

# Réponses du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) au rapport spécial de la Cour des comptes européenne



# **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**

## Table des matières

<b>Réponses du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) au rapport spécial de la Cour des comptes européenne</b> .....	0
<b>I. RÉPONSES DU SEAE EN BREF</b> .....	3
<b>II. RÉPONSES DU SEAE AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA CCE</b> .....	5
1. Gestion de l'information et interopérabilité des outils informatiques .....	5
2. Communications sécurisées .....	5
<b>III. RÉPONSES DU SEAE AUX RECOMMANDATIONS DE LA CCE</b> .....	7
1. Recommandation n° 1: veiller à la mise en œuvre de la stratégie de gestion de l'information .....	7
2. Recommandation n° 2: améliorer l'échange sécurisé d'informations.....	7
3. Recommandation n° 3: améliorer l'interaction entre le siège du SEAE et les délégations de l'UE .....	8
4. Recommandation n° 4: assurer le suivi de l'évaluation conjointe de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022 .....	9
5. 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 .....	10

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses du SEAE aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne qui sont publiées en même temps que ledit rapport.

## I. RÉPONSES DU SEAE EN BREF

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) accueille avec satisfaction ce rapport spécial de la Cour des comptes européenne (CCE). Il estime que les conclusions et recommandations du rapport apportent une contribution précieuse à l'amélioration de ses performances et de son fonctionnement général. En fait, il a déjà fait écho à certaines des recommandations dans des initiatives en cours.

Dans un climat de crises mondiales multiples, le SEAE doit assurer à tout moment son «devoir de sollicitude» à l'égard de son personnel. Ce devoir englobe non seulement la sécurité physique, mais aussi l'échange sécurisé d'informations. Reconnaisant l'ampleur de ce défi, le SEAE, en coopération avec d'autres institutions, accorde une grande importance à la fourniture des outils permettant l'échange sécurisé d'informations et tend vers l'interopérabilité entre les outils informatiques, lorsque cela est possible, aussi bien à Bruxelles que dans l'ensemble du réseau de délégations. Dans de nombreux pays, le SEAE se heurte à des difficultés politiques (guerre, coup d'État, etc.) et à problèmes d'infrastructure (absence d'infrastructures internet adéquates, mauvaise qualité des télécommunications, etc.), et doit surmonter chaque obstacle afin de garantir le bon fonctionnement de ses opérations dans le monde entier. Cela nécessite un engagement continu du SEAE et de son personnel, compte tenu notamment de l'évolution rapide de l'environnement de sécurité dans le domaine informatique. Tout cela en tenant compte de ressources et d'un budget limités. Il va sans dire que, dans le cadre de cet effort considérable, des améliorations pourront toujours être apportées.

Le présent rapport spécial souligne les efforts déployés par le SEAE depuis 2019 pour mettre en œuvre sa stratégie de gestion de l'information, qui permet d'élaborer des solutions collaboratives et d'améliorer les communications des délégations de l'UE opérant partout dans le monde, tant au niveau local qu'avec le siège du SEAE. Cette stratégie a permis au SEAE de fixer des objectifs et de s'adapter en permanence à de nouvelles situations. HIVE, une plateforme institutionnelle collaborative complète permettant une nette amélioration de la coopération sur le plan interne au sein du SEAE est déjà en phase pilote et son déploiement à grande échelle est en cours de préparation. Par rapport aux autres institutions de l'UE, la dispersion du personnel et la situation politique dans les pays d'accueil font peser une charge supplémentaire sur les opérations du SEAE. Toutefois, ce dernier reconnaît la majorité des problèmes soulevés dans le rapport spécial et œuvre sans relâche à ce que la stratégie fasse l'objet d'une communication appropriée et soit correctement mise en œuvre.

