Le service européen pour l’action extérieure (SEAE) est un organe relativement récent de l’Union Européenne créé en 2011 à la suite du traité de Lisbonne (2007). Son statut est ambigu, du fait qu’il n’est ni une institution ni une agence européenne, il démontre cependant la volonté d’établir une politique étrangère commune et efficace au sein de l’UE afin d’accroître son rôle dans les relations internationales. Dans l’article *The European External Action Service (EEAS), the New Kid on the Block*, paru en 2015 The Palgrave Handbook of the European Administrative system, Tannelie Blom et Sophie Vanhoomacker analyse cet organe dans l’angle d’une théorie des organisations distincte des théories uniquement orientée sur l’aspect structurel, ils considèrent les organisations comme des systèmes à traiter les informations et dont la finalité est de générer des décisions. Ainsi, la création du SEAE montre le passage de l’UE comme simple plateforme de partage de l’information à un système de collecte et de traitement de l’information, élément essentiel dans le cadre de la prise de décision en matière de politique étrangère.

Tannelie Blom et Sophie Vanhoomacker sont deux enseignants chercheurs de l’Université de Maastricht. Ils détiennent tous deux une chaire universitaire; le premier en Théorie de l’intégration européenne et la seconde en Gouvernance Administrative. Avant de rejoindre l’université de Maastricht, Sophie Vanhoomacker a formé des fonctionnaires à l’élaboration des politiques européennes et à la politique de sécurité commune au sein du centre néerlandais du « European Institute of Public Administration ». Ses recherches se centrent sur l’influence et le rôle des acteurs dans des espaces d’élaboration des politiques à multi-niveaux, notamment dans le cadre de la politique étrangère européenne. Elle a en outre travaillé avec Christopher Hill and Michael Smith sur le livre The International Relations and the European Union publié en 2017.

Quant à Tannelie Blom, son principal domaine de recherche est le rôle de la bureaucratie et l’élaboration des politiques au niveau supra et international. Il a publié des articles sur les modèles de gouvernance de l’Union Européenne, les agences européennes ainsi que les administrations européennes.

L’analyse des chercheurs se base sur l’importance de l’information dans la construction de la politique étrangère, en l’occurrence celle de l’Union Européenne. Ils notent que les États membres ont été longtemps hésitants à déléguer la collecte et le traitement de l’information à un niveau européen et s’attèlent à observer le changement vers un transfert des compétences dans ce domaine et ses limites. En conséquence, ils considèrent que la création de la SEAE et ses deux branches; la Bruxelloise et les délégations extérieures, est un sujet d’intérêt pour étudier les aspects politiques et les intérêts des acteurs qui ont amené un organe de l’UE a développé des capacités autonomes.

Leur hypothèse se construit autour des travaux de MARCH et SIMON dans Organizations (1958) pour qui les organisations existent à travers des épisodes ultérieurs de traitement de l’information, avec la prise de décision comme des événements transitoires marquant la fin d’un épisode et le début d’un nouveau. Ils ajoutent à cette définition les concepts de « mécanismes réflexifs » et la décomposition des structures sociales en trois dimensions, temporelle, substantielle et locale tirés de la théorie des systèmes auto-référencés de LUHMANN. Cela leur permet d’assumer que les organisations créent leur structure formelle grâce à un mécanisme réflexif ou second niveau d’élaboration des politiques. Les organisations utilisent ce second niveau pour élaborer les structure temporelle (dans ce cas quand l’information est accessible), substantielle (les objectifs fixés par l’organisation et quelle information est jugée utile d’accès, comment les décisions seront prises, quelles sont les priorités) et sociale (qui peut participer et contribuer ainsi que les règles régissant qui a le droit d’accès à l’information, qui a le droit de la donner).

Les deux chercheurs considèrent que dans le cas de la SEAE, ses règles et ses procédures reflètent le contexte politique et les divergences d’intérêts et de préférences entre les acteurs. Dans le cadre de leur analyse de politique de l’information, ils font la distinction entre la politique constitutive d’informer et la politique opérationnelle d’informer. La politique constitutive de l'information porte sur les choix qui doivent être faits dans l'institutionnalisation de l’accès à l’information et sur la contestabilité de ces choix en vue des intérêts en jeu. La politique opérationnelle de l'information concerne les actes stratégiques de donner accès à l’information qui se présentent au cours du processus « quotidien » de collecte, de diffusion et de synthèse de l'information, grâce ou malgré les formats formels. En tant que tel, la politique opérationnelle intègre la politique bureaucratique de l'information, mais aussi les interventions et les tactiques que les responsables politiques peuvent insuffler dans le traitement quotidien de l'information afin de freiner la bureaucratie.

Les chercheurs ont fait le choix de se concentrer sur la politique constitutive d’informer, afin d’analyser comment les informations pertinentes en matière de politique étrangère sont accessibles, distribuées et traitées.

Ils abordent tout d’abord un historique des flux d’informations avant le traité de Lisbonne puis font une analyse détaillée des règles et procédures qui guident les processus d’information à la fois dans la branche Bruxelloise du SEAE et des délégations de l’Union.

Leur démonstration dévoile que l’état actuel du SEAE est le résultat d’une divergence d’intérêts au sujet d’une politique étrangère et diplomatique unique contre les intérêts des États membres. Cet organe hybride a été créé car aucune de ces volontés n’a pu définir complètement les règles du jeu. Les auteurs démontrent que bien que d’un point de vue institutionnel le SEAE semble être un organe faible, du point de vue de la politique d’information, les compétences autonomes du SEAE reposent sur son réseau de délégations qui lui apporte un canal d’informations non-négligeable et un potentiel pouvoir politique informel.

