

Rapport spécial

Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure

Un bilan positif dans l'ensemble, mais quelques faiblesses concernant la gestion de l'information, les effectifs et les rapports



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 13
Structure du SEAE	04 - 05
Le rôle de coordination du SEAE	06 - 09
Les ressources du SEAE	10 - 11
Réforme du SEAE	12 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 20
Observations	21 - 99
Siège du SEAE: les méthodes de travail ont été améliorées à la suite d'un examen interne, mais des faiblesses subsistent dans la gestion de l'information	21 - 44
Un examen complet, mais sans plan d'action ou calendrier clairs	22 - 24
Amélioration des modalités de travail et des lignes directrices	25 - 27
Les outils de gestion de l'information ne soutiennent pas pleinement la coordination	28 - 44
Le SEAE et les délégations de l'UE: une communication régulière favorise la coordination, mais les délégations ne reçoivent pas suffisamment d'informations en retour du siège sur la planification et les rapports politiques fournis	45 - 65
La supervision à haut niveau s'appuie sur une bonne communication bilatérale entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE	46 - 49
Les délégations reçoivent des instructions claires du siège du SEAE, mais la planification pâtit de retards et de l'absence de retour d'information de la part du siège	50 - 65

La coordination du SEAE avec la Commission et le Conseil fonctionne efficacement malgré des difficultés dans les délégations de l'UE	66 - 99
La coordination avec la Commission est bien gérée, mais des défis opérationnels se posent dans les délégations de l'UE	67 - 87
La coordination avec le Conseil est bien établie, mais il n'existe pas d'outil commun pour les briefings	88 - 99
Conclusions et recommandations	100 - 112
Annexes	
Annexe I – Organigramme du SEAE	
Annexe II – EXCO: rôle et activités	
Sigles, acronymes et abréviations	
Glossaire	
Réponses du Service européen pour l'action extérieure	
Calendrier	
L'équipe d'audit	

Synthèse

I Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est le service diplomatique de l'Union européenne. Il collabore avec les institutions de l'UE pour mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il soutient le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui assume une double fonction, puisqu'il est également vice-président de la Commission européenne. Le SEAE joue donc un important rôle de coordination tant avec la Commission qu'avec le Conseil.

II Le personnel en place au siège du SEAE à Bruxelles et dans les 145 délégations et bureaux de l'UE répartis dans le monde se compose des propres agents du SEAE, d'agents externes, d'agents détachés par la Commission et de diplomates délégués par les États membres. Cette configuration assez complexe rend la coordination encore plus importante dans le cadre des travaux du SEAE.

III La politique étrangère de l'UE, sa mise en œuvre et sa coordination revêtent une importance capitale pour l'Union, notamment au vu des récents événements, en particulier l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Notre audit visait à déterminer si le SEAE exerce efficacement son rôle de coordination et à formuler des recommandations d'amélioration. Pour ce faire, nous avons examiné la coordination au sein du siège et avec le cabinet du haut représentant/vice-président, avec les délégations de l'UE dans les pays tiers, avec diverses directions générales de la Commission et avec le Conseil et le Conseil européen.

IV Nous concluons que la coordination est globalement efficace et qu'elle permet au SEAE de soutenir adéquatement le haut représentant/vice-président dans l'exécution de son mandat. Nous avons toutefois relevé certaines faiblesses en matière de gestion de l'information, d'effectifs et de rapports.

V L'examen interne du SEAE réalisé en 2021 a mis au jour des lacunes et a débouché sur des propositions de changement concernant, par exemple, la structure organisationnelle, les modalités de travail et les lignes directrices. Toutefois, les mesures découlant de l'examen n'ont fait l'objet d'aucun plan d'action ni d'aucun calendrier, et nous avons constaté plusieurs problèmes dans la gestion des informations, y compris pour ce qui est de l'utilisation des outils informatiques.

VI L'EUDEL, l'organe consultatif dont se servent la Commission et le SEAE pour la gestion des délégations de l'UE, est un forum utile aux fins de la coordination. En outre, le siège du SEAE est fréquemment en contact avec les délégations de l'UE et a mis en place des procédures claires pour qu'elles puissent remplir leurs obligations en matière de planification et de rapports. Cependant, nous avons constaté des retards dans la fourniture d'instructions de la part du siège du SEAE ainsi qu'un retour d'information insuffisant vers les délégations de l'UE, ce qui a nui à l'utilité de certains rapports.

VII La coordination à haut niveau avec la Commission dans le cadre du groupe de coordination de l'action extérieure, qui se réunit chaque semaine, fonctionne efficacement. Par contre, le groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène internationale, dont le rôle est plus stratégique, est inactif depuis 2021. La coordination opérationnelle entre le SEAE et la Commission dans le cadre de la consultation interservices est bonne au niveau des services centraux, mais des efforts sont nécessaires des deux côtés pour adapter les effectifs aux besoins dans les délégations de l'UE.

VIII La coordination avec le Conseil des affaires étrangères est, dans l'ensemble, bien établie et régie par des règles et des lignes directrices claires. Toutefois, l'absence d'outil de briefing commun au SEAE, au Conseil et à la Commission complique la préparation coordonnée des briefings en vue des réunions.

IX Sur la base de ces conclusions, nous recommandons au SEAE:

- de veiller à la mise en œuvre de sa stratégie de gestion de l'information;
- de se coordonner avec la Commission et le Conseil afin d'améliorer l'échange sécurisé d'informations;
- d'améliorer l'interaction entre son siège et les délégations de l'UE en ce qui concerne la planification, les rapports et le retour d'information;
- de faciliter le suivi de l'évaluation de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022;
- d'améliorer la coopération interinstitutionnelle eu égard aux outils utilisés pour les briefings en amont des réunions du Conseil des affaires étrangères.

Introduction

01 Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est le service diplomatique de l'Union européenne. Depuis 2011, il œuvre de concert avec les institutions de l'UE pour mener la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

02 Le SEAE a été institué par le [traité de Lisbonne](#) pour assister le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est aussi vice-président de la Commission et président du Conseil des affaires étrangères (CAE). Cette double fonction est ci-après désignée par l'abréviation «HR/VP». Conformément aux dispositions de l'article 18 du [traité sur l'Union européenne](#), le HR/VP «veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union», y compris ses politiques étrangères, de sécurité et de défense communes.

03 Le SEAE est également chargé d'assister le président du Conseil européen, le président de la Commission et les directions générales (DG) de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures. Enfin, il intervient en tant que facilitateur et médiateur impartial dans la gestion des relations diplomatiques de l'Union avec les pays tiers et les organisations internationales. Le SEAE opère donc dans un contexte organisationnel relativement complexe.

Structure du SEAE

04 Le SEAE se compose d'une administration centrale siégeant à Bruxelles et des délégations et bureaux de l'UE (ci-après les «délégations de l'UE») répartis dans le monde¹. Le secrétaire général du SEAE, assisté de trois secrétaires généraux adjoints, supervise la plupart des travaux quotidiens au siège du SEAE à Bruxelles, dans le but d'assurer une coordination efficace entre tous les services ainsi qu'avec les délégations de l'Union, qui font office de missions diplomatiques de l'UE dans le monde. Conformément aux dispositions de la décision SEAE², le Service européen pour l'action extérieure est divisé en six directions géographiques et quatre directions thématiques (voir [annexe I](#)) Le SEAE dispose également de services chargés de la planification et de la réaction en cas de crise pour la politique de sécurité et de défense commune. L'état-

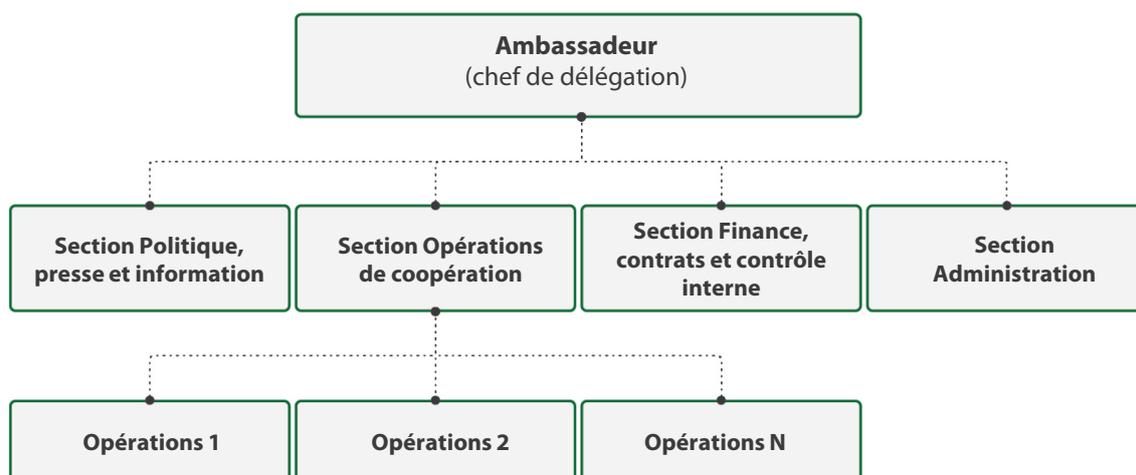
¹ [Décision 2010/427/UE du Conseil](#) (la «décision SEAE»).

² Article 4, paragraphe 3, de la [décision SEAE](#).

major de l'UE met ses compétences militaires au service du SEAE et conseille le HR/VP sur les questions militaires et de sécurité.

05 Outre les services centraux du siège, le SEAE comprend également 145 délégations, dont huit auprès d'organisations internationales. Les délégations de l'UE représentent celle-ci à l'extérieur et portent sa politique étrangère dans les pays tiers ou auprès d'organisations internationales. Les délégations de l'UE disposent d'une structure de base commune (voir [figure 1](#)), qui peut toutefois varier en fonction des priorités politiques (les délégations de l'UE dans les pays concernés par l'élargissement disposent par exemple d'une cellule «intégration européenne»). Si dans un premier temps, les délégations de l'UE s'occupaient principalement d'aide au développement, de commerce et d'élargissement, la plupart d'entre elles assument à présent un rôle plus vaste en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi qu'un rôle politique, ce qui reflète l'importance croissante que la dimension extérieure prend dans la plupart des politiques de l'UE.

Figure 1 – Organigramme type d'une délégation de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

Le rôle de coordination du SEAE

06 Le traité sur l'Union européenne, qui définit les dispositions applicables à l'action extérieure de l'UE, stipule que le HR/VP aide le Conseil et la Commission à coopérer pour assurer la cohérence entre l'action de l'UE et ses politiques internationales³. Pour ce faire, le HR/VP bénéficie du soutien du SEAE⁴. Le rôle de coordination du SEAE s'articule autour de deux axes principaux: la coordination avec la Commission et celle avec le Conseil et le Conseil européen (voir *figure 2*).

07 La coordination entre le SEAE et la Commission implique l'interaction avec de multiples DG et services de cette dernière, à savoir principalement les directions générales des partenariats internationaux (DG INTPA), du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), du commerce (DG TRADE), de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO), des ressources humaines et de la sécurité (DG HR) et du budget (DG BUDG), ainsi que le service des instruments de politique étrangère (FPI).

08 Le CAE conduit l'action extérieure de l'UE conformément aux orientations stratégiques établies par le Conseil européen (y compris les États membres). Le HR/VP et le SEAE procèdent, le cas échéant, à la mise en œuvre et au suivi des politiques correspondantes.

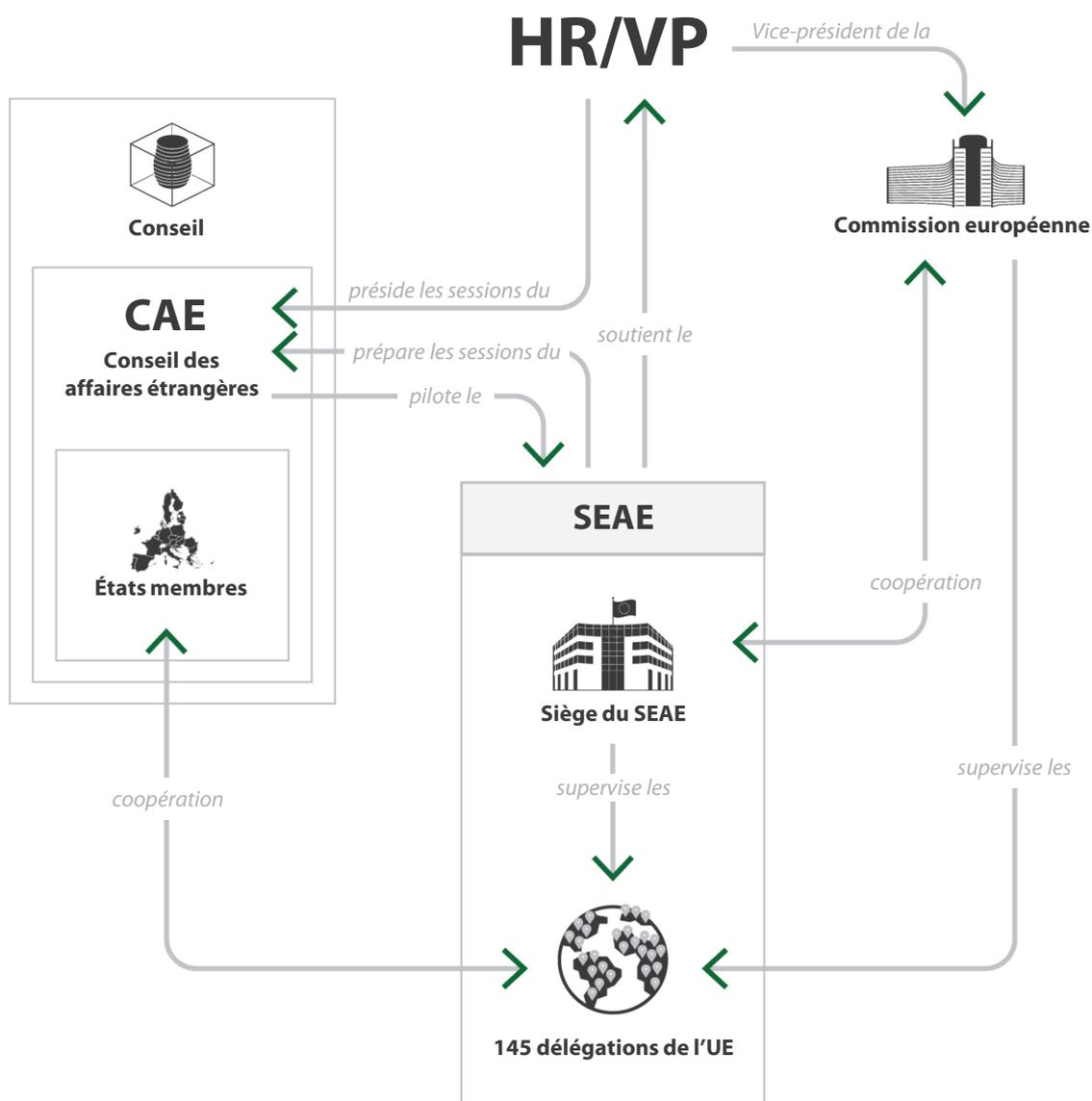
09 La coordination interne est également fondamentale⁵, tant au siège du SEAE qu'entre celui-ci et les 145 délégations de l'UE réparties dans le monde, ainsi qu'avec le cabinet du HR/VP.

³ Article 21, paragraphe 3, du [traité sur l'Union européenne](#).

⁴ Article 2 de la [décision SEAE](#).

