

Entretien d'Europe
n°109
8 novembre 2021

« Globalement l'Union européenne est perçue comme un acteur important »

Qu'est-ce que signifie être Ambassadeur de l'Union européenne ?

Être Ambassadeur de l'Union, c'est représenter l'Union européenne dans toutes ses dimensions, toutes ses institutions. C'est une appellation qui a fait un peu débat car certains ont pu dire que nous n'étions pas Ambassadeur de l'Union juridiquement parlant mais « Ambassadeur, Chef de la Délégation de l'Union ». Nous n'allons pas jouer sur les mots : c'est une fonction ambassadoriale qui implique de diriger dans le pays de résidence la Délégation de l'Union. Nous disons « délégation » et non pas « ambassade » mais en réalité c'est une mission diplomatique au sens de la Convention de Vienne avec toutes les prérogatives et les sujétions qui s'y rattachent. Avant de partir en poste, l'Ambassadeur reçoit ses lettres de créance cosignées par le Président de la Commission et le Président du Conseil, ce qui reflète bien qu'il est sur place l'incarnation des institutions européennes dans leur intégralité.

Quelles différences existent avec les Ambassades des États membres ? S'agit-il des missions complémentaires ?

La plus évidente différence, c'est que nous ne représentons pas un pays, mais une institution, une organisation. En termes de perception, cela se traduit parfois par des problèmes de compréhension de notre statut et de notre mission, en particulier par rapport à celle des États membres. Il faut donc souvent faire un peu de pédagogie. Mais, encore une fois, en termes de statut c'est la même chose.

Nous pouvons dire qu'il y a une forme de complémentarité. Tout d'abord, il y a des attributions qui sont très voisines, voire identiques. La mission générale d'un chef de mission diplomatique, c'est de représenter son pays ou son institution dans le pays

de résidence, mettre en œuvre les politiques décidées par les autorités politiques, informer sur la situation dans le pays, faire des recommandations de nature politique, économique, en matière de sécurité ou autres. En ce sens, les métiers sont très voisins.

En quoi est-ce complémentaire ? C'est complémentaire si nous parlons de la dynamique Union européenne - États membres. C'est le Traité de Lisbonne qui introduit la fonction d'Ambassadeur de l'Union. Avant cela, il y avait un représentant de la Commission européenne. Et dans bien des pays, ses attributions se déployaient autour des questions commerciales, d'aide au développement, d'action humanitaire, mais pas du tout de la politique étrangère et de sécurité. Tout ce qui avait trait à la politique étrangère était traité en format Troïka entre l'ambassadeur de l'État membre qui assurait la présidence du Conseil de l'Union, celui qui avait eu le poste avant et celui qui l'aurait après. Le représentant de la Commission européenne sur place n'était pas associé à cet exercice. C'est là que le Traité de Lisbonne change tout. Il crée la fonction de Haut représentant de l'Union pour la politique extérieure et les questions de sécurité, le Service Européen pour l'Action Extérieure et transforme radicalement les anciennes représentations de la Commission européenne en Délégations de l'Union européenne avec, à leur tête, un Ambassadeur, Chef de Délégation. Cette personne hérite des fonctions antérieurement exercées par le représentant de la Commission, mais il devient aussi le porteur de la politique extérieure et de sécurité commune. Cela efface complètement le rôle qu'avait, à cet égard, la présidence tournante. Depuis le traité de Lisbonne, l'Ambassadeur de l'Union préside la réunion des ambassadeurs des États membres qui, par exemple, peut avoir lieu une fois par mois - c'était le cas quand j'étais au Pakistan ou au Bangladesh, ou une fois par semaine, par exemple quand j'étais à Kaboul. Il y a donc des consultations, une coordination de la

réflexion politique. L'Ambassadeur de l'Union est donc localement l'animateur de la diplomatie européenne.

C'est dans ce cadre que se développent les mécanismes nécessaires pour parvenir à parler au nom des 27 États membres ?