L'amélioration de l'interopérabilité entre les systèmes informatiques est mentionnée dans l'ensemble du rapport. Le SEAE reconnaît qu'une interopérabilité totale entre des systèmes capables à la fois de respecter les protocoles de sécurité et de respect de la vie privée serait idéale. Néanmoins, la coexistence de nombreux types de systèmes différents, la variété des groupes d'utilisateurs et des publics, la conception actuelle des systèmes existants, la complexité des infrastructures et des protocoles de sécurité et de respect de la vie privée ont des implications qui rendent cette entreprise difficile et coûteuse. Le SEAE a accompli des progrès considérables à cet égard. Comme l'illustre le graphique 5 du rapport spécial, la majorité de ses systèmes sont interopérables avec d'autres systèmes. Le développement et la mise en œuvre d'une expérience utilisateur pleinement intégrée - bien que souhaitable - dépassent les ressources actuellement allouées au SEAE.

L'établissement de rapports est une tâche essentielle de toute administration, qu'elle soit nationale ou internationale. Les rapports garantissent la reddition de comptes et les règlements et traités de l'UE en exigent très souvent. Le SEAE obéit aux règles qui lient toutes les institutions de l'UE et exige de son personnel qu'il respecte les obligations minimales nécessaires en matière de rapports (obligations découlant du règlement financier, des traités de l'UE, etc.). L'obligation de rendre des comptes est renforcée par une planification stratégique prospective et par la prise en compte (dans une certaine mesure) de ce qui pourrait être réalisé à l'avenir. Le rapport prend acte des exercices de simplification

qui ont eu lieu au sein du SEAE et de la Commission européenne pour réduire le nombre d'obligations en matière de rapports ainsi que de l'examen interne du SEAE (EEAS@20), réalisé en 2021, qui a aidé ce dernier à recenser les faiblesses et à y remédier. Ces exercices ont directement donné lieu à des modifications de la structure organisationnelle et des modalités de travail du SEAE ainsi que de ses lignes directrices pour l'établissement de rapports destinées au personnel du siège et des délégations de l'UE.

La Commission examine actuellement, au sein du Comité de sécurité du Conseil, le «COM(2022) 119 - Proposition de règlement relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union». Cette initiative vise à harmoniser la politique de sécurité de l'information dans l'ensemble de l'UE en vue de faciliter le partage des informations tout en garantissant la sécurité de celles-ci. La proposition est actuellement examinée par les colégislateurs. Jusqu'à l'adoption ou au rejet de la proposition, le SEAE et la Commission ne peuvent mettre en œuvre des modifications ni adopter de nouvelles mesures.

## II. RÉPONSES DU SEAE AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA CCE

### 1. Gestion de l'information et interopérabilité des outils informatiques

Comme le relève le rapport spécial, la mise en place d'outils informatiques fonctionnels et fiables est essentielle pour la qualité de la coordination et devrait reposer sur une stratégie robuste de gestion de l'information<sup>1</sup>. Ce principe est au cœur de l'approche adoptée par le SEAE en matière de gestion de l'information et des connaissances. La stratégie de 2019 étant principalement centrée sur le recensement des défis à relever dans ce domaine, le SEAE fait porter ses efforts sur la mise en œuvre des différents éléments qui constituent cette dernière.

Depuis l'adoption de la stratégie, le SEAE adapte en permanence son plan d'action aux besoins de toutes ses parties prenantes en lien avec l'informatique. Au cours de la période d'audit (de septembre 2021 à avril 2023), le comité de gestion de l'information du SEAE s'est réuni à trois reprises. Avec la contribution de toutes les parties prenantes au SEAE, le comité a examiné et approuvé deux politiques fondamentales qui ont conduit aux décisions du secrétaire général du SEAE sur la politique de gestion et d'archivage des dossiers ADMIN(2022) 61 et sur la politique de partage d'informations ADMIN(2023) 32. Ces décisions constituent des étapes majeures dans la mise en œuvre de la stratégie. Il convient de mentionner que l'utilisation d'une variété d'outils est inévitable. Le SEAE soutient tous les outils nécessaires pour interagir avec l'ensemble de ses interlocuteurs et s'adapte aux besoins de chacun d'entre eux en fournissant les outils et solutions informatiques dont son personnel a besoin pour accomplir ses tâches. Parmi les outils de télé/visioconférence figurent, par exemple, Zoom, utilisé avec la direction générale du budget de la Commission européenne pour les formations ou avec certains pays hôtes, Microsoft Teams, utilisé de manière générale avec toutes les directions générales de la Commission européenne et avec les Nations unies, Webex, utilisé au sein du SEAE et avec certains États membres, ou encore Skype, également utilisé avec certains États membres. Vu le large éventail d'interlocuteurs, le service de soutien informatique du SEAE fait montre d'un degré élevé de flexibilité pour faciliter la coopération avec toutes les parties intéressées.

