

Une nouvelle Haute Représentante pour la diplomatie européenne

ANTOINE FERON

Chercheur, UCL

Réunis lors du Conseil européen le 30 août 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont nommé l'Italienne Federica Mogherini à la tête de la diplomatie européenne. Elle succédera à Catherine Ashton au sein de la Commission Juncker.

Toutefois, la tâche n'a pas été facile. Alors que le traité de Lisbonne prévoit que le Haut Représentant soit nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission, le consensus demeure la règle. En effet, désigner à l'arrachée un Haut Représentant n'ayant pas le soutien d'une partie des États membres serait contreproductif pour la diplomatie européenne. Mettre d'accord les 28 États membres n'a donc pas été une sinécure et la nomination de Frederic Mogherini est le résultat d'un subtil équilibre entre différences tendances.

En effet, l'équilibre idéologique (gauche - centre droit), paritaire (homme - femme) et géographique (petits et grands États) doit être atteint au sein de la Commission, mais plus particulièrement entre les trois hautes fonctions européennes : le président du Conseil européen, le président de la Commission et le Haut Représentant, qui est également vice-président de la Commission. Pour contrebalancer le président Juncker, luxembourgeois de centre droit, un des deux postes restants devait revenir à une femme, de centre gauche et d'un grand État.

Après une première réunion infructueuse en juillet 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont nommé l'Italienne Federica Mogherini comme Haute Représentante et le polonais Donald Tusk comme président du Conseil européen. Ce choix est le résultat de la stratégie italienne, appuyée par la France, visant à placer Mogherini à la tête de la diplomatie européenne. Redoutée par les pays d'Europe centrale et orientale à cause des allégations quant à sa position pro-russe, la candidature de Mogherini a finalement été acceptée à condition qu'elle soit contrebalancée par Tusk au Conseil européen.

Cette doublement jeune ministre des Affaires étrangères, 41 ans et ministre depuis février 2014, est toutefois active dans le milieu des relations internationales depuis 20 ans. Trilingue anglais-français-italien, disposant d'une expertise sur le Monde arabe – sa thèse portait sur la relation entre religion et politique dans l'Islam –, le profil de Mogherini contraste avec celui de sa prédécesseure la Britannique Catherine Ashton, inexpérimentée dans le domaine de la diplomatie et unilingue. La différence fondamentale réside dans la stratégie italienne pour d'obtenir le poste, au contraire du Royaume-Uni qui avait hérité bon gré mal gré du poste en 2009 et y avait désigné Catherine Ashton de guerre lasse, d'aucuns ont alors dit par hasard ou par dépit.

Autre différence avec Ashton, Mogherini ne prendra ses fonctions que le 1^{er} novembre 2014 et dispose donc de deux mois pour se préparer à la tâche. Au contraire d'Ashton n'avait disposé que d'une dizaine de jours. Elle devenait de surcroît titulaire d'un poste inédit au sein du système européen post-Lisbonne. Cette deux mois seront amplement nécessaire à la future Haute Représentante pour préparer les huit défis qui l'attendent.

Primo, Mogherini doit se constituer une équipe. Elle doit d'abord mettre en place son cabinet. Alors qu'Ashton avait préféré prendre une équipe de fidèles issue de son portfolio de commissaire au Commerce, elle s'était dès lors privée de l'expertise et des réseaux de l'équipe de « son prédécesseur Javier Solana »¹. Quelle voie prendra Mogherini ? Ensuite, elle doit procéder à la sélection des directeurs du Service Européen d'Action Extérieure, le service diplomatique européen. Par ailleurs, la fonction de Haut Représentant étant particulièrement chronophage et requiert presque

¹ Javier Solana fut Haut Représentant pour la PESC de 1999 à 2009. Sans être *stricto sensu* le prédécesseur d'Ashton, il s'en rapproche car sa fonction a été fusionnée avec celle de la présidence du Conseil des Affaires étrangères et celle de commissaire pour les relations extérieures pour former le poste de Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité dont Ashton est l'actuelle titulaire.

un don d'ubiquité pour satisfaire à la la diplomatie internationale et la diplomatie interne à l'UE, la question de doter le Haut Représentant d'adjoint a été suggérée à plusieurs reprises. Mogherini choisira-t-elle de déléguer ?

