sup> Rapport d'activité annuel pour l'année 2019, Service européen d'action extérieure. 29 juin 2020. [En ligne] (Consulté le 05/03/2022). <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas\\_annual\\_activity\\_report\\_2019\\_-\\_final\\_for\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas_annual_activity_report_2019_-_final_for_web.pdf)>

du Haut représentant et de la Commission<sup>32</sup>. La répartition des sujets et des parties dans les rapports a également évolué, les rapports sont devenus plus lisibles et structurés avec les années et ont par ailleurs doublé en volume. Ces rapports d'activité se sont donc progressivement affirmés comme un outil de référence, faisant état de l'efficacité de la mise en pratique de la PESC et la présence de l'Union sur la scène internationale. Ce sont également d'excellents témoignages de la stratégie européenne de gestion de crises internationales : chaque rapport consacre une section sur les importantes crises de l'année et sur les procédures mises en place par l'Union pour y répondre. La représentation extérieure de l'Union est donc assurée, non seulement par la personnalité du Haut représentant mais également par les actions concrètes et multiples de son service. Ainsi, l'analyse de ces documents nous permet de constater l'importante évolution du service. Mattéo Arisci a également évoqué ce caractère évolutif :

*“Il faut aussi comprendre que c'est une situation très récente, l'année dernière on a fêté les 10 ans du service. Cela veut dire qu'il y a plein de choses à améliorer, à changer, à révoquer... cela se voit dans notre travail, que chaque haut représentant a changé la structure du service. Cela est important à mon avis. J'imagine que dans un ministère (...) il n'y a pas vraiment de changement, même au niveau de l'organigramme et de la structure. Ici, c'est le cas, nous avons des changements, pas des changements énormes mais il y a quand même un changement de style et on voit qu'on est encore en train de bâtir cette institution.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Depuis sa création et au fur et à mesure du temps, le Haut représentant s'est donc affirmé et imposé au sein de l'organisation communautaire. Avec l'aide du SEAE, les personnalités qui l'ont incarné ont su développer l'action extérieure de l'Union, légitimant donc leur existence auprès des institutions et des Etats membres. Ne craignant plus d'éventuelles remises en question, le Haut représentant a donc pu développer son influence au sein de l'Union mais également son rayonnement et sa renommée au-delà des frontières

---

<sup>32</sup> *“I am very proud of the EEAS' efficiency, effectiveness and expertise that allowed facing and overcoming the many challenges of 2020 and delivering on the policy priorities of the HR/VP and the “geopolitical Commission”. Rapport d'activité annuel pour l'année 2020, Service européen d'action extérieure, 23 juin 2021. p. 10. [En ligne] (Consulté le 05/03/2022)*

[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/final\\_2020\\_eeas\\_aar\\_for\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/final_2020_eeas_aar_for_web.pdf)

communautaires. L'échange que nous avons eu avec Mattéo Arisci nous permet de nuancer cette affirmation du Haut représentant et de son service. A travers le discours de M. Arisci sur le caractère évolutif du service extérieur, nous comprenons qu'il reste beaucoup à faire et à améliorer dans la structure et dans l'action du service. Nous allons donc étudier comment le Haut représentant et son service sont devenus les coordinateurs majeurs de l'action extérieure européenne.

## **Section 2 : Une institution coordinatrice de la politique extérieure**

Le Haut représentant a donc su affirmer sa position en tant que chef de la diplomatie européenne<sup>33</sup>, ce qui n'a pas toujours été considéré par tous. En effet, cette personnification du pouvoir européen<sup>34</sup> par la personne du Haut représentant, dont Jean Pierre Darnis fait état en 2016, n'était pas reconnue ni acquise aux débuts de la fonction. Quelques années auparavant, les termes étaient plus prudents et il était question d'une personnalisation institutionnelle de la politique étrangère européenne<sup>35</sup> voire même d'une simple responsabilité de la PESC et de la PSDC<sup>36</sup>. Nous allons donc voir par quels moyens le Haut représentant s'est affirmé comme le représentant du pouvoir européen au sein comme au dehors des frontières de l'Union.

---

<sup>33</sup> Toute l'Europe, Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. [En ligne] (Consulté le 05/03/2022)

<<https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/le-haut-representant-de-l-ue-pour-les-affaires-etrangees-et-la-politique-de-securite/>>

<sup>34</sup> Darnis, J. (2016). La construction du « mythe négatif » de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration ? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 43, p.171.

<sup>35</sup> Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2183-2184, p. 5.

<sup>36</sup> Rapport d'activité annuel pour l'année 2011, Service européen d'action extérieure, p. 6. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017_eeas_aar_2011_en_0.pdf)> (Consulté le 06/03/2022)

## I. Relations avec les autres pays et ONG

Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité multiplie les responsabilités dans la coordination de la PESC. Comme nous l'avons vu, à ses responsabilités diplomatiques viennent s'ajouter la direction du SEAE, la position de vice-président de la Commission, le siège aux réunions du conseil européens et la présidence du conseil des affaires étrangères européen. Il préside également les réunions relatives à la PESC entre les chefs d'Etats et ministre des Etats membres. Son influence relève donc premièrement de la diversité d'acteurs avec lesquels il collabore et coopère chaque jour, que cela soit au sein de l'Union ou bien sur la scène internationale. Au fur et à mesure des années, le SEAE se voit confier davantage de missions et de responsabilités : les délégations européennes sont de plus en plus organisées et reconnues de la part des acteurs sur le terrain. Une reconnaissance appuyée par les relations que le Haut représentant tâche de développer avec les autorités et les gouvernements des pays concernés. Les rencontres entre le Haut représentant et les autorités politiques d'une majorité de pays hors frontières européennes se sont, de fait, multipliées avec le temps, permettant à l'Union d'accéder à de nombreuses zones géographiques dans le monde. Cette porte d'entrée diplomatique représente un enjeu économique, politique et sécuritaire crucial pour une puissance comme l'Union.

Les bonnes relations entretenues avec les autres pays sont, pour l'Union européenne, le fruit d'accords internationaux pacifiés bien sûr, mais passent également par la représentation de l'Union sur le terrain. Il s'agit, en effet, de prouver au pays partenaire ou en voie de le devenir, l'engagement réel de l'Union et l'intérêt porté. Les délégations ont été en partie développées et organisées autour de cette idée : une Union européenne présente sur le terrain, connectée aux réalités de la zone géographique concernée. Cette nécessité d'une présence concrète de l'Union peut être étudiée à travers le cas de l'Iran. L'Union européenne est devenu un acteur international majeur en Iran dans les années 1990, avant même que la question nucléaire ne se pose. Cette période nous donne le recul nécessaire pour étudier le rôle et les actions de l'Union européenne. L'importance de l'Iran, en raison de sa position géographique dans la région du golfe Persique mais aussi de ses relations politiques avec ses voisins, a motivé l'Union européenne à développer ses relations avec le pays. La politique de l'UE envers l'Iran, entre le début des années 1990 et

le début des négociations nucléaires en 2002, a été définie par une stratégie de dialogue critique et global. D'abord unie, l'Union européenne a rapidement laissé la place à l'"UE+E3", c'est-à-dire la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Mais la présence de l'Union en tant qu'acteur unique est restée importante : en effet, lorsque Javier Solana, alors haut représentant, est venu à Téhéran pour discuter avec les autorités, il a été en mesure de faire des progrès bien plus importants que les États membres et a fourni des incitations positives pour que l'Iran suspende son programme nucléaire. La relation créée avec l'Iran au fil des ans a donc prouvé que l'Union européenne était prise plus au sérieux dans les négociations que les États membres. En effet, l'Union européenne dispose de plus de ressources, politiques ou économiques, qui peuvent être utilisées comme des incitations positives dans les négociations et influencer l'Iran vers un compromis. Ces conclusions conduisent des chercheurs tels que le Dr Lynne Dryburgh<sup>37</sup> à affirmer que la PESC a joué un grand rôle dans les négociations avec l'Iran et a permis à l'UE de s'imposer comme un acteur majeur. Plus encore, cela apporte à notre recherche la preuve d'une réelle pertinence de la représentation extérieure de l'Union lors de dialogues et négociations majeures. Solana avait donc ouvert la voie à une réelle manifestation de la diplomatie européenne à travers la personne du Haut représentant, ce que ses successeurs ont continué d'incarner par la suite. De fait, Javier Solana, Catherine Ashton et Federica Mogherini ont successivement assuré le dialogue avec l'Iran pendant plus de 12 ans et sont considérés comme l'un des facteurs de l'accord obtenu en 2015. Cette longue négociation avec les autorités iraniennes s'est faite à travers la personnalité du Haut représentant, entre autres, sans jamais dévier de son approche initiale. Mohammad Javad Zarif, le négociateur iranien présent lors du premier accord en 2004, reconnaît lui-même le mérite du "tiers gagnant"<sup>38</sup> dans l'obtention de l'accord de 2015. Aujourd'hui, l'Iran reste l'un des rares pays dans lequel l'Union ne possède pas de délégation permanente, toutes les négociations se font depuis Bruxelles. Mattéo Arisci, policy officer au sein du SEAE, travaille dans la division chargée des relations avec l'Iran et témoigne de l'importance du Haut représentant dans les négociations actuelles :

---

<sup>37</sup> Dr Dryburgh, L. (2008), *The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran*, *European Security*, 17:2-3, pp. 253-271.

<sup>38</sup> Gros-Verheyde, N. (2015) *Nucléaire iranien : les cinq raisons du succès de la diplomatie européenne*. Bruxelles2.eu [En ligne] (Consulté le 06/03/2022)  
<<https://www.bruxelles2.eu/2015/07/les-trois-raisons-du-succes-de-la-diplomatie-europeenne/>>

*“Mon poste actuel, je suis dans la division qui s’occupe de l’Iran et on est maintenant dans le jeu des négociations à Vienne pour l’accord nucléaire. C’est une négociation multilatérale où le Haut représentant a un rôle spécifique de médiateur de la négociation.”*

Extrait d’entretien - Mattéo Arisci

Le travail du Haut représentant dans les négociations avec l’Iran démontre également qu’une Union européenne unie et représentée d’une seule voix apporte à l’UE la légitimité nécessaire en tant que puissance pour impacter les discussions tout autant que pourrait le faire une grande puissance comme les Etats-Unis. La position au sein du SEAE, de Mattéo Arisci, implique une coopération accrue avec le Haut représentant par rapport aux autres divisions dû à l’absence de délégation permanente sur le terrain.

Afin d’être considérés et reconnus comme les acteurs majeurs de la PESC et de la représentation extérieure de l’Union, le Haut représentant et son service extérieur ont dû acquérir une certaine autonomie institutionnelle. Dans leur autonomisation vis-à-vis des autres institutions européennes, le Haut représentant et le SEAE ont suivi une trajectoire plus ou moins parallèle. Les pouvoirs de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil en matière de PESC ont été attribués au Haut représentant et à son service par le Traité de Lisbonne. Ainsi, à sa création, le personnel du SEAE était majoritairement composé d’anciens membres de ces deux institutions. Le rapport du conseil de l’Union sur les lignes directrices du SEAE prévoit donc l’autonomisation du service : “Le SEAE devrait être un service *sui generis*, distinct de la Commission et du secrétariat du Conseil. Il devrait disposer d’une autonomie en termes de budget administratif et de gestion du personnel”<sup>39</sup>. Plus encore, il prévoit son positionnement institutionnel : à terme, des diplomates issus des États membres devront composer au moins un tiers des effectifs du service. Le haut représentant a le pouvoir de nomination du personnel du service, y compris des chefs de délégation de l’Union. L’affirmation progressive du service extérieur s’est en effet concrétisée par l’évolution de la composition du SEAE qui, depuis 2013 et sur décisions du conseil, accueille les candidatures de tous les fonctionnaires de l’Union : “tous les fonctionnaires et autres agents de l’Union européenne doivent avoir la possibilité de postuler aux emplois vacants au sein du SEAE”.

---

<sup>39</sup> Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l’action extérieure, (2009). [En ligne] (Consulté le 10/03/2022)

<<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14930-2009-INIT/fr/pdf>>

De fait, une recommandation<sup>40</sup> a été publiée en 2013 par le Parlement européen qui a ensuite été votée en Commission, recevant un avis favorable à 38 contre 13. Elle insiste sur l'importance du caractère autonome du SEAE : “Le respect des quotas, en particulier pour les postes de direction, devrait également favoriser l'indépendance du SEAE. Le SEAE fait partie intégrante d'une administration européenne ouverte, efficace et indépendante de l'Union, (...) Il est traité, pour les questions relatives au personnel, comme une institution au sens du statut, et en tant que tel, son personnel est tenu dans ses fonctions, entre autres, au principe d'indépendance.”<sup>41</sup> Plus encore, cette recommandation vient apporter l'autonomie du SEAE vis à vis des Etats membres, dont les représentants composaient en partie les comités de sélection pour le poste du personnel du SEAE : “Ces comités de sélection devraient être composés exclusivement de personnel du SEAE et de fonctionnaires de l'Union”<sup>42</sup>. Dix ans après la création du SEAE, Mattéo Arisci a pu ressentir cette prise d'autonomie :

*“Je vois après 10 ans, les institutions comprennent que le SEAE et le Haut représentant gèrent la totalité [de l'aspect] politique de la politique extérieure.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Bien sûr, il subsiste des réticences au sein des institutions européennes, le rôle du Haut représentant est certes reconnu et respecté, nous nous devons de nuancer le caractère certain des propos de M. Arisci.

## II. Influence sur les décisions et politiques publiques

Cette influence, exercée par le Haut représentant, a également pu se concrétiser lors de prises de décisions importantes pour le développement d'une politique extérieure européenne comme dans la mise en place de politiques publiques. Certes ces politiques publiques européennes pour la PESC ne sont pas nombreuses, les Etats membres détenant pleine souveraineté et donc des compétences exclusives sur leur politique étrangère. Néanmoins, l'une des politiques publiques européennes portant sur la politique extérieure

---

<sup>40</sup> Recommandation à la haute représentante (...), au conseil et à la commission concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du seae, Parlement Européen, (2013) [En ligne] <<https://eurotradeunion.eu/documents/Gualtieri201304.pdf>> (Consulté le 11/03/2022)

<sup>41</sup> Ibid p. 24.