### 2. Communications sécurisées

RESCOM a été entièrement déployé en novembre 2021 et le système compte actuellement quelque 1 500 utilisateurs actifs. Il contient également 150 000 documents et enregistre un trafic moyen de 300 messages sécurisés et de 200 nouveaux documents par jour. Plus particulièrement, certaines communautés d'utilisateurs qui travaillent au quotidien avec des informations classifiées ont massivement recours au système et ce sans rencontrer de problèmes techniques importants. Comme tout nouvel outil le système nécessite bien entendu une certaine courbe d'apprentissage initial de la part des utilisateurs. Néanmoins, le SEAE fournit un matériel de formation en ligne obligatoire de grande qualité à tous les utilisateurs de RESCOM. En outre, un réseau de gestionnaires de la communauté RESCOM (RESCOM Community managers - RCM) a été créé pour que les utilisateurs puissent bénéficier d'un accompagnement étroit, sans nécessairement devoir faire appel au service d'assistance informatique, pour les problèmes/questions de base en lien avec le système.

Compte tenu du nombre élevé d'utilisateurs travaillant avec le système sans rencontrer de problème majeur, le SEAE conclut que celui-ci est adapté aux besoins opérationnels. RESCOM a été interconnecté avec le système RUE-X de la Commission européenne en juin 2022, ce qui a permis de

---

<sup>1</sup> Voir le point 29 des observations de la CCE.

mettre en place une solution sécurisée de messagerie et d'échange de fichiers entre les deux institutions. De même, le système est interconnecté avec le système CORTESY du Conseil au niveau «Restreint UE», ce qui permet aux utilisateurs de RESCOM (tant au siège que dans les délégations de l'UE) d'accéder directement aux messages COREU entrants. Le système RESCOM offre également des possibilités de messagerie instantanée et vocale sécurisée et cryptée à partir de téléphones portables à sécurité renforcée et permet notamment d'accéder à des documents restreints à partir de tels téléphones. Le SEAE sera probablement la seule institution de l'UE à être en mesure de fournir un système restreint souple offrant une mobilité complète tant pour les domaines non classifiés que pour les domaines restreints.

Le SEAE tient également à souligner que chaque institution de l'UE prend ses propres décisions concernant le choix des outils et services informatiques en fonction de ses besoins opérationnels, du panorama de la menace, de la propension au risque et de sa posture de sécurité. Compte tenu de la nature de ses activités essentielles, le SEAE se montre plus prudent à l'égard des solutions en nuage et la sécurité constitue toujours un critère hautement prioritaire lors du choix d'un outil ou d'un système informatique. En outre, en ce qui concerne les systèmes traitant des informations classifiées, le SEAE (comme les autres institutions) a très peu de possibilités car il doit respecter les règles de sécurité de l'UE et utiliser certains éléments constitutifs des systèmes classifiés qui sont approuvés par une seconde partie et qui figurent sur la liste des dispositifs de cryptage approuvés établie par le Conseil.

En ce qui concerne la lourdeur ressentie lors de l'utilisation de l'outil de cryptage hors ligne ZEUS, le SEAE est d'avis que cela est en partie lié au fait que l'outil est peu utilisé dans un certain nombre de délégations. La poursuite de l'intégration de ZEUS dans RESCOM réduira à zéro les frais imputables à la mise à jour manuelle de l'outil. Le nombre total de délégations de l'UE et d'ambassades des États membres disposant actuellement de ZEUS est passé à 1 374 en juillet 2023, ce qui représente une augmentation de 20 % par rapport à janvier 2022. L'utilisation de ZEUS permet d'éviter les échanges physiques fastidieux de documents papier ou de clés USB entre les délégations de l'UE et les ambassades des États membres situées dans un même pays. Le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) peut servir de référence pour l'utilisation de ZEUS. Ce dernier fonctionne bien pour la diffusion des documents R-UE/EU-R: en 2022, le CSUE a diffusé plus de 5 000 produits aux 27 États membres.