⁵ Idem, article 4, paragraphe 3.

Figure 2 – Le rôle de coordination du SEAE



Source: Cour des comptes européenne.

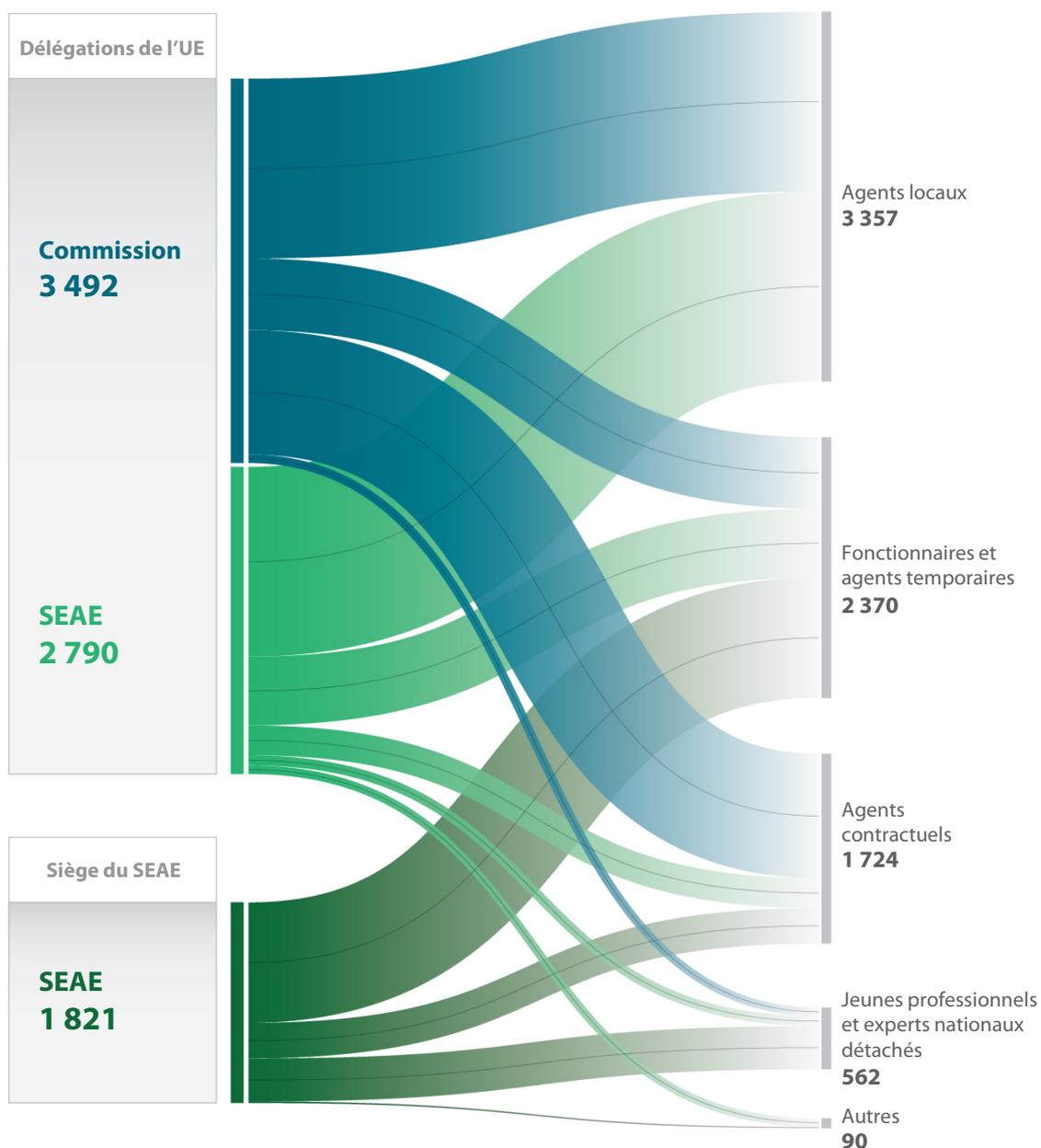
Les ressources du SEAE

10 Le budget administratif du SEAE pour 2022 s'est élevé à 787 millions d'euros⁶. Ce montant concerne le siège du SEAE et les délégations de l'UE. En outre, le SEAE reçoit chaque année une somme d'argent de la Commission pour couvrir les coûts administratifs liés au personnel qu'elle déploie dans les délégations de l'UE. En 2022, cette contribution s'est élevée à 241 millions d'euros.

⁶ Service européen pour l'action extérieure, [rapport annuel d'activités 2022](#), p. 58.

11 Le personnel du siège du SEAE et des délégations est hétérogène et connaît une importante rotation. Il comprend des fonctionnaires du SEAE et de la Commission, auxquels s'ajoutent des diplomates des États membres, des agents locaux, des agents contractuels et temporaires, des experts nationaux détachés, des jeunes professionnels et des stagiaires (voir *figure 3*). Au sein des délégations de l'UE, les agents de la Commission travaillent sous l'autorité de l'ambassadeur de l'UE (à savoir le chef de la délégation de l'UE), mais ils sont rattachés à leur DG d'origine sur les plans hiérarchique et administratif. Ce double positionnement organisationnel les oblige, par exemple, à utiliser différents outils de travail et à respecter différentes règles administratives.

Figure 3 – Effectifs du SEAE et de la Commission au siège du SEAE et dans les délégations de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du budget pour 2023.

Réforme du SEAE

12 Au début de 2021, le secrétaire général du SEAE a lancé une consultation interne pour faire un bilan du fonctionnement du Service et recenser les défis à relever et les occasions à saisir pour l'avenir, y compris concernant les aspects liés à la coordination. Les agents du SEAE travaillant au siège et dans les délégations de l'UE ont participé à cinq ateliers en février 2021 afin de réfléchir sur l'avenir du Service.

13 Ces ateliers ont débouché sur le projet intitulé «EEAS@20», dans le cadre duquel sept groupes de discussion ont été chargés de faire naître des idées, de recenser les défis concernant notamment les méthodes de travail, la structure organisationnelle et la communication, et de traduire le tout en propositions de travail concrètes. À la suite de cela, un certain nombre de recommandations de réforme ont été émises en mars 2021. Ces recommandations sont examinées plus loin dans le présent rapport.

Étendue et approche de l'audit

14 Les événements récents, en particulier l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ont placé la politique étrangère de l'UE et sa mise en œuvre à l'avant-plan des préoccupations des États membres et des institutions de l'Union. Dans le contexte de la [décharge au SEAE sur l'exécution du budget 2019](#), le Parlement européen a proposé que nous réalisions un examen plus spécifique des dépenses administratives et des activités de soutien du SEAE⁷. En 2019 et en 2020, la conférence des présidents des commissions du Parlement européen nous a suggéré d'examiner le fonctionnement du SEAE.

15 Nous avons déjà publié deux autres rapports spéciaux sur le SEAE. En 2014, nous avons réalisé un audit sur la mise en place du SEAE⁸, portant sur des questions relatives à la coordination de ce dernier avec la Commission et les États membres. En 2016, nous avons contrôlé la manière dont le SEAE gérait ses bâtiments⁹.

16 L'audit objet du présent rapport est centré sur le rôle de coordination du SEAE dans le domaine de l'action extérieure. Il vise à évaluer si cette coordination est efficace et à formuler des recommandations en vue d'améliorer la coordination tant au sein du SEAE qu'avec la Commission et le Conseil. Il n'a pas porté sur les autres activités du SEAE, telles que celles liées aux opérations budgétaires, à la protection consulaire, au renseignement ou à la politique de sanctions.

17 Notre principale question d'audit avait pour but de déterminer si la coordination assurée par le SEAE, tant en interne qu'avec la Commission et le Conseil, était efficace. Pour y répondre, nous avons examiné l'efficacité de cette coordination:

- 1) au sein du siège du SEAE (y compris entre ce dernier et le cabinet du HR/VP);
- 2) entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE;
- 3) entre le SEAE, d'une part, et la Commission et le Conseil, d'autre part.

⁷ Procédure 2020/2149(DEC) du 26 mars 2021, document P9_TA(2021)0173, p. 5.

⁸ [Rapport spécial 11/2014](#).

⁹ [Rapport spécial 07/2016](#).

18 L'audit couvre une période allant de septembre 2021 (lorsque le SEAE a commencé à appliquer de nouvelles méthodes de travail et procédures et qu'il a actualisé sa structure) à avril 2023.

19 Nous avons fondé nos observations sur les sources d'éléments probants suivantes:

- l'examen de la documentation fournie par le siège du SEAE et le cabinet du HR/VP, par la Commission et par le Conseil, ainsi que par les délégations de l'UE où nous nous sommes rendus;
- l'analyse d'un échantillon de procédures concernant: les réunions du groupe de coordination de l'action extérieure (EXCO), les consultations interservices, les réunions du CAE, les réunions du Conseil européen et les sommets internationaux. Cette analyse a porté sur divers documents, tels que des ordres du jour de réunions et des documents sous-jacents, des documents d'information (appelés «briefings»), des contributions d'autres services et des échanges de courriels;
- plusieurs réunions en présentiel ou en visioconférence avec des agents du siège du SEAE et des DG INTPA et NEAR, ainsi qu'avec des représentants spéciaux de l'UE et avec les présidents de groupes de travail du Conseil et du Comité politique et de sécurité (COPS);
- une enquête auprès de tous les ambassadeurs de l'UE, qui a recueilli un taux de réponse de 82 % (soit 119 chefs de délégation de l'UE sur un total de 145);
- des visites sur place dans quatre délégations de l'UE figurant dans notre échantillon (Bosnie-Herzégovine, Tanzanie et Turkménistan, ainsi que la délégation de l'UE auprès des Nations unies à New York);
- des rapports du service d'audit interne de la Commission.

20 Nous avons sélectionné les délégations de l'UE auprès desquelles nous rendre en nous fondant sur les critères suivants:

- le nombre d'agents;
- la situation et la couverture géographiques (un ou plusieurs pays, ou des organisations multilatérales);

- le fait que la délégation ait ou non récemment reçu une visite du service d'inspection du SEAE;
- la nécessité d'assurer un équilibre entre le personnel du SEAE et celui de la Commission;
- la présence d'ambassades d'États membres de l'UE dans le pays.

Observations

Siège du SEAE: les méthodes de travail ont été améliorées à la suite d'un examen interne, mais des faiblesses subsistent dans la gestion de l'information

21 Dans cette partie, nous évaluons les méthodes de travail du SEAE, ses procédures et ses lignes directrices, ainsi que les outils disponibles à son siège, à la lumière de l'examen réalisé en 2021. Nous avons en particulier examiné si:

- 1) l'examen intitulé EEAS@20 a eu une incidence sur les méthodes de travail et les procédures du SEAE;
- 2) les méthodes, les procédures et les lignes directrices du SEAE sont complètes et couvrent tous les domaines relevant de sa compétence, et si les canaux de coordination permettent d'associer les principales parties prenantes;
- 3) les outils disponibles, notamment informatiques, sont efficaces pour favoriser la coordination.

Un examen complet, mais sans plan d'action ou calendrier clairs

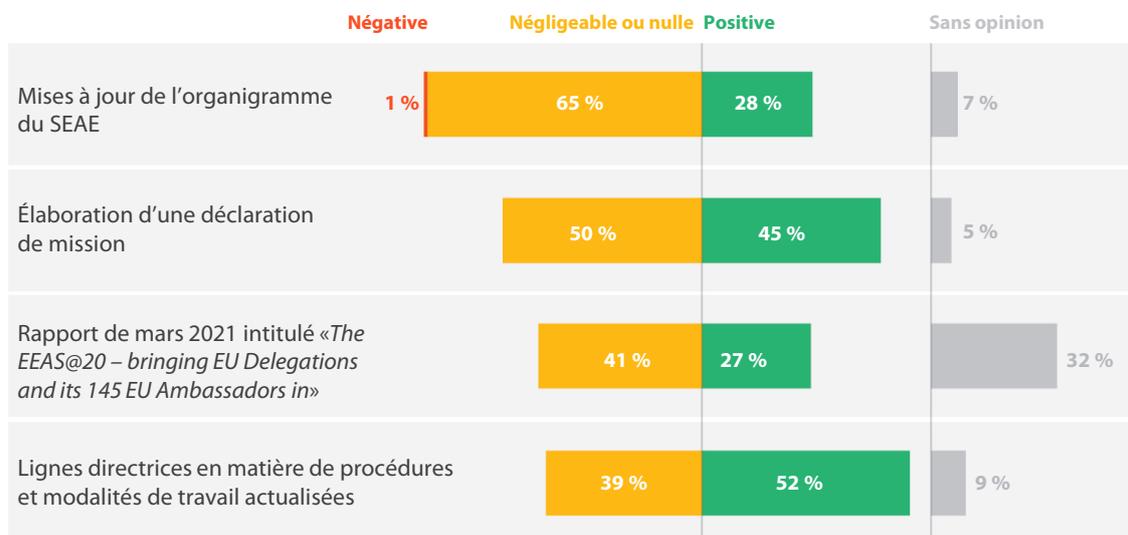
22 À l'occasion de son dixième anniversaire, et à la suite de l'examen EEAS@20 lancé au début de 2021 (voir points **12** et **13**), le SEAE a décidé de prendre des mesures pour améliorer sa structure et son fonctionnement internes et pour gagner en efficacité dans le rôle géopolitique qu'il exerce par l'intermédiaire des délégations de l'UE. Les rapports établis par les groupes de discussion mis en place en mars 2021 comportaient des recommandations, mais aucune échéance ou étape intermédiaire n'a été fixée. Plusieurs des propositions formulées ont par la suite conduit à des changements dans la structure du SEAE. À titre d'exemple, la direction exécutive chargée des enjeux mondiaux a été réorganisée afin de mieux tenir compte des nouvelles priorités stratégiques de la Commission et du Conseil (voir [annexe I](#)).

23 En avril 2022, une nouvelle déclaration de mission a été présentée, et les premières bases d'un projet pilote ont été jetées en vue de créer une académie diplomatique européenne: il s'agirait de bâtir un véritable corps diplomatique de l'UE chargé de promouvoir la politique étrangère et les intérêts extérieurs de l'Union. Nous estimons que ces initiatives sont importantes pour renforcer encore l'identité institutionnelle et diplomatique au sein du SEAE.

24 Dans l'ensemble, l'examen EEAS@20 réalisé en 2021 peut être considéré comme un exercice complet d'autoévaluation qui a permis de recenser des points cruciaux à améliorer et donné lieu à des recommandations utiles (voir points 22 et 23). Toutefois, il ne s'est pas accompagné d'un plan d'action fixant des priorités claires ou d'un calendrier de mise en œuvre qui permettent d'informer le personnel sur les changements prévus ou à venir ou sur la motivation de ces changements. Les modifications successives de l'organigramme n'ont par exemple pas toujours été présentées ou expliquées clairement au personnel, pas plus que la valeur ajoutée du changement de structure organisationnelle qui a été décidé. Notre enquête a montré que seuls 28 % des ambassadeurs de l'UE estiment que la structure actualisée a eu une incidence positive sur la performance de leur délégation. Dans un rapport de mars 2021, le groupe de travail sur l'examen EEAS@20 a mis en avant des propositions visant à améliorer les relations entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE, mais 73 % des répondants ne connaissaient pas ce rapport ou estimaient que son incidence était négligeable ou nulle (voir [figure 4](#)).