<sup>42</sup> Ibidem

de l'Union, si ce n'est la seule, témoigne de l'influence du SEAE et du Haut représentant : la politique européenne de voisinage<sup>43</sup> (PEV). La Commission européenne considère que la Politique européenne de voisinage : "régit les relations de l'UE avec 16 de ses plus proches voisins de l'Est et du Sud". quand le Service Européen d'Action Extérieure la décrit comme : "le cadre de la politique étrangère visant à rapprocher l'UE et ses voisins de l'Est et du Sud, dans leur intérêt et leur bénéfice mutuels". A travers cette politique, la Commission européenne, entre autres acteurs, souhaite "renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité"<sup>44</sup> dans les régions voisines. Plus encore, cette initiative répond alors à plusieurs inquiétudes : la nécessité de s'adapter à un 5eme élargissement, amenant alors l'Union à 28 pays (aujourd'hui 27) mais également de rééquilibrer les relations avec les pays du sud, qui pouvaient se sentir 'oubliés'. La politique européenne de voisinage a officiellement été mise en place en 2004 et a été révisée à deux reprises : une première fois en 2011 à la suite des printemps arabes en Afrique du Nord puis en 2015 en réponse à l'importante crise migratoire ayant mis en exergue les failles de l'organisation communautaire. Pour chacune de ces deux révisions, le Haut représentant a eu un impact non négligeable sur la révision de la politique : en amont avec un effort diplomatique auprès des partenaires dans le but d'identifier les failles auxquelles remédier puis auprès des Etats membres et des institutions européennes dans le but de parvenir à des accords communautaires. Catherine Ashton, alors Haute représentante, a ainsi étroitement collaboré avec la Commission européenne dans la mise en place d'une révision de la politique. Son implication figure dans la communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante à destination du conseil européen, du parlement européen, du conseil, du comité économique et social européen et du comité des régions : "Tant la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité que la Commission sont prêtes à jouer un rôle plus affirmé au sein de l'Union pour la Méditerranée, dans le respect des dispositions du traité de Lisbonne"<sup>45</sup>. La comparaison

---

<sup>43</sup> La politique européenne de voisinage. Toutel'europa.eu [En ligne] (Consulté le 11/03/2022)

<<https://www.toutel'europa.eu/l-ue-dans-le-monde/la-politique-europeenne-de-voisinage/>>

<sup>44</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Site officiel de la Commission Européenne. [En ligne] (Consulté le 11/03/2022)

<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy\\_fr](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_fr)>

<sup>45</sup> Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée. Commission européenne et Haute représentante de l'Union, (2011).

des deux révisions démontre également l'évolution de la place du Haut représentant et de son service dans l'organisation communautaire : pour la première révision, c'est la Haute représentante en son nom qui publie la communication conjointement à la Commission quand pour la seconde<sup>46</sup> le SEAE figure aux côtés de la Commission européenne. Cela nous permet d'observer une évolution dans l'organisation de la PESC et plus précisément dans l'attribution des tâches et des rôles du Haut représentant et du SEAE. Le SEAE, en quatre années séparant ces deux révisions, s'est donc affirmé institutionnellement jusqu'à devenir l'un des deux acteurs principaux de l'une des plus importantes évolutions en matière de politique extérieure européenne. Par ailleurs, cela démontre encore une fois la spécificité du mandat de Catherine Ashton.

En 2012, Irving Lewis<sup>47</sup> identifiait les défis des prochaines années pour le Haut représentant et le SEAE afin de développer une politique extérieure européenne. *“La politique commerciale commune ne s'est pas faite en un seul jour. La politique étrangère commune ne le sera pas non plus.”*<sup>48</sup> L'auteur identifie alors déjà la difficulté de l'obtention d'un accord commun entre les 27 Etats membres de l'Union, difficulté que le Haut représentant et son service doivent donc surpasser en convaincant les Etats membres de l'intérêt d'agir collectivement. Pendant des années et malgré une volonté affirmée de la part des institutions européennes, le SEAE et le Haut représentant y compris, les Etats membres ne semblaient pas prêts à remettre en question leur souveraineté en matière de politique extérieure. Il aura fallu attendre l'escalade du conflit russo-ukrainien entraînée par l'offensive militaire russe en Ukraine pour que les Etats européens bousculent leurs positions. Mattéo Arisci fait état de cette évolution de pensée :

*“Cela avait déjà commencé avec Mogherini après le Brexit et avec Trump, nous étions déjà dans une recherche de solution notamment avec les relations entre*

---

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200&qid=200&from=FR>> [En ligne] (Consulté le 20/04/2022)

<sup>46</sup> Review of the European Neighbourhood Policy. Commission européenne et Service européen d'action extérieure, (2015). [En ligne] (Consulté le 20/04/2022)

<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)>

<sup>47</sup> Lewis, I. (2012). L'Union Européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le service européen pour l'action extérieure et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace. Quebec Journal of International Law, pp. 73–83.

<sup>48</sup> Ibid p.12.

*Trump et l'Otan, il y avait déjà des discussions stratégiques sur l'avenir de la défense européenne. A présent nous voyons l'Allemagne qui va investir dans sa défense, on voit les autres pays prendre des décisions similaires. On voit donc tous les États membres changer leurs positions classiques de ces dix dernières années. (...) Les États membres ont compris qu'il leur fallait travailler ensemble pour ces choses-là. Mais nous pouvons dire que toutes ces discussions se feront au sein du SEAE au sens où il n'y a pas d'autres institutions qui s'occupent de ce genre de choses.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci.

En effet, la guerre russo-ukrainienne, tout comme chaque crise majeure a pu insuffler un changement de politique européenne - les printemps arabes en 2011 et la crise migratoire en 2015 - a pu mettre en évidence les failles de la politique extérieure européenne en matière de sécurité et de défense. Plus encore, l'Union européenne a mis en place des sanctions à l'encontre de la Russie, il lui a donc fallu trouver des accords rapidement afin de tenter de contrer l'offensive russe. Le Haut représentant, Josep Borrell, a rapidement été acteur de la gestion européenne de la situation et a, dès les premières heures, participé au G7 Germany<sup>49</sup> et publié une déclaration officielle au nom de l'Union européenne sur les décisions de la Fédération de Russie portant atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine<sup>50</sup>. Il a également effectué plusieurs déplacements en Ukraine et un déplacement à Moscou, assurant le dialogue diplomatique au nom de l'Union. Le manque de recul face à cette situation ne nous permet pas d'affirmer que l'importance du Haut représentant et du SEAE sera renforcée, néanmoins nous pouvons aisément concevoir le développement de la défense militaire de l'Union après l'envoi d'armes à l'Ukraine. Nous ne pouvons également pas être certains que les négociations ne se feront que par l'action du SEAE et du Haut représentant, malgré le discours de M. Arisci, au sens où les autres institutions européennes gardent un pouvoir de décision. Dans un article figurant sur son blog, le Haut représentant l'annonce : “Nous avons décidé d'utiliser la Facilité européenne de soutien à la paix pour fournir des équipements d'armement létaux pour une valeur de 450 millions d'euros et 50 millions d'euros de fournitures non létales (comme du carburant

---

<sup>49</sup> G7 Foreign Ministers' Statement on Russia and Ukraine [En ligne] (Consulté le 20/04/2022) <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2512446>>

<sup>50</sup> Ukraine: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the decisions of the Russian Federation further undermining Ukraine's sovereignty and territorial integrity (2022) [En ligne] <<https://europa.eu/!hC3kBR>> (Consulté le 01/05/2022)

et des équipements de protection)<sup>51</sup>. Le Haut représentant a eu un rôle clé dans les sanctions à l'égard de la Russie, et semble avoir été très influent dans la gestion de la guerre russo-ukrainienne. Mattéo Arisci perçoit, de fait, l'importance grandissante de ces acteurs de la politique extérieure européenne :

*“Si je dois dire maintenant, je crois que le SEAE devient de plus en plus important, tout comme le rôle du Haut représentant qui lui aussi devient de plus en plus important. On est en train de voir un changement sismique au sein de la politique étrangère européenne, ce que l'on a vu dans les dernières semaines est vraiment extraordinaire dans le sens où ici en Europe, on a dû prendre des décisions qu'on ne pensait même pas possible. (...) Le jour où on a vu ces sanctions il y avait beaucoup de surprise.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Le retour d'expérience de M. Arisci sur les réactions suscitées par les décisions européennes à l'encontre de la Russie est très intéressant. Les acteurs internationaux tels que la Russie elle-même ou la Chine, ont été surpris par l'unité des Etats européens dans la gestion de cette guerre. Il est intéressant donc de voir que la surprise fut tout aussi importante au sein des institutions de l'Union. L'étude des décisions politiques et des politiques européennes nous permet une évaluation plus concrète de l'influence du Haut représentant et du SEAE auprès des institutions et des Etats membres.

### III. Des modes d'influence multipliés

De la lecture des rapports d'activité officiels, qui mentionnent les nombreuses visites internationales du HR/VP dans la partie dédiée à la réalisation des objectifs stratégiques, à l'étude du blog personnel tenu par le Haut représentant Josep Borrell, la multiplication des déplacements internationaux du Haut représentant est assez vite remarquable. La représentation diplomatique européenne se développe et se renforce, amenant donc la propre influence du Haut représentant à se renforcer également. L'équipe de presse du SEAE publie chaque jour au sujet des actualités mondiales mais rapporte surtout les différentes rencontres diplomatiques du Haut représentant. Ces articles ne

---

<sup>51</sup> Citation : “We have decided to use the European Peace Facility to provide lethal arms equipment for a value of €450 million and €50 million of non-lethal supplies (such as fuel and protective equipment).” Defending Ukraine in its hour of maximum need, SEAE, (2022). [En ligne] (Consulté le 01/05/2022)

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-ukraine-its-hour-maximum-need-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-ukraine-its-hour-maximum-need-0_en)>

dépassent pas deux minutes de lecture et consistent généralement en un résumé des sujets abordés durant l'entretien, comme ici avec un article datant du 19 mai 2022<sup>52</sup> :

## Montenegro: High Representative/Vice-President Josep Borrell met Prime Minister Dritan Abazović

🕒 19.05.2022    👤 EEAS Press Team

On Thursday, High Representative/Vice-President Josep Borrell met with the new Prime Minister of Montenegro, Dritan Abazović, who is in Brussels on his first international visit.

High Representative/Vice-President Borrell and Prime Minister Abazović discussed EU-Montenegro relations, including the integration process. The High Representative/Vice-President welcomed the formation of a new government and its strategic priority to accelerate the country's EU accession negotiations by strengthening the rule of law and implementing relevant reforms. He underlined the EU's determination to continue assisting Montenegro in the reform and accession efforts and also to strengthen its ability to withstand disruptive actions in the region by third actors.

High Representative/Vice-President Borrell strongly commended Montenegro's consistent record of 100% alignment with the EU common foreign and security policy decisions and actions and commended Montenegro's participation in EU CSDP missions and operations.

They also discussed the negative impact of the Russian unprovoked aggression on Ukraine on the Western Balkans countries and stressed the readiness of the European Union to keep up its support for Montenegro and other partners in mitigating the consequences of this war on the region.

La structure reste assez similaire d'un article à l'autre, il s'agit de rencontres diplomatiques assez traditionnelles dans leur forme. Ces articles nous intéressent particulièrement dans leur nombre et dans leur fréquence de publication : il est en effet possible de s'abonner à la newsletter du SEAE, permettant de recevoir les articles depuis votre boîte mail. Chaque jour sont donc publiés plusieurs articles, relatant de différents déplacements du Haut représentant ou bien d'une prise de parole publique, ce sont également des retranscriptions écrites des discours prononcés par le Haut représentant ou encore des compte-rendus de conseils. La plupart des publications concernent l'exercice diplomatique de Josep Borrell, autrement dit, il s'agit à travers le blog d'exprimer la volonté de l'Union. Cependant, et pour une majorité de sujets traités, on trouve également sur ce site des prises de positions plus ou moins affirmées de la part du Haut représentant, qui s'exprime alors en son nom. Cela n'est pas apparu avec Borrell : Federica Mogherini publiait également sur un blog éponyme durant tout son mandat. Les publications étaient également tournées vers la personnalité de la Haute représentante, qui commençait chacun de ses articles par

<sup>52</sup> Montenegro : HR/VP Josep Borrell met Prime Minister Dritan Abazovic. Site officiel du Service européen d'action extérieure. (2022) [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/montenegro-high-representativevice-president-josep-borrell-met-prime-minister-dritan-abazovi%C4%87\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/montenegro-high-representativevice-president-josep-borrell-met-prime-minister-dritan-abazovi%C4%87_en)> (Consulté le 02/05/2022)

“J’écris...”<sup>53</sup>. Ce blog était plus visuel et les articles plus succincts que ceux de Josep Borrell néanmoins la volonté d’affirmer le Haut représentant comme le visage de l’Union à l’international reste la même.

Le rapport aux médias entretenu par le Haut représentant peut également être une source de données dans l’évaluation de la place de cet acteur dans l’organisation communautaire. Catherine Ashton, Federica Mogherini et Josep Borrell ont tous les trois gardé une présence médiatique assez importante dans leur pays respectifs. Les chaînes de télévision et journaux nationaux ont couvert le mandat du Haut représentant dès lors qu’il avait un passé comme acteur de la politique nationale du pays. Chacun des Haut représentants a été une figure politique majeure de leurs pays, Catherine Ashton au sein du parti travailliste et en tant que présidente de la chambre des Lords en Angleterre, Federica Mogherini en tant que membre du parlement italien puis ministre des affaires étrangères italiennes et Josep Borrell en tant que ministre des affaires étrangères espagnoles. Plus de 200 interviews figurent sur le blog du Haut représentant, Josep Borrell, et proviennent pour une majorité de médias espagnols. Cela témoigne d’une présence médiatique relative du Haut représentant dans son pays, et en dehors des frontières européennes. Il semble cependant assez absent des presses nationales des autres Etats membres de l’Union, pour lesquelles Ursula Von Der Leyen, présidente de la Commission européenne reste la figure de référence dans la représentation de l’Union. Lors du déplacement de la présidente de la Commission et du Haut représentant à Boutcha, la presse française publiait notamment des articles avec pour titre : “Les représentants de l’UE se rendent à Kiev cette semaine”<sup>54</sup> quand la télévision française ne faisait même pas mention du Haut représentant. Certes, l’enjeu pour le HR/VP n’est pas de représenter l’Union à l’intérieur de ses frontières, néanmoins son absence médiatique dans les États membres peut nous renseigner sur la place qui lui est attribuée au sein de l’Union.

---

<sup>53</sup> “*I write at the end of a week*” extrait d’article, After the G20 in Japan, (2019). Blog de Federica Mogherini. [En ligne] <<http://www.federicamogherini.net/diario/?lang=en>> (Consulté le 02/05/2022)

<sup>54</sup> “Guerre en Ukraine : les représentants de l’UE se rendront à Kiev cette semaine” Le Parisien. [En ligne] (Consulté le 11/05/2022) <<https://www.leparisien.fr/international/guerre-en-ukraine-les-representants-de-lue-se-rendront-a-kiev-cette-semaine-05-04-2022-L4THJ6RZFRAVTOKPSUJPAM3TRE.php>>

Aujourd'hui et à travers les étapes franchies par chacun des acteurs de l'action extérieure européenne, le Haut représentant et son service ont une influence certaine, leur place est imposée et leurs preuves ne sont plus à faire. La politique extérieure européenne est en pleine évolution et il n'est pas difficile d'imaginer que le Haut représentant et le SEAE en seront les acteurs centraux. Josep Borrell a, de fait, déjà exprimé une volonté de voir le vote par à majorité remplacer le vote par consensus, si traditionnel à la construction européenne. Il est intéressant de voir une position si audacieuse de la part d'un acteur institutionnel de l'Union, Mattéo Arisci en témoigne :

*“(…) lui voudrait que les décisions soient prises à majorité. Je ne pense pas que cela puisse arriver mais il a pris une position nette, c'est parce qu'il ne pense pas que le Haut représentant doit simplement être un primus inter pares mais doit être quelqu'un qui représente une décision prise par les Etats membres, et que cette décision doit être prise à majorité et pas avec le consensus parce que si on prend une décision avec la majorité cela va être une décision beaucoup plus forte.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

En remettant en cause l'un des acquis communautaires, le Haut représentant assume sa position et accepte de remettre en cause sa popularité au sein des institutions et des Etats membres, ce qui prouve en un sens la stabilité de sa position.