L’approche historique employée permet de comprendre le contexte ultérieur à la création du SEAE; l’UE s’était déjà établie comme une plateforme de partage de l’information très institutionnalisée, notamment avec la création dès 1973 des Correspondances Européennes (COREU). Cependant, le système opérait de manière intergouvernementale, les États membres étaient alors les principales sources de l’information mais avaient aussi la possibilité de ne pas la partager. Le SEAE naît de ce contexte d’un besoin pressant d’un organe permanent régissant la coordination de la politique étrangère et diplomatique couplé aux intérêts divergents de certains États membres. Les chercheurs examinent le rôle du SEAE à travers ses règles constitutives et sa structure substantielle; ils utilisent les textes officiels et des rapports afin de montrer les enjeux et intérêts des différents acteurs; la Commission, les États membres et le Haut Représentant de l’Union pour les politiques étrangères et la politique de sécurité dans la construction de la structure formelle de l’organe. En outre, ils emploient les données collectées par les chercheurs BICCHI et CARTA sur les messages sortants du système COREU pour montrer l’impact de la création du SEAE sur la structure sociale de la politique de coordination étrangère qui a permis notamment au Parlement Européen d’accéder à des informations classifiées.

La méthode d’analyse des textes officiels et des rapports, ainsi que les quelques données statistiques montrent une évolution favorable envers le SEAE dans les règles, les procédures et les pratiques, particulièrement aux vues de la position du réseau de délégation en termes du traitement et du partage de l’information.

Plusieurs points sont importants à souligner pour comprendre la construction formelle des règles et procédures du SEAE en tant qu’organe de collecte et traitement de l’information autonome. Tout d’abord, les auteurs exposent que les structures substantielles du SEAE ont été un débat clé entre les acteurs; la question était de savoir si l’organe devait couvrir tous les aspects de l’action extérieure (PESC, PSDC ou encore la politique de commerce et de développement) ou seulement la politique étrangère au sens strict du terme. La décision finale suivait la position exposée dans le rapport de la Présidence suédoise adopté par le Conseil européen en octobre 2009. Cette décision impliquait le transfert de toutes les structures civiles et militaires de gestion des crises et du Centre de situation et de renseignement de l'UE au Secrétariat général du Conseil, mais la DG Commerce et une partie de la DG Développement de la Commission européenne ont été exclues. Cette organisation a des conséquences significatives en termes d'informations, car elle établit une unité autonome pour la collecte et le traitement d'informations sur la gestion de crise et fournit au Haut-Représentant un petit centre d'analyse de renseignement, appelé INTCEN depuis 2012.

Par la suite, nous pouvons constater que le caractère autonome devient plus probant à travers l’exemple des relations entre les délégations de l’Union et la Commission. Les chercheurs l'affirment en analysant la décision de la Commission de 2012 sur la section ‘Working Arrangements between Commission Services and the EEAS in relation to External Relations Issues’. La section consacrée aux modalités de travail avec les délégations de l'UE aborde principalement la dimension sociale de la répartition des informations. Selon les règles établies, les délégations, qui sont chargées de traiter des questions commerciales, de développement et de politique étrangère depuis le traité de Lisbonne, doivent rendre compte à différents niveaux hiérarchiques, tel que le Haut-Représentant, le président de la Commission européenne, les commissaires compétents, le SEAE et les services de la Commission. Les directeurs généraux de la Commission peuvent également demander des rapports dans leur domaine de compétence. Toutefois, ces demandes doivent passer par le chef de la délégation de l'Union, qui est sous l'autorité directe du Haut-Représentant. Dans la perspective de la politique constitutive d’informer, cette disposition place le Haut-Représentant au sommet de la hiérarchie de l'information, au-dessus de la Commission, et reflète par ailleurs la compétence plus large du Haut-Représentant de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Cette hiérarchie est également reflétée dans l'exigence selon laquelle les bureaux du SEAE doivent être mis en copie dans tous les rapports relatifs à leur pays, y compris ceux qui traitent du commerce, du développement ou d'autres dimensions politiques où la Commission dispose de compétences.

La transformation des délégations de la Commission en délégations de l'Union a aussi eu un impact sur les aspects fondamentaux et temporels du processus de rapport politique. Les rapports, élaborés par les conseillers politiques des délégations, décrivent et analysent la situation politique sur le terrain, de préférence accompagnés de recommandations politiques. Les sources d'information importantes comprennent la presse, d'autres sources ouvertes, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux locaux et les délégations des États membres. Les auteurs remarquent qu’étant donné que de nombreuses délégations disposent d'un nombre limité de conseillers politiques, les informations fournies par les ambassades nationales sont les bienvenues. Toutefois, ces rapports ne font qu'exprimer le point de vue de la délégation, qui peut ou non coïncider avec celui des États membres.

L’article apporte une analyse détaillée de la structure formelle du SEAE en employant une approche par la politique de l’information constitutive, ce choix méthodologique des auteurs omet cependant de décrire les pratiques informelles au sein des organisations qui sont évoquées dans le concept de politique d’information opérationnelle. Une sociologie des employés du SEAE qui ont un statut particulier pourrait permettre d’analyser leur rôle dans l’accès ou la rétention de l’information.