Figure 4 – Incidence d'une sélection d'actions liées à l'examen du SEAE

Question de l'enquête: Quelle incidence les actions suivantes ont-elles eue sur la performance de votre délégation?



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

Amélioration des modalités de travail et des lignes directrices

25 Au vu des conclusions du groupe de discussion sur les méthodes de travail, le SEAE a compilé toutes ses méthodes de travail et lignes directrices et en a élaboré de nouvelles, avant de les publier sur des pages bien structurées de son site intranet. Les modalités de travail couvrent pratiquement tous les domaines dans lesquels plusieurs services du SEAE interviennent. Certaines permettent par exemple aux délégations de l'UE de contribuer aux travaux du CAE et de se tenir informées des résultats des réunions de celui-ci (voir également point [97](#)).

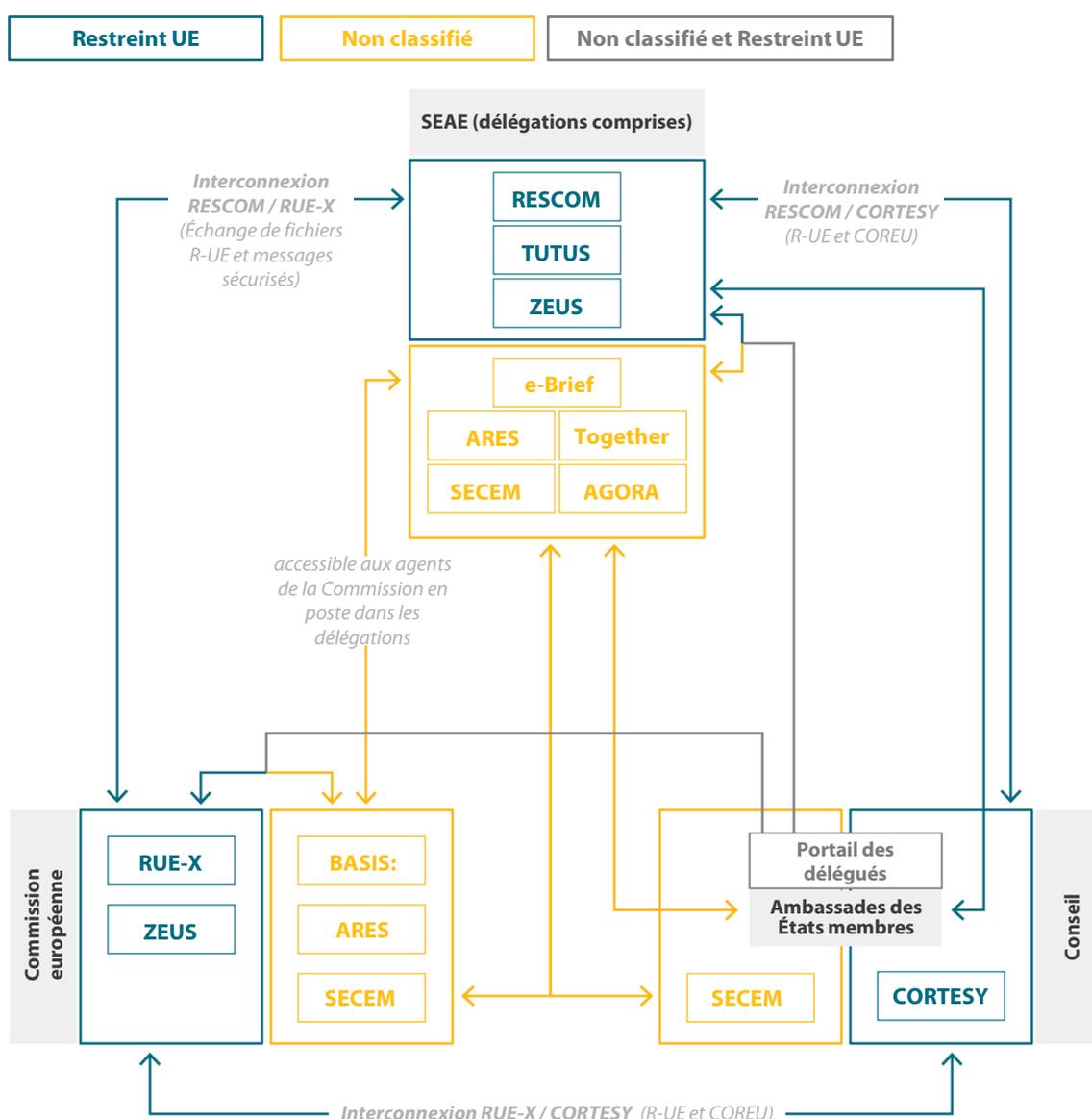
26 Chaque méthode ou modalité de travail est confiée à un point de contact, chargé de la tenir à jour et de préparer des formations à l'intention des nouveaux agents. Les lignes directrices sont exhaustives, mais rarement assorties de schémas ou de représentations visuelles visant à faciliter la compréhension des procédures complexes. Plusieurs modalités de travail ont été mises à jour en 2022 et en 2023, y compris celles concernant les relations entre le SEAE et le cabinet du HR/VP. En outre, le SEAE a révisé les instructions relatives à l'élaboration et à l'approbation des briefings et des notes. Les réponses apportées à notre enquête montrent que les lignes directrices et les modalités de travail actualisées ont été favorablement accueillies par 52 % des ambassadeurs de l'UE (voir [figure 4](#)).

27 La coordination au sein du siège du SEAE s'effectue notamment lors de réunions organisées régulièrement entre les directions horizontales et thématiques, ainsi que des réunions hebdomadaires de l'encadrement supérieur. Elle est également assurée à travers des rapports politiques, et dans le contexte de l'élaboration des initiatives stratégiques, des briefings et des documents de prises de position. Notre examen documentaire et nos entretiens avec des membres de l'encadrement supérieur du SEAE nous ont permis de constater qu'il serait possible d'élargir la participation à ces réunions afin de favoriser une plus grande coordination. Par exemple, les réunions de l'encadrement supérieur sont très appréciées pour ce qui est de l'échange d'informations, mais les représentants spéciaux de l'UE n'y participent pas, alors qu'ils jouent un rôle à haut niveau en matière de soutien au HR/VP et de coordination de la politique de l'UE dans leur région.

Les outils de gestion de l'information ne soutiennent pas pleinement la coordination

28 Les outils de gestion de l'information, gérés par le siège du SEAE, sont déterminants pour permettre au SEAE de coordonner ses travaux tant en interne qu'avec ceux des autres institutions (voir également [figure 5](#)). Il s'agit pour l'essentiel d'outils de collaboration, de gestion des connaissances et de l'information, de conservation des documents et de partage sécurisé de l'information.

Figure 5 – Outils informatiques utilisés pour la coordination interne et interinstitutionnelle



Source: Cour des comptes européenne.

Gestion de l'information: des outils indispensables à l'efficacité de la collaboration et de la gestion des connaissances font encore défaut

29 La mise en place d'outils informatiques fonctionnels et fiables est essentielle pour la qualité de la coordination et doit reposer sur une stratégie robuste de gestion de l'information. En 2019, le SEAE a adopté une stratégie de gestion de l'information énonçant les principaux défis de l'organisation concernant les outils requis. Il y déclarait que les outils informatiques existants n'étaient pas pleinement adaptés à ses besoins, ajoutant qu'ils étaient trop nombreux et souvent d'une utilisation complexe, qu'ils imposaient des contraintes fastidieuses, ne permettaient pas d'effectuer des recherches de manière efficiente, n'étaient pas suffisamment interopérables et offraient des fonctions partiellement efficaces. Il y précisait en outre que l'accès mobile ou à distance à ces applications était compliqué et peu convivial.

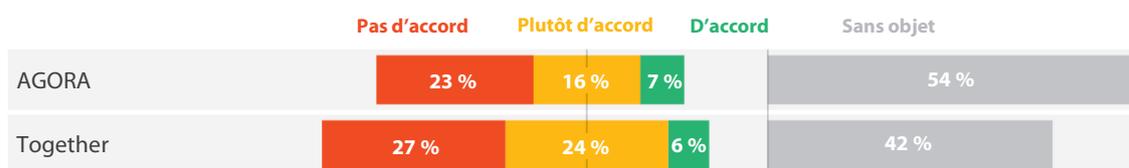
30 La stratégie de gestion de l'information soulignait la nécessité de disposer de trois plateformes interconnectées pour gérer l'information: 1) une plateforme collaborative; 2) une plateforme de gestion des connaissances et 3) une plateforme de conservation des documents. À la suite de nos entretiens au siège du SEAE et dans les délégations visitées, il nous est clairement apparu que les besoins informatiques les plus importants étaient dans une large mesure les mêmes que ceux recensés dans la stratégie. Nous avons constaté que deux de ces trois plateformes centrales n'étaient toujours pas pleinement opérationnelles au moment de l'audit.

31 Premièrement, la stratégie soulignait la nécessité de disposer d'une **plateforme collaborative** pour mettre en relation les membres du personnel et permettre une coordination plus aisée des travaux faisant intervenir plusieurs services du SEAE ou de la Commission. Une telle plateforme réduirait le trafic de courrier électronique et offrirait un moyen efficace de collaborer. Nous avons constaté que les outils du SEAE qui s'apparentaient le plus à un outil collaboratif étaient AGORA et «Together». Cependant, la plateforme AGORA est principalement utilisée par les délégations de l'UE auprès des organisations internationales pour collaborer avec les ambassades des États membres, mais pas avec la Commission. Elle a été suspendue début 2022 pour des raisons de sécurité et remplacée par une version améliorée, qui continue toutefois à poser quelques difficultés aux utilisateurs, notamment en raison de correctifs logiciels perturbants.

32 «Together» ressemble davantage à un outil de mise en réseau du SEAE. Il n'est pas utilisé par la Commission, qui dispose de son propre système en la matière. Seuls 6 % des ambassadeurs de l'UE estimaient qu'il répondait pleinement aux besoins de leur délégation (voir [figure 6](#)). L'absence de plateforme en ligne partagée de gestion des documents, qui permette à tous les agents concernés de contribuer à un même document, entrave la coordination aussi bien au sein du siège du SEAE qu'avec les délégations de l'UE et la Commission (en augmentant le temps nécessaire à la production d'un document final).

Figure 6 – Enquête auprès des ambassadeurs de l'UE – Outils collaboratifs

Question de l'enquête: Dans quelle mesure êtes-vous d'accord pour dire que les outils collaboratifs suivants répondent efficacement aux besoins de votre délégation de l'UE?



Source: Cour des comptes européenne.

33 Deuxièmement, **la gestion des connaissances et de l'information**, qui fait partie des points à améliorer recensés dans la stratégie de gestion de l'information, nous a également été signalée comme posant problème par les délégations de l'UE et les groupes de travail du Conseil. Ceux-ci ont souligné les difficultés d'accès aux informations recherchées (par exemple, une vue d'ensemble des activités de l'UE dans un pays donné, ou des informations sur des domaines d'intervention ou des projets), qui sont actuellement éparpillées. Nous estimons que cet éparpillement des connaissances présente un risque direct pour la mémoire institutionnelle et l'efficacité des opérations ainsi qu'un risque en matière de réputation.

34 La troisième plateforme requise, selon la stratégie de gestion de l'information, était un **outil de conservation des documents**, qui serait fondé sur le système avancé de gestion des documents et dossiers (*Advanced Records System – ARES*) existant. ARES est un outil de gestion des documents utilisé tant au SEAE qu'à la Commission. Un puissant outil de recherche reposant sur ARES est essentiel compte tenu de la multitude d'informations provenant des quatre coins du monde. Il ressort de notre enquête que la grande majorité (73 %) des ambassadeurs de l'UE apprécie ARES. Cependant, notre audit a révélé que des restrictions aux droits d'accès des utilisateurs imposées par la conception de l'outil et par ses paramètres de sécurité limitent la

mesure dans laquelle celui-ci peut être utilisé comme base d'un outil de recherche institutionnel efficient.

35 Outre les plateformes, il importe également de disposer d'outils informatiques permettant d'identifier les bons destinataires pour une information donnée. Cela vaut en particulier pour le SEAE, vu l'hétérogénéité de son personnel (voir point **11**), le fait que certains agents soient recrutés pour des périodes plus courtes (jusqu'à quatre ou six ans dans le cas des agents contractuels ou temporaires) et la politique de rotation appliquée dans les délégations de l'UE. Les délégations de l'UE visitées nous ont fait part d'inquiétudes concernant l'absence de listes de diffusion du courrier électronique tenues à jour de façon centralisée. Nous avons appris par l'une d'entre elles et par les présidents de plusieurs groupes de travail du Conseil que les listes de diffusion comportaient souvent des centaines d'adresses électroniques qui n'étaient ni gérées de façon automatisée au niveau central ni régulièrement mises à jour, et que les boîtes fonctionnelles n'étaient pas utilisées de manière homogène. Introduire manuellement les adresses électroniques pour chaque courriel induit le risque de commettre des erreurs et de ne pas toujours envoyer les informations aux bons destinataires. Les répondants à notre enquête ont souvent indiqué que les problèmes liés aux listes de diffusion entravaient la coordination. En outre, la stratégie de gestion de l'information a également mis en évidence l'absence d'instructions institutionnelles sur la gestion des listes de diffusion.

36 Le SEAE et la Commission ont, ensemble ou chacun de son côté, mis en place un certain nombre d'outils informatiques pour faciliter la collaboration ou la coordination entre les délégations de l'UE et les DG ou services de la Commission concernés. Toutefois, les possibilités limitées d'interopérabilité entre certains de ces outils et les difficultés d'utilisation des systèmes ont une incidence sur cette coordination (voir points **42** et **98**). La situation est encore compliquée par la structure éclatée du SEAE, qui dispose de délégations partout dans le monde, et par ses relations de travail étroites avec la Commission. Il n'est pas toujours facile pour le SEAE de se calquer sur les choix de la Commission en matière d'outils informatiques, même lorsque l'adoption d'une solution commune permettrait d'améliorer la coordination. Le SEAE doit composer avec différents environnements logiciels (y compris ceux existant dans les délégations de l'UE), avec les difficultés liées à l'informatique en nuage, avec diverses normes de sécurité et avec la taille variable des services informatiques et de leurs budgets. Or le recours à des systèmes et à des logiciels distincts peut être source de confusion pour les agents des délégations de l'UE, qui doivent parfois utiliser deux profils différents pour un même outil administratif.

37 Toutes les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus et toutes les délégations de l'UE que nous avons visitées s'accordaient pour dire que la communication avec la Commission à Bruxelles s'était fortement améliorée avec l'usage accru des moyens de communication vidéo mis en place pendant la pandémie de COVID-19. Ces outils permettent aussi aux agents de la Commission d'assister aux réunions hebdomadaires entre les délégations de l'UE et le siège du SEAE. Cependant, la Commission, le SEAE et les délégations de l'UE ne se sont pas accordés sur l'utilisation d'un outil de communication vidéo commun. Ils se servent en effet de divers outils, tels que Zoom, Webex, Skype ou Teams, ce qui rend l'organisation de ces réunions moins efficace et complique l'utilisation des outils de travail collaboratifs (voir également point [31](#)).

Les limites des outils informatiques compliquent le partage d'informations sensibles ou classifiées

38 Le SEAE exploite et produit un volume important d'informations qu'il convient de traiter de manière sécurisée. Il s'est engagé à respecter les règles de protection des informations classifiées de l'UE¹⁰. Il établit également de nombreux rapports à caractère sensible, qui ne sont toutefois pas classifiés. Pour ces derniers, le SEAE continue à utiliser une combinaison de règles de classification des documents héritées du Conseil et de la Commission. À titre d'exemple, il utilise encore le niveau de classification «limité», qui provient du Conseil et n'est pas en usage à la Commission.