Il est important de noter que l'ambassadeur de l'Union ne représente pas les 27 États membres, mais les institutions de l'Union. Sur les sujets de politique étrangère et de sécurité commune, dûment mandaté, sur la base d'un langage agréé, là il parle au nom des 27. Cela nécessite l'unanimité – il y a des discussions sur place, dans les capitales, à Bruxelles pour établir un langage commun, à la virgule près. Une fois que ce langage commun est complètement arrêté et agréé à 27, l'ambassadeur de l'Union parle au nom des 27. Et cela m'est arrivé souvent de conduire de telles démarches avec ou sans mes collègues ambassadeurs des États membres. L'ambassadeur de l'Union va voir le chef de l'État, le Premier ministre, un ministre pour délivrer un message au nom des 27.

L'existence des ambassades européennes contribue-t-elle à l'émergence d'une culture diplomatique européenne ?

Oui, mais cela prendra du temps. Premièrement, les Délégations de l'Union apportent quelque chose aux États membres. Par exemple, il y a quelques très grandes capitales où on retrouve tous les États européens : Washington, Pékin, Delhi, etc. Mais dans la plupart des pays, ils sont moins nombreux. Au Pakistan, il y a dix-sept États membres présents, treize au Bangladesh, huit en Afghanistan. J'ai même connaissance d'une capitale, au Lesotho, où il n'y a aucun État membre et seulement l'Ambassadeur de l'Union. Cela étant, il y a également un travail de création d'une dynamique commune ; cela passe par des réunions régulières avec les collègues ambassadeurs des États membres et la recherche constante de cette fameuse « masse critique » politique que l'on vise à atteindre à travers l'Union.

Ces synergies entre les États membres, comment sont-elles perçues par les pays de résidence ?

Tout d'abord, il y a de manière générale un problème de perception. Quand on s'éloigne du noyau dur des bons connaisseurs de l'Union, il y a toujours un peu de pédagogie à faire. Cela dépend évidemment des pays et des personnes. Il y a des interlocuteurs locaux qui ont été en poste à Bruxelles et qui savent comment fonctionne la mécanique européenne. Après ce nouveau régime est très jeune – dix ans c'est très peu à l'échelle des relations diplomatiques et il y a évidemment une courbe d'apprentissage pour ceux qui sont moins familiers du sujet. Mais globalement l'Union européenne est perçue comme un acteur important. Cela tient surtout au pouvoir économique et aux capacités budgétaires qui sont, dans bien des cas, sans commune mesure avec celles de la plupart des États membres. Le marché unique compte plus de 450 millions de consommateurs à pouvoir d'achat élevé. Pour nombre de pays tiers, l'Union est le premier partenaire économique. Ce qui fait que mécaniquement, pour un très grand nombre de pays, en tant qu'Ambassadeur vous représentez le premier partenaire commercial, le premier acheteur et/ou le premier fournisseur. C'est ce que j'ai vécu au Pakistan et au Bangladesh. D'autant plus que pour les pays en voie de développement, obtenir ou, selon les cas, préserver l'accès au marché unique dans des conditions privilégiées, ce qu'on appelle le « système des préférences généralisées », c'est absolument capital et cette dimension économique et commerciale est cruciale. À cela s'ajoute le fait que pour la plupart des pays en développement, l'Union est le premier apporteur d'aide au développement et d'aide humanitaire. Vous voyez cette image qui se forme autour de l'incarnation locale de l'Union européenne : un interlocuteur de premier plan pour les autorités nationales, mais aussi pour les représentants des pays tiers ou les organisations internationales.

Vous avez mentionné le poids économique et la force du marché unique, quels sont les principaux leviers diplomatiques de l'Union ?