Enfin, dans certains pays, le SEAE rencontre d'énormes problèmes d'infrastructure, tels que l'absence d'infrastructures internet adéquates: ce point ne devrait pas être sous-estimé lors de l'examen des problèmes de communication. Récemment, le SEAE a complètement remanié son réseau, dont il a amélioré les capacités. Dans la plupart des délégations, la bande passante a au moins triplé et, dans certains cas, elle a été multipliée par dix. Dans les pays où l'infrastructure et les fournisseurs de services internet sont médiocres, vingt nouvelles connexions par satellite ont été installées, ce qui a permis une amélioration remarquable de la latence (réduite de moitié).

### III. RÉPONSES DU SEAE AUX RECOMMANDATIONS DE LA CCE

#### 1. 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, sa plateforme de gestion des connaissances et sa plateforme de conservation des documents, ainsi que sa fonction de recherche interne, deviennent pleinement opérationnelles et permettent de rationaliser la communication.

(Quand? D'ici à décembre 2025)

Le SEAE accepte cette recommandation.

L'absence de fonction de recherche est due aux restrictions imposées par la Commission européenne dans ARES<sup>2</sup>, tandis que, pour la mise en œuvre de la stratégie de gestion, il convient de renvoyer aux politiques adoptées<sup>3</sup>.

#### 2. 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? a) d'ici à décembre 2025, b) en fonction de la date d'adoption de la proposition législative)

Le SEAE accepte la recommandation 2a).

En ce qui concerne l'interopérabilité des systèmes traitant des informations classifiées, le SEAE a achevé les démarches nécessaires pour interconnecter son système RESCOM au système RUE-X de la Commission en juin 2022. L'interopérabilité des systèmes de l'UE traitant des informations classifiées au niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET n'est pas envisagée à court terme, en raison de la complexité des aspects liés à la sécurité et à l'interopérabilité. Cette question sera néanmoins analysée afin de déterminer les possibilités d'interconnexion future des systèmes classifiés respectifs. L'unification des systèmes n'est pas envisagée, car les exigences opérationnelles du SEAE ne sont pas comparables à celles du Conseil et de la Commission.

Le SEAE examinera plus en détail le respect, par les utilisateurs, des règles des outils informatiques agréés existants pour la communication et l'échange sécurisés de documents afin de déterminer l'ampleur de l'éventuel non-respect de celles-ci. Le SEAE envisagera la mise en œuvre de règles et de

---

<sup>2</sup> Voir le point 34 des observations de la CCE.

<sup>3</sup> Voir le point 28 des observations de la CCE.



mesures plus strictes afin de gérer quiconque ne respecterait pas l'obligation d'utiliser des outils de communication sécurisés et d'appliquer les lignes directrices en matière de sécurité de l'information.

Le SEAE accepte la recommandation 2b).

Le siège du SEAE et les délégations de l'UE utilisent la même classification de sécurité (marquage de classification de sécurité) pour les informations classifiées (ICUE) que la Commission et le Conseil. Les règles de sécurité du SEAE correspondent littéralement à celles du Conseil.

Néanmoins, le SEAE et le Conseil ont une approche différente de celle de la Commission en ce qui concerne les informations portant l'indication «LIMITE» (informations sensibles non classifiées dans la nomenclature de l'UE). À cet égard, une initiative de la Commission [COM(2022) 119 - Proposition de règlement relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union] est actuellement à l'examen au sein du Comité de sécurité du Conseil. Cette initiative vise à harmoniser la politique de sécurité de l'information dans l'ensemble de l'UE en vue de faciliter le partage des informations tout en garantissant la sécurité de celles-ci.

En ce qui concerne l'interopérabilité des outils informatiques de communication sécurisée, le SEAE et la direction de la sécurité de la Commission (HR.DS) collaborent étroitement avec les différentes institutions en vue de l'utilisation d'outils communs de communication sécurisés, en particulier pour les informations classifiées.

En ce qui concerne une éventuelle classification de sécurité uniforme des documents, comme indiqué à la note de bas de page 11 du projet de rapport, une telle classification figure dans la proposition COM(2022)119 de la Commission. Cette proposition est actuellement examinée par les colégislateurs. Si elle est adoptée, cette législation traiterait la question. La Commission et le SEAE ne peuvent donc pas mettre en œuvre de nouvelles mesures avant l'adoption ou le rejet de la proposition.

### **3. 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)**

Le SEAE accepte les points a), b) et c) de la recommandation.

La recommandation est en cours de mise en œuvre. En ce qui concerne le point a), le SEAE a mis en place un système qui permet de vérifier que tous les ambassadeurs de l'UE nouvellement nommés reçoivent leurs lettres de mission respectives avant leur entrée en fonction. En 2022 et 2023, tous les ambassadeurs de l'UE ont reçu leurs lettres de mission.

Le rapport spécial démontre que, globalement, les plans de gestion annuels sont accueillis de manière plutôt positive par les délégations de l'UE<sup>4</sup>, indépendamment de certaines observations négatives individuelles. Néanmoins, le SEAE reconnaît que ses mécanismes de retour d'information demandent à être renforcés.

Enfin, le SEAE accueille avec satisfaction la conclusion de la CCE sur l'utilité de l'EUDEL en tant que plateforme de coordination<sup>5</sup>.

#### **4. Recommandation n° 4: assurer le suivi de l'évaluation conjointe de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022**

**Le SEAE devrait, en coordination avec la Commission, assurer le suivi de l'évaluation conjointe de la charge de travail réalisée en 2022 en ce qui concerne la dotation en personnel des délégations de l'UE. Ce suivi devrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion stratégique plus large sur les délégations de l'UE, laquelle devrait se tenir à haut niveau entre le SEAE et la Commission. Ce faisant, le SEAE devrait 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)**

Le SEAE accepte la recommandation.

La recommandation met l'accent sur le rôle joué par le SEAE dans le soutien et la facilitation de la mise en œuvre de l'évaluation de la charge de travail dans les délégations de l'UE réalisée en 2022. La nécessité de procéder à des «ajustements ciblés des effectifs» mis en évidence par l'évaluation de la charge de travail concerne le personnel de la Commission. Ces ajustements ciblés sont donc mis en œuvre par cette dernière, avec le soutien du SEAE.

Les conclusions de l'évaluation de la charge de travail alimenteront une réflexion stratégique plus large sur le réseau des délégations de l'UE, laquelle devrait se tenir à haut niveau entre le SEAE et la Commission. Il s'agira, par exemple: d'examiner la taille des délégations de l'UE au regard de leur importance géopolitique, de ce qui leur est demandé en vue de mettre en œuvre les politiques relevant de l'agenda européen, des contraintes en matière de ressources et des considérations de sécurité, de trouver un équilibre entre efficacité et rayonnement mondial afin de maintenir la présence diplomatique de manière efficace, de veiller à ce que l'UE mette en œuvre l'«agenda européen», notamment en explorant de nouvelles formes de prestation diplomatique (par exemple, des envoyés thématiques issus des services chargés des politiques internes opérant depuis le siège) et d'envisager de renforcer encore les relations avec les pays clés par l'intermédiaire des antennes.

---

<sup>4</sup> Voir les graphiques 8 et 9 et les points 51 à 56 des observations de la CCE.

<sup>5</sup> Voir le point 105 des observations de la CCE.

## **5. 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 SEAE accepte cette recommandation.

Il est important de noter que la mise en œuvre de cette recommandation ne relève pas uniquement de la compétence du SEAE. Elle nécessitera une coopération avec le Conseil et la Commission.

Comme le reconnaît le rapport, il existe déjà une solution technique partielle entre les plateformes informatiques de la Commission et du SEAE. L'extension de cette solution technique afin de rendre les deux outils informatiques interopérables est en cours de discussion et sa mise en œuvre fait actuellement l'objet d'une évaluation portant sur les ressources budgétaires.