39 Cela accroît le risque qu'une institution reçoive un document dont elle ne reconnaît pas la classification de sécurité, et qu'elle le diffuse donc à travers un mauvais canal. Le service d'audit interne de la Commission a formulé une observation similaire, mettant en lumière des aspects importants à améliorer. Il convient toutefois de souligner qu'un règlement relatif à la sécurité de l'information a été proposé¹¹ pour aider à résoudre le problème de l'hétérogénéité des classifications de sécurité entre les différentes institutions, agences et autres organismes de l'UE.

40 Parallèlement à la mise en place d'un système harmonisé et complet de classification de sécurité, il est très important de pouvoir partager les informations au moyen de canaux sécurisés et de veiller à l'interopérabilité des systèmes utilisés avec ceux des autres institutions de l'UE.

¹⁰ Décision relative aux règles de sécurité applicables au SEAE, [ADMIN\(2017\) 10](#).

¹¹ Proposition de règlement relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union, [COM\(2022\) 119](#).

41 En 2020, dans le cadre de sa stratégie de gestion de l'information, le SEAE a développé sa propre solution informatique interne, baptisée RESCOM, pour l'élaboration, la conservation et l'envoi des informations classées «Restreint UE» ainsi que pour la collaboration les concernant, en lieu et place du système RUE de la Commission, qui était en cours d'abandon. Or, selon les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus dans les délégations de l'UE, RESCOM n'est pas toujours commode à utiliser et ne répond pas toujours à leurs besoins. L'une des délégations de l'UE visitées n'a disposé d'aucun ordinateur équipé du système RESCOM pendant plusieurs années, et n'en a reçu un (pour l'ensemble de la délégation) que peu de temps avant notre audit. Celui-ci était toutefois inutilisable du fait de l'inadéquation de la connexion internet à laquelle la délégation avait accès sur place. Une autre délégation de l'UE visitée a, quant à elle, rencontré des problèmes lors du passage de RUE à RESCOM. Nous avons constaté que ces problèmes avaient limité l'utilisation de ce dernier, avec pour corollaire le risque que des informations classifiées soient partagées à travers des canaux non sécurisés. Dans leurs réponses à notre enquête, 39 % des ambassadeurs de l'UE étaient d'accord pour dire que RESCOM était efficace, mais 20 % seulement ont affirmé qu'il répondait entièrement à leurs besoins (voir [encadré 1](#) et [figure 7](#)).

Encadré 1

Outils informatiques de communication sécurisée – Avis des ambassadeurs de l'UE

En ce qui concerne la communication sécurisée, plusieurs ambassadeurs de l'UE, tout en reconnaissant les efforts des services informatiques du SEAE dans la maintenance des systèmes, étaient d'avis que les solutions informatiques en place n'étaient pas durables à long terme. Un ambassadeur estimait qu'il était nécessaire de procéder à un examen complet des ressources et de l'infrastructure existantes et d'allouer des fonds suffisants à la modernisation et à la maintenance des systèmes.

Plusieurs ambassadeurs se sont plaints du fait que RESCOM, le système de communication sécurisée du SEAE, bien que sûr, était trop lourd et trop encombrant au vu du débit internet disponible dans leur pays d'affectation. Il en résultait une utilisation trop lente et inefficace, même pour des tâches simples.

Un ambassadeur a déclaré que si des orientations techniques concernant l'utilisation de RESCOM avaient bel et bien été fournies, il n'existait aucun guide pratique, et la motivation à utiliser ce système pour les rapports faisait défaut. En conséquence, cet ambassadeur recourait plutôt au système SECEM (voir point 43) qui, bien que moins sécurisé que RESCOM, était pratique et facile à manier.

Un autre ambassadeur a déploré le fait que la plupart des agents n'ont pas accès à RESCOM. Il a recommandé d'offrir un accès plus large à RESCOM et d'instaurer une meilleure culture de la sécurité, sans possibilité d'accéder aux courriels sur les appareils mobiles privés. Il estimait également que les délégations devraient aussi disposer d'outils pour transmettre les documents classifiés «Confidentiel UE» ou «Secret UE».

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

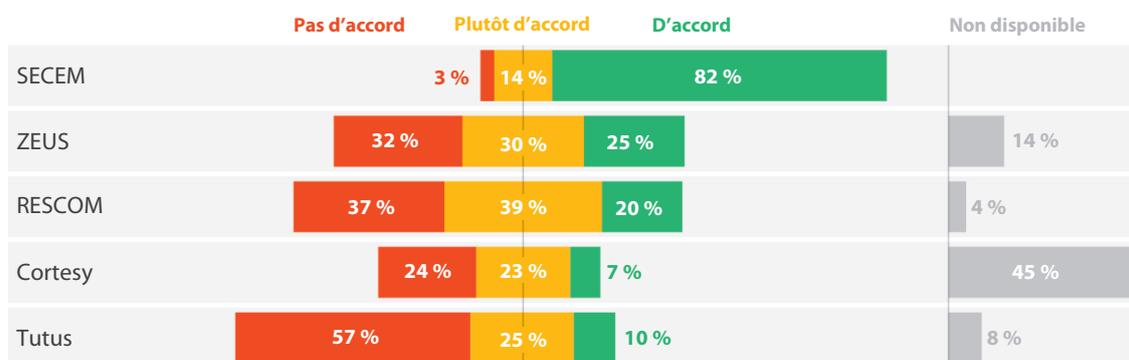
42 Le partage sécurisé de l'information est un sujet de préoccupation central pour les délégations de l'UE. Seuls 53 % des répondants à notre enquête ont indiqué avoir des outils informatiques adaptés pour partager des documents en toute sécurité avec les DG ou services de la Commission. Certains des outils informatiques dont les délégations de l'UE disposent actuellement pour partager des informations de manière sécurisée avec les États membres représentés dans le même pays sont soit trop complexes, soit peu conviviaux et n'ont donc pas été largement adoptés. D'autres ont pâti de problèmes de sécurité et ne répondent toujours pas aux besoins des utilisateurs (voir point 31). Trois des délégations visitées ont par exemple indiqué que le logiciel de chiffrement ZEUS pour la transmission sécurisée des documents était trop lourd. Elles ont donc restreint leur utilisation de ce logiciel, tout comme les

ambassades des États membres, avec des conséquences tant sur la sécurité des communications que sur leur capacité à travailler de manière efficace sur un même document électronique (ce qui les obligeait parfois à imprimer le document et à le transmettre en version papier).

43 En réponse à notre enquête, 32 % et 57 % respectivement des délégations de l'UE ont estimé que ZEUS et Tutus (une solution de sécurisation pour smartphone fondée sur RESCOM) ne répondaient pas efficacement à leurs besoins (voir *figure 7*). Dans notre enquête, nous avons également interrogé les ambassadeurs de l'UE sur SECEM (le système utilisé par le SEAE et la Commission pour le partage d'informations sensibles par courriel) et Cortesy (le système de chiffrement des communications entre les ministères des affaires étrangères nationaux, le SEAE, le Conseil et la Commission). Le système SECEM a été jugé efficace. Quant à Cortesy, seuls 7 % des ambassadeurs de l'UE étaient tout à fait d'accord pour dire qu'il s'agissait d'un outil efficace (voir *figure 7*).

Figure 7 – Efficacité des outils informatiques de communication sécurisée utilisés par les délégations de l'UE

Question de l'enquête: Dans quelle mesure êtes-vous d'accord pour dire que les outils de partage sécurisé de l'information suivants répondent efficacement aux besoins de votre délégation de l'UE?



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

44 Certaines des délégations de l'UE qui ont rapporté des difficultés dans l'utilisation des systèmes ZEUS, Tutus et AGORA, et notamment trois des quatre que nous avons visitées, ont recours à des services de messagerie instantanée disponibles sur le marché. Or de telles applications ne sont pas fournies par les institutions de l'UE, et le SEAE a pour politique de ne pas autoriser l'usage de services de messagerie instantanée disponibles sur le marché pour l'échange d'informations professionnelles. Il privilégie plutôt une autre option, en l'occurrence le service de messagerie sécurisé «Signal».

Le SEAE et les délégations de l'UE: une communication régulière favorise la coordination, mais les délégations ne reçoivent pas suffisamment d'informations en retour du siège sur la planification et les rapports politiques fournis

45 Nous avons examiné les mécanismes en place pour la coordination entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE, en nous attachant notamment à déterminer:

- 1) si le SEAE avait mis en place des modalités et des structures de travail internes appropriées pour favoriser la coordination avec les délégations de l'UE;
- 2) si celles-ci étaient utilisées de manière efficace.

La supervision à haut niveau s'appuie sur une bonne communication bilatérale entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE

L'EUDEL est un forum utile pour la coordination au niveau des délégations

46 La coordination et la gestion des agents du SEAE et de la Commission en poste dans les délégations de l'UE sont pilotées par un organe consultatif nommé EUDEL. Créé en 2012 en vertu d'une décision conjointe de la Commission et du HR/VP¹², celui-ci peut adresser des recommandations aux deux entités. Le SEAE, la DG INTPA, le secrétariat général, la DG BUDG et la DG HR y sont chacun représenté par un directeur.

47 L'EUDEL a pour mission de veiller à la coopération et à la consultation mutuelle, entre le SEAE et les services de la Commission concernés, sur toutes les questions ayant trait à la gestion des délégations de l'UE. Selon le SEAE, il constitue une enceinte pour l'échange d'informations sur les problématiques d'intérêt commun, notamment liées à la gestion des ressources et à la capacité des délégations de l'UE à s'adapter rapidement aux priorités politiques et aux situations imprévues. L'ordre du jour de ses réunions comprend également un point permanent concernant la coordination sur les questions liées à l'informatique. Les comptes rendus de ses réunions montrent qu'il stimule les échanges d'informations et d'idées entre le SEAE et les DG et services de la Commission. Des discussions ont par exemple eu lieu sur la préparation de l'évaluation de la charge de travail effectuée en 2022 (voir également point **85**), et ont fait l'objet d'un suivi lors des réunions suivantes.

¹² Décision conjointe relative aux mécanismes de coopération en matière de gestion des délégations de l'Union européenne ([JOIN/2012/0008](#)).

Le siège du SEAE et les délégations de l'UE entretiennent des contacts fréquents

48 En octobre 2021, conscient que la coordination entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE devait être renforcée, le secrétaire général du SEAE a émis des lignes directrices sur l'amélioration des interactions relatives aux politiques entre les délégations de l'UE et le siège. Les lignes directrices soulignaient la nécessité d'organiser régulièrement des réunions par pays entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE et d'y inviter les DG et services de la Commission le cas échéant.

49 Un responsable de bureau est désigné au siège du SEAE pour chaque délégation de l'UE. Nous avons constaté qu'ils entretenaient une communication régulière, les agents des délégations ayant indiqué être presque quotidiennement en contact avec leur responsable de bureau. La qualité de ces échanges s'est améliorée avec l'utilisation accrue des outils de visioconférence mis en place lors de la crise liée à la COVID-19 (voir point [37](#)).

Les délégations reçoivent des instructions claires du siège du SEAE, mais la planification pâtit de retards et de l'absence de retour d'information de la part du siège

Les lettres de mission fournissent des orientations utiles, mais certains ambassadeurs de l'UE n'en avaient pas reçu

50 La lettre de mission est un document établissant le cadre des travaux d'une délégation de l'UE. Elle doit être adressée à l'ambassadeur de l'UE au début de son mandat et définir comment et quand les objectifs de l'UE sont censés être atteints dans son pays d'affectation. Elle établit également le cadre sur lequel l'ambassadeur de l'UE peut fonder son plan de gestion annuel. La plupart des répondants à notre enquête la considéraient également comme un guide utile pour mener les actions des délégations de l'UE (60 % d'entre eux étaient d'accord avec cette affirmation, 37 % étaient plutôt d'accord, et moins de 4 % n'étaient pas d'accord). Toutefois, les ambassadeurs de l'UE actuellement en poste n'ont pas tous reçu cette lettre de mission pour leur mandat. Le chef de l'une des quatre délégations de l'UE visitées n'en avait pas reçu, tout comme 7 % des répondants à notre enquête.

Déconnexion entre le siège du SEAE et les délégations sur la planification annuelle

51 Un plan de gestion annuel est établi pour l'ensemble du SEAE (par le siège de celui-ci), et chaque délégation de l'UE élabore également le sien. Ces plans doivent énoncer les principales activités pour l'année et expliquer en quoi celles-ci contribueront à la réalisation des objectifs globaux du SEAE et de la Commission. La nécessité d'une contribution des délégations de l'UE à la planification des politiques est également soulignée dans les lignes directrices sur l'amélioration des interactions politiques entre les délégations de l'UE et le siège du SEAE.

52 Nous avons constaté que le SEAE avait mis en place des procédures pour permettre aux délégations de l'UE d'élaborer leurs plans de gestion annuels, mais selon un calendrier imprévisible que celles-ci ne peuvent anticiper. Pour les trois derniers exercices, à savoir de 2021 à 2023, le siège du SEAE a envoyé les modèles et instructions actualisés entre octobre et février, avec des délais allant de quatre à huit semaines. Le modèle de plan de gestion annuel de 2023 a par exemple été transmis aux délégations de l'UE le 16 décembre 2022, avec une date limite de présentation fixée au 27 janvier 2023, un délai considéré comme trop court par certains ambassadeurs de l'UE.

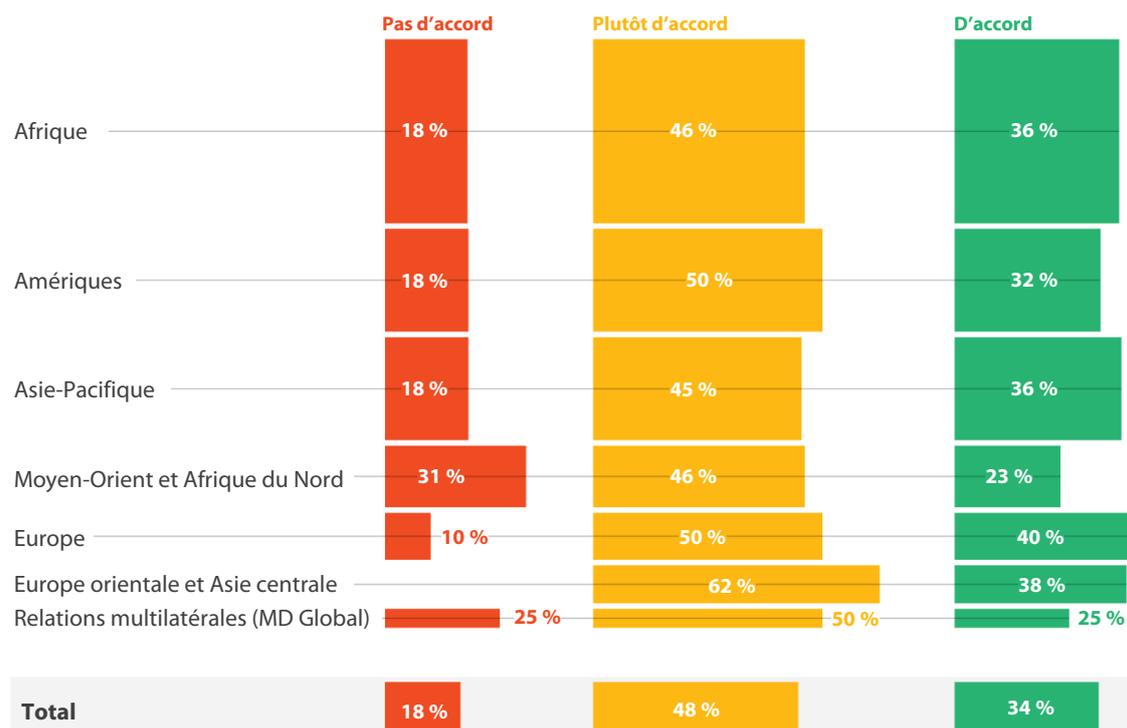
53 Différentes instructions à l'intention des délégations de l'UE sur la manière de formuler leur plan de gestion annuel ont été émises entre 2021 et 2023. Pour les exercices 2022 et 2023, il leur a été demandé de relier leurs plans à celui du siège du SEAE. Or, les plans de gestion annuels du siège ayant été présentés respectivement le 7 juillet 2022 (plus de six mois après le début de l'année) et le 8 mars 2023 (soit deux mois trop tard), il n'a pas été possible pour les délégations d'en tenir compte pour leurs propres plans.