C'est effectivement une question centrale parce qu'il ne suffit pas d'être le premier, il faut ensuite traduire cela en influence politique. Il ne suffit pas

d'apporter énormément d'aide au développement, d'aide humanitaire, d'avoir une relation commerciale de premier plan pour qu'automatiquement les pays soient alignés sur des questions qui sont essentielles pour Bruxelles et pour les États membres tels que le respect des droits de l'Homme ou bien la gouvernance. Parfois c'est une source de frustration, les progrès sont lents, il arrive que les relations se dégradent. Il y a aussi des exemples positifs. Au Bangladesh, en 2013 un immeuble d'ateliers de confection s'était effondré et plus de 1 000 personnes, des femmes pour la plupart, ont perdu la vie. Comme le pays bénéficie d'un accès privilégié au marché européen dans le cadre du régime « *Everything but Arms* » (pas de droits de douane pas de quota), nous avons un sentiment de responsabilité, d'autant plus que ce n'est pas un régime accordé automatiquement, il faut respecter un certain nombre de principes. Au moment de cette tragédie, l'Union a demandé aux autorités de Dacca de faire évoluer le droit du travail, de mettre les usines en conformité. 60% de la production de vêtements du Bangladesh est exportée vers l'Europe – l'effet de levier a été immédiat et certain. Nous avons vu en quelques semaines la situation juridique changer et s'organiser en quelques mois tout un processus de certification des usines, de fermeture de celles qui n'étaient pas aux normes. Le Bangladesh est désormais un pays où vous trouvez quelques-unes des usines de confection répondant aux critères d'excellence les plus exigeants. Il y a eu un progrès considérable obtenu grâce à l'Union européenne, aux États membres et aux autres partenaires impliqués dans cette démarche.

Il existe des cas où nous sommes malheureusement moins satisfaits du résultat, où nous souhaiterions voir davantage de progrès. De façon générale il est assez difficile de mesurer le succès de l'aide au développement. L'Union européenne cherche plutôt à avoir de l'impact via de très grands programmes. Elle est un des seuls acteurs à intervenir de plus en plus en matière d'aide au développement via ce qu'on appelle le soutien budgétaire direct qui consiste à attribuer chaque année une certaine somme qui va dans le budget de l'État, dans des secteurs particuliers comme l'éducation, la santé ou, de manière globale, pour accompagner la réforme de l'État. Cela prend du temps, ce n'est pas un chèque en blanc et l'impact est réel.

Voici seulement quelques exemples de l'action

européenne qui se fait de manière collective : Union et États membres au coude-à-coude pour vraiment peser au maximum sur le cours des choses. De sorte que cet effort considérable, guidé par nos valeurs et par nos intérêts, porte ses fruits.

Lorsque vous étiez ambassadeur de Vanuatu, quel était votre regard sur la militarisation de l'espace indo-pacifique ? Est-ce que vous pensez que l'Union pourrait être une puissance dans la région ? Est-ce qu'elle doit jouer un rôle dans la région de l'Indopacifique ?

Mon expérience au Vanuatu remonte à quelques années. J'étais ambassadeur de France à Port-Vila de 2005 à 2008. À l'époque, on ne parlait pas de l'*indopacifique* et encore moins de *militarisation*. Ce dont on parlait déjà beaucoup, en revanche, c'est du réchauffement climatique. C'est d'ailleurs au Vanuatu que sont apparus les premiers éco-réfugiés – des personnes qui ont dû abandonner leur village proche du littoral pour se réinstaller sur les hauteurs. Mais on sentait bien malgré tout le jeu des influences extérieures même dans un pays comme celui-ci qui, en apparence, ne présentait pas un intérêt stratégique direct. On a la chance quand on est ambassadeur de France au Vanuatu d'être à côté de la France puisqu'on est à une heure d'avion de la Nouvelle-Calédonie et donc de profiter des instruments de coopération régionale décentralisée entre une communauté française du Pacifique et un pays indépendant comme le Vanuatu.

Aujourd'hui je pense effectivement que mon collègue qui est en poste là-bas entend bien davantage parler de l'Indopacifique, du jeu d'influence des puissances globales auprès de ces pays insulaires dans des termes qui sont parfois assez préoccupants. Est-ce que l'Union européenne a un rôle à jouer ? Je le pense sincèrement. Il y a un mois, l'Union européenne a présenté sa stratégie pour la coopération avec l'espace Indopacifique, stratégie qui se décline sur plusieurs domaines : changement climatique, aide au développement, santé dans le contexte de la pandémie de Covid, questions de sécurité maritime et de sécurité tout court. On regarde donc cet immense espace indopacifique qui va de la côte est de l'Afrique