## **Chapitre 2 -- La place centrale des acteurs de l'action extérieure européenne**

Dans ce deuxième chapitre, nous avons basé notre analyse sur une sociologie des rôles, c'est-à-dire sur une analyse des comportements d'un individu dans l'exercice de ses fonctions. Dans le cadre de notre étude de la place occupée par le Haut représentant et son service dans l'organisation communautaire, il s'agit d'étudier en quoi les spécificités de chacune des personnalités ayant exercé la fonction de Haut représentant a pu impacter les décisions et trajectoires prises et a ainsi dessiné les contours d'une politique extérieure européenne. Nous nous baserons pour cela sur une étude de l'ouvrage de Christian Lequesne, *Ethnographie du quai d'Orsay*<sup>55</sup> en appliquant cela à la politique extérieure de l'Union européenne. Notre entretien avec Mattéo Arisci, policy officer chargé des relations avec l'Iran au sein du SEAE, nous apportera également des informations sur la quotidienneté des acteurs de l'Union et sur l'importance du rôle en diplomatie.

Yves Buchet de Neuilly considère que la personnalité de Javier Solana est en grande partie à l'origine de l'amorce d'une réelle action extérieure européenne, acceptée par les Etats membres. La fonction n'a pas encore les compétences que lui donnera le Traité de Lisbonne, mais Solana allait déjà au delà en devenant une "figure centrale de l'échiquier diplomatique européen"<sup>56</sup>. Ce faisant, Solana a donné à la fonction de Haut représentant, les contours qu'avaient refusés les Etats membres lors du traité d'Amsterdam : il se voit confier de plus en plus de responsabilités et propose ses idées aux institutions. Ainsi, avant même de se voir confier les responsabilités qu'il détient aujourd'hui, la personnalité du Haut représentant impactait déjà l'organisation européenne en matière de politique étrangère. Plus encore, nous pouvons affirmer que la personnalité et la popularité de Javier Solana ont été des facteurs clés dans la décision des institutions, de renforcer la fonction de Haut représentant, le plaçant au centre de la politique extérieure européenne.

---

<sup>55</sup> Lequesne, C. (2017). *Ethnographie du Quai d'Orsay (Sciences politiques et relations internationales) (French Edition)*. CNRS EDITIONS.

<sup>56</sup> Buchet de Neuilly, Y. (2002). L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens. *Politique européenne*, p. 11.

## Section 1 : Des volontés personnelles impactantes

*“Je dirais que chaque Haut représentant a une façon différente d'utiliser sa position et de gérer sa position.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Alors que dans une majorité d'institutions, organes diplomatiques ou plus généralement en société, nos relations et nos comportements sont déterminés par notre position et nos rapports aux autres, on observe une également une tendance inverse avec la fonction de Haut représentant pour laquelle la personnalité de celui ou celle qui l'exerce vient influencer les pratiques. Christian Lequesne<sup>57</sup> fait état du conditionnement de nos pratiques par notre position dans son étude du quai d'Orsay. Les ministères des affaires étrangères nationaux ont une organisation traditionnellement très hiérarchique, dans laquelle l'ordre établi et les positions n'évoluent que très rarement. En ce sens, le Service européen pour l'action extérieure se détache totalement des traditions, son organisation évoluant régulièrement depuis sa création. Plus encore, la fonction de Haut représentant a été dessinée par la personnalité de ceux qui l'ont exercée, à l'inverse de fonctions institutionnelles centrales comme le/la président(e) du Parlement ou de la Commission pour lesquelles la marge laissée à l'interprétation est bien plus restreinte. Cela s'explique par la nouveauté de la fonction et l'absence de précédent dans l'organisation communautaire, qui laisse aux acteurs une liberté peu commune.

### I. L'étape déterminante de la nomination

Le Haut représentant de l'Union est nommé à majorité qualifiée renforcée par le Conseil européen, avec accord du président de la Commission, selon l'article 18 du Traité sur l'Union européenne<sup>58</sup>, pour un mandat de cinq ans. Sa nomination doit être approuvée par 72% des Etats membres et 65% de la population de l'Union. Le Conseil peut, par

---

<sup>57</sup> Ethnographie du quai d'Orsay, Op. Cit. p. 37.

<sup>58</sup> Article 18, Traité sur l'Union européenne : *“Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.”* [En ligne]

<[http://data.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj)> (consulté le 09/04/2022)

ailleurs, mettre fin à son mandat en suivant la même procédure. Le Parlement vote également l'approbation du Haut représentant.

Pour chacune des nominations du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la personnalité choisie est longtemps débattue en conseil réunissant les représentants des Etats membres et aux sein des institutions. L'enjeu est en effet crucial, il s'agit de trancher sur le nouveau visage de l'Union européenne à l'international mais pas seulement : en tant que chef de la diplomatie, le Haut représentant personnifie la volonté communautaire à l'extérieur de ses frontières et détermine ainsi les relations entretenues par l'Union avec ses partenaires. Étudier le processus de nomination de chaque Haut représentant, nous permet de déduire les volontés de trajectoire de la diplomatie européenne de la part des Etats membres et des institutions. Javier Solana avait été élu en raison de son expérience au sein de l'ONU mais également pour sa popularité et renommée politique. Ce choix, motivé par une volonté d'acceptation du développement de la politique européenne par les Etats membres, s'est révélé trop audacieux, Javier Solana ayant excédé les attentes tout au long de son mandat. Cela a, certes, permis à l'Union de faire progresser sa politique extérieure mais a également effrayé les Etats membres qui ont craint un transfert trop important de leurs souveraineté. La nomination de Catherine Ashton a donc été pensée comme une décision de sécurité, et a été souhaitée par les Etats membres qui y ont vu un moyen de garder la main sur l'évolution de la politique extérieure européenne. La nécessité pour Catherine Ashton de mettre en place son cabinet et le SEAE, qui a été mis en fonction au début de son mandat, n'a pas permis à la Haute représentante une très grande prise d'initiative. En ce sens, et même si l'on observe une relative affirmation de la Haute représentante vers la fin de son mandat, Catherine Ashton a répondu aux attentes de sa nomination et donc aux intérêts nationaux des Etats membres.

La nomination de Federica Mogherini a été bien différente, en raison des circonstances dans lesquelles s'est déroulé le choix du successeur de C. Ashton. De juillet à décembre 2014, année de la nomination de Federica Mogherini en tant que HR/VP, l'Italie tient la présidence du Conseil de l'Union avec comme ministre responsable la future Haute représentante. Plus encore, Mattéo Renzi, proche de F. Mogherini, est à la tête du premier groupe de députés issus de la famille socialiste européenne, ce qui lui donne une certaine influence. Certains Etats membres craignent une trop grande importance de l'Italie dans l'échiquier européen et témoignent donc d'une logique de concurrence

spécifique aux intérêts nationaux. Jean Pierre Darnis<sup>59</sup>, qui a étudié le phénomène de controverse autour de la nomination de F. Mogherini, considère que cela démontre l'influence des logiques de représentations nationales, omniprésentes dans l'organisation de l'Union, dans le processus de nomination de la Haute représentante. Plus encore la gestion de la crise entre la Russie et l'Ukraine par la future Haute représentante, alors ministre des affaires étrangères responsable de la présidence italienne de l'Union, qui est considérée avoir été trop conciliante avec la Russie. Les Etats membres lui reprochent, de fait, d'avoir favorisé le partenariat économique et politique de l'Italie avec la Russie, aux dépens de l'intérêt communautaire. La nomination de Federica Mogherini a donc été remise en cause par certains Etats membres et a mis en exergue une certaine limite des pouvoirs de l'exécutif européen.

Pour Josep Borrell enfin, le processus de sa nomination reste trop récent pour avoir fait l'objet d'études académiques. Nous pouvons tout de même émettre des conclusions sur les motivations des institutions et des Etats membres dans le choix de nommer l'ancien président du Parlement européen. Cette nomination, que le premier ministre espagnol Pedro Sanchez considère comme le retour de l'Espagne sur la scène européenne, a été motivée par l'expérience diplomatique et institutionnelle de J. Borrell. Suite à un scandale de fraude fiscale, alors qu'il était secrétaire d'Etat à la finance en Espagne, Josep Borrell a été contraint de s'écarter de la scène politique espagnole et s'est donc intéressé aux questions européennes. Il a ensuite été député européen, président du Parlement européen puis ministre des affaires étrangères et de l'Union européenne en Espagne. Celui qui se considère comme un partisan convaincu de l'Europe, a donc été un choix "rassurant"<sup>60</sup> pour les institutions comme pour les États membres. Il apparaît comme un expert de la construction européenne comme de la diplomatie et réunit donc, dans l'esprit des institutions et des Etats de l'Union, les qualités d'expertise et d'expérience nécessaires à légitimer l'action extérieure européenne. Borrell se distingue de ses prédécesseurs à travers ses prises de position très marquées, ce qui pourrait également expliquer sa nomination au

---

<sup>59</sup> Darnis, J. (2016). La construction du « mythe négatif » de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration ? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 43, pp. 169-183.

<sup>60</sup> Qui sont les nouveaux dirigeants de l'UE, Josep Borrell. Eurocircle.fr [En ligne] <<https://eurocircle.fr/qui-sont-les-nouveaux-dirigeants-de-lue-josep-borrell-en-3-points/>> (Consulté le 10/05/2022)

poste de Haut représentant : C. Ashton et Federica Mogherini ont toutes deux été critiquées pour leur manque d'affirmation sur certaines questions internationales. La logique de l'Union a donc été de nommer une personnalité forte comme chef de la diplomatie européenne, s'autorisant à critiquer l'organisation communautaire avec comme volonté de la voir évoluer. Jean Pierre Darnis, en 2016, déplorait en effet l'absence d'identité européenne affirmée sur la scène internationale : "La faiblesse éventuelle des hauts représentants confirmerait l'absence d'Europe, c'est-à-dire le fait que l'Europe n'existe pas dans le monde, une pathologie politique chronique"<sup>61</sup>. La nomination de Josep Borrell représenterait ainsi une tentative de la part de l'Union de s'imposer davantage comme un acteur des relations internationales.

Pour les deux premiers mandats étudiés, le choix de la personnalité a donc été majoritairement déterminé par des logiques d'intérêts nationaux. Ainsi, les Etats membres conservent une importante influence sur la politique extérieure de l'Union. Les élections nationales ont, par ailleurs, eu une influence certaine sur les élections européennes qui se déroulent en parallèle. Plus encore, nous pouvons observer l'impact de la nationalité du Haut représentant en fonction, sur sa nomination d'abord puis sur l'exercice de son mandat. A l'inverse, pour la nomination de Josep Borrell, les intérêts européens semblent primer et traduisent une nette évolution de la politique extérieure européenne, qui commence à se développer en autonomie - relative - des Etats membres.

## II. Le Haut représentant, les institutions et les Etats membres

Afin d'étudier l'impact des volontés personnelles dans la construction de la fonction de Haut représentant, nous nous sommes intéressés aux rapports entretenus par les Hauts représentants avec les institutions et les Etats membres. Il est important de noter que les relations entretenues par un Haut représentant avec les autres acteurs de l'Union aura un impact plus ou moins direct sur celles de son successeur. De la même manière, C. Ashton, occupant une fonction naissante, a dû bâtir son rapport aux institutions et aux Etats membres. En effet, du fait de la nouveauté de la fonction et de l'absence de réelle expérience diplomatique de Catherine Ashton, une certaine prudence était attendue de sa part. Cela a été confirmé pendant les premiers temps de son mandat et dans la composition de son cabinet. Catherine Ashton a choisi de suivre le modèle de la réforme de la

---

<sup>61</sup> Darnis, J. (2016). *Op. Cit.* p. 171.

composition des cabinets de commissaire, votée en 1999 sous la Commission Prodi, qui impose un chef de cabinet d'une autre nationalité que son commissaire, ici la Haute représentante, chaque cabinet devant être composé de minimum trois nationalités différentes. Hormis le choix d'un directeur de cabinet de la même nationalité qu'elle, pour lequel elle a obtenu une dérogation, elle reste fidèle aux traditions institutionnelles en affichant une fidélité à la Commission, fidélité qui restera l'une des principales caractéristiques de son mandat. Antoine Feron<sup>62</sup> distingue trois périodes dans l'évolution du cabinet de Catherine Ashton ([Annexe 2](#)) : une première période, à partir de décembre 2009, marquée par une volonté de légitimation avec un cabinet majoritairement composé d'anciens collaborateurs de Catherine Ashton, de Javier Solana et de diplomates issus des institutions et des Etats membres. L'élément marquant de ce cabinet est la majorité nette de collaborateurs britanniques, nationalité de la Haute représentante, et venant de pays nordiques. Afin de faire accepter la passation de compétences de l'Espagne, prenant la présidence du Conseil, vers la Haute représentante pour la présidence des Affaires étrangères, Catherine Ashton a nommé un proche du président espagnol au poste de conseiller. Un an plus tard, on observe une seconde période avec deux nouveaux collaborateurs, respectivement de nationalité grecque et britannique. La troisième et dernière période, au début de l'année 2012, nous intéresse particulièrement au sens où elle est marquée par de nombreux changements. Seuls son chef de cabinet et son conseiller en économie restent à ses côtés, tous deux sont d'anciens collaborateurs proches de C. Ashton. Pour le reste, on observe une nette diminution du nombre d'anciens collaborateurs de Solana et de C. Ashton. Cela vient démontrer une affirmation progressive de la Haute représentante, qui ne ressent plus le besoin de puiser sa légitimité dans la composition de son cabinet. Cette prudence, applaudie par les Etats membres, a donc peu à peu laissé place à une émancipation et une appropriation de la fonction de Haute représentante par Catherine Ashton. Par ailleurs, l'implication de C. Ashton dans la mise en place du SEAE a également impacté son mandat, comme en témoigne Mattéo Arisci :

*“Donc on voit un fil différent, moi j'ai eu la possibilité de voir Mogherini, Ashton et Borrell et je peux vous dire que c'est vraiment des personnalités et une façon de travailler différentes. Pour Ashton c'était vraiment le début de cette nouvelle position et du SEAE, elle s'y est donc consacrée et n'a pas vraiment utilisé son rôle*

---

<sup>62</sup> Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2183-2184, p. 11.

*de vice-présidente de la Commission, c'était encore le début de cette nouvelle position.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Ce rôle de vice présidente de la Commission, a été au contraire, mis en centre du mandat de Federica Mogherini. Son bureau principal était le bureau de la Commission, à titre comparatif C. Ashton avait choisi le bureau du SEAE, ce qui a pu faciliter les relations avec la Commission et les commissaires chargés des questions de politique étrangères en matière de commerce, d'industrie etc. Plus encore F. Mogherini a fait le choix de beaucoup voyager dans les pays membres de l'Union pendant la première année de son mandat afin de se présenter et de s'entretenir avec les représentants et ministres des affaires étrangères nationaux. Sa volonté était alors de bâtir une relation de confiance avec les membres du Conseil mais également avec le parlement de chaque Etat membre.

*“Donc c'est ça aussi, utiliser sa propre énergie pour engager les autres, se faire connaître, avoir des bonnes relations et au bout d'un moment cela peut permettre d'avoir des solutions.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

F. Mogherini est ainsi parvenue à développer la politique extérieure européenne en s'appuyant sur le principe de résilience. Pour cela, la Haute représentante s'est appliquée à entretenir de bonnes relations avec les acteurs de l'Union, internes et externes, afin de développer une action extérieure européenne intégrée et expansive<sup>63</sup>. Certains Etats membres et acteurs institutionnels européens ont d'ailleurs reproché à la Haute représentante cette volonté omniprésente pendant son mandat. De fait, tendre à une trop forte conciliation des intérêts nationaux et institutionnels l'a empêché de prendre des positions très nettes et de parvenir à des “victoires” concrètes, comme a pu l'être la suspension du programme nucléaire iranien pour laquelle Catherine Ashton a dirigé les négociations.