54 Les délégations de l'UE visitées avaient des avis divergents sur l'utilité, en tant que document de planification, des plans de gestion annuels tels qu'ils se présentent actuellement. Toutefois, à l'instar de la plupart des répondants à notre enquête, elles étaient généralement d'accord pour dire que ces plans pourraient jouer un rôle important pour elles en matière de planification (voir [figure 8](#)). À cet égard, la DG INTPA a récemment décidé de ne plus contribuer aux plans de gestion annuels des délégations de l'UE. Il s'agit de l'une des 43 mesures de simplification adoptées par cette DG pour réduire la charge de travail, pour éviter les doubles emplois entre la Commission, d'une part, et le siège du SEAE et les délégations de l'UE, d'autre part, et pour accroître l'efficacité. Étant donné que bon nombre de délégations de l'UE concentrent fortement leurs efforts sur les programmes et l'assistance gérés par la DG INTPA, l'absence de contribution concernant les objectifs stratégiques de cette

dernière rend les plans de gestion annuels moins utiles, comme l'ont également souligné deux des délégations visitées. Cela limite également la capacité d'évaluer ensuite la réalisation des objectifs de la DG INTPA dans chaque délégation.

Figure 8 – Utilité des plans de gestion annuels

Question de l'enquête: Dans quelle mesure êtes-vous d'accord pour dire que l'élaboration du plan de gestion annuel est un exercice utile?

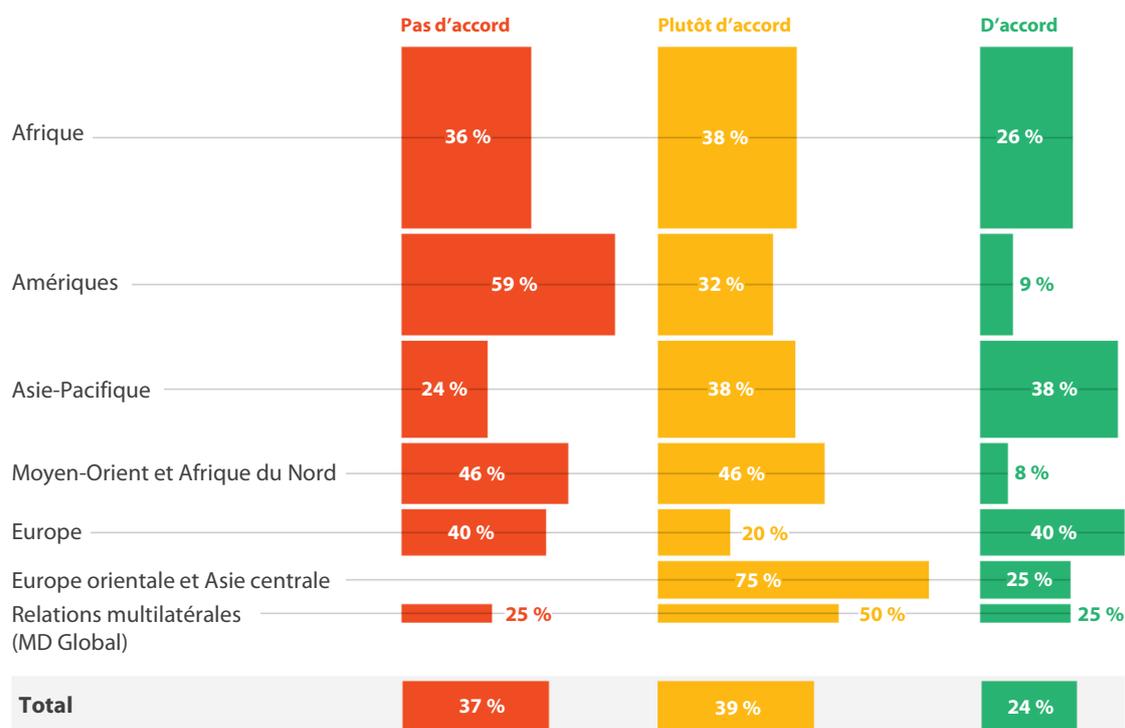


Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

55 L'une des raisons pour lesquelles les délégations de l'UE visitées ont émis des doutes sur le fait que l'élaboration du plan de gestion annuel était un exercice utile est l'absence de retour d'information de la part du siège du SEAE, qui les empêche de savoir avec certitude si elles sont sur la bonne voie. En réalité, les modalités de travail font défaut en ce qui concerne la fourniture d'informations en retour de la part du siège sur les plans de gestion annuels présentés par les délégations. Plus d'un tiers des ambassadeurs ayant répondu à notre enquête ont affirmé ne recevoir aucun retour d'information de quelque sorte que ce soit sur leurs plans de gestion annuels, tandis que 39 % ont déclaré recevoir quelques informations en retour et 24 % étaient d'accord pour dire qu'elles en avaient reçu. Ces proportions variaient d'une région à l'autre (voir [figure 9](#)). Nous avons constaté un lien direct entre l'obtention d'informations en retour et la perception de l'utilité d'élaborer un plan de gestion annuel.

Figure 9 – Retour d’information de la part du siège du SEAE sur les plans de gestion annuels des délégations de l’UE

Question de l’enquête: Dans quelle mesure êtes-vous d’accord pour dire que la délégation de l’UE a reçu un retour d’information du siège du SEAE sur son plan de gestion annuel pour 2022?



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

56 Par rapport aux résultats d’une enquête organisée par le siège du SEAE lui-même en 2021, la situation s’est améliorée mais pas de manière spectaculaire. Dans son [rapport annuel d’activités pour 2020](#), le SEAE indiquait que malgré les efforts déployés pour améliorer le retour d’information du siège vers les délégations de l’UE concernant leurs plans de gestion annuels, la proportion de délégations déclarant ne pas avoir reçu un tel retour est passée de 47,1 % en 2019 à 54,6 % en 2020.

Les délégations ne reçoivent pas suffisamment d'informations en retour sur les rapports politiques qu'elles fournissent

57 Les rapports politiques sont un élément essentiel: il s'agit de communications écrites des délégations de l'UE à l'intention du siège du SEAE sur des matières présentant un intérêt pour ce dernier (questions politiques, sécurité, politique étrangère, intérêts régionaux, développement économique et social, etc.). Il existe trois types de rapports politiques:

- les rapports des ambassadeurs de l'UE, appelés «rapports des chefs de délégation» (rapports les plus courants);
- les rapports spéciaux (qui vont souvent de pair avec une réunion à haut niveau du HR/VP ou du secrétaire général);
- les rapports des chefs de mission (souvent élaborés en vue de discussions d'un groupe de travail du Conseil et transmis conjointement par les ambassadeurs de l'UE et par ceux des États membres de l'UE, également appelés «chefs de missions»).

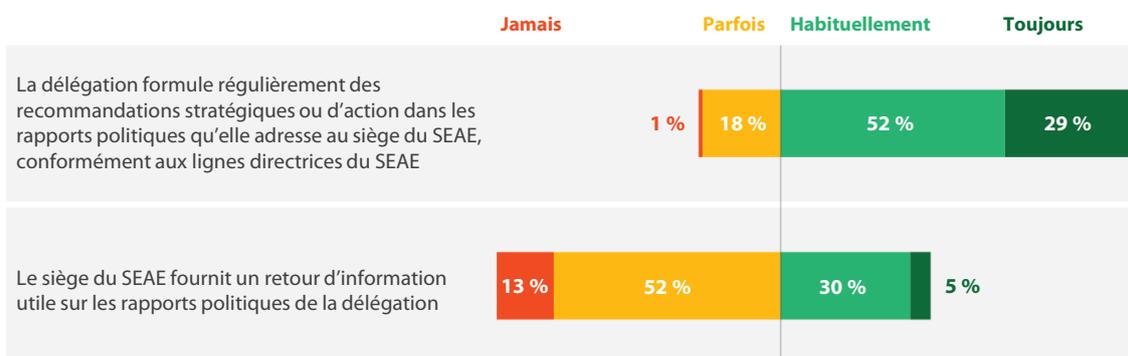
58 Par les rapports politiques qu'elles communiquent régulièrement (en général les rapports des chefs de délégation) au siège du SEAE, les délégations de l'UE contribuent à la formulation de la politique étrangère de l'Union. Les lignes directrices sur les rapports politiques comportent également des renseignements sur l'utilisation des modèles et sur les destinataires des rapports, ainsi que sur leur fréquence, leur contenu et leur structure.

59 Plus précisément, les lignes directrices indiquent que les rapports politiques doivent être établis à intervalles suffisamment rapprochés pour couvrir les évolutions en temps utile, et qu'il convient de privilégier des rapports plus courts, mais plus fréquents. À une exception près, toutes les délégations de l'UE visitées fournissaient régulièrement des rapports politiques au siège du SEAE, généralement chaque semaine ou chaque mois. Toutes les délégations visitées transmettaient leurs rapports aux délégations dans les pays voisins, conformément aux lignes directrices émises par le secrétariat général du SEAE.

60 Les lignes directrices précisent en outre que les rapports doivent comporter des recommandations adressées au siège du SEAE sur les mesures pouvant être prises, les délégations étant autorisées à présenter plusieurs options stratégiques, tout en recommandant l'une d'entre elles. Or, pour ce qui est des délégations de l'UE visitées, nous avons constaté que les rapports ne comprenaient pas systématiquement des conclusions et des recommandations à l'intention du siège du SEAE. Parmi les répondants à notre enquête, 29 % seulement ont déclaré qu'ils adressaient toujours des recommandations stratégiques ou d'action au siège du SEAE dans leurs rapports (voir [figure 10](#)).

Figure 10 – Rapports politiques

Question de l'enquête: Dans quelle mesure les affirmations suivantes s'appliquent-elles?



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

61 La coordination relative aux rapports des chefs de mission est parfois rendue plus difficile par le fait que tous les États membres ne disposent pas d'une ambassade dans le pays. C'est pourquoi les outils informatiques sont essentiels pour transmettre les rapports des chefs de mission aussi bien aux ambassadeurs résidents qu'aux non-résidents. Toutefois, l'outil existant (ZEUS) n'est pas souvent utilisé (voir points [42](#) et [44](#)).

62 Nous avons constaté l'absence d'approche normalisée pour la fourniture d'informations en retour de la part du siège, malgré les lignes directrices émises en octobre 2021 par le SEAE pour remédier à ce problème. Aucune des délégations de l'UE visitées ne recevait de retour d'information direct sur le format et le contenu des rapports du chef de délégation ou des chefs de mission. Il ressort de notre enquête que 65 % des répondants ne reçoivent jamais, ou seulement parfois, un retour d'information sur les rapports politiques qu'ils fournissent (voir [figure 10](#)). L'absence de retour d'information sur les rapports politiques était l'un des problèmes le plus souvent cités par les répondants à notre enquête (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Observations des ambassadeurs de l'UE sur le retour d'information

Un ambassadeur a estimé que les rapports devraient toujours donner lieu à un retour d'information écrit, à des fins de coordination. Nous avons également reçu des commentaires d'ambassadeurs qui n'avaient jamais reçu d'informations en retour.

Un autre répondant a fait observer que les rapports sur les questions politiques étaient souvent «à sens unique» et qu'il y avait rarement de discussion sur le fond. Selon l'expérience d'un ambassadeur, seul un retour d'information indirect était assuré, par exemple lorsque le contenu d'un rapport était repris dans une déclaration, ou encore lorsqu'il était utilisé pour une réunion d'un groupe de travail du Conseil.

Un répondant était également d'avis qu'il convenait d'améliorer l'établissement de rapports tant au niveau des délégations de l'UE qu'à celui du siège, et qu'un examen interne approfondi devait être réalisé à cet égard, étant donné l'absence d'harmonisation.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

63 Outre les rapports politiques, les délégations de l'UE sont également tenues de communiquer d'autres types de rapports au siège du SEAE et à la Commission, tels que le rapport annuel sur l'information et la communication, ainsi que les rapports sur les droits de l'homme. En septembre 2022, reconnaissant la charge que l'établissement de rapports faisait peser sur les délégations de l'UE, le siège du SEAE a lancé un projet de cartographie de leurs obligations en la matière afin de les réviser et de les simplifier. Toutefois, ce projet a donné des résultats incomplets, étant donné qu'il ne couvrait pas toutes les régions ni tous les types de rapports. En outre, il n'a débouché sur aucune recommandation visant à simplifier les obligations. Il n'a pas non plus porté sur les obligations d'information à l'égard de la Commission.

Les démarches font l'objet d'instructions claires et sont réalisées dans les délais

64 Les délégations de l'UE peuvent être chargées, par le SEAE ou la Commission, d'effectuer des «démarches» (missions de représentation diplomatique auprès de gouvernements étrangers ou d'organismes internationaux pour défendre des positions officielles) ou des missions de prise de contact. Les informations que nous avons reçues à l'occasion de nos visites auprès de quatre délégations de l'UE indiquent que les instructions du SEAE à cet égard sont claires. Nous avons constaté que les démarches étaient effectuées dans les délais, lorsque les autorités du pays

d'affectation acceptaient de coopérer. Cependant, une délégation de l'UE n'assurait pas toujours une remontée d'informations au siège sur les démarches réalisées, alors que le SEAE l'exige dans ses lignes directrices.

65 Les efforts de coordination sont particulièrement utiles dans un contexte multilatéral, par exemple lorsque des démarches ont lieu en amont d'un vote à l'ONU. Dans un tel cas, les contacts diplomatiques sont habituellement répartis entre les États membres (selon le principe du «partage des charges»), avec le soutien et sous la coordination de la délégation de l'UE auprès de l'organisation internationale concernée. Selon certaines ambassades d'États membres que nous avons rencontrés au cours de nos visites d'audit, cette pratique a permis à l'UE d'être plus efficace que lorsque les États membres et les délégations de l'UE travaillaient chacun de leur côté, comme c'était le cas avant le traité de Lisbonne. À titre d'exemple, dans le contexte de votes à l'Assemblée générale des Nations unies sur un certain nombre de résolutions relatives à la guerre en Ukraine, le partage des charges a constitué un moyen efficace de mobiliser un soutien dans des délais très serrés.

La coordination du SEAE avec la Commission et le Conseil fonctionne efficacement malgré des difficultés dans les délégations de l'UE

66 Dans cette partie, nous analysons les mécanismes de coordination à haut niveau et sur le plan opérationnel entre le SEAE et la Commission et le Conseil.