jusqu'à ces États insulaires du Pacifique, ou bien jusqu'à la façade Pacifique de l'Amérique latine. L'Union européenne et les États membres sont présents dans ces pays. S'agissant de la France, on a même ce qu'il est convenu d'appeler « les Outre-mer » dans l'océan Indien et l'océan Pacifique avec une présence forte, y compris une présence militaire. La France a adopté deux stratégies pour l'Indopacifique : une stratégie générale et une stratégie de défense. D'autres États membres ont également adopté des stratégies pour l'Indopacifique : l'Allemagne et les Pays-Bas. On trouve dans toutes ces stratégies la volonté de développer un travail collectif avec les autres États membres et, aussi et surtout, avec les institutions européennes. Il y a une vraie reconnaissance par les États membres mais aussi par les pays tiers de ce que l'Union peut apporter dans ces régions et dans ces pays, du fait aussi de sa puissance commerciale, de ce qu'elle représente en termes d'aide au développement et d'action humanitaire mais aussi de plus en plus en termes diplomatiques et d'implication sur les questions de sécurité et de défense.

En tant qu'ancien ambassadeur de l'Union en Afghanistan, quel regard portez-vous sur le retour des Talibans au pouvoir ?

J'ai passé trois ans en Afghanistan de 2017 à 2020 et quitté Kaboul le 31 août 2020, un an jour pour jour avant le départ du dernier soldat américain. Ce n'était pas alors un scénario complètement exclu mais ce n'était pas non plus le scénario placé en tête des hypothèses envisagées. Nous avions le sentiment que ce pays représentait beaucoup pour la communauté internationale, y compris pour les États-Unis. Le sentiment dominant était qu'il n'y avait pas de solution militaire à ce conflit et qu'en donnant du temps au temps nous parviendrions à faire aboutir les négociations de paix engagées à Doha. Ce n'est pas le scénario qui a prévalu et nous avons tous assisté à ces scènes de chaos à l'aéroport de Kaboul.

Il faut faire la part des choses et voir que l'Afghanistan, en vingt ans, s'est partiellement transformé et les premiers à en convenir, même s'ils ne le disent pas ouvertement, ce sont les talibans. De 1996 à 2001, ils avaient géré ou essayé de gérer un Afghanistan complètement différent, une toute

petite administration. Un pays qui sortait de la guerre, un pays très isolé. Donc des moyens rudimentaires pouvaient suffire pour administrer de façon rustique un pays qui n'avait connu que des malheurs et des conflits. Pendant vingt ans, bien qu'incomplètement et, imparfaitement, l'État s'est constitué. Une société civile, urbaine, éduquée, s'est formée. Elle est toujours là. Le premier appel des talibans a été aux fonctionnaires de revenir occuper les bureaux : « on a besoin de vous ». Le deuxième appel des talibans a été à la communauté internationale « ne partez pas, on a aussi besoin de vous pour faire fonctionner le pays ». Pour le moment, nous sommes encore trop près du 15 août pour voir vraiment comment les choses vont évoluer mais j'espère en tout cas qu'une forme de pragmatisme devrait faire son œuvre et que le pays pourra évoluer vers une situation qui ne sera pas ce qu'on appelle en Europe le respect des droits de l'Homme, des femmes en particulier, mais où les excès les plus évidents observés actuellement – les femmes qui ne peuvent pas travailler, les filles qui ne peuvent pas aller à l'école, cesseront. Cela ne peut pas durer parce que le pays s'enfonce très vite dans une crise humanitaire extrêmement grave. Il y a des engagements pris par l'Union pour venir en aide à la population. C'est toute la difficulté des sanctions, qui visent à exercer des pressions sur une autorité sans que la population en paye le prix. Nous n'avons pas trouvé de solution magique mais il y a des actions qui tendent à parvenir à cet équilibre. En Afghanistan, il y avait une économie qui était très imparfaite mais qui commençait à exister et cette économie est à l'arrêt ; les banques sont fermées. Cela tient en partie du fait que les avoirs de la Banque centrale afghane sont gelés à l'étranger. À mon avis, cela ne peut pas durer plus de quelques mois. En étant relativement pragmatique et réaliste, nous pouvons espérer que les pays qui ont une influence sur les nouveaux dirigeants afghans useront de cette influence dans l'intérêt de l'Afghanistan mais aussi dans leur propre intérêt pour aller vers un régime qui respecte certains des droits de l'Homme les plus fondamentaux.

Au-delà de ce que vous avez mentionné dans le cadre de l'aide humanitaire, est-ce que vous pensez que l'Union européenne peut jouer un autre rôle ?

Un rôle politique, un rôle d'engagement avec les pays de la région qui exercent une influence sur les dynamiques afghanes. Nous voyons les réunions régionales se multiplier : Moscou, Téhéran, des discussions bilatérales avec Pékin, le gouvernement pakistanais est évidemment en première ligne, le Qatar également et puis il y a les pays de l'Asie centrale, l'Ouzbékistan qui souhaite jouer un rôle et il faut l'encourager. Ce sont des pays avec lesquels l'Union européenne entretient des relations et il faut évidemment utiliser ces relations pour obtenir que les gouvernements régionaux s'impliquent fortement pour amener les talibans à se diriger vers cette voie moyenne. Il ne faut pas se faire d'illusion. Nous ne reviendrons pas dans l'immédiat à ce qui prévalait ces 20 dernières années, qui était déjà très perfectible. Ensuite cela ressort d'une entente entre les 27 États membres pour identifier les voies et les moyens d'un dialogue avec les nouveaux dirigeants de Kaboul sur les questions de gouvernance et de droits de l'Homme.

La France assurera la présidence du conseil de l'Union en janvier et affiche comme priorité la question de la défense et de l'autonomie stratégique. Quel est votre regard sur ces deux priorités ?

Nous avons entendu le président français à deux reprises récemment s'exprimer sur ce sujet. Dans le contexte de la chute de Kaboul, il insistait sur le fait que « l'Europe de la défense c'est maintenant ». Un mois plus tard, lors de la crise avec l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, il répétait que « l'Europe de la défense, c'est maintenant ». Ces deux interventions sont le reflet d'une aspiration profonde du gouvernement français et du président Macron à voir l'Union s'impliquer davantage sur les questions de défense afin d'aboutir à une forme d'autonomie stratégique européenne. À coup sûr, la présidence française sera l'occasion de réaliser des progrès dans ce domaine. Un marqueur sera très important : l'adoption de la « boussole stratégique ». Cet exercice est en cours de discussion entre les 27 et doit être approuvé pendant la présidence française. Il vise à identifier des menaces communes et à définir, à partir de cette conception partagée des risques et des menaces, des politiques communes dans différents domaines.

Ursula von der Leyen a aussi annoncé, sans doute au mois de mars, un Sommet sur la défense ; ce sera un temps fort pour débattre de ces questions.

L'Europe de la défense, la défense de l'Europe c'est un domaine extrêmement riche ; certains secteurs pourraient avancer plus vite que d'autres, typiquement les questions industrielles et technologiques. Nous sommes en présence d'une révolution puisque depuis le 1er janvier 2020 il existe au sein de la Commission européenne une direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS) chargée de gérer un budget, celui du Fonds européen de défense (FEDEF) à hauteur de 8 milliards € sur sept ans pour encourager et faciliter des programmes communs de recherche et de développement. Cela met l'industrie européenne, la base industrielle européenne de défense, au cœur du dispositif. C'est un élément important, sinon pivot, de ce que pourrait être à terme cette Europe de la défense que nous appelons de nos vœux et de cette autonomie stratégique. Il y a d'autres travaux qui portent sur les aspects opérationnels ; l'idée d'une force de réaction rapide pour intervenir face à une crise avant qu'elle ne dégénère complètement. Il y a aussi cette « Facilité Européenne pour la Paix » qui devient opérationnelle avec un budget conséquent de 5 milliards € sur sept ans. Cette facilité doit permettre et permet déjà de cofinancer des opérations militaires conduites par l'Union européenne et les États membres et contribuer au renforcement des pays en leur donnant des équipements, y compris des équipements létaux, une première dans l'histoire de la construction européenne. Un autre signal intéressant : nous commençons à avoir dans quelques Délégations de l'Union européenne des attachés militaires ou des attachés de défense. Je sais qu'il y a dix ans quand nous avions ce débat, il était dit « c'est trop tôt », « ce n'est pas comme ça qu'il faut faire ». Aujourd'hui cela existe, nous y sommes.

Que faudrait-il faire pour rendre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) plus efficace ?

J'ai été un témoin et, au niveau local, un acteur de la création de ce service. Il y a dorénavant un réseau diplomatique d'un peu plus de 140 Délégations de l'Union à travers le monde, quelles soient bilatérales ou

auprès d'organisations internationales, qui fonctionnent bien. Il y a toujours des marges de progression et je peux en identifier au moins trois.

Premièrement, la visibilité et la lisibilité des actions de l'Union à l'étranger : expliquer ce qu'est l'Union, ce que l'on fait, pourquoi et comment on le fait. C'est un peu compliqué car, à l'étranger, les personnes n'ont pas forcément une image très précise de ce qu'est l'Union européenne et *a fortiori* de ce qu'elle fait, de ce qu'elle ne fait pas, pourquoi elle le fait, de ses valeurs, etc. Donc il y a un énorme travail de communication qui ne s'arrête pas à célébrer une fois par an, le 9 mai, la fête de l'Europe et la Déclaration Schuman. C'est un travail collectif avec les États membres, et quotidien de communication et d'explication.

Deuxièmement, pour que cette diplomatie européenne soit plus efficace il faut développer davantage une forme d'esprit de corps propre au SEAE. Une des difficultés à laquelle on est confronté, c'est qu'on est encore très loin de ce qui existe dans les diplomaties nationales, de ce qui s'appelle en France « la carrière », du corps de fonctionnaires des diplomates. C'est beaucoup plus compliqué dans les Délégations de l'Union, ce qui est, à la fois, une difficulté et un atout car ce sont des équipes multinationales. Mes collègues venaient de tous les pays d'Europe, de différentes nationalités, de différentes expériences, de différents parcours professionnels, de différentes compétences, de différents états d'esprit. Il y a des personnes de la Commission, des contractuels, des personnes détachées par les États membres. Il va falloir consolider un esprit de corps. Dans les trois pays où j'ai servi, qui sont des pays difficiles, il y avait une rotation permanente des agents qui en faisait une

difficulté supplémentaire, un vrai défi de constituer un collectif. C'est important. Cela se fera au fil du temps mais il faut y être attentif.

Enfin, je pense qu'il faut être un peu plus audacieux au niveau de la diplomatie européenne. C'est compliqué à mettre en œuvre. Par exemple le rapport au temps. On arrive souvent les derniers. Pour une raison très simple, juridique et politique, puisqu'il faut bâtir un consensus à 27. Quand il faut réagir à une crise c'est relativement facile pour un État comme la France d'établir rapidement une position au ministère. Pour l'Union européenne, c'est beaucoup plus compliqué : cela ne prend pas quelques minutes, ni quelques heures, mais souvent plusieurs jours. Il y a eu des progrès mais il faudrait essayer de réagir plus vite à l'avenir pour être plus visible et lisible. Il faut que l'Union se dépasse. Par exemple, et c'est un débat complexe, mais si l'on pouvait en matière de politique étrangère passer de l'unanimité à une majorité qualifiée, ce serait un immense progrès. Et puis il faut aussi être plus audacieux dans les pays en crise où la situation est difficile. Il faut accepter un certain niveau de risque. J'ai vécu cela en Afghanistan. Il faut oser élargir l'enveloppe de notre action parce que nous ne pouvons pas travailler seulement dans notre bureau. Il faut être davantage présent sur le terrain.

Entretien réalisé par Ramona Bloj

Pierre Mayaudon

Ancien Ambassadeur de l'Union européenne,
Membre du Bureau d'EuroDéfense-France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.