Secundo, la nouvelle Haute Représentante va devoir collaborer et coopérer avec les institutions européennes d'une part et les États membres d'autre part. En effet, pour éviter des conflits de compétences et de représentations, Mogherini doit établir un *modus vivendi* avec le président de la Commission et le président du Conseil européen. La collaboration avec ses collègues commissaires va également s'avérer nécessaire. À charge pour elle de redynamiser le groupe des commissaires RELEX réunissant les portefeuilles en charge des relations extérieures. Par ailleurs, une relation avec les États membres doit être construite afin d'une part de rassurer les États les plus sceptiques sur sa candidature et d'autre part d'établir ensemble la politique étrangère de l'UE.

Tertio, Mogherini doit reprendre les affaires en cours de la diplomatie européenne, en particulier, les négociations sur le nucléaire iranien et la médiation entre la Serbie et le Kosovo. Ces deux succès de la diplomatie européenne et d'Ashton devraient le rester.

Quatro, la Haute Représentante va faire face à un voisinage tumultueux. Alors qu'au sud, les conséquences du « printemps arabe » sont autant de défis pour l'Union européenne avec entre autres la somalisation de la Libye et l'émergence d'un sahélistan, à l'est les relations entre l'UE et la Russie continuent de se dégrader sur fond de crise ukrainienne tandis qu'au Moyen-Orient, la crise en Syrie, la lutte contre l'EIL et le soutien européen aux Kurdes d'Irak dépeignent une région troublée. La situation aux frontières de l'UE inaugure dès lors un mandat agité pour Mogherini.

Quinto, si la réaction aux évènements internationaux constitue le côté face de la politique étrangère, Mogherini ne doit pas oublier son côté pile : établir une stratégie. En effet, la Haute Représentante doit également se montrer proactive pour déceler les futures crises, établir les priorités de la diplomatie européenne et les moyens de cette dernière. La Stratégie Européenne de Sécurité date déjà de 2003, or le monde a changé. Une mise à jour s'avère nécessaire en concertation avec les institutions européennes et les États membres.

Sexto, quid de la PSDC, la politique de sécurité et de défense commune ? Durant le mandat d'Ashton, peu d'opérations ont été lancées et les résultats demeurent mitigés. On est bien loin de la décennie Solana qui avait vu le lancement de 23 opérations militaires et civiles. La PSDC connaîtra elle un nouveau souffle avec Mogherini ?

Les prochaines semaines et surtout l'audition de Mogherini face au parlement européen permettront d'apporter des éléments de réponses à la manière dont la nouvelle Haute Représentante s'attellera à ces défis.

COMMENTARY PAPER IBL - CECRI

Commentary papers are shorter publications which provide concise analysis and practical perspective about recent international events. Published in English or in French, they are freely available on our website geopolitique-cecricri.org.

Commentary papers are a joint initiative from the research programme “Geopolitics and Foreign Policy” of the Cecri and the Chaire Inbev-Baillet Latour.



The Cecri is made up of professors and researchers in the field of International Relations. Researches of the Cecri are led within the Institut de science politique Louvain-Europe (Ispole) of the Catholic University of Louvain. They deal with geopolitics, foreign policy and the study of the different means of ending or preventing international conflicts.



Chaire InBev Baillet-Latour
« Union européenne-Chine »

The Chair “European Union-China”, created in 2008 thanks to the Fonds Inbev Baillet-Latour constitutes a center of research and teaching on the relationship between Europe and China. The objectives of the Chair are to reinforce the expertise of the UCL on the external action of the EU ; to promote the knowledge of China as an international actor and the study of the relationship EU-China ; to extend research on the great powers, in particular the BRIC ; and to favor the knowledge of the EU by the Chinese students and researchers.