La coordination avec la Commission est bien gérée, mais des défis opérationnels se posent dans les délégations de l'UE

67 La coordination entre le SEAE et la Commission s'opère à divers niveaux, le plus élevé étant celui du collège des commissaires, suivi de la consultation interservices et jusqu'aux agents travaillant dans les délégations de l'UE. Nous avons vérifié si:

- 1) les mécanismes de coordination à haut niveau existants, en particulier le groupe de coordination de l'action extérieure (EXCO)¹³ et le groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène internationale, permettent une coordination efficace entre le SEAE et la Commission;

¹³ Communication intitulée *The Working Methods of the European Commission*, document P(2019) 2 du 1^{er} décembre 2019.

- 2) la coordination avec la Commission au moyen de la consultation interservices était efficace;
- 3) la coordination entre le SEAE et la Commission au sein des délégations de l'UE était efficace.

L'EXCO renforce la coordination entre le SEAE et la Commission, mais le groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène internationale a cessé ses activités

68 En 2019, la Commission von der Leyen fraîchement entrée en fonction a défini ses méthodes de travail¹⁴ et créé l'EXCO (groupe de coordination de l'action extérieure) dans le but d'assurer une coordination et une cohérence politiques totales en matière d'action extérieure (voir [annexe II](#)). Il s'agit d'une instance préparatoire collégiale, dont la coprésidence a été confiée au conseiller diplomatique de la présidente de la Commission et au chef de cabinet adjoint du HR/VP. L'EXCO réunit chaque semaine des représentants des cabinets de tous les commissaires. Son secrétariat est assuré par la Commission européenne.

69 Les lignes directrices relatives à ce groupe, établies initialement en 2020 puis actualisées au premier trimestre 2023, clarifient son rôle et les processus à suivre pour ses activités. À l'instar des autres services représentés dans cette instance, le SEAE élabore des notes ciblées de deux pages traitant de points inscrits à l'ordre du jour des réunions de l'EXCO. Ce dernier se veut un banc d'essai permettant de mesurer rapidement le soutien envers une initiative avant que le cabinet du commissaire compétent présente une proposition. En tant que service «cœur de métier», le SEAE est consulté sur toutes les notes de l'EXCO.

70 Les présidents de groupes de travail du Conseil avec lesquels nous nous sommes entretenus et le président du Comité politique et de sécurité avaient un avis généralement positif sur le rôle de l'EXCO. Ils estimaient que celui-ci contribuait à éviter les malentendus entre DG et appréciaient le rôle joué par son coordonnateur. Les agents de la Commission que nous avons interrogés étaient également d'avis que l'EXCO améliorait la coordination entre le SEAE et la Commission.

¹⁴ Ibidem.

71 Nous avons examiné un échantillon de documents relatifs aux réunions de l'EXCO tenues le 23 février et le 13 juillet 2022 et avons constaté qu'ils étaient conformes aux lignes directrices et modèles établis. Nous considérons que la collaboration régulière et approfondie permise par l'EXCO a renforcé les relations entre la Commission et le SEAE.

72 Le groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène internationale, créé en 2019, est l'un des six groupes de commissaires consacrés aux six grandes ambitions énoncées dans les orientations politiques de la présidente de la Commission. Ce groupe est coordonné par le HR/VP et devait se réunir au moins une fois tous les trois mois¹⁵. Il s'agit d'une tribune de discussions politiques au niveau des commissaires, qui vise à contribuer à une élaboration cohérente des politiques en orientant la conduite à tenir par les services du SEAE et de la Commission.

73 Selon les orientations¹⁶ de 2023, l'intention était qu'il se réunisse au moins tous les six mois, mais, dans les faits, ce groupe est inactif. Il n'a tenu aucune réunion durant la période couverte par notre audit, la dernière ayant eu lieu en 2020, avant le début du confinement dû à la COVID-19. Un passage à un format en ligne a été étudié et testé en 2021, mais l'idée a été abandonnée compte tenu du caractère sensible des échanges.

Le SEAE joue un rôle actif dans la consultation interservices

74 Afin de maintenir la transparence et la cohérence de l'ensemble de la chaîne décisionnelle, toutes les propositions de lois ou de politiques devant être adoptées par le collège des commissaires, ainsi que les documents de travail des services de la Commission, doivent être soumis à une consultation interservices. La DG ou le service chef de file (à savoir l'entité qui propose la nouvelle loi ou la nouvelle politique) doit demander l'avis de l'ensemble des DG et services (SEAE compris) pour lesquels la proposition présente un intérêt spécifique. Le SEAE assistant le HR/VP en sa qualité de vice-président de la Commission, il peut également prendre en charge des propositions d'actes législatifs ou de politiques de la Commission, en suivant les règles et les procédures de celle-ci.

¹⁵ Décision de la présidente de la Commission sur la création des groupes de commissaires, document P (2019) 4 du 1^{er} décembre 2019.

¹⁶ Modalités de travail internes entre le SEAE et le cabinet du HR/VP, 2023.

75 Lorsque, le SEAE est appelé à se prononcer, dans le cadre de la consultation interservices, sur une proposition ayant une dimension extérieure ou un impact externe potentiel, ses coordonnateurs législatifs en sont informés via une plateforme partagée. Ils attribuent la consultation aux divisions compétentes du SEAE, lesquelles analysent ensuite les documents et formulent un avis et une réponse. Le SEAE a été consulté dans le cadre de 2 059 des 9 070 consultations interservices qui ont eu lieu en 2022. Par ailleurs, ses coordonnateurs législatifs effectuent régulièrement des recherches et un suivi pour vérifier s’il existe des cas où le SEAE n’a pas été consulté alors qu’il aurait dû l’être, afin de remédier à la situation. Depuis 2018, 50 cas de ce type ont été détectés en moyenne chaque année. Généralement, le SEAE participe activement et répond de manière appropriée aux consultations interservices.

La flexibilité du personnel et le sentiment d’unité restent problématiques dans les délégations de l’UE

76 Dans notre rapport spécial de 2014 sur la mise en place du SEAE¹⁷, nous avons fait observer que celui-ci éprouvait des difficultés à pourvoir les postes essentiels avec les ressources transférées. Près de 10 ans plus tard, des problèmes d’effectifs continuent à se poser, en particulier dans les délégations de l’UE. Le rapport annuel d’activités du SEAE relatif à 2022 soulignait que l’insuffisance chronique de personnel et les difficultés à recruter constituaient des risques pour la continuité des activités. Dans leurs réponses à notre enquête, les ambassadeurs de l’UE ont soulevé le problème du manque de personnel, notamment dans leurs sections politiques.

77 Alors que les priorités et les politiques peuvent changer au fil du temps (parfois sous la contrainte d’événements imprévus tels que la pandémie de COVID-19 ou la guerre en Ukraine), la structure organisationnelle des délégations de l’UE reste globalement la même. Il ressort de nos entretiens que cela peut conduire de nombreuses délégations à s’appuyer sur un petit nombre d’agents, qui couvrent toujours plus de domaines d’action (tels que le climat, l’énergie, le commerce, la cybersécurité, ou encore l’espace). Un thème récurrent dans nos entretiens, tant à la Commission et au SEAE à Bruxelles que dans les délégations de l’UE, est le fait que toutes les politiques de l’UE ont à présent une dimension extérieure significative et que cela devrait se traduire par des effectifs suffisants.

¹⁷ Rapport spécial 11/2014.

78 Comme nous l'expliquons au point **11**, de nombreux agents de la Commission sont en poste dans les délégations de l'UE, aux côtés de ceux du SEAE. Comme ils peuvent être chargés d'atteindre des objectifs fixés par leur institution d'origine, une coopération harmonieuse et efficace entre tous les agents travaillant dans les délégations de l'UE est essentielle pour l'efficacité de la coordination.

79 La [décision de 2019 de la Commission relative à la gestion de ses ressources dans les délégations de l'Union](#)¹⁸ fixe les principes généraux en matière de flexibilité pour les agents de la Commission en poste dans les délégations de l'UE. Elle stipule que les agents peuvent, à la demande des ambassadeurs de l'UE, consacrer 20 % de leur temps de travail à des tâches relevant des compétences d'autres DG. En outre, une décision commune adoptée en 2012 par la Commission européenne et le haut représentant¹⁹ autorise les agents de la Commission à contribuer à d'autres travaux des délégations, dans certaines limites et, pour les périodes plus longues, moyennant l'accord de leur DG d'origine.

80 Les agents du SEAE sont également autorisés à travailler sur des dossiers de la Commission, conformément à une note sur la flexibilité du personnel envoyée aux chefs de délégation en 2016. Des arrangements bilatéraux tels que l'accord de 2011 entre le SEAE et la DG INTPA (anciennement DG DEVCO) fixent également des principes concernant la flexibilité au sein des délégations.

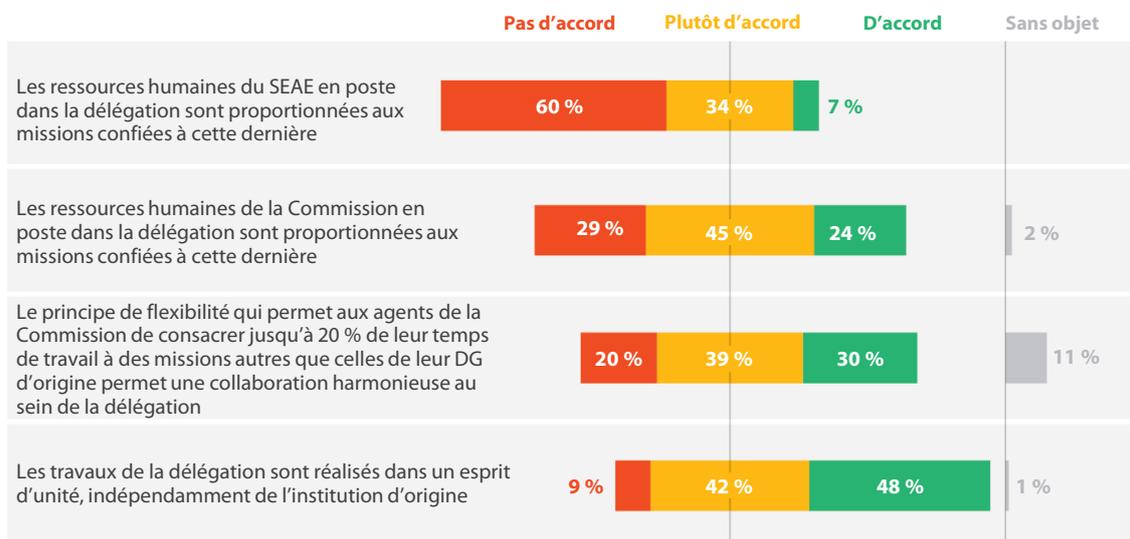
81 Dans le cadre de notre enquête auprès des ambassadeurs de l'UE, 69 % des répondants étaient tout à fait ou plutôt d'accord pour dire que le principe des «20 % de flexibilité» permettait une collaboration harmonieuse au sein de leur délégation (voir [figure 11](#)).

¹⁸ C(2019) 8634.

¹⁹ Article 6 de la [décision JOIN/2012/0008](#).

Figure 11 – Enquête auprès des ambassadeurs de l’UE – Ressources humaines

Question de l’enquête: Dans quelle mesure êtes-vous d’accord avec les affirmations suivantes?



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

82 Une minorité non négligeable des répondants jugeait que le principe de flexibilité n’était pas utile. Les observations les plus fréquemment formulées en ce sens précisait que ce principe ne conférait pas une flexibilité suffisante, notamment dans les petites délégations de l’UE, et qu’il en accordait moins aux agents contractuels, lesquels représentent l’essentiel des effectifs de la Commission en poste dans les délégations. Lors de nos entretiens, la DG INTPA a souligné qu’il importait de recourir à des agents contractuels pour les tâches qui lui sont assignées, et qu’agir autrement reviendrait à utiliser abusivement les crédits approuvés.

83 Dans les délégations de l’UE visitées, les ambassadeurs de l’UE, en tant que chefs de délégation, prenaient leurs responsabilités en promouvant l’unité, en faisant participer aussi bien les agents de la Commission que ceux du SEAE à l’établissement des rapports et en veillant à ce que les réunions de coordination internes et la coopération se passent bien. Selon les ambassadeurs de l’UE interrogés, les difficultés liées aux outils informatiques et aux lignes budgétaires ne constituaient pas des obstacles insurmontables à l’unité au sein des délégations de l’UE. Toutefois, dans deux des délégations où nous nous sommes rendus, certains agents occupaient, par manque d’espace, des locaux situés à un autre étage du bâtiment et auxquels on ne pouvait accéder qu’en passant par l’ambassade sécurisée d’un État membre, ce qui posait un risque de cloisonnement.

84 À cet égard, les résultats de notre enquête étaient toutefois plus mitigés. Si 48 % des ambassadeurs de l'UE étaient d'accord pour dire que le personnel de leur délégation était uni, 42 % étaient seulement plutôt d'accord et 9 % ne l'étaient pas du tout (voir *figure 11* et *encadré 3*).

Encadré 3

Observations des ambassadeurs de l'UE sur l'unité au sein de leur délégation

Plusieurs ambassadeurs de l'UE ont fait état de la nécessité de continuer à œuvrer à l'unité de leur délégation, ce qui nécessitait un pilotage et une coordination de la part de la Commission et du siège du SEAE. Un ambassadeur a déclaré que la politique d'unification de la délégation requérait une politique d'unification du siège.

Certains ambassadeurs ont indiqué que pour parvenir à cette unité, les évaluations du personnel devraient être réalisées par l'ambassadeur et non par le siège. Un autre a souligné que la qualité de la coordination dépendait du personnel en place et que si les choses allaient plutôt bien dans sa délégation, la tendance au cloisonnement restait manifeste et occasionnait parfois des problèmes de communication.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

85 En 2022, la Commission et le SEAE ont effectué une évaluation de la charge de travail de la Commission dans les délégations de l'UE. Il en est ressorti que, dans un contexte de ressources stables, l'affectation des agents aux différents domaines d'action était généralement appropriée aux besoins et permettait à l'UE de concrétiser ses priorités géopolitiques.

86 L'évaluation de la charge de travail des agents de la Commission en poste dans les délégations de l'UE a mis en lumière la nécessité de procéder à des ajustements ciblés des effectifs pour corriger les déséquilibres en matière de charge de travail dans l'ensemble du réseau des délégations de l'UE et tenir compte des évolutions politiques récentes. Plusieurs transferts de personnel ont dès lors été proposés. Elle a également montré qu'une régionalisation plus poussée sur les plans opérationnel et financier pourrait être avantageuse pour le réseau en ce qu'elle permettrait de réaliser des économies d'échelle et de développer des compétences spécialisées. Il a donc été proposé de renforcer les structures régionales existantes (par exemple en Amérique latine et dans les Caraïbes) et d'en créer de nouvelles (notamment en Afrique). L'évaluation de la charge de travail a également montré que les besoins en expertise

stratégique allaient croissant dans les délégations de l'UE, et que l'allocation de ressources en personnel aux délégations de l'UE par les DG en charge des politiques internes n'était pas toujours proportionnée au niveau de priorité de leur domaine d'action.