Josep Borrell a également choisi de placer son bureau principal à la Commission, souhaitant également user de son rôle de Vice Président de la Commission. En tant

---

<sup>63</sup> P., Bargués-Pedreny (2019), Mogherini, the queen of resilience reaches the end of her mandate. CIDOB Opinions, [En ligne]  
<[https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/opinion/europa/mogherini\\_the\\_queen\\_of\\_resilience\\_reaches\\_the\\_end\\_of\\_her\\_mandate](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/europa/mogherini_the_queen_of_resilience_reaches_the_end_of_her_mandate)> ( Consulté le 10/05/2022)

qu'ancien président du Parlement européen, Josep Borrell a bénéficié d'une confiance de la part des institutions dès les premiers instants de son mandat. Son rapport aux institutions européennes et aux Etats membres s'est ressenti dans la gestion de la guerre entre l'Ukraine et la Russie. J. Borrell a joué un rôle important dans la mise en place des sanctions contre la Russie pour lesquelles les Etats membres ont semblé s'accorder assez rapidement. Certes, l'urgence de la situation a incité les chefs d'Etats à accepter des compromis qu'ils n'auraient pas admis en temps normal, mais nous pouvons imaginer que le Haut représentant a facilité les discussions en coordonnant les dialogues, ce qui nécessitait une certaine reconnaissance de la part des Etats membres. Mattéo Arisci insiste sur l'importance prise par le Haut représentant dans la gestion de la guerre Russo-Ukrainienne :

*“C'est aussi un moment où il faut beaucoup de réflexion, ça aussi c'est important : privilégier l'avis du Haut représentant sur ce qui se passe au niveau des décisions sur la politique étrangère, où on est sur une politique vraiment commune.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Successivement, les Hauts représentants ont compris la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec les institutions comme avec les représentants et gouvernements des Etats membres. Afin de parvenir à une action extérieure européenne cohérente, le chef de la diplomatie doit gagner la confiance de chacun des acteurs de l'Union. En ce sens, nous pouvons considérer que l'aspect diplomatique de sa fonction ne débute pas à l'extérieur des frontières européennes.

### III. Présence diplomatique

Tout comme l'a été le processus de nomination, la présence diplomatique des Hauts représentants ne dépend pas entièrement de leurs volontés personnelles. L'exemple le plus probant est certainement celui de Josep Borrell, qui a dû adapter l'exercice de sa fonction à la situation sanitaire mondiale : la crise du Covid-19 ayant chamboulé la majorité de nos pratiques et déplacements. F. Mogherini a énormément voyagé à l'intérieur comme au dehors des frontières européennes, allant à la rencontre des représentants et gouvernements des pays partenaires de l'Union. Son interprétation du rôle de cheffe de la diplomatie européenne s'est donc fait à travers une multiplication des déplacements, un

"dynamisme"<sup>64</sup> que souligne Mattéo Arisci. - Ce dernier est apparu très enthousiaste sur son expérience professionnelle aux côtés de F. Mogherini, il est important de considérer le discours rapporté à la lumière du profil personnel de l'interviewé : M. Arisci est de nationalité Italienne, tout comme la Haute représentante. Nous avons vu que les logiques nationales pouvaient influencer les rapports à échelle européenne, il est donc important de prendre cela en considération. - Catherine Ashton a dirigé les négociations pour la suspension du programme nucléaire Iranien, parvenant à une nette évolution de la part des autorités iraniennes. Forte de son expérience fructueuse en Irak, en 2014 en tant que ministre des affaires étrangères, où elle obtient une déclaration commune européenne, Federica Mogherini a donc pris la direction de la suite des négociations et a grandement participé à la mise en place de l'Accord de Vienne<sup>65</sup> en 2015. Elle s'est également démarquée par sa volonté de développer la défense de l'Union. Cette présence internationale n'a pas pu être autant développée par Josep Borrell ces dernières années, cela étant dû au Covid-19. Ce dernier s'est donc tourné vers d'autres formes de représentation internationale de l'Union. De fait, le Haut représentant a collaboré avec plusieurs think tanks, s'est investi dans la rédaction d'articles et de déclarations pour son blog. Plus encore, Josep Borrell a récemment publié une Boussole stratégique, une grande analyse du jeu stratégique sur le rôle de l'Union européenne dans les relations internationales, cela n'est que la troisième fois qu'une telle analyse est publiée, la dernière datant de 2008. Le Haut représentant a multiplié les prises de parole médiatiques, les entretiens avec différents médias et journaux et a beaucoup utilisé le réseau social de Twitter pour renseigner sur les actualités diplomatiques de l'Union. Plus de 200 formats vidéos sont disponibles sur son blog<sup>66</sup>. Josep Borrell semble donc avoir su tirer parti des outils de diplomatie à sa disposition et multiplié récemment les rencontres et déplacements officiels avec les représentants des pays partenaires de l'Union. Sa présence diplomatique a donc été novatrice et diversifiée, assurant la continuité d'une présence européenne dans les relations internationales.

---

<sup>64</sup> Extrait d'entretien - Mattéo Arisci : "*Mogherini était très dynamique*" ([Annexe 4](#))

<sup>65</sup> Accord de Vienne sur le nucléaire iranien. Site du Ministère fédéral des Affaires étrangères de l'Allemagne. (2019). [En ligne]

<<https://www.auswaertiges-amt.de/fr/newsroom/-/2216756>> (Consulté le 15/05/2022)

<sup>66</sup> A window on the world - Blog by Josep Borrell [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/window-world-blog-hrvp-josep-borrell\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/window-world-blog-hrvp-josep-borrell_en)> (Consulté à de nombreuses reprises dans le cadre de ma recherche)

Les relations interpersonnelles sont un aspect fondamental de l'exercice diplomatique, et peuvent déterminer l'issue de dialogues et négociations entre acteurs internationaux. Christian Lequesne, dans *Ethnographie du quai d'Orsay* travaille sur cette notion des rapports interpersonnels en diplomatie et au sein du ministère des affaires étrangères français. Dans une institution aussi établie et déterminée par des logiques hiérarchiques et sociales, les rapports entre acteurs de l'institution et avec les acteurs internationaux sont cruciaux et omniprésents dans le quotidien des diplomates français. Nous avons interrogé Mattéo Arisci afin de savoir si les relations interpersonnelles, dans une institution européenne comme le SEAE, était également fondamentales dans l'exercice de leur fonction.

*“On le voit très clairement, les relations interpersonnelles sont très importantes dans la diplomatie, dans une situation de négociation... Il s'agit toujours de relations interpersonnelles, c'est cela qui sera très important : être capable d'expliquer sa position, être capable d'essayer de convaincre la personne face à nous et aussi de se mettre à sa place.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

Plus encore, cela est indispensable à la pratique de négociations avec des acteurs extérieurs à l'Union :

*“on prend une situation principale où il y a un négociateur principal, un chef négociateur qui parle avec d'autres parties. On voit que l'alchimie entre deux personnes est importante, qu'il est très important de comprendre et de bâtir une relation personnelle, et on le voit aussi dans les négociations dans lesquelles je participe à Vienne.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

La composition du cabinet de Catherine Ashton durant tout son mandat répond à la nécessité de bons rapports interpersonnels, la Haute représentante ayant choisi d'anciens collaborateurs, proches de sa vision de la fonction. Dans la même logique, F. Mogherini avait veillé à engager de bons rapports avec les Etats membres et la communauté institutionnelle européenne en multipliant les déplacements. Josep Borrell a suivi ces traditions, même si ce dernier n'a pas eu beaucoup d'occasions d'appliquer les leçons de ses prédécesseurs sur le terrain. Son caractère et ses positions affirmées se sont tout de même ressenties dans son interprétation de la fonction de Haut représentant :

*“Donc je pense que chaque Haut représentant peut un peu décider de comment jouer sa relation avec les Etats membres comme jouer son rôle de Haut*

*représentant.(...) cela dépend de la personnalité, je trouve que Borrell peut souvent exprimer sa position et dans ces temps là, Mogherini était peut être un peu plus neutre.”*

Extrait d’entretien - Mattéo Arisci

Certes, le Haut représentant est laissé libre par les Traités d’interpréter la fonction qu’il exerce, il nous faut néanmoins prendre en compte les déterminations extérieures. Les institutions, les Etats membres et les compétences qui incombent au Haut représentant déterminent les implications et les limites de son mandat. Les trois personnalités ayant exercé la fonction de Haut représentant ont donc dessiné les contours de la fonction, mais il nous faut relativiser leur influence sur la politique extérieure européenne, qui est certaine, mais dépend également et surtout des Traités de l’Union européenne, des acteurs institutionnels et étatiques et enfin, des normes et accords internationaux.

## **Section 2 : Une diplomatie innovante**

Tel que le définit le chercheur israélien, Sasson Sofer, le diplomate doit “en permanence réduire les distances entre deux mondes”, cette vision est partagée par les penseurs de la théorie postmoderne de la diplomatie. Dans le cadre de notre recherche, cette théorie s’applique assez bien à la fonction de Haut représentant. Plus encore, nous pourrions aller jusqu’à dire que le Haut représentant doit doublement réduire les distances entre deux mondes. Premièrement, dans la coordination de la politique extérieure de l’Union, le Haut représentant doit réunir deux visions qui s’opposent fréquemment : celle des Etats membres et celle des institutions. Parce qu’il coopère en permanence avec la Commission comme avec le Conseil, le HR/VP doit faire résonner des intérêts divergents dans le but de parvenir à une politique extérieure cohérente et unifiée. Deuxièmement, le Haut représentant doit “réduire les distances” entre l’Union européenne et le monde extérieur à ses frontières. En tant que chef de la diplomatie européenne, il doit personnifier la pensée européenne dans ses prises de paroles et à l’occasion de rencontres avec les dirigeants de pays extérieurs à l’Union.

La pratique diplomatique de l'Union européenne, pour se donner les moyens de ses ambitions, a donc dû s'appuyer sur un modèle de démocratie existante. Cela s'est traduit, notamment, à travers la composition du SEAE. Pierre Vimont, acteur central de la diplomatie française pendant plusieurs décennies, occupant le poste de chef de cabinet de plusieurs ministres des affaires étrangères, a été l'un des premiers agents du SEAE. Il a, par ailleurs, exercé le poste de secrétaire général du SEAE. Au cours d'une interview pour Toute l'Europe<sup>67</sup>, ce dernier partage son bilan des premiers mois du Service européen d'action extérieure. Pour lui le travail du SEAE est, en certains points, "plus intéressant à certains égards que le travail que l'on peut faire dans chacun des Etats membres"<sup>68</sup>. Le profil de Pierre Vimont nous intéresse car il démontre la volonté de l'Union d'amener la diplomatie traditionnelle nationale des Etats membres à l'échelle européenne. Comme nous l'avons vu, la diplomatie européenne est, à bien des égards, novatrice et s'émancipe des logiques diplomatiques nationales, mais elle a tout de même dû se baser sur l'expérience des Etats membres pour légitimer son action extérieure. Cela s'inscrit dans la continuité de la conception nationale des pays de l'Union, qui considère la diplomatie et la politique extérieure de l'Union européenne en complémentarité de la leur.

### I. Le discours du Haut représentant

En diplomatie, la forme de ce qui est affirmé est tout aussi importante que le fond. Christian Lequesne considère, de fait, que : "S'il est une politique publique pour laquelle le 'dire' compte, c'est la politique étrangère. La diplomatie est une pratique qui consiste à faire, mais aussi à dire constamment ce que l'on fait"<sup>69</sup>. Les pratiques du Haut représentant et de son organe diplomatique, le SEAE, suivent cette logique de représentation. Plus encore, l'Union européenne est l'exemple le plus probant de puissance normative. La politique extérieure européenne se base sur la diffusion de normes et ne s'impose pas par la force, comme l'explique Zaki Laïdi dans son ouvrage<sup>70</sup>. La norme étant déterminée par

---

<sup>67</sup> Pierre Vimont : "Dans les faits le SEAE est déjà un ministère européen des Affaires étrangères [En ligne] <<https://www.dailymotion.com/video/xn3jnv>> (Consulté le 03/04/2022)

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Lequesne, C. (2017). *Ethnographie du Quai d'Orsay (Sciences politiques et relations internationales) (French Edition)*. CNRS EDITIONS. p. 175.

<sup>70</sup> Laïdi, Z. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Presses de Sciences Po, 2008

les identités collectives et le contexte culturel institutionnel, l'étude des acteurs de l'Union nous permet d'analyser la politique extérieure européenne. De fait, Leila Mouhib, dans son étude des pratiques de l'Union européenne en matière de politique étrangère, qualifie l'Union d'"environnement social où se développent des pratiques et des relations de pouvoir entre agents ou groupes institutionnels."<sup>71</sup> Dans chacun des aspects de sa fonction, le HR/VP personnifie les volontés communautaires. De la même manière, son discours est perçu comme une fenêtre ouverte sur les volontés institutionnelles et nationales de l'Union européenne. Selon Jérôme Koechlin<sup>72</sup>, le Haut représentant apporte du réalisme politique à l'action extérieure européenne, en la dotant d'un visage, d'une voix. La fonction de Haut représentant se démarque donc des présidents et des acteurs d'autres institutions, dont les volontés personnelles n'ont pas le même poids dans l'exercice de leur fonction. En effet, tout comme pour le ministre des affaires étrangères nationales qui se détache des autres membres du gouvernement, les responsabilités propres au Haut représentant le distinguent des autres acteurs institutionnels de l'Union. La diplomatie ne peut se résumer à une expertise rationnelle, au sens où elle se pratique majoritairement à travers des relations humaines. Ainsi, cet aspect particulier de la politique est influencé, plus que tout autre, par les personnalités de ceux qui l'incarnent. Notre analyse des pratiques de la diplomatie européenne, se basent sur l'approche sociologique de Sabine Saurugger<sup>73</sup>, qui consiste non plus à partir de l'étude des institutions et les pratiques sociales mais à partir des individus et à leurs mécanismes d'interactions.

Dans l'étude du discours du Haut représentant, il nous faut distinguer les déclarations au nom de l'UE des déclarations simples. Les premières résultent d'un vote des 27 Etats membres et concernent les décisions les plus importantes de l'Union, les négociations prenant beaucoup de temps. Pour les déclarations simples, il s'agit de positions déjà agréées par l'Union européenne : le Haut représentant s'exprime au nom de l'Union mais n'introduit aucune nouvelle position européenne en matière de politique extérieure. Les articles pour lesquels le Haut représentant s'exprime à la première personne

---

<sup>71</sup> Mouhib, L. (2017). *L'Union européenne et la promotion de la démocratie : les pratiques au Maroc et en Tunisie (Etudes européennes) (French edition)*. Univ Bruxelles.

<sup>72</sup> Koechlin, J. (2009). *La Politique étrangère de l'Europe. Entre puissance et conscience (22) (Illico) (French Edition)* (INFOLIO éd.). INFOLIO.

<sup>73</sup> Lequesne, C. (2010). Sabine Saurugger, Théories et concepts de l'intégration européenne, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 483 pages. *Critique internationale*, 48, pp. 221-225.

sont généralement sur des sujets dont les implications ont déjà été décidées institutionnellement par l'Union. Chaque déclaration du Haut représentant est déterminante pour la représentation de l'Union à l'international et a très souvent vocation à camoufler les dissonances entre Etats membres. Une Union européenne unie sur les questions internationales est fondamentale pour conserver une légitimité d'action et de décision sur la scène internationale. Plus encore, la parole diplomatique favorise la coopération entre les acteurs de l'Union et facilite donc les négociations entre les Etats membres. Pour ne pas remettre en cause l'unité européenne, les pays membres de l'Union ont pour coutume d'adopter la même position sur les questions votées dans les enceintes internationales.

Aux côtés du président du Conseil européen, le Haut représentant est l'un des acteurs principaux du dialogue politique entre l'Union et les autres pays. Le HR/VP rencontre fréquemment les représentants des autres pays et organisations internationales et permet à l'Union européenne d'évaluer et plus encore, de contrôler, la qualité des relations bilatérales de l'Union. Cela fait partie des enjeux sécuritaires et de défense de l'Union européenne. Le Haut représentant Josep Borrell a récemment rencontré Vladimir Poutine lors d'un déplacement en Russie. Cela a été critiqué par certains acteurs nationaux et institutionnels, pourtant cette rencontre est nécessaire à l'évaluation de la situation et donc à la bonne gestion de la guerre par l'Union. Il est également important de garantir une possible issue diplomatique au conflit, l'Union doit donc conserver le lien avec la Russie. L'Union européenne s'exprimant d'une seule voix est ici cruciale : une puissance comme la Russie ne donnera pas autant d'importance aux décisions d'un pays membre, aussi puissant soit-il, au sens où les sanctions ou mesures prises ne pourront avoir de réel impact sur son économie ou sa politique. L'Union européenne, réunissant 27 pays et donc 27 économies, peut faire basculer les décisions russes bien plus facilement.

## II. Le caractère singulier de la diplomatie européenne : omniprésente et hybride

Le Haut représentant et son service qui se placent au cœur de la pratique diplomatique, comme le souligne Maxime Lefebvre : “Cette activité diplomatique de l'UE absorbe une énergie considérable, elle est le cœur de métier du service européen pour

l'action extérieure."<sup>74</sup> Néanmoins, ce sont tous les niveaux institutionnels qui sont impliqués dans la diplomatie européenne. La diplomatie européenne est donc l'œuvre des pratiques quotidiennes des acteurs de l'Union. L'étude du SEAE et de son personnel nous permet de confirmer cela. Mattéo Arisci distingue, de fait, les diplomates des acteurs de la diplomatie. Les diplomates européens sont les chefs de négociations du SEAE, les chefs des délégations permanentes européennes et donc le Haut représentant. Mais la pratique diplomatique de l'Union ne se cloisonne pas à l'action de ses acteurs. Tous les fonctionnaires européens, bureaucrates ou experts, peuvent être amenés à négocier, dialoguer et défendre leur vision des choses avec d'autres acteurs des politiques internationales. Les membres de la Commission délégués au commerce, par exemple, sont fréquemment amenés à négocier au nom de l'Union autour d'un traité commercial. Encore une fois, on retrouve ici une logique de diffusion des normes européennes qui implique cette dimension diplomatique. De la même manière, les diplomates du SEAE ne se limitent pas à un travail de négociation mais sont également des bureaucrates, des fonctionnaires qui coordonnent et coopèrent pour la mise en place de l'action extérieure européenne. Ce sont, de fait, les agents du SEAE qui préparent et rédigent les notes du Haut représentant :

*“(...) c'est une partie très importante de notre travail, de préparer des notes, de préparer des briefings pour permettre plus d'engagement du Haut représentant. A chaque fois qu'il voyage, à chaque fois qu'il rencontre un ministre, qu'il prépare une réunion des ministres des affaires étrangères dans le Conseil, il a un briefing et nous tous devons préparer des notes pour lui donner l'idée des enjeux les plus importants à discuter, pour préparer un agenda, préparer la discussion.”*

Extrait d'entretien - Mattéo Arisci

L'importance donnée à l'expertise se retrouve dans les missions des agents du SEAE. Il ne s'agit donc pas seulement, pour le Haut représentant, de donner un visage à l'Union mais bien de lui donner une voix. Cette voix est légitimée par l'expertise des acteurs du service extérieur qui collaborent en ce sens avec le Haut représentant. De même, le Haut représentant est tenu de s'entretenir avec les autres acteurs de l'Union européenne, dont la plupart travaillent à la Commission, sur des questions comme l'aide humanitaire, le commerce, la finance. Ces compétences de la politique extérieure européenne ne sont pas attribuées au Haut représentant, mais il doit tout même se tenir au

---

<sup>74</sup> Lefebvre, Maxime. (2021). *La Politique étrangère européenne*. Que sais-je ?.

courant de leurs évolutions et être en phase avec les acteurs institutionnels qui en ont la charge. Cet entrecroisement des connaissances et des compétences apporte également de la légitimité à l'Union européenne auprès de ses Etats membres. La pertinence d'une politique extérieure à échelle européenne et non plus nationale est ainsi en partie justifiée par la centralisation des connaissances au sein des institutions.

La diplomatie européenne apparaît innovante dans la pluralité des acteurs impliqués, mais également dans la diversité des méthodes employées. De fait, l'Union européenne n'est pas une puissance contraignante et privilégie l'usage d'incitations positives dans la gestion de crises et les négociations avec d'autres pays. Néanmoins, certaines situations appellent à utiliser d'autres outils de négociations : les sanctions. L'Union européenne utilise la méthode particulière des sanctions autonomes. Ces sanctions relèvent de la PESC, et donc du Haut représentant, et sont utilisées pour condamner les comportements répréhensibles comme une atteinte aux droits humains ou aux pratiques démocratiques. La nature normative de l'Union n'est pas laissée de côté pour autant dans cette méthode et l'UE choisit d'allier hard et soft power en accompagnant ses sanctions d'incitations positives voire de récompenses. Cette méthode a été utilisée à de nombreuses reprises comme en Hongrie ou en Pologne pour lesquelles l'Union a menacé les régimes politiques de sanctions en induisant des incitations positives si leurs manquements étaient corrigés. Plus généralement, l'Union européenne ne peut se permettre d'imposer trop de sanctions et se concentre donc sur le respect des droits de l'homme et de la paix internationale, qui sont des pans de l'action du SEAE. En Iran par exemple, l'assassinat de trois dissidents kurdes et d'un traducteur allemand en 1990 a mis un terme aux négociations, négociations qui n'ont pu reprendre qu'avec l'élection de Khatami en 1997 par un dialogue global<sup>75</sup>. A partir des années 90, les sanctions européennes doivent être limitées à une durée de un an et sont renouvelables sur consultation des Etats membres. L'exemple de l'Iran est assez probant au sens où les négociations sur le nucléaire n'ont pu réellement évoluer avant que l'Union européenne ne s'exprime que d'une seule voix : celle du Haut représentant. De nombreux politologues qualifient ainsi l'UE de puissance civile, avec une gestion 'civilo militaire des crises', alliant diplomatie et sanctions. Enfin, depuis

---

<sup>75</sup> Fathollah-Nejad, A., (2018) Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis Policy Briefing, Brookings Doha Center [En ligne] (Consulté le 10/11/2021) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/europe-and-the-future-of-iran-policy-dealing-with-a-dual-crisis-english.pdf>

1995, tous les accords d'association contiennent une clause démocratique en cas non respect des droits humains et des principes démocratiques ce qui place l'Union européenne comme promotrice de la démocratie. Cette politique extérieure européenne se développe donc par une stratégie hybride qui lui permet d'évoluer sans s'éloigner de sa nature normative première et qui place la diplomatie, et donc le Haut représentant et son service extérieur, au centre de son action.

## Conclusion

L'action extérieure européenne a donc fait l'objet d'une importante évolution ces dernières décennies. Les différentes crises politiques, économiques et sanitaires ont pu inciter les Etats membres de l'Union à faire évoluer leurs positions quant à la naissance d'une action extérieure européenne. L'évolution des rapports de puissances sur la scène internationale a également poussé l'Union européenne à s'imposer comme acteur réel et unifié dans les différentes négociations. Ainsi, il est crucial de rappeler l'influence des nombreux facteurs extérieurs à l'Union européenne. Le développement de l'action extérieure européenne est donc, en un sens, le fruit de changements de paradigmes internationaux. Néanmoins, à travers cette recherche nous avons pu témoigner de l'influence des acteurs institutionnels et étatiques sur la trajectoire internationale prise par l'Union. Nous avons étudié le cas du Haut représentant et de son service extérieur pour l'action européenne et plus précisément l'évolution de leur rôle et impact dans l'action extérieure européenne. Nous pouvons maintenant l'affirmer, la place du Haut représentant s'est renforcée au fur et à mesure du temps et des volontés personnelles de celles et ceux qui ont exercé la fonction.

La création du SEAE, par le Traité d'Amsterdam, a permis une prise d'autonomie de la politique extérieure dans ses relations avec les autres institutions. Par la mise en place du service et donc d'agents européens experts de l'action extérieure, les liens directs entre Haut représentant et les Etats membres ont diminué de manière significative. Cela a d'ailleurs pu être mal vécu par certains Etats membres qui craignaient de perdre leur influence. Malgré cette prise d'autonomie, le rôle du Haut représentant dépend toujours essentiellement de la volonté des Etats membres et des institutions. Que cela soit motivé par des volontés nationales ou en réponse à des crises majeures, les décisions des Etats membres quant à la politique extérieure européenne ont également dessiné les contours de la fonction de Haut représentant. L'impact des volontés personnelles des Hauts représentants s'est donc ressenti majoritairement dans l'interprétation faite de la fonction de Haut représentant. Ne pouvant aller au-delà des volontés étatiques, le Haut représentant s'est affirmé dans la forme donnée à sa fonction mais également à travers les négociations menées, les déplacements effectués et les relations entretenues.

L'importance des acteurs et de leurs spécificités s'est donc révélée majeure dans le cas de l'action extérieure européenne. La politique extérieure de l'Union se distingue des autres domaines d'action de l'Union européenne par sa nouveauté et le fait que les Etats gardent l'intégralité de leurs compétences en matière de politique étrangère. Néanmoins, il est intéressant de noter qu'une étude de l'influence des acteurs dans l'évolution de la construction européenne peut s'appliquer à bien d'autres politiques et domaines de l'Union européenne.

## Bibliographie

### Ouvrages :

Bazin, A. & Tenenbaum, C. (2017). Chapitre 2 - Des experts de la paix : Une sociologie des acteurs et des pratiques de la pacification européenne. Dans : Anne Bazin éd., *L'union européenne et la paix: L'invention d'un modèle européen de gestion des conflits*, p. 42.

Berthier N. (2011), Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés, Paris, Armand Colin, (4ème Ed.), p.12.

Buchet de Neuilly, Y. (2002). L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens. *Politique européenne*, 8, 13-31.

Blockmans, S., Wouters J. et Ruys T. (eds) (2010), *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*, La Haye, T.M.C. Asser Press.

Darnis, J. (2016). La construction du « mythe négatif » de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration ? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 43, 169-183.

Feron, A. (2013). *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2183-2184, 5-58.

Laïdi, Z. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Presses de Sciences Po, 2008

Lefebvre, Maxime. (2021). *La Politique étrangère européenne*. Que sais-je ?.

Lequesne, C. (2010). Sabine Saurugger, Théories et concepts de l'intégration européenne, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 483 pages. *Critique internationale*, 48, pp. 221-225

Lequesne, C. (2017). *Ethnographie du Quai d'Orsay (Sciences politiques et relations internationales) (French Edition)*. CNRS EDITIONS.

Lequesne, C. (2015). EU foreign policy through the lens of practice theory: A different approach to the European External Action Service. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 351–367.

Lewis, I. (2012). L'Union Européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le service européen pour l'action extérieure et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace. *Quebec Journal of International Law*, pp. 73–83.

Mouhib, L. (2017). *L'Union européenne et la promotion de la démocratie : les pratiques au Maroc et en Tunisie* (Etudes européennes) (French edition). Univ Bruxelles.

### **Articles scientifiques :**

Blanchet A. et alii. (1987) , Les techniques d'enquête en sciences sociales. Observer, interviewer, questionner, Paris, Bordas, p.84.

Blin, O. La personnalité juridique de l'Union européenne après Lisbonne : véritable acquisition ou simple reconnaissance ? Université Toulouse I Capitole, pp. 119-130. [En ligne] <[http://publications.ut-capitole.fr/23727/1/Bin\\_23727.pdf](http://publications.ut-capitole.fr/23727/1/Bin_23727.pdf)>

Dr Dryburgh L. (2008) The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran, *European Security*, 17:2-3, 253-271

Fathollah-Nejad, A., (2018) Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis Policy Briefing, Brookings Doha Center [En ligne] (Consulté le 10/11/2021) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/europe-and-the-future-of-iran-policy-dealing-with-a-dual-crisis-english.pdf>

Howorth, J. (2014), "Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 03.

Koechlin, J. (2009). *La Politique étrangère de l'Europe. Entre puissance et conscience (22) (Illico) (French Edition)* (INFOLIO éd.). INFOLIO.

Lemieux C., « Problématiser », in Serge Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, PUF, Paris, 2010, p.28.

Mialaret, G. (2004), « L'entretien », *Méthodes de recherche en sciences de l'éducation*. Presses Universitaires de France, pp. 52-58.

P., Bargués-Pedreny (2019), Mogherini, the queen of resilience reaches the end of her mandate. CIDOB Opinions, [En ligne] <[https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/opinion/europa/mogherini\\_the\\_queen\\_of\\_resilience\\_reaches\\_the\\_end\\_of\\_her\\_mandate](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/europa/mogherini_the_queen_of_resilience_reaches_the_end_of_her_mandate)>

### **Articles de presse :**

Accord de Vienne sur le nucléaire iranien. Site du Ministère fédéral des Affaires étrangères de l'Allemagne. (2019). [En ligne] <<https://www.auswaertiges-amt.de/fr/newsroom/-/2216756>>

After the G20 in Japan, (2019). Blog de Federica Mogherini. [En ligne]  
<<http://www.federicamogherini.net/diario/?lang=en>>

Brunnstrom D., "EU says it has solved the Kissinger question". Reuters, 2009  
<<https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120>>

Defending Ukraine in its hour of maximum need, SEAE, (2022). [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-ukraine-its-hour-maximum-need-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-ukraine-its-hour-maximum-need-0_en)>

European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Site officiel de la Commission Européenne. [En ligne]  
<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy\\_fr](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_fr)>

Gros-Verheyde, N. (2015) Nucléaire iranien : les cinq raisons du succès de la diplomatie européenne. Bruxelles2.eu [En ligne]  
<<https://www.bruxelles2.eu/2015/07/les-trois-raisons-du-succes-de-la-diplomatie-europeenne/>>

"Guerre en Ukraine : les représentants de l'UE se rendront à Kiev cette semaine" Le Parisien.  
<<https://www.leparisien.fr/international/guerre-en-ukraine-les-representants-de-lue-se-rendront-a-kiev-cette-semaine-05-04-2022-L4THJ6RZFRVAVTOKPSUJPAM3TRE.php>>

G7 Foreign Ministers' Statement on Russia and Ukraine [En ligne]  
<<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2512446>>

La politique européenne de voisinage. Toutel'europa.eu [En ligne]  
<<https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/la-politique-europeenne-de-voisinage/>>

Montenegro : HR/VP Josep Borrell met Prime Minister Dritan Abazovic. Site officiel du Service européen d'action extérieure. (2022) [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/montenegro-high-representativevice-president-josep-borrell-met-prime-minister-dritan-abazovi%C4%87\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/montenegro-high-representativevice-president-josep-borrell-met-prime-minister-dritan-abazovi%C4%87_en)>

Pierre Vimont : "Dans les faits le SEAE est déjà un ministère européen des Affaires étrangères [En ligne] <<https://www.dailymotion.com/video/xn3jnv>>

Qui sont les nouveaux dirigeants de l'UE, Josep Borrell. Eurocircle.fr [En ligne]  
<<https://eurocircle.fr/qui-sont-les-nouveaux-dirigeants-de-lue-josep-borrell-en-3-points/>>

Touteurope.eu, Le traité d'Amsterdam (1997) [En ligne] (Consulté le 25/01/2022)  
<<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-traite-d-amsterdam-1997/>>

Ukraine: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the decisions of the Russian Federation further undermining Ukraine's sovereignty and territorial integrity (2022) [En ligne] <<https://europa.eu/!hC3kBR>>

**Sites :**

A window on the world - Blog by Josep Borrell [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/window-world-blog-hrvp-josep-borrell\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/window-world-blog-hrvp-josep-borrell_en)>

Blog de Federica Mogherini. [En ligne]  
<<http://www.federicamogherini.net/diario/?lang=en>>

**Rapports et Sources légales :**

Article 18, Traité sur l'Union européenne. [En ligne]  
[http://data.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj)>

Décision du Conseil de l'Union européenne du 26 juillet 2010. Eur-Lex.eu [En ligne]  
<<http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>> (Consulté le 15/02/2022)

Rapport d'activité annuel pour l'année 2011, Service européen d'action extérieure. [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017_eeas_aar_2011_en_0.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2012, Service européen d'action extérieure. 17 avril 2013. [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20121017_eeas_aar_2011_en_0.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2013, Service européen d'action extérieure. 9 avril 2014. [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual\\_activity\\_report\\_2013\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual_activity_report_2013_en.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2014, Service européen d'action extérieure. 29 avril 2015. [En ligne]  
<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual\\_activity\\_report\\_2013\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual_activity_report_2013_en.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2015, Service européen d'action extérieure. 26 mai 2016. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual\\_activity\\_report\\_2013\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual_activity_report_2013_en.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2016, Service européen d'action extérieure. 8 juin 2017. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/aar2016\\_final\\_final.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/aar2016_final_final.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2017, Service européen d'action extérieure. 11 juillet 2018. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual\\_activity\\_report\\_2017.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual_activity_report_2017.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2018, Service européen d'action extérieure. 1 juillet 2019. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas\\_annual\\_activity\\_report\\_2018\\_final.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas_annual_activity_report_2018_final.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2019, Service européen d'action extérieure. 29 juin 2020. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas\\_annual\\_activity\\_report\\_2019\\_-\\_final\\_for\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas_annual_activity_report_2019_-_final_for_web.pdf)>

Rapport d'activité annuel pour l'année 2020, Service européen d'action extérieure. 23 juin 2021. [En ligne]

<[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/final\\_2020\\_eeas\\_aar\\_for\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/final_2020_eeas_aar_for_web.pdf)>

Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, (2009). [En ligne]

<<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14930-2009-INIT/fr/pdf>>

Recommandation à la haute représentante (...), au conseil et à la commission concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du seae, Parlement Européen, (2013) [En ligne] <<https://eurotradeunion.eu/documents/Gualtieri201304.pdf>>

Review of the European Neighbourhood Policy. Commission européenne et Service européen d'action extérieure, (2015). [En ligne] (Consulté le 20/04/2022)

<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)>

Toute l'Europe, Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. [En ligne]

<<https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/le-haut-representant-de-l-ue-pour-les-affaires-etrangees-et-la-politique-de-securite/>>

Union européenne. (2015, november). *joint communication to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions.*

[En ligne]

<[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)>

Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée. Commission européenne et Haute représentante de l'Union, (2011) [En ligne]

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200&qid=200&from=FR>>

## Annexes

### Annexe 1

---

Votre réponse Europe Direct numéro 1700521

Boîte de réception x



**Europe Direct Contact Centre** <EuropeDirectContactCentre@edcc.ec.europa.eu>

lun. 11 avr. 16:27



À moi ▾

Chère Madame Lebret,

Merci d'avoir contacté le centre d'information Europe Direct.

Nous avons consulté l'Action extérieure de l'Union européenne. Veuillez trouver ci-dessous la réponse à votre question.

" Malheureusement, malgré plusieurs rappels, nous ne sommes pas disponibles pour répondre à vos questions en ce moment. "

Nous vous invitons à suivre le blog de RH/VP Josep Borrell pour de plus amples informations :

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/une-fen%C3%AAtre-sur-le-monde\\_fr](https://www.eeas.europa.eu/eeas/une-fen%C3%AAtre-sur-le-monde_fr)

Nous espérons que vous avez trouvé ces informations utiles. Nous restons à votre disposition pour d'autres questions sur l'Union européenne, ses activités ou ses institutions.

---

## Annexe 2

Tableau comparatif des différents changements dans la composition du Cabinet de C. Ashton au cours de son mandat :

	Investiture (décembre 2009)	Premier remaniement (octobre 2010)	Second remaniement (janvier/mars 2012)
<b>Chef de cabinet</b>	James Morrison (GB) [C. Ashton]		
<b>Secrétaire privé</b>	Michael Jennings (GB) [C. Ashton]		Emma Tunney (GB)
<b>Chef adjoint Protocole</b>	Helene-Holm Pedersen (DK)		
<b>Conseiller Afrique</b>		Alexandros Yannis (GR)	Suvi Seppäläinen (FI)
<b>Conseiller Droits de l'homme et civiques</b>		Alexandra Knapton (GB) [C. Ashton]	
<b>Conseiller Asie centrale</b>	Carl Hallegard (SE) [J. Solana]		
<b>Conseiller Économie</b>	Edward Bannerman (GB) [C. Ashton]		
<b>Conseiller Espace post-soviétique</b>		Jivka Petkova (BG)	Carl Hartzell (SE)
<b>Conseiller Extrême- Orient et Parlement</b>	Renate Nikolay (DE) [C. Ashton]		Miguel Ceballos Baron (ES)
			Cristina Castagnoli (IT)
<b>Conseiller Gestion de crise et PSDC</b>	Alice Guitton (FR)		Oliver Rentschler (DE)
<b>Conseiller Moyen- Orient et Méditerranée</b>	Pelayo Castro-Zuzuarregui (ES)		Lora Borissova (BG)
<b>Conseiller Relations transatlantiques</b>	Steven Everts (NL) [J. Solana]		Christophe Parisot (FR)
<b>Officier de presse</b>	Anna-Kaisa Itkonen (FI)	Daren Ennis (IE)	
<b>Porte-parole</b>	Lutz Güllner (DE) [C. Ashton] Maja Kocijancic (SI)	Maja Kocijancic (SI)	

### Annexe 3

#### Grille d'entretien

<b>PARCOURS PERSONNEL</b>
Votre parcours professionnel semble s'être toujours dirigé vers l'action extérieure de l'Union européenne, Comment avez-vous choisi de vous consacrer à ce pan de l'Union et des relations internationales ?
Votre carrière s'est-elle toujours destinée à l'Union européenne et son action extérieure, plus précisément ?
Considérez vous qu'il soit aujourd'hui difficile d'accéder à une carrière au sein du service européen d'action extérieure ?
<b>EXPÉRIENCE ACTUELLE</b>
Pourriez vous présenter votre poste au sein du SEAE et les tâches qui incombent à la fonction de Policy officer
Diriez-vous que votre poste impacte votre vie personnelle ? (familiale, géographiques, sécuritaires) Les contraintes personnelles étant bien souvent corrélées aux carrières diplomatiques
Le 'relationnisme' a-t-il une influence dans votre carrière ? Place du <u>rapport interpersonnel</u> dans votre travail, spécialité de la diplomatie
Qu'envisagez vous pour l'avenir ? Souhaitez- vous rester au sein du seae, du cabinet du hr/vp ou poursuivre une carrière au sein des institutions européennes ? que représente de travailler au seae pour un diplomate européen, (q° du prestige)
Discernez vous plusieurs 'rôles' induits par votre fonction ? (bureaucrate, diplomate, négociateur etc)
Combien de collaborateurs ? Quelle est la nature de vos échanges avec vos collaborateurs ? Comment maintenez vous un lien avec le HR/VP et son cabinet ?
<b>ACTION DU SEAE</b>
Comment pourrait-on définir les fonctions quotidiennes du Service Européen pour l'action extérieure ? Comment s'organise la communication avec le Haut représentant dans vos missions ? Hors guerre russo/ukraine, journée type, dossiers sur le bureau, sujets de réunion
Ressentez-vous participer à une diplomatie européenne ?

<p>Division des tâches avec les institutions. Ressentez-vous : expertise et politique ?          Quel est votre rapport aux institutions ? les décisions finales n'appartiennent pas toujours au hr/vp mais aux institutions ou aux em? Frustration de ce que l'on pourrait qualifier de politique en opposition à l'expertise ?</p>
<p>D'un autre côté, la volonté des Etats membres peut-elle influencer votre façon de mener à bien vos missions ? Se fait-elle ressentir de manière quotidienne dans votre travail ?</p>
<p>Quelle place prend cette articulation dans votre travail ? défi ? effort ?          Considérez-vous circulez entre les deux ou bien plus d'un côté ou l'autre ?          De fait, articuler les relations avec les institutions et les Etats membres se révèle-t-il être un défi ? Cette recherche de consensus est-elle une partie importante de votre travail ?</p>
<p>Toujours en lien avec cette place particulière, la neutralité semble importante dans votre travail. Le Haut représentant apparaît comme un acteur très neutre et conscient des réalités et défis communautaires. La neutralité est-elle une priorité dans votre travail ?</p>
<p>Dans une interview donnée à la création du SEAE, Pierre Vimont qualifiait le service de ministère des affaires étrangères européens, êtes vous d'accord avec cette affirmation ?</p>
<p>Les nouveaux médias, réseaux sociaux ont-ils impacté votre travail ? s'agit d'une d'une diplomatie digitale européenne? Nouvelle manière d'engager les sociétés dans la discussion avec la possibilité pour eux de répondre directement ?</p>
<p>Au début de la crise, hr/vp critiqué pour ses prises de position, pensez vous que sa place change avec les nouvelles crises ?</p> <p>Certaines tensions sur la scène internationale se multiplient, nous pensons notamment au cas très actuel entre la Russie et l'Ukraine. Pensez-vous qu'il faille renforcer la place du Haut représentant et du Service européen pour l'action extérieure ?</p>

## Annexe 4

### Retranscription d'entretien - Mattéo Arisci, Policy Officer, SEAE.

- Pour commencer j'ai pu voir que votre parcours professionnel et éducatif avaient toujours gravité autour des relations internationales et de l'Union, comment vous êtes vous dirigé, avez choisi cette voie ?

mix de chance et d'un parcours d'études dédié à cela. J'ai étudié les sciences politiques, les relations internationales et après mes études je me suis occupé de la communication à différents niveaux, d'un site, une sorte de magazine, revue de politiques et affaires internationales et également au niveau de politiques locales, pas grand chose à voir avec l'Union européenne donc. Après, j'ai eu l'opportunité de faire un internship à Bruxelles, un stage auprès de l'Union européenne ici au sein du SEAE. Donc voilà, après j'ai eu la possibilité de continuer, d'avoir un contrat et de devenir fonctionnaire européen. Donc là cela fait déjà 9 ans que je suis ici à Bruxelles, que je travaille pour le SEAE, je me suis tout d'abord occupé de la communication, réseaux sociaux etc. De la communication institutionnelle du service, j'ai ensuite eu l'opportunité de travailler au bureau de presse de la Haute représentante, Mme Mogherini. Après j'ai eu la possibilité de travailler pendant 7 mois avec Josep Borrell, actuel Haut représentant, en tant que communication adviser. Donc j'ai travaillé dans son cabinet pendant 7 mois, je voyageais avec lui. Et maintenant cela fait 3 ans que je m'occupe de l'Iran. Je suis dans l'équipe qui s'occupe de l'Iran. Le SEAE est organisé plus ou moins comme un ministère des affaires étrangères, donc on est divisés par régions, division géographique donc : il y a l'équipe qui s'occupe du moyen orient, l'équipe qui s'occupe de l'Afrique... dans chacune de ces divisions il y a des unités qui s'occupent spécifiquement d'un pays. Voilà, ça c'est plus ou moins mon histoire.

- D'accord, c'est très intéressant, Considérez vous qu'atteindre ce poste, que vous exercez aujourd'hui est difficile ? Est-ce une carrière difficile d'accès ? Il est vrai, vous l'avez dit, le SEAE fonctionne un peu comme un ministère des affaires étrangères, et c'est le cas en France : ces carrières sont réputées, je dirais pas forcément inaccessibles mais elles sont réputées comme très difficiles d'accès.

Si je compare avec l'expérience de mes collègues français, italiens, qui travaillent dans le ministère, notre travail est un peu plus facile, dans le sens qu'ici nous n'avons pas réellement de concours diplomatique. Le SEAE c'est plus ou moins comme un ministère et

en même temps c'est différent dans le sens où ici, un tiers des fonctionnaires sont des fonctionnaires de l'union européenne, un tiers sont des diplomates des Etats membres qui choisissent, durant leur carrière de travailler ici à Bruxelles et ils peuvent ensuite rentrer chez eux où voyager et trouver des postes dans les autres pays. Un dernier tiers, sont ceux, toujours dans les États membres, qui sont la partie militaire du SEAE. C'est ça la différence entre le SEAE et un ministère des affaires étrangères, on a aussi, vous le savez déjà je suis sûr, une partie sécurité qui est très importante. Normalement on a pas ça dans un ministère, à Rome ou au quai d'Orsay cela n'existe pas. Bien sûr on a des experts militaires, mais ici on a vraiment des militaires qui s'occupent de la partie CSDP, de la partie sécurité et défense. Il faut aussi comprendre que c'est une situation très récente, l'année dernière on a fêté les 10 ans du service. Cela veut dire qu'il y a pleins de choses à améliorer, à changer, à révoquer... cela se voit dans notre travail, que chaque haut représentant a changé la structure du service. Cela est important à mon avis. J'imagine que dans un ministère d'un Etat membre il n'y a pas beaucoup de changement. Même avec un nouveau ministre, il n'y a pas vraiment de changement, même au niveau de l'organigramme et de la structure. Ici, c'est le cas, nous avons des changements, pas des changements énormes mais il y a quand même un changement de style et on voit qu'on est encore en train de bâtir cette institution.

- C'est vrai que cet aspect d'évolution, même du poste de Haut représentant, est comme vous l'avez dit un élément important. Au contraire, au quai d'Orsay les traditions sont extrêmement importantes. Pourriez vous me présenter votre poste au sein du service extérieur ?

Mon poste actuel, je suis dans la division qui s'occupe de l'Iran et on est maintenant dans le jeu des négociations à Vienne pour l'accord nucléaire. C'est une négociation multilatérale où le Haut représentant a un rôle spécifique de médiateur de la négociation. C'est quelque chose qui a déjà commencé dans les années 2000, c'est un rôle spécifique à lui ou elle. C'est un rôle qui est aussi encadré dans les nations unies, ce type de négociations a commencé en 2003 avec la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne. Après il y a aussi eu les 3 autres membres du conseil de sécurité des nations unies, donc la Chine, la Russie et les Etats Unis sont entrés dans la négociation. Cela fait donc déjà 20 ans, plus ou moins, que l'on fait des négociations sur le nucléaire Iranien. Vous savez déjà que le vrai accord existe depuis 2015, et après 2015-2016 l'administration Trump a décidé une sortie de l'accord et les Iraniens ont après décidé de recommencer avec le programme

nucléaire. Maintenant on est en train de trouver un accord pour rentrer dans le vieil accord. Ca c'est un travail diplomatique, un travail de négociation et là ça fait 1 an que je voyage souvent à Vienne avec mes collègues, que je rencontre les autres collègues des autres Etats de ces négociations et qui discutent avec les Iraniens pour trouver une façon de rentrer dans l'accord. Et je m'occupe aussi, bien sûr, pas seulement de ces négociations mais aussi en général des relations avec l'Iran. Cela me permet aussi de dire que ce poste est intéressant, on se trouve dans une situation intéressante. Peut être le savez vous déjà mais le SEAE et le Haut représentant ont aussi un vrai réseau d'ambassades, on les appelle délégations, ce ne sont pas vraiment des ambassades mais on a un réseau de délégations partout dans le monde. Cela est aussi quelque chose de très similaire avec un ministère des affaires étrangères bien évidemment. Dans une délégation il y a un ambassadeur, l'ambassadeur de l'Union européenne, qui est reconnu comme un vrai ambassadeur donc avec le même statut qu'un ambassadeur d'un autre pays. Dans le cas Iranien, nous n'avons pas de délégation à Téhéran, donc cela veut dire que l'on gère nos relations bilatérales avec l'Iran depuis Bruxelles. C'est aussi quelque chose de très intéressant puisque cela nous permet de faire un travail plus spécifique et différent que mon collègue qui s'occupe du Maroc, ou mon collègue qui s'occupe du Canada au sens où eux sont ici et parlent avec leurs collègues qui se trouvent dans les délégations. Nous n'avons pas de collègues en délégations donc on parle directement avec les iraniens, aussi on travaille beaucoup avec les autres institutions européennes donc la Commission, il y a le programme sur le commerce, les relations sur le climat, toute la gamme de relations bilatérales gérés par la Commission, nous ici au SEAE on fait un peu la coordination politique de toute cette relation bilatérale.

- Du fait de l'absence de cette ambassade de l'union à Téhéran, cela induit-il plus de déplacements sur le terrain que vos collègues ?

Les dernières 2/3 années c'était très difficile de se déplacer sur le terrain à cause du covid. Oui je sens aussi que l'idée que l'on essaie à travers l'ambassade iranienne ici à Bruxelles de passer nos messages mais on essaye aussi de visiter la capitale de temps en temps pour faire de vraies missions pour s'engager avec les autorités iraniennes. Après cela dépend du sujet bien sûr.

- C'est vrai que lorsque l'on s'intéresse aux carrières diplomatiques, on entend souvent parler de l'impact personnel que ces carrières peuvent avoir. Considérez

vous que votre carrière impacte votre vie personnelle ? Au niveau familial, géographique, sécuritaire etc.

Pour l'instant ce n'a pas un impact énorme. Bien sûr je suis tenu de venir ici à Bruxelles mais quand je suis arrivé ici ce n'était pas ma première expérience à l'étranger et ce n'était pas encore une vraie vie diplomatique, cela peut devenir un peu plus lourd si un jour je décide de postuler et d'aller travailler dans une délégation européenne. Si je décide de vraiment suivre une carrière diplomatique, oui cela est vrai que le SEAE me donnerait cette opportunité. Au niveau des négociations, je voyage beaucoup donc oui cela a un impact mais cela reste quelque chose de plutôt extraordinaire au sens où cela n'arrive pas souvent dans la carrière d'avoir un moment si intense de travail diplomatique. Cela dépend donc vraiment de comment la carrière évolue, mais cela aura un impact.

- Pour ce qui est de vos collaborateurs, quelle est la place des rapports interpersonnels dans votre travail. Il est vrai que ce que l'on peut qualifier de relationnisme peut apparaître extrêmement important en diplomatie. Cela se ressent-il au sein du service extérieur ?

Oui cela est très important. On le voit très clairement, les relations interpersonnelles sont très importantes dans la diplomatie, dans une situation de négociation... Il s'agit toujours de relations interpersonnelles, c'est cela qui sera très important : être capable d'expliquer sa position, être capable d'essayer de convaincre la personne face à nous et aussi de se mettre à sa place. Je crois que cet aspect c'est un .. quand on voit des analyses ce sont toujours des analyses qui parlent des aspects plus structurels et pas trop des aspects plus humains. Il faut donc voir si les diplomates ... on prend une situation principale où il y a un négociateur principal, un chef négociateur qui parle avec d'autres parties. On voit que l'alchimie entre deux personnes est importante, qu'il est très important de comprendre et de bâtir une relation personnelle, et on le voit aussi dans les négociations dans lesquelles je participe à Vienne. C'est un des aspects principaux je dirais, cette capacité très importante de comprendre ce qu'il faut faire pour bien expliquer les choses aux autres. La façon, le ton utilisé, comprendre les différences culturelles, comprendre s'il s'agit d'un bon moment ou pas pour discuter de certaines choses. Donc, je dirais que cette capacité est très importante, c'est, je dirais, 50-60% du travail dans ces situations. Quand on parle d'un diplomate, on parle surtout de quelqu'un qui a toujours une valise à l'aéroport, mais on parle également de quelqu'un qui doit apprendre à utiliser la persuasion, la persuasion c'est la capacité d'expliquer aux autres, de

les convaincre, mais c'est aussi la capacité de comprendre les autres. Si on ne comprend pas l'autre partie et ce qu'elle souhaite et peut faire ou non, ce qu'elle pense, alors cela ne pourra pas fonctionner. On le voit très clairement, même avec les analyses entre la Russie et l'Ukraine, on a toujours notre perspective européenne, occidentale, l'autre partie aura une autre perspective, il nous faut la comprendre. Cela ne veut pas dire qu'il faut l'accepter, mais il faut la comprendre. Cela est très important à mon avis. Lorsque l'on parle avec les Iraniens, ils ont leur perspective, celle d'un pays qui a été coupé de la politique internationale pendant 40 ans, ils sont très isolés, il faut donc comprendre qu'il est difficile pour eux de s'engager comme le font les autres pays. Il faut comprendre qu'ils n'ont pas forcément de négociateurs aussi à l'aise dans les discussions, il faut le prendre en compte.

- Vous avez évidemment ce rôle de négociateur et diplomate, considérez vous que votre fonction a une polyvalence qui vous donne plusieurs rôles au sein du même poste ? Les diplomates ont tendance à considérer qu'ils ont plusieurs rôles, celui de bureaucrate, de diplomate, de négociateur etc.

Cela dépend de la fonction. Il y a des moments où je m'occupe de choses plus bureaucratiques et des moments où je m'occupe de choses publiques. On peut regarder cette question en rapport à l'audience avec laquelle on doit parler, si c'est quelque chose de technique, de bureaucratique, on aura des interlocuteurs qui seront des experts, des techniciens, dans la commission ce sera des experts qui s'occupent de projets, donc là je devrais entretenir un type de relation différent. Si je m'occupe de la communication je devrais parler avec le public, il me faudra donc trouver une façon simple pour expliquer un sujet à la presse, bien trouver mes mots et bien délivrer mes messages, faire attention à ce que je dois dire et ce que je ne peux pas dire, quelque chose qui ne serait pas facile à comprendre, trop compliqué à expliquer. Si je parle dans une négociation cela sera encore plus difficile parce que j'aurais une position à défendre et un objectif à atteindre, donc là aussi il me faudra choisir des messages différents, et se comporter d'une manière différente. Après cela dépend vraiment, il faut être capable de faire un peu tout, de s'adapter à des situations différentes. C'est vrai que dans une carrière diplomatique on change souvent, nous avons pleins de choses à apprendre et à gérer, c'est vrai aussi que chacun est doué pour faire une chose et pas une autre : il faut donc trouver au cours de sa carrière, une spécialité. Être un diplomate veut en fait dire, être un peu bureaucrate, un peu négociateur si on a la chance de s'occuper de négociations, parce qu'il y a aussi certains

diplomates qui ne s'occuperont pas de réelles négociations. Cela relève aussi de la chance, certaines carrières diplomatiques classiques impliquent de se déplacer dans différents pays, de devenir ambassadeur et être capable d'entretenir des relations, de trouver des informations et de les donner à notre pays ou à l'Union européenne, ce n'est pas nécessairement une carrière de négociateur. Au contraire, on peut voir aussi des négociateurs qui ne sont pas vraiment des diplomates mais qui sont experts dans un sujet. Ça me fait plaisir aussi de recevoir cette autre question : les diplomates sont-ils seulement les personnes qui font une carrière diplomatique ? Je trouve qu'il y a aussi ces gens, qui ne sont pas à proprement parler des diplomates qui travaillent pour un ministère des affaires étrangères, mais dans certaines situations ils se retrouvent à gérer des négociations et ils savent le faire. A mon avis dans ces situations ce sont des diplomates alors que dans leur carrière ils sont peut être bureaucrates ou fonctionnaires mais ils peuvent jouer un rôle diplomatique. Je pense par exemple à mes collègues de la commission qui s'occupent du commerce, qui sont des bureaucrates et experts des règles du commerce international, experts du commerce et des tarifs à l'intérieur de l'Union européenne etc. mais ils se trouvent souvent dans des situations dans lesquelles ils doivent négocier, un traité commercial, et il s'agit là vraiment d'une situation diplomatique car réelle négociation. Ce ne sont pas des diplomates mais ils font un travail vraiment diplomatique.

- Au niveau de vos collaborateurs, avec combien de collaborateurs travaillez-vous au quotidien ? Quelle est votre relation vis à vis de ces derniers ?

Dans mon unité on est 8. Il y a le chef de l'unité, il y a des collègues qui s'occupent plus spécifiquement d'une partie du travail : un expert de l'Iran qui s'occupe de l'Iran dans la région et qui suit donc la politique étrangère de l'Iran au moyen orient, un autre collègue s'occupe de la situation domestique, la politique interne, moi je m'occupe surtout des relations bilatérales Iran Union européenne et il y a aussi un collègue vraiment expert des enjeux nucléaires et du programme nucléaire iranien. D'autres collègues qui ne sont pas dans notre unité et qui vont s'occuper des sanctions, qui sont un aspect fondamental dans les négociations. Voilà, chacun a son rôle, est spécialiste d'un sujet mais on essaie de travailler ensemble parce qu'en fait notre politique envers l'Iran nécessite de travailler autour de ces différents spectres, ensemble. Donc il nous faut parler chaque jour, se mettre à jour entre nous sur ce qu'il se passe dans les différents domaines, après cela dépend des relations entre collègues. Parfois les relations sont bonnes, parfois non. Ici on est dans une situation où on travaille très bien entre nous, l'aspect de voyager ensemble, travailler à

Vienne dans les négociations, nous donne vraiment la possibilité d'être toujours ensemble et d'avoir de très bonnes relations mais cela peut arriver dans n'importe quelle unité ou situation de se retrouver avec des collègues qui ne travaillent pas bien ensemble, c'est normal.

- Votre travail au quotidien est donc en constante interaction avec vos collègues, chaque spécialité interagit avec l'autre pour avancer où y a-t-il des journées où les interactions sont absentes ?

Cela dépend, il y a des journées où je dois me concentrer sur mon rayon et des journées où il me faut vraiment travailler avec mon collègue qui s'occupe de la région, il faut quand même toujours garder une certaine coopération sur les politiques spécifiques. Il nous faut toujours trouver l'interlocuteur principal, cela dépend du sujet, au cours de la semaine ou du mois. Il y a toujours nos priorités mais il faut s'occuper de travaux bureaucratiques etc.

- Aujourd'hui, que représente pour vous le fait de travailler au service extérieur, est-ce un stade de votre carrière qui est permanent ou comptez-vous évoluer ailleurs ?

Si je dois dire maintenant, je crois que le SEAE devient de plus en plus important, tout comme le rôle du Haut représentant qui lui aussi devient de plus en plus important. On est en train de voir un changement sismique au sein de la politique étrangère européenne, ce que l'on a vu dans les dernières semaines est vraiment extraordinaire dans le sens où ici en Europe, on a dû prendre des décisions qu'on ne pensait même pas possible. Si l'on regarde les sanctions adoptées, même ici à Bruxelles on était pas... Le jour où on a vu ces sanctions il y avait beaucoup de surprise. Lorsque l'on parle avec des experts, des analystes, ils parlent souvent d'utiliser le marché commun comme une arme, de bloquer l'accès au marché commun comme une arme de politique étrangère, mais ce n'était qu'une hypothèse alors que c'est maintenant devenu une réalité. Après 4 jours de discussion entre les Etats membres, ils ont décidé de couper pas mal de liens avec l'économie Russe, cela devient donc très important. Je ne sais pas si vous l'avez vu, ça vient d'être publié, la boussole stratégique du Haut représentant, vous pouvez la trouver en ligne sur le site du service, sur une réflexion qui a prit 3 ans, c'est une réflexion sur la sécurité et la défense de l'Union européenne et cela donne aussi un peu l'image, le type de moment historique que nous vivons maintenant. En fait, désolé je ne réponds pas réellement à votre question. Ici à

Bruxelles, on a publié 3 fois une grande analyse du jeu stratégique sur le rôle de l'Union européenne. La première fois j'étais encore à l'université, début 2007 ou 2008, à l'époque de Solana il n'y avait donc pas encore de SEAE. L'analyse était plutôt positive, il y avait la paix, une Union européenne forte. Cela a changé au bout d'un moment avec 2008 quand la crise économique a commencé. Après, depuis la création du SEAE, on a eu 10 ans de crise, d'abord la fin de la crise économique mais le printemps arabe, le populisme, la crise migratoire, le Brexit, donc aussi une crise de confiance, les crises méditerranéenne avec la Libye la Syrie, l'élection de Trump, la Russie et l'Ukraine déjà en 2014. Donc si l'on cherche un autre moment historique, pleins d'événements, on doit vraiment regarder les années 20 et 30 du 20e siècle. Tous ces événements ont été les premiers 10 ans du service, les premiers 10 ans du Haut représentant avec sa nouvelle fonction donc c'est réellement difficile de bâtir une politique étrangère mais c'est également nécessaire, c'est ça qui est intéressant, c'est nécessaire car les Etats membres, surtout maintenant avec la Russie, se rendent compte qu'il n'est pas possible de mener une politique étrangère tous seuls. Mais en même temps les Etats membres veulent toujours conduire une politique étrangère à leur image, dans le sens où tout le monde aujourd'hui parle de jeu politique, mais ce n'est pas que le jeu politique, c'est aussi la façon de regarder notre géographie et nos intérêts sécuritaires principaux à travers notre position dans le monde. Donc si je suis un polonais, si je suis un roumain, si je suis un bulgare bien sûr je suis en face de la Russie, si je suis un italien je suis en face de la Méditerranée donc c'est une perspective différente. Napoléon disait "donnez moi une carte géographique et je vous dirais la politique étrangère d'un pays", c'est pas exactement comme ça aujourd'hui mais c'est encore un élément très important, surtout en Europe, qui est entourée de crises, surtout pendant ces 10 ans. Quand je pense à mon travail je pense à ça, je travaille dans une institution qui s'occupe de ça. Ce n'est pas quelque chose de facile, que l'on peut gérer, mais ce que je vis de mon expérience, avec le temps et le recul, c'est intéressant de voir les perspectives différentes. Vous savez la politique étrangère européenne se fait dans la réunion des ministres, c'est réellement le moment où on voit que l'on est tous d'accord sur le fait qu'il faut faire une politique étrangère commune, ensemble, mais après on est pas d'accord sur les types de politiques que l'on doit adopter. Mais il y a des moments historiques où on a une accélération, on vient de voir ce moment historique, c'est ça qui est intéressant.

- C'est vrai que c'est très intéressant, pour la première fois de son histoire l'Union propose d'aider l'Ukraine en achetant des armes. C'est réellement un moment

historique, c'est d'ailleurs d'autant plus intéressant pour moi d'étudier le service extérieur et l'action extérieure de l'Union. Pour en arriver à la troisième et dernière thématique sur, plus généralement l'action du service extérieur : Pouvez-vous m'expliquer comment est formé le lien avec le Haut représentant et son cabinet ?

Votre question est donc sur la communication publique du Haut représentant ou la communication entre nous ? Les liens ?

- Oui par exemple, dans votre quotidien avez vous un lien fréquent et constant avec le cabinet du Haut représentant ou est-ce que c'est une communication qui va se faire un peu plus rare ?

Cela dépend, ici dans une situation normale c'est compliqué, il n'y a pas vraiment de relation journalière au sens où nous nous occupons de sujet spécifique d'un pays. Après il y a un chef qui s'occupe de la gestion de la personne qui de ce pays, et après à un autre niveau encore il y a la personne qui s'occupe pas seulement de ce pays mais de la région du pays : c'est cette personne que l'on appelle le managing director. Il y a un managing director pour l'Afrique, pour les Amériques, un managing director pour l'Asie etc. c'est cette personne qui a un lien un peu plus direct avec le cabinet. Dans le cabinet il y a un expert, un conseiller du haut représentant qui s'occupe de ces régions. Donc pour nous, au sein du cabinet, on a un expert de l'Iran, et c'est avec lui que l'on parle. Donc un rapport direct avec le Haut représentant n'est pas évident, après il y a des moments où, si le Haut représentant est entrain de mener à bien une mission cela peut arriver que, effectivement quelqu'un voyage avec lui. Un expert de la zone géographique dans laquelle il se rend peut voyager avec lui. Mais voilà c'est un peu une cascade : on a le Haut représentant et son cabinet, il y a aussi le directeur politique, qui est une figure très importante dans un ministère, même ici dans le SEAE. Donc le directeur politique est celui qui s'occupe des questions politiques les plus importantes, il est aussi le chef négociateur pour l'accord nucléaire iranien. Donc nous avons un lien très direct avec le directeur politique, et notre équipe est un peu bizarre au sens où nous ne sommes pas vraiment... Vous me direz que l'Iran est au Moyen Orient donc l'Iran est encadré dans la division géographique du Moyen Orient mais non. En réalité, vu qu'il n'y a pas de délégation et que l'accord nucléaire est réellement important : on est directement rattachés au directeur politique, on ne fait pas partie donc d'une division géographique du SEAE alors que tous les autres pays sont encadrés dans une division géographique. Après ce qui se passe au-dessus de nous aussi, dans notre cas : le Haut représentant parle souvent avec les ministres et donc on a la possibilité de conversations téléphoniques, on doit aussi préparer des briefings et des notes

pour le Haut représentant. Bien sûr, il ne peut pas s'occuper de tout : donc ce que l'on fait pour le cabinet c'est de préparer, c'est une partie très importante de notre travail, de préparer des notes, de préparer des briefings pour permettre plus d'engagement du Haut représentant. A chaque fois qu'il voyage, à chaque fois qu'il rencontre un ministre, qu'il prépare une réunion des ministres des affaires étrangères dans le Conseil, il a un briefing et nous tous devons préparer des notes pour lui donner l'idée des enjeux les plus importants à discuter, pour préparer un agenda, préparer la discussion. Pour qu'il soit prêt à faire ce type de discussion, c'est ça le lien le plus direct je dirais : la préparation des notes et briefings. Nous avons un contact un peu plus direct avec l'expert dans le cabinet et aussi dans la hiérarchie avec le managing director.

- Pour ce qui est des institutions européennes, quel est votre rapport ? Quel rapport exercez-vous avec les institutions ? Est-ce que on a souvent cette considération que le SEAE représenterait l'expertise quand les institutions représentent un peu plus l'aspect politique de l'Union ? Considérez-vous que cela soit vrai ou avez vous un rapport différent ?

C'est une position intéressante, la position du SEAE par rapport aux autres institutions parce qu'on travaille avec le Conseil, parce que la politique étrangère se fait, au niveau des experts, à travers le SEAE. Avec la Commission c'est encore différent parce qu'il y a des services différents de la Commission comme le commerce, le développement, l'humanitaire et chacun a son propre agenda et ses priorités différentes. L'expertise est donc très importante chez nous, mais c'est également le politique au sens où l'on s'occupe de la totalité des relations avec différents pays et différentes régions. Donc c'est ça : le travail diplomatique est toujours aussi politique. Le problème après c'est pas réellement avec les autres institutions au sens où : je vois après 10 ans, les institutions comprennent que le SEAE et le Haut représentant gèrent la totalité du politique. Si on prend l'exemple de la Syrie : il y a des collègues qui s'occuperont dans la Commission de l'engagement militaire mais après la position politique sur la Syrie et l'engagement est décidé dans le SEAE. Le problème est plus avec les Etats membres parce que les Etats membres ont exactement la même structure, pas exactement mais elle est similaire, avec leur ministère et donc pour eux c'est comme si parfois nous étions un grand secrétariat bureaucratique, mais c'est à eux de prendre les décisions politiques. Mais ça c'est toujours la perspective des Etats membres, leur relation avec la Commission peut parfois être similaire donc c'est la Commission qui doit gérer les aspects techniques des règlements sur le Covid mais

après les décisions politiques c'est à nous de les prendre durant le Sommet des Etats membres avec les présidents et les premiers ministres. Donc il y a toujours cet aspect pour les Etats membres de retenir le pouvoir décisionnel dans les capitales et en fait, ils voient les institutions européennes comme la machine qui s'occupe de l'implémentation des décisions politiques qui sont prises ailleurs. Et ça, je crois que cela va rester le problème et le débat principal de l'Union. On est tous d'accord qu'il faut une politique étrangère commune, mais après pour faire une politique étrangère commune il faut donner beaucoup de pouvoir au Haut représentant, au SEAE et aux institutions et ça veut dire céder du pouvoir. Sur ça les Etats membres ne sont pas d'accord : donc ils sont d'accord sur le concept principal mais ne sont pas d'accord sur la façon d'obtenir et bâtir cette politique commune.

- Ils aimeraient que la politique étrangère de l'Union soit efficace sans pour autant ne jamais remettre en question leur souveraineté nationale  
Oui c'est ça, c'est exactement ça. C'est un très vieux débat.
- C'est justement ce qu'allait être ma prochaine question, cette notion de : est-ce que cette position particulière qu'a le SEAE et le Haut représentant, d'être à la fois en communication avec les Etats membres et les institutions, ressentez-vous au quotidien ce défis d'articulation entre les volontés communautaires et les volontés nationales ?

Dans notre cas, cela ne se voit pas trop parce que pour l'Iran on est plus ou moins tous d'accord donc on peut prendre des décisions. Notre mission principale est le nucléaire et là on est tous d'accord sur la position politique, même entre l'Union européenne et l'Iran on est tous plus ou moins d'accord, on a pas vraiment de problèmes et on voit que quand il y a une unanimité c'est beaucoup plus facile de mener une politique étrangère européenne. Pour des sujets plus compliqués comme l'Ukraine ou les crises méditerranéennes comme je le disais avant, les perspectives changent beaucoup entre les Etats membres et donc c'est beaucoup plus compliqué. Je reviens donc à votre question sur les diplomates et les rapports interpersonnels : là ça devient très important, la capacité du Haut représentant et aussi du directeur politique et les autres personnes plus généralement membres du SEAE, d'avoir des bonnes relations avec les Etats membres et en fait d'utiliser les occasions au sein du Conseil et dans les discussion avec les Etats membres pour trouver un consensus. S'il n'y a pas de consensus, il faut le bâtir et c'est parfois compliqué quand on parle de sanctions, de décisions mais je crois c'est ça aussi le rôle d'un diplomate, d'utiliser la

persuasion et de trouver le dénominateur commun entre les différentes positions pour agir. Après c'est vrai que parfois la décision prise est très faible parce que pour avoir 27 pays tous d'accord il faut prendre des décisions "faible", c'est ça aussi le problème. C'est pour ça que je trouve ça aussi très important le rôle du HR, sa position. Je dirais que chaque Haut représentant a peut être une façon différente d'utiliser sa position et de gérer sa position. Comme vous le savez, le Haut représentant est également vice-président de la Commission, il est aussi le chef de la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères. C'est également quelqu'un qui voyage beaucoup dans le monde. Donc on voit un fil différent, moi j'ai eu la possibilité de voir Mogherini, Ashton et Borrell et je peux vous dire que c'est vraiment des personnalités et une façon de travailler différentes. Pour Ashton c'était vraiment le début de cette nouvelle position et du SEAE, elle s'y est donc consacré et n'a pas vraiment utilisé son rôle de vice-présidente de la Commission, c'était encore le début de cette nouvelle position. Mogherini était très dynamique, ... tout d'abord le bureau de Ashton, ... le Haut représentant a un bureau au sein du SEAE, du Conseil et dans la Commission, Ashton avait comme bureau principal le bureau du SEAE, Mogherini a eu comme bureau principal le bureau de la Commission, même chose pour Borrell. Cela donne l'impression que le Haut représentant veut jouer un rôle dans la Commission, cela veut dire aussi avoir une bonne relation avec les commissaires qui s'occupent des questions qui ont un élan de politique étrangère comme je disais avant : commerce, développement, humanitaire etc. Là, il y a vraiment un enjeu de politique étrangère et il faut donc que le Haut représentant travaille bien avec eux. Ensuite, dans le Conseil il faut avoir une bonne relation avec les ministres mais aussi avec les politiciens de ces pays c'est pour ça que Mogherini avait décidé pendant sa première année de voyager dans chaque pays de l'Union, de se présenter, de parler avec les ministres des affaires étrangères, mais aussi avec les ministres de la défense. De parler avec le parlement de chaque pays, c'était son rôle et sa mission, en plus il fallait voyager partout dans le monde pour avoir des bonnes relations avec les chefs d'Etat, les ministres des autres pays, avec les américains bien sûr, avec les pays du Moyen Orient. Donc c'est ça aussi, utiliser sa propre énergie pour engager les autres, se faire connaître, avoir des bonnes relations et au bout d'un moment cela peut permettre d'avoir des solutions. Vous m'avez posé la question : "Est-ce que cela sert d'avoir des bonnes relations ?" c'est très important et c'est pour ça que j'ai beaucoup apprécié la façon dont Mogherini avait choisi d'engager les autres Etats membres, et la communauté ici à Bruxelles. Pour Borrell c'est encore différent parce que lui a commencé son travail au début de la pandémie, c'est donc une énergie différente

entre Borrell et Mogherini. Il a beaucoup parlé avec des think tanks, il a écrit pas mal, fait pas mal d'interviews, des entretiens avec différents médias, journaux etc. C'est aussi un rôle avec moins de voyages avec la situation de pandémie, mais c'est aussi un moment où il faut beaucoup de réflexion, ça aussi c'est important : privilégier l'avis du Haut représentant sur ce qui se passe au niveau des décisions sur la politique étrangère, où on est sur une politique vraiment commune. Donc je pense que chaque Haut représentant peut un peu décider de comment jouer sa relation avec les Etats membres comme jouer son rôle de Haut représentant.

- C'est vrai qu'il y a énormément de travaux qui relèvent de l'impact des personnalités de chacun des Hauts représentants. Diriez-vous que dans votre travail la notion de neutralité est importante ?

Neutralité par rapport à quoi exactement ?

- J'ai pu étudier le blog du hr, il y a plusieurs retranscriptions de ses discours etc, c'est vrai qu'il y a une impression non pas de neutralité parce qu'il y a des positions prises mais on ressent tout de même cet aspect de représentant de 27 pays membres. En diplomatie la neutralité impacte grandement et je voulais savoir si dans votre fonction vous ressentez ce besoin de neutralité.

Je n'appellerais pas ça neutralité, c'est plutôt une position en commun et comme je le disais souvent on ne voit pas réellement de position nette, très claire. Et aussi, cela dépend de la personnalité, je trouve que Borrell peut souvent exprimer sa position et dans ces temps là, Mogherini était peut être un peu plus neutre. Si je dis quelque chose, et je sais que 5 ou 6, ou 2 ou 3 Etats membres ne sont pas d'accord, avec je peux avoir des problèmes avec eux, avec les ministres etc. Pas de gros problèmes mais cela dépend de comment on veut gérer les relations. Borrell, il a de temps en temps une position un peu plus nette même si ça risque d'endommager un peu ou créer des discussions avec les Etats membres. Borrell parle très souvent de l'importance d'aller..., vous savez les décisions prises sur la politique étrangère sont prises avec le principe de consensus et lui voudrait que les décisions soient prises à majorité. Je ne pense pas que cela puisse arriver mais il a prit une position nette, c'est parce qu'il ne pense pas que le Haut représentant doit simplement être un primus inter pares mais doit être quelqu'un qui représente une décision prise par les Etats membres, et que cette décision doit être prise à majorité et pas avec le consensus parce que si on prend une décision avec la majorité cela va être une décision beaucoup plus forte. Et en fait c'est intéressant ce qu'ils disent parfois, sa grande

expérience politique, sa très longue carrière politique en Espagne, il pense en fait - je ne sais pas si je suis d'accord mais c'est très intéressant comme position - il pense que à travers la majorité cela donne une position de négociation beaucoup plus forte aux Etats membres. Il y a le consensus ou il n'y a pas de négociation, si il y a un non c'est non, alors qu'avec la majorité il y a possibilité de négocier et l'intérêt pour moi de négocier parce qu'il y aura une décision et mon avis sera important dans cette décision. C'est aussi intéressant et cela marche pour beaucoup d'autres situations.

- Il est vrai que, historiquement, l'Union européenne a toujours privilégié le consensus mais c'est une vision intéressante à étudier. Enfin, nous en parlons tout à l'heure, avec la situation actuelle entre Russie et Ukraine, pensez-vous qu'il faille renforcer la place et l'importance du haut représentant et du service extérieur ?

Je crois que cela va changer pas mal de choses autour de nous, on est entrain de voir déjà, comme je le disais avant, qu'il y a eu une très grande analyse politique publiée par le haut représentant, on a publié la global strategy auparavant, cette fois-ci c'est encore une fois une analyse stratégique, ici beaucoup sécuritaire et militaire. Cela nous rappelle que ce que l'on vit est historique, les décisions devront se focaliser sur la défense. C'est également important cette idée de changement, l'Union doit maintenant s'occuper de sa propre géopolitique. Il faut donc du changement sécuritaire, de cyber attacks etc. dans tout cela je crois que le SEAE est bien placé pour mettre en place ce type d'actions. Cela avait déjà commencé avec Mogherini après le Brexit et avec Trump, nous étions déjà dans une recherche de solution notamment avec les relations entre Trump et l'Otan, il y avait déjà des discussions stratégiques sur l'avenir de la défense européenne. A présent nous voyons l'Allemagne qui va investir dans sa défense, on voit les autres pays prendre des décisions similaires. On voit donc tous les états membres changer de leurs positions classiques de ces dix dernières années. Mogherini disait beaucoup, en Europe nous dépensons 50% en défense de ce que les Américains dépensent en défense. Mais le résultat est que l'on a seulement 15% du pouvoir militaire des Américains, et chaque pays à sa capacité de défense au niveau économique comme stratégique. Peut-on donc investir ensemble ? Peut-on avoir des instruments européens ? Les Etats membres ont compris qu'il leur fallait travailler ensemble pour ces choses là. Mais nous pouvons dire que toutes ces discussions se feront au sein du SEAE au sens où il n'y a pas d'autres institutions qui s'occupent de ce genre de choses. Donc pour répondre à votre question : c'est trop tôt pour le dire mais il y aura un rôle important à jouer sur ça.