87 Nos entretiens dans les délégations de l'UE ont fait apparaître une tendance à fonctionner en sous-effectif dans les sections «politique, presse et information», composées dans une large mesure d'agents du SEAE. Ce constat est corroboré par les résultats de notre enquête auprès des ambassadeurs de l'UE, dont 7 % seulement étaient d'accord pour dire que leur délégation disposait de ressources humaines suffisantes du SEAE pour remplir ses missions. Un quart des ambassadeurs estimaient que leur délégation comptait suffisamment d'agents de la Commission pour remplir ses missions, tandis que 45 % étaient «plutôt d'accord» avec cette affirmation (voir [figure 11](#)).

La coordination avec le Conseil est bien établie, mais il n'existe pas d'outil commun pour les briefings

88 Le traité sur l'Union européenne dispose que le haut représentant participe aux travaux du Conseil européen²⁰. Le règlement intérieur de ce dernier²¹ prévoit que les réunions sont organisées et dirigées par le président du Conseil européen, mais que le haut représentant doit également y assister en sa qualité de responsable des relations extérieures. Le SEAE, dans son rôle de soutien, doit donc contribuer aux réunions du Conseil européen lorsque cela s'avère nécessaire. Le traité stipule que le haut représentant préside les sessions du CAE, le principal objectif étant d'assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Le SEAE joue donc un rôle central dans la préparation des réunions du CAE. Nous avons évalué l'efficacité de la coordination assurée par le SEAE:

- 1) dans le contexte de sa contribution à la préparation des réunions du Conseil européen, y compris les sommets avec des pays tiers et des organisations régionales;
- 2) dans la préparation des réunions du CAE.

²⁰ Article 15 du [traité sur l'Union européenne](#).

²¹ [Décision du Conseil européen du 1^{er} décembre 2009](#).

89 Nous avons examiné les documents préparatoires auxquels le SEAE a contribué pour deux réunions du Conseil européen²² et deux sommets²³. Nous avons également analysé le rôle de coordination du SEAE dans la préparation de deux réunions du CAE²⁴.

La coordination aux fins des réunions et sommets du Conseil européen fonctionne bien

90 La division du SEAE en charge de la coordination des politiques (SG.COORD) coordonne les briefings que le SEAE élabore en vue des réunions du Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres auprès de l'Union européenne (Coreper), en coopération étroite avec la présidence et le secrétariat général du Conseil. Elle élabore également les briefings du haut représentant en vue des réunions du Conseil européen lui-même, en suivant les procédures établies pour les travaux du Conseil.

91 La réunion extraordinaire du 24 février 2022 a été organisée dans un délai très serré en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Par conséquent, le Conseil européen n'a pas suivi les procédures de préparation habituelles (il n'y a par exemple pas eu de discussion du Coreper sur le projet d'ordre du jour annoté). Il a néanmoins consulté les DG de la Commission et ajouté leur contribution dans le briefing. La sécurité des informations partagées a principalement été assurée en transmettant les documents par le biais du réseau de communication sécurisé COREU («CORrespondance EUropéenne») du Conseil. En revanche, la réunion du Conseil européen tenue les 23 et 24 juin 2022 était une réunion ordinaire. En l'occurrence, toutes les procédures habituelles ont été suivies, et nous n'avons constaté aucun écart.

92 La procédure de coordination dans l'organisation des sommets figure dans le *vademecum* (manuel) sur l'action extérieure²⁵. Elle est également décrite dans les orientations relatives aux bonnes pratiques disponibles sur le site intranet du SEAE, qui définit clairement le rôle de ce dernier. Il n'existe cependant pas de lignes directrices interinstitutionnelles en la matière. Depuis 2023, la préparation des sommets fait

²² La réunion du 24 février 2022 et celle des 23 et 24 juin 2022.

²³ Le sommet UE-Balkans occidentaux du 6 octobre 2021 et le sommet UE-Union africaine des 17 et 18 février 2022.

²⁴ La réunion du CAE du 19 novembre 2021 et celle du 18 juillet 2022.

²⁵ *Vademecum on the external action of the EU*, SEC(2011)881/3.

également l'objet de modalités de collaboration entre le SEAE et le cabinet du HR/VP. Le SEAE est chargé d'assurer la coordination globale, de négocier les déclarations communes et de fournir les dossiers de briefing.

93 Les documents fournis en vue du sommet UE-Balkans occidentaux font apparaître une bonne coordination interinstitutionnelle, sans lacunes en matière de partage d'informations. Toutefois, rien n'attestait qu'un dossier de briefing conjoint avait été élaboré, comme cela est requis par le vademecum. Trois briefings ont été élaborés: l'un par le SEAE pour le HR/VP, et les deux autres par la Commission et le Conseil européen pour leurs présidents respectifs. Les briefings sont soumis aux autres institutions à des fins de consultation et de contribution.

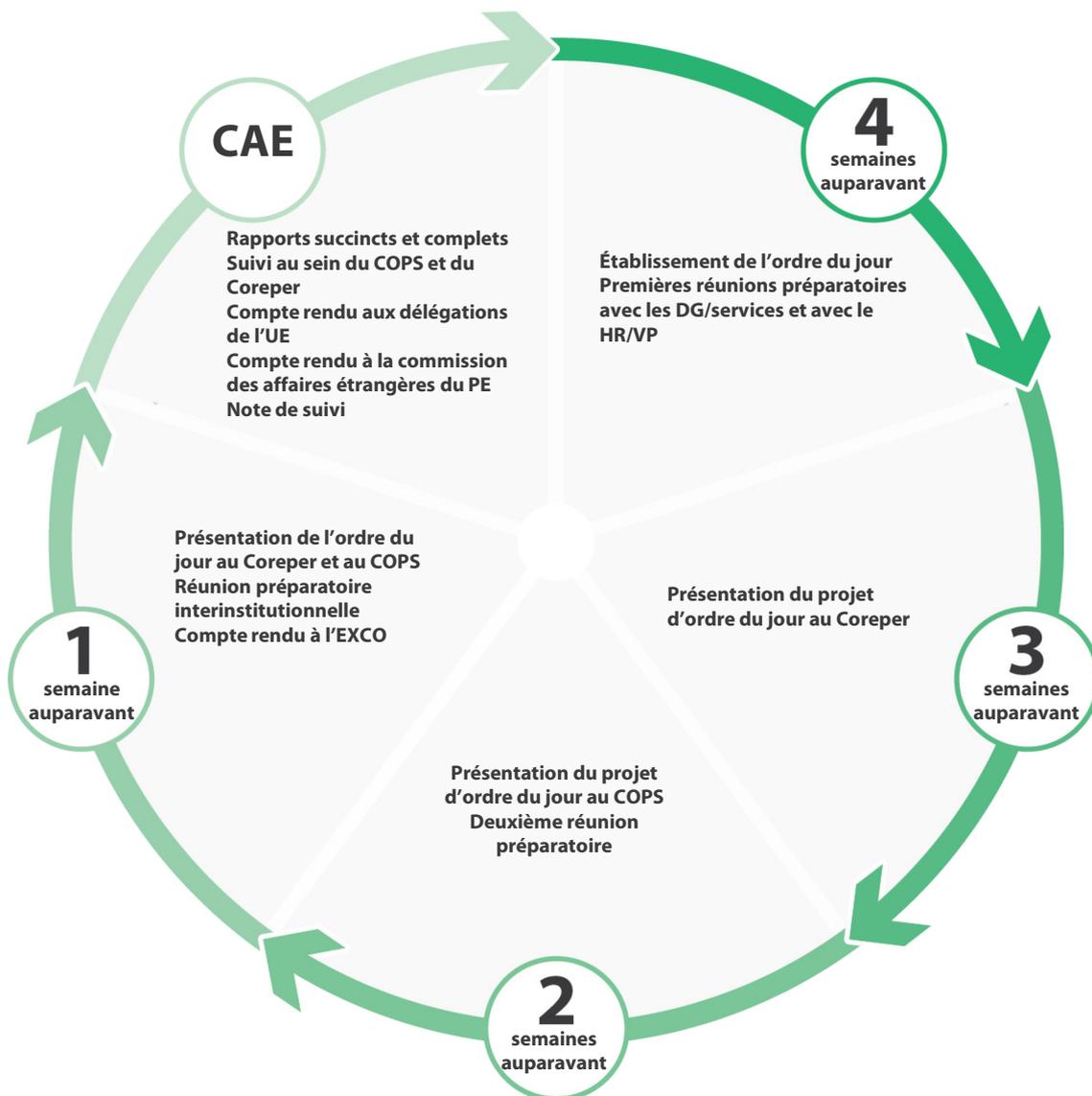
94 Les éléments probants que nous avons reçus concernant la préparation du sommet UE-Union africaine attestent également du respect des lignes directrices internes du SEAE. Comme pour le sommet UE-Balkans occidentaux, trois briefings différents ont été élaborés pour celui entre l'UE et l'Union africaine. Ils avaient fait l'objet de consultations croisées entre les trois institutions et étaient concordants.

Les réunions du Conseil des affaires étrangères sont bien préparées, mais il manque un outil commun pour les briefings

95 Les réunions du CAE étant présidées par le haut représentant, le SEAE joue un rôle central dans leur préparation. Ces réunions sont préparées conformément au règlement intérieur du Conseil, aux lignes directrices du SEAE applicables en la matière et aux modalités de collaboration entre le SEAE et le cabinet du HR/VP.

96 Cette préparation est assurée par l'équipe de la division SG.COORD du SEAE en charge du Conseil, selon un cycle de quatre semaines (voir *figure 12*). Nous avons constaté que cette équipe se coordonnait étroitement avec le cabinet du HR/VP, l'encadrement supérieur du SEAE et ses départements et divisions concernés. La coordination avec les États membres s'effectue à travers le Coreper, les présidents des groupes de travail du Conseil et le Comité politique et de sécurité (COPS), dont la présidence et le secrétariat sont confiés au SEAE. Cette coordination a été renforcée ces dernières années, notamment par l'intégration d'agents des instances préparatoires du Conseil dans la division SG.COORD. Les chefs de ces deux entités, ainsi que des agents des équipes du Conseil sont en contact permanent avec le secrétariat général et la présidence du Conseil et avec les États membres. En outre, le chef de la division SG.COORD fait directement rapport au secrétaire général du SEAE.

Figure 12 – Préparation des réunions du Conseil des affaires étrangères



Source: Cour des comptes européenne.

97 Selon les lignes directrices, les délégations de l'UE peuvent contribuer aux réunions du CAE et recevoir des informations sur les résultats de ces réunions. Lors de nos visites d'audit, nous avons reçu la confirmation qu'elles jouaient ce rôle et apportaient leur contribution à chaque fois qu'un thème concernant une délégation de l'UE donnée figurait à l'ordre du jour d'une réunion du CAE. De même, le siège du SEAE organisait des réunions en visioconférence avec toutes les délégations de l'UE intéressées pour les informer de l'issue des réunions du CAE.

98 Les documents qui nous ont été transmis montrent que des contributions ont été réclamées aux divisions du SEAE concernées et que le calendrier des réunions du CAE était habituellement respecté, ce qui indique que la coordination est bonne en matière de planification et de répartition des tâches. Toutefois, la coordination du SEAE avec la

Commission pour la préparation des briefings est entravée par l'interopérabilité limitée de leurs outils de briefing respectifs. Le SEAE n'a pas accès à l'application BASIS. Il existe une interface permettant de faire automatiquement le lien entre les applications e-brief et BASIS, mais elle ne fonctionne que pour les demandes de briefing émanant du secrétariat général de la Commission, pour le compte de la présidence, de la vice-présidence ou du secrétaire général de cette dernière. En conséquence, l'élaboration de certains briefings provenant des services de la Commission ou impliquant ces derniers prend plus de temps car elle doit être effectuée par échange de courriels. L'accès aux briefings antérieurs est limité car ils ne sont pas tous sauvegardés dans l'outil informatique prévu à cet effet.

99 Les groupes de travail du Conseil jouent un rôle important dans la préparation des réunions du CAE. Toutefois, le temps manque parfois pour coordonner les rapports de tous les groupes de travail. Par exemple, le Conseil et le SEAE publient des rapports conjoints dans le cas du groupe de travail sur l'Afrique, mais pas dans celui du groupe de travail sur la région des Balkans occidentaux. La Commission publie également ses propres rapports. En outre, chaque État membre publie un rapport. Il arrive donc que jusqu'à 30 rapports soient produits pour une même réunion d'un groupe de travail.

Conclusions et recommandations

100 Nous concluons que la coordination assurée par le SEAE, que ce soit au sein de son siège, avec les délégations de l'UE ou avec la Commission et le Conseil, est efficace à pratiquement tous égards mais qu'il existe certaines faiblesses concernant la gestion de l'information, les effectifs et les rapports.

101 À la suite de l'examen interne EEAS@20 lancé en février 2021, le SEAE a pris des mesures pour améliorer sa structure et son fonctionnement internes afin de gagner en efficacité dans le rôle géopolitique qu'il exerce à travers les délégations de l'UE. Globalement, cet examen s'est avéré utile en ce qu'il a permis de recenser des points cruciaux à améliorer. Toutefois, il ne s'est pas accompagné d'un plan d'action fixant des priorités claires ou d'un calendrier de mise en œuvre qui permettent d'informer le personnel sur les changements prévus ou à venir ou sur la motivation de ces changements (voir points [22](#) à [24](#)).

102 La coordination au sein du siège du SEAE fonctionne bien dans l'ensemble grâce à l'amélioration des modalités de travail et des lignes directrices. Celles-ci sont régulièrement mises à jour et sont publiées sur des pages bien structurées du site intranet du SEAE. Des réunions formelles et informelles ont régulièrement lieu entre les directions horizontales et thématiques, en sus des deux réunions hebdomadaires de l'encadrement supérieur auxquelles participe le cabinet du HR/VP (voir points [25](#) à [27](#)).

103 Nous avons constaté que la gestion de l'information n'était pas adaptée aux besoins dans plusieurs domaines, en particulier en ce qui concerne les outils informatiques. Cela peut conduire à ce que des informations importantes ne circulent pas de manière efficace dans toute l'organisation. Le SEAE a détecté des insuffisances et prévu des améliorations. Nous avons constaté qu'au moment de notre audit, il n'y avait ni plateforme collaborative ni plateforme de gestion des connaissances. Nous avons également relevé des insuffisances concernant la fonction de recherche de la plateforme de conservation des documents existante. Le SEAE fait aussi état de ces insuffisances dans sa stratégie de gestion de l'information. En outre, nous avons constaté que l'absence de listes de diffusion du courrier électronique mises à jour de façon centralisée pour l'envoi des rapports rendait la coordination plus difficile (voir points [29](#) à [37](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à la mise en œuvre de la stratégie de gestion de l'information

Lors de la mise en œuvre de sa stratégie de gestion de l'information, le SEAE devrait faire en sorte que sa plateforme collaborative et sa plateforme de gestion des connaissances, ainsi que sa fonction de recherche interne, deviennent pleinement opérationnelles et permettent de rationaliser la communication.

Quand? D'ici à décembre 2025.

104 Nous avons constaté que les problèmes liés à l'utilisation des outils informatiques avaient une incidence directe sur la coordination entre institutions, et donc sur l'efficacité et l'efficacité des modalités de travail. L'utilisation de systèmes et logiciels distincts est source de confusion, notamment pour le personnel des délégations de l'UE, qui, dans ses travaux, doit en permanence utiliser aussi bien les outils de la Commission que ceux du SEAE. Nous avons constaté que les limites de certains outils informatiques de communication sécurisée avaient une incidence sur leur utilisation, notamment dans les délégations de l'UE. Un règlement relatif à la sécurité de l'information a été proposé pour aider à résoudre le problème de la classification de sécurité des documents (voir point [38](#) à [44](#)).

Recommandation n° 2 – Améliorer l'échange sécurisé d'informations

Le SEAE devrait, le cas échéant en coordination avec la Commission et le Conseil:

- a) chercher à garantir l'interopérabilité entre les outils existants de communication sécurisée et de transmission sécurisée des documents;
- b) veiller à l'application d'une classification de sécurité uniforme des documents par tous les acteurs intervenant (siège du SEAE, délégations de l'UE, Commission et Conseil).

Quand? D'ici à décembre 2025 pour la recommandation 2 a) et en fonction de la date d'adoption du règlement proposé pour la recommandation 2 b).

105 Nous concluons que l'EUDEL est un forum utile pour la coordination, complété par une bonne communication bilatérale entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE. Nous avons en outre constaté que ces derniers entretenaient une communication

régulière, les agents des délégations ayant indiqué être presque quotidiennement en contact avec les responsables de bureau (voir points 46 à 49).

106 Le SEAE a établi des instructions claires à l'intention des délégations de l'UE pour l'élaboration de leurs documents de planification et de leurs rapports. Cependant, nous avons relevé certaines insuffisances concernant les documents de planification relatifs aux mandats des ambassadeurs, telles que l'absence de lettre de mission dans certains cas, des retards dans l'envoi des instructions et de documents du siège du SEAE indispensables à l'élaboration des plans de gestion annuels ainsi que l'absence de retour d'information après la présentation de ces plans (voir points 50 à 56).

107 Nous avons constaté que les délégations de l'UE ne bénéficiaient pas d'un retour d'information régulier sur leurs rapports politiques, qui constituent l'un de leurs principaux produits, alors même qu'ils sont pratiquement tous transmis dans le respect des lignes directrices définies et qu'ils couvrent des thèmes pertinents pour le SEAE et l'Union. Par ailleurs, les démarches étaient effectuées dans les délais, suivant des instructions claires émanant du siège du SEAE. Le SEAE a émis des lignes directrices pour améliorer les interactions relatives aux politiques entre les délégations de l'UE et le siège. Bon nombre des suggestions figurant dans ces lignes directrices corroborent nos observations, mais elles n'avaient pas toutes fait l'objet d'un suivi et été mises en œuvre au moment de notre audit. En ce qui concerne les différentes obligations des délégations de l'UE en matière de rapports à l'intention du siège du SEAE et de la Commission, un exercice de cartographie a été lancé en septembre 2022, mais il n'était pas complet et n'a pas débouché sur des recommandations de simplification (voir points 57 à 65).

Recommandation n° 3 – Améliorer l’interaction entre le siège du SEAE et les délégations de l’UE

Le SEAE devrait prendre les mesures suivantes afin d’améliorer la coordination entre son siège et les délégations de l’UE:

- a) veiller à ce que tous les ambassadeurs de l’UE reçoivent une lettre de mission au début de leur mandat;
- b) conformément aux lignes directrices du secrétaire général, revoir le calendrier d’envoi des instructions aux délégations de l’UE pour ce qui est de remplir le modèle de plan de gestion annuel, et faire en sorte que les délégations reçoivent systématiquement un retour d’information sur leurs plans;
- c) faire en sorte que, conformément aux lignes directrices du secrétaire général, les délégations établissent régulièrement des rapports politiques et qu’elles reçoivent un retour d’information et des orientations de la part du siège.

Quand? D’ici à décembre 2024.

108 Deux groupes de travail à haut niveau ont été mis en place pour stimuler la coopération entre le SEAE et la Commission. Conçu pour faciliter la gestion quotidienne des affaires extérieures, le groupe de coordination de l’action extérieure (EXCO) fonctionne bien et aide les deux entités à mieux travailler ensemble. Par contre, le groupe de commissaires pour une Europe plus forte sur la scène internationale, créé pour débattre d’orientations stratégiques, ne s’est pas réuni depuis 2021 et semble avoir cessé ses activités (voir points [68](#) à [73](#)).

109 Le SEAE a mis en place des procédures satisfaisantes pour superviser les consultations interservices et y prendre part. Ses coordonnateurs législatifs ont accès à un outil informatique de gestion partagé avec la Commission et supervisent celui-ci au quotidien. Des contributions sont apportées lorsque cela est requis, en coordination avec les divisions du SEAE compétentes (voir points [74](#) et [75](#)).

110 Le personnel travaillant au siège du SEAE et dans les délégations de l’UE est hétérogène, et comprend notamment des agents de la Commission. Toutes les délégations de l’UE sont soumises à une rotation régulière du personnel, ce qui est logique pour un service diplomatique tel que le SEAE. Compte tenu de ces réalités, une coordination efficace est d’autant plus importante pour forger un sentiment d’unité au sein des délégations. Étant donné l’élargissement de la portée des politiques de l’UE et le fait que celles-ci soient toujours plus nombreuses à avoir une dimension externe, les

délégations de l'UE doivent être à même de s'adapter et de fournir une expertise politique lorsqu'elles sont sollicitées. L'évaluation de la charge de travail des agents de la Commission dans les délégations de l'UE a mis en lumière la nécessité d'ajustements ciblés des effectifs. Nos visites dans des délégations de l'UE et notre enquête auprès des ambassadeurs de l'UE ont fait apparaître une tendance à fonctionner en sous-effectif dans les sections «politique, presse et information» des délégations de l'UE (voir points 76 à 87).

Recommandation n° 4 – Faciliter le suivi de l'évaluation de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022

Le SEAE devrait, en coordination avec la Commission, faciliter le suivi de l'évaluation conjointe de la charge de travail réalisée en 2022 eu égard à l'affectation de l'ensemble du personnel des délégations de l'UE. Cette action devrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur les délégations de l'UE, menée conjointement par l'encadrement supérieur du SEAE et de la Commission. Ce faisant, il conviendrait de tenir compte du principe selon lequel l'allocation de ressources en personnel aux délégations de l'UE doit être proportionnée aux besoins en matière de politiques et de coopération.

Quand? D'ici à décembre 2025.

111 Dans l'ensemble, la coordination avec le Conseil européen est bien en place et régie par des règles et des lignes directrices claires. Notre examen de réunions et sommets spécifiques du Conseil européen nous a permis de constater que le SEAE respectait le règlement intérieur et les orientations en matière de bonnes pratiques applicables (voir points 90 à 94).

112 Le SEAE dispose de procédures bien établies pour la préparation des réunions du Conseil des affaires étrangères (CAE) et il respecte généralement les différentes étapes et échéances. À l'instar des travaux préparatoires aux réunions du Conseil européen et aux sommets avec des pays tiers ou des organisations régionales, les préparatifs en vue des réunions du CAE s'accompagnent de l'établissement de toute une série de briefings, qui requièrent également souvent une coordination avec la Commission. L'absence d'outil de briefing commun réduit l'efficacité et complique la recherche d'informations par la suite, certaines contributions n'étant pas disponibles dans les applications existantes (voir points 95 à 99).

Recommandation n° 5 – Améliorer la coordination interinstitutionnelle en ce qui concerne les outils utilisés pour les briefings en amont des réunions du Conseil des affaires étrangères

Le SEAE devrait, en coordination avec la Commission et le Conseil, adopter un outil commun pour les briefings ou, à défaut, veiller à ce que les outils institutionnels existants soient interopérables et réciproquement accessibles.

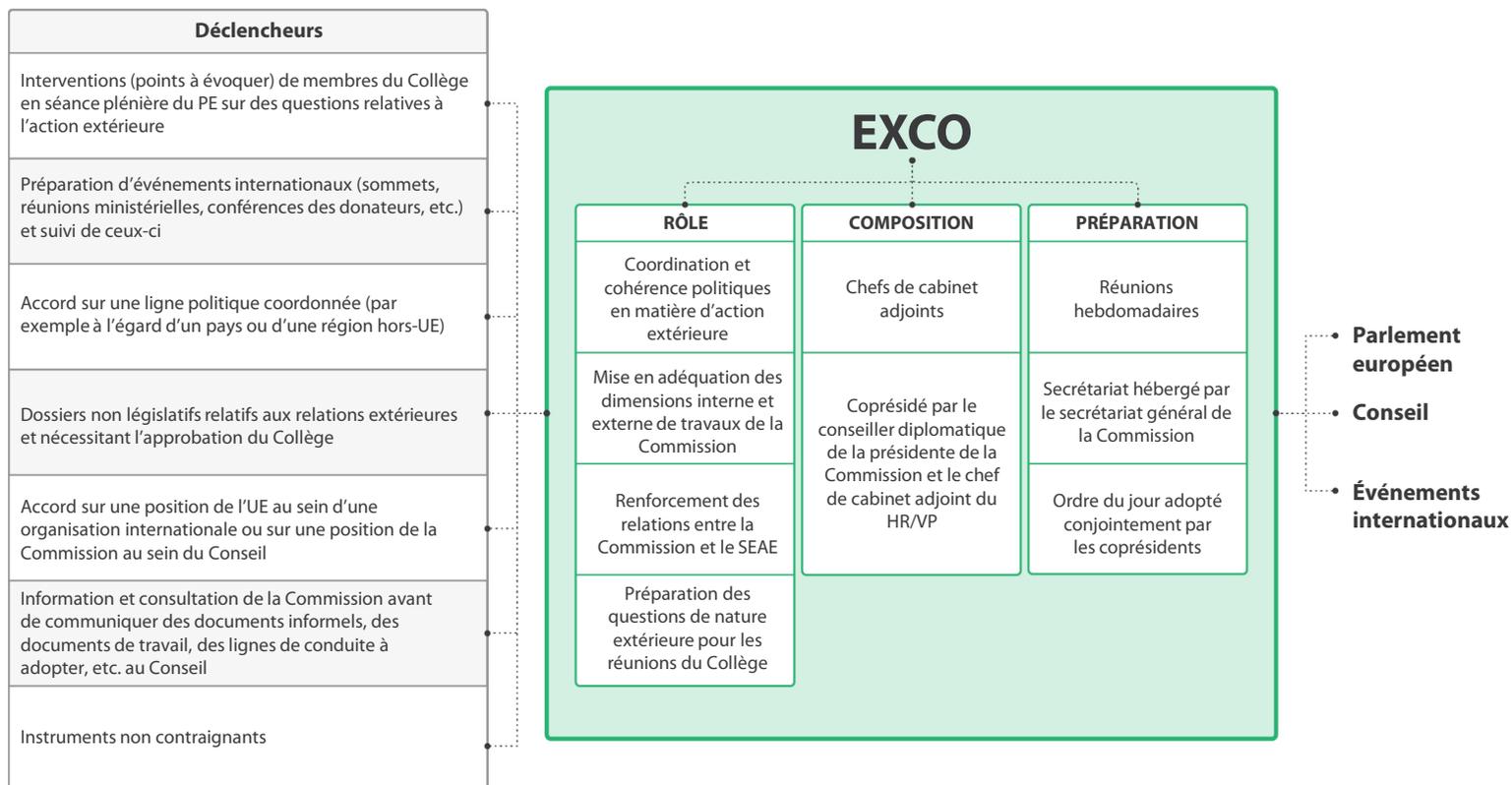
Quand? D’ici à décembre 2025.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 12 décembre 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexe II – EXCO: rôle et activités



Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

ARES: système avancé de gestion des documents et dossiers (*Advanced Records System*)

BASIS: outil d'information de la Commission pour les briefings

CAE: Conseil des affaires étrangères

COPS Comité politique et de sécurité

Coreper: Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres auprès de l'Union européenne

COREU: («CORrespondance EUropéenne») message envoyé et reçu à travers le système Cortesy

DG: direction générale de la Commission européenne

DG BUDG: direction générale du budget

DG DEVCO: direction générale de la coopération internationale et du développement (devenue DG INTPA en 2021)

DG ECHO: direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes

DG HR: direction générale des ressources humaines et de la sécurité

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG TRADE: direction générale du commerce

EXCO: groupe de coordination de l'action extérieure

FPI: service des instruments de politique étrangère

HR/VP: haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission européenne et président du Conseil des affaires étrangères

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

SG.COORD: division du SEAE en charge de la coordination des politiques

Glossaire

AGORA: outil en ligne utilisé à des fins de collaboration par les délégations de l'UE et les ambassades des États membres dans les pays tiers.

Ambassadeur de l'UE: chef d'une délégation de l'UE, notamment chargé d'assister le haut représentant pour les affaires étrangères, de même que la Commission dans le domaine des relations extérieures.

Comité politique et de sécurité: organe du Conseil exerçant des responsabilités en lien avec les politiques étrangères, de sécurité et de défense communes de l'UE et qui joue un rôle de chef de file dans la gestion des crises. Composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'UE, il est présidé par le SEAE.

Consultation interservices: procédure formelle au cours de laquelle un service de la Commission demande le conseil ou l'avis d'autres services au sujet d'une proposition. Le SEAE peut également intervenir dans cette procédure.

Décharge: décision prise chaque année par le Parlement européen, par laquelle il approuve définitivement la manière dont la Commission a exécuté le budget.

Délégation de l'UE: représentation diplomatique de l'Union européenne dans un pays tiers ou auprès d'une organisation internationale.

Démarche: mission de représentation diplomatique formelle des positions ou des souhaits d'un gouvernement ou d'une organisation internationale sur un sujet donné auprès d'un gouvernement étranger ou d'une (autre) organisation internationale.

EEAS@20: projet de consultation interne sur l'avenir du SEAE, avec la mise en place de groupes de discussion chargés de dégager des idées, de recenser les défis et de formuler des propositions de réforme.

Informations classifiées de l'Union européenne toute information ou matériel faisant l'objet d'une classification de sécurité de l'UE et dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts de l'Union ou d'un ou de plusieurs de ses États membres.

Représentant spécial de l'UE: personne chargée de promouvoir les politiques et intérêts de l'UE dans une région ou un pays donné, ainsi que d'appuyer les travaux du haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères.

RESTREINT UE/EU RESTRICTED: Le plus bas des quatre niveaux de classification de sécurité des informations et matériels de l'UE dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts de l'Union ou d'un ou de plusieurs de ses États membres.

Réponses du Service européen pour l'action extérieure

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-02>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-02>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Marek Opióła, Membre de la Cour, assisté de: Kinga Wiśniewska-Danek, cheffe de cabinet, et Bernard Witkos, attaché de cabinet; Michael Bain, manager principal; Naiara Zabala Eguiraun, cheffe de mission; Wayne Codd et Emmanuel-Douglas Hellinakis, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. L'assistance à la conception graphique, par Giuliana Lucchese.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-1418-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/398011	QJ-AB-23-030-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1377-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/712428	QJ-AB-23-030-FR-N

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est le service diplomatique de l'Union européenne. Il collabore avec les institutions de l'UE pour mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et soutient le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP).

Notre audit visait à déterminer si la coordination assurée par le SEAE, tant en interne qu'avec la Commission et le Conseil, était efficace. Nous avons constaté que cette coordination était globalement efficace et qu'elle permettait au SEAE de soutenir adéquatement le HR/VP dans l'exécution de son mandat. Nous avons toutefois relevé certaines faiblesses en matière de gestion de l'information, d'effectifs et de rapports.

Nous recommandons au SEAE de mettre pleinement en œuvre sa stratégie de gestion de l'information et d'améliorer, conjointement avec la Commission et le Conseil, les outils utilisés pour les briefings ainsi que l'échange sécurisé d'informations. Par ailleurs, le SEAE devrait améliorer l'interaction avec les délégations de l'UE en ce qui concerne la planification, les rapports et le retour d'information et faciliter le suivi de l'évaluation de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors