

Union européenne et stabilité : un instrument en devenir

Jean-Jacques PATRY

(15 septembre 2007)

RESUME

Les différents piliers de l'Union européenne développent progressivement une politique extérieure active dans les domaines de l'assistance aux populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits (expérience des Balkans¹). Dans ce rôle conçu pour conférer une visibilité internationale à une institution initialement dépourvue de toute légitimité dans ces domaines, de nombreux outils ont été mis en place afin de tenter de prévenir les conflits, de gérer les crises ou de financer les situations de reconstruction post-confliktuelle ou post-désastre. La Commission a ainsi créé un nouvel instrument d'action extérieure dit de « stabilité », tandis qu'au sein de la PESD/PESC, des réservoirs d'expertise civile, de capacités de sécurité et militaires ont été constitués pour accompagner les grandes organisations internationales ONU, OSCE, dans leurs missions de paix. Toutefois, le terme de stabilité à une acception si largement entendue qu'il recouvre à peu près toutes les situations possibles de la prévention d'un conflit politique aux activités de soutien au développement. En conséquence, l'Union éprouve la plus grande difficulté à concevoir une rationalité d'emploi de ces nouveaux instruments. En dépit d'efforts réels de coordination interne et entre les piliers, les résultats concrets des activités de stabilité sont encore modestes car difficiles à piloter. L'Union lance donc actuellement un programme de recherche et de développement du concept de stabilité, afin d'en tirer les implications en terme de politique extérieure. Ce travail d'analyse devrait largement s'inspirer des travaux de l'ONU dans ce domaine.

Au premier abord, il peut apparaître singulier que la question de la stabilisation soit un thème si largement débattu au sein des institutions de l'Union européenne. En effet, contrairement aux Nations Unies, elles ne disposent d'aucune compétence initiale, pas plus d'ailleurs que d'une quelconque légitimité établie, dans le règlement des conflits inter ou intra-étatiques.

¹ Hélène Masson, *L'Union Européenne et l'expérience des Balkans*, Recherches et documents, Paris, FRS, 2006, 145 p.

Certes, les Pères fondateurs, à l'origine des premiers traités, agissaient bien dans une perspective politique, parfois même philosophique, de consolidation de la paix entre Européens déchirés par un long passé de rivalités et deux Guerres mondiales. Toutefois, il ne s'agissait pas de politique active d'intervention dans les conflits. L'enjeu consistait, avec toutes les difficultés que l'on sait, à enserrer dans un réseau d'intérêts communs patiemment tissés les Etats ouest-européens et leur gouvernement ; puis par une architecture de prise décision collective, à empêcher l'émergence d'une nouvelle puissance hégémonique à l'intérieur des communautés, puis de l'Union. En parallèle, se créaient de nouvelles solidarités croisées, essentiellement économiques, entre les sociétés européennes et leurs citoyens.

En conséquence, plusieurs obstacles se sont longtemps opposés à un rôle actif des institutions européennes sur la scène internationale, à l'exception des politiques sectorielles pour l'application desquelles elles avaient été initialement créées.

- D'une part, les traités communautaires ne concernaient que le domaine de la coopération économique et des échanges. Les questions de sécurité et de défense n'apparurent que tardivement et avec beaucoup de précautions de la part des Etats membres, soucieux de préserver leur liberté d'action.
- D'autre part, l'implication dans les conflits entre Etats ou à l'intérieur de sociétés, aurait impliqué l'exercice d'une forme quelconque de puissance. Or, il est difficile pour l'Union de la manier, en raison des très fortes réticences que la question soulève parmi ses membres. Surtout, s'il est fait référence aux instruments de la puissance militaire, thème dont la pertinence est largement débattue et pour lequel il n'existe toujours pas de consensus, puisque de nombreux gouvernements considèrent l'OTAN comme seule référence sérieuse en la matière.
- Enfin, le statut international de l'Union est spécifique. Elle ne constitue pas une organisation internationale, ni une organisation régionale de sécurité telle que définie au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

Toutefois en dépit de ces obstacles, l'action internationale de l'Union s'est considérablement étoffée, à l'occasion de la structuration de ses piliers et à cause des intégrations successives des pays limitrophes. Cette intrusion dans des domaines qui ne lui appartenaient pas s'est opérée selon des logiques parallèles et de manière empirique autour de trois axes d'efforts :

- La politique commerciale commune ;
- La coopération avec les pays tiers ;
- La politique européenne de sécurité commune.

Les deux premiers axes relèvent de la Commission, tandis que le troisième s'inscrit dans la dynamique intergouvernementale du Conseil.

A cet égard, les institutions européennes ont développé des outils spécifiques, pour intervenir dans certaines situations d'urgence humanitaire, de prévention de conflit armé, de « gestion de crise », de reconstruction post-confliktuelle. Le qualificatif « stabilisation » est employé en ces occasions. Mais son contenu reste des plus flous.

Des activités de stabilisation différentes selon les piliers concernés de l'Union

Le document cadre qui expose la vision de la Commission dans les relations internationales précise : *« En conséquence de l'élargissement, l'UE se verra confier des responsabilités encore plus importantes, en tant que chef de file régional et partenaire mondial. Elle devrait donc renforcer sa capacité à promouvoir les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit et concentrer ses efforts sur la lutte contre la pauvreté, tant dans son voisinage que par le biais de ses politiques multilatérales et bilatérales, qui visent essentiellement le développement durable et la stabilité politique. De cette façon, l'UE parviendra à une véritable cohérence entre son agenda intérieur et son agenda extérieur, contribuant ainsi à la sécurité et à la prospérité à l'échelle mondiale »*². Le document poursuit en décrivant les grandes lignes d'action par domaine.

Ainsi, l'Union développe une **politique de voisinage**, comme premier outil de croissance et de développement régional. Il s'agit bien entendu d'amener les Etats voisins au même niveau de développement par l'application des recettes qui ont réussi en Europe même : accords de partenariat politique et économique, coopération dans la mise à niveau des administrations et des systèmes politiques, programmes de réformes et de modernisation des appareils d'Etats et des sociétés. Dans le cadre de cette politique, il est prévu que : *« ... l'UE ... doit aussi être en mesure d'assurer de plus en plus elle-même la stabilité, la prévention des conflits et la maîtrise des crises dans son arrière-cour, en dernière extrémité par le recours à la force sous le couvert d'un mandat des Nations Unies »*³.

Elle est aussi un **partenaire de développement durable** : *« En sa qualité d'acteur économique mondial, l'UE peut rendre la gouvernance mondiale plus efficace en généralisant le développement durable à l'échelle planétaire par une combinaison de coopération internationale et de bonnes politiques intérieures. La coopération avec les pays en voie de*

² *Construire notre avenir commun, défis politique et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 10 février 2004, 44 p., p. 26.

³ *Ibid.*, p. 27.

développement portera essentiellement sur l'éradication de la pauvreté (...) »⁴.

Enfin, en tant **qu'acteur mondial** : « Elle devrait également contribuer à la sécurité stratégique (...). Celle-ci porte sur la protection contre les menaces ainsi que la sécurité civile et la protection des populations à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

- **Sécurité stratégique** : face aux menaces essentielles – terrorisme, prolifération des armes de destruction massive et États en déliquescence, conflits internes et régionaux – l'UE doit agir dans son voisinage, au niveau de l'ordre international et au niveau d'une action en première ligne à l'étranger (par exemple, par des opérations de gestion de crises). Ces actions exigent des combinaisons appropriées de moyens civils et militaires.
- **Sécurité civile** : dans le monde actuel, caractérisé par l'ouverture et l'instabilité, les populations civiles sont de plus en plus exposées à des risques tels que les conflits, les catastrophes naturelles et les pandémies. L'UE, continent sans frontières, se prête aux conséquences de ces risques et de ces menaces. Cohérente avec son rôle de partenaire de premier plan dans la promotion du développement durable, des valeurs humaines et de la gouvernance mondiale, l'Union doit aussi prendre des mesures extérieures ad hoc et soutenir efficacement les efforts au niveau international, qui ne concernent pas uniquement la sécurité physique des populations civiles et leur potentiel de développement, mais également la sécurité et la stabilité globales »⁵.

On comprend donc mieux le cadre dans lequel s'inscrivent les activités de l'Union. Elles concernent essentiellement le développement économique et l'expansion des principes politiques démocratiques avec les partenaires, mais aussi, le cas échéant, les activités de prévention et de gestion de crise.

En conséquence, les trois piliers de l'Union disposent d'une palette riche d'outils d'aide humanitaire, de prévention et de « gestion de crise », de reconstruction post-confliktuelle, d'aide au développement durable ou de coopération dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé (troisième pilier).

Toutefois, ces outils sont engagés en ordre dispersé. Les efforts récemment mis en œuvre consistent à en coordonner les actions sur le terrain, ou au niveau de la planification centrale des activités civiles et militaires. En conséquence, dans cet environnement institutionnel, les activités de stabilisation correspondent à plusieurs interprétations, dépendant des organismes de mise en œuvre. Elles sont incluses dans un concept plus large de « gestion de crise » emprunté aux Nations Unies.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid. p. 28.

Les institutions de l'Union, selon qu'elles appartiennent au premier ou au second pilier s'inspirent donc beaucoup des pratiques de l'ONU en ce qui concerne les activités civiles et de celles de l'OTAN sur le plan militaire. L'originalité de l'action communautaire réside dans la combinaison des deux types d'expertises et de capacités.



La « gestion de crise » : un concept large permettant l'implication des différentes institutions européennes dans le champ de la sécurité

Dans le document intitulé *stratégie européenne de sécurité*⁶, le terme « crise » est mentionné onze fois et celui de « gestion de crise » deux fois, sans pour autant faire l'objet d'une quelconque définition.

Les discours de Javier Solana, Haut représentant pour la politique européenne de sécurité commune (PESC) ne sont guère plus éclairants. Dans l'une de ses déclarations, il précise : « *Face aux crises, la spécificité de l'Union réside dans sa capacité à mobiliser une vaste gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui donnant ainsi une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits, au service des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune* »⁷.

⁶ *Une Europe sûre dans un monde meilleur : stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 14 p.

⁷ Javier Solana, Conseil européen de Nice, *Conclusions de la présidence, rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, 7-9 décembre 2000.

En fait, le terme « gestion de crise » renvoie aux discussions et débats menés dans le cadre des Nations Unies, sur la nature et les caractéristiques des menaces apparues après la fin de la Guerre froide et leurs conséquences pour l'ordre international. Il fait référence à plusieurs thèmes de sécurité :

- le premier concerne l'émergence de menaces transfrontalières nouvelles ou réputées telles : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive NRBC, voire des menaces sociétales telles que l'internationalisation du crime organisé ou des mouvements d'immigration illégale ;
- le second est fondé sur l'adaptation des politiques traditionnelles de défense extérieure et de sécurité intérieure en les combinant au niveau national (coordination interministérielle) et au niveau international (organisations multinationales), afin de répondre plus efficacement à ces menaces ;
- le troisième débat traite des sources mêmes des conflits post-Guerre froide dans le monde. L'Agenda pour la Paix de 1992, précisait que le but de l'action des Nations Unies consistait à traiter les causes des conflits, afin de le prévenir et non plus simplement d'en contenir les effets. Constatant que l'essentiel des conflits était interne aux Etats, les causes étaient donc à rechercher dans les contradictions internes des sociétés fragiles : pauvreté, inégalité d'accès aux ressources, mépris des droits élémentaires de l'Homme et corruption. Qu'en conséquence, il existait un lien direct entre les causes de ces conflits internes et les menaces déjà citées et qu'il convenait des les traiter pour protéger la sécurité internationale commune.

Ces thèmes ont, tout au long des années 1990 et après le 11 septembre 2001, fait l'objet de développements dans tous les cénacles internationaux et nationaux occidentaux traitant des questions de sécurité, dont les diverses institutions de l'Union européenne⁸. L'appropriation du terme de « gestion de crise » par ces différentes institutions offre plusieurs avantages expliquant sa large diffusion dans les documents et rapports officiels des services de l'Union, sans toutefois y inclure une définition cohérente.

- D'une part, les intervenants civils sont désormais concernés par un thème général traitant de sécurité au même titre que les militaires, en raison de leurs expertises sur des sujets aussi divers que l'assistance technique dans les différents domaines de la gouvernance (police, justice, services publiques), l'aide humanitaire, l'aide au développement ;

⁸ Vincent Chetail, Cédric van der Poel, Sylvie Ramel, René Schwok, *Prévention, gestion et sortie de crise*, Actes du séminaire de recherche doctorale commun IUHEI, IUED, IEUG, Institut Européen de l'Université de Genève, mars 2006, 225 p. Voir plus particulièrement Stephan Davishoffer, « La gestion de crise de l'Union Européenne : modalités d'une ré-appropriation », pp. 1-26.

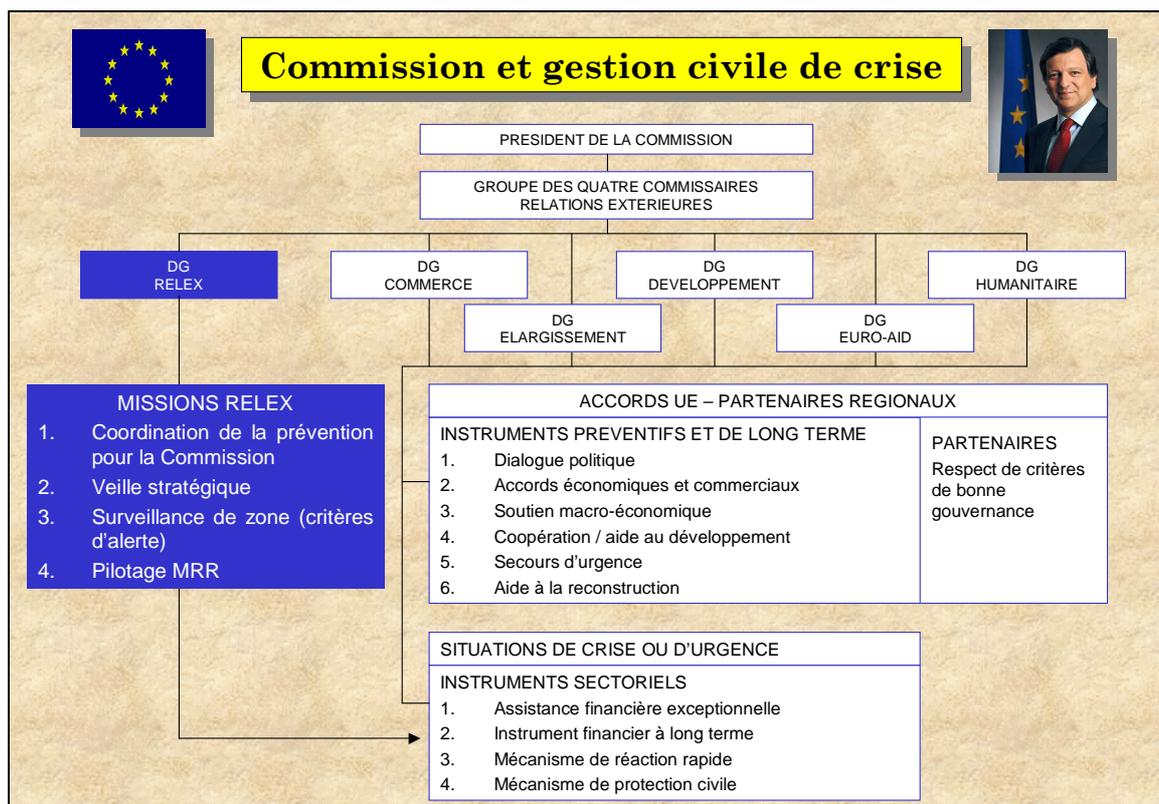
- d'autre part, le terme crise est plus neutre que celui de conflit. L'intervention dans un conflit pose toujours la question politique de la légitimité et de la légalité des actions et de leur opportunité. Il a donc toute chance de créer des divisions. Le terme crise est compris plutôt comme une situation passagère de rupture d'équilibre, qu'il convient de rétablir par un ensemble de mesures techniques civiles, parfois militaires. Ces mesures cessent dès lors que la situation de « sortie de crise » est atteinte ;
- dernier point, important dans le cadre européen comme d'ailleurs dans celui des Nations Unies, la gestion des crises peut impliquer des mesures militaires, dont on sait qu'elles sont souvent considérées avec suspicion et sur lesquelles il est rare que se dégage un consensus général. Inclus dans un continuum de sécurité avec des activités civiles, elles sont plus naturellement acceptées comme faisant partie des solutions techniques envisageables.

En contrepartie de ces avantages, le concept de « gestion de crise » doit demeurer le plus vague possible, afin de n'écarter personne. Le prix à payer est une absence de vision claire du problème posé. L'Union européenne éprouve donc une grande difficulté à gérer de manière cohérente les outils mis en œuvre par ses différentes institutions, dans des situations complexes sur le terrain où, au surplus, sont souvent engagés d'autres acteurs majeurs : ONU, OSCE, Banque Mondiale, Fond Monétaire International, etc.

La stabilité selon la Commission : un instrument attrape-tout

Dans ce vaste champ de la « gestion de crise », les institutions du premier pilier ont développé plusieurs outils financiers forgés pour permettre des interventions ciblées dans la prévention des conflits et dans la « stabilisation » d'un environnement non violent, avec les activités de reconstruction post-conflit.

Comme l'indique le schéma ci-dessous, la Direction Générale Relations Extérieures (DG RELEX) assure un rôle de coordination dans les activités de prévention et celles de stabilité, pour le compte de la Commission.



Aide humanitaire : règlement ECHO

Le premier outil spécifique pour l'action internationale concerne l'aide humanitaire d'urgence avec le règlement ECHO. Ce programme financier existe depuis 1992, mais la définition de son mandat date d'une directive du Conseil de juin 1996. L'aide humanitaire concerne les situations de catastrophe environnementale ou de conflit. Il vise à assurer des financements autonomes ou croisés avec d'autres intervenants humanitaires (organisations internationales, ONG) dans les domaines des secours d'urgence, du déminage, des secours médicalisés et de l'alimentation en eau potable, de la réhabilitation d'urgence, de la préparation aux situations d'urgence d'acteurs de pays tiers et de l'aide aux réfugiés. Les activités répondent au principe de non discrimination de l'accès à l'aide des populations. Le règlement ECHO est une illustration de l'interprétation technique classique retenue pour la « gestion de crise », c'est-à-dire la mobilisation de ressources et de moyens pour réagir dans l'urgence à une situation imprévue aux conséquences catastrophiques, mais limitée dans le temps.

La reconstruction – Agence européenne de reconstruction

L'Agence Européenne pour la Reconstruction représente le second outil institutionnel du premier pilier. Elle concerne les activités de reconstruction post-conflituelles et capitalise sur les capacités uniques de financement de l'Union, universellement reconnues. L'Agence a été mise

en place pour prendre le relais des premiers programmes de reconstruction des infrastructures détruites par les opérations dans les Balkans. Ses missions consistent à recueillir, analyser et transmettre à la Commission des informations concernant les dommages et les besoins liés à la reconstruction et au retour des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que l'identification des zones qui nécessitent une assistance urgente. L'Agence doit établir des projets de programmes concernant la reconstruction et le retour des réfugiés et des déplacés et assurer la mise en œuvre de l'assistance communautaire à travers l'élaboration des termes de référence, la préparation des appels d'offre, la signature des contrats, la conclusion de conventions de financement, l'attribution des marchés, l'évaluation et le contrôle des projets et les paiements. L'Agence a installé des centres opérationnels au Kosovo, en Serbie, en Macédoine et au Monténégro. Avec l'achèvement de la réhabilitation des infrastructures publiques détruites, l'activité de l'Agence s'oriente désormais vers le financement de programmes d'éducation, de bonne gouvernance et la formation des personnels des administrations locales. La « gestion de crise » qui est pratiquée par l'Agence concerne plutôt l'action à long terme (une fois réhabilitées les infrastructures publiques) et l'accompagnement de la phase de « sortie de crise ».

L'appui financier d'urgence à l'humanitaire ou à la reconstruction : le mécanisme de réaction rapide

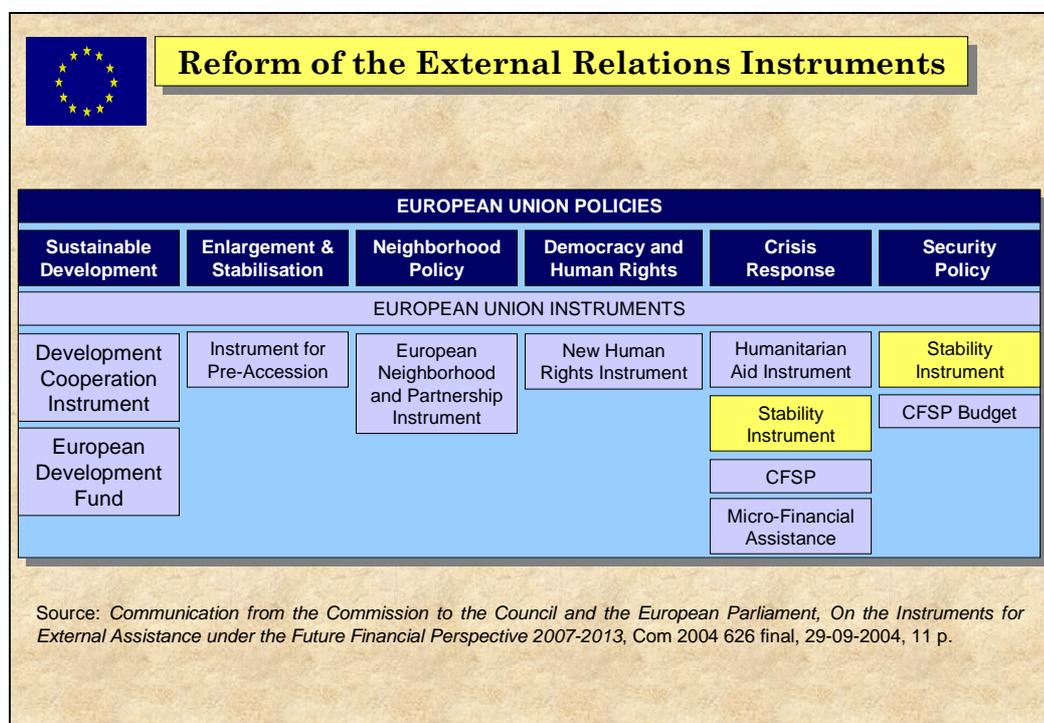
A côté des organismes chargés de suivre les programmes financiers humanitaires, de reconstruction, ou bien ceux en charge des activités de développement, la Commission s'est attachée à créer des procédures de financement d'urgence pour les cas de crises subites, dans lesquels l'exécution des programmes habituels serait compromise⁹. Ce **mécanisme de réaction rapide**, adopté par le règlement n° 381/2001 du 26 février 2001, prévoit de débloquer rapidement des fonds au profit d'organisations internationales ou d'ONG, pour des missions ne dépassant pas six mois, dans des domaines jugés clés pour éviter la détérioration d'une situation locale ou régionale : médiation, réconciliation, état de droit et administration civile, réhabilitation et reconstruction, développement de la société civile, conseil politique de haut niveau, programmes de désarmement, démobilisation et de réinsertion, ou phase initiale de programmes pluriannuels de reconstruction. La « gestion de crise » doit être comprise ici dans ses aspects préventif et sortie de crise, les financements d'urgence pouvant être sollicités dans un cas, comme dans l'autre.

⁹ « Le mécanisme de réaction rapide peut être déclenché lorsque apparaissent, dans les pays bénéficiaires concernés, une situation de crise réelle ou naissante, une situation menaçant l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, une situation menaçant de dégénérer en un conflit armé ou menaçant de déstabiliser le pays et si une telle situation est de nature à porter atteinte aux bénéfices des politiques et programmes d'assistance et de coopération, à leur efficacité et/ou aux conditions de bonne exécution ».

L'instrument de stabilité

Entré en service en janvier 2007, il est le résultat d'une refonte de la politique des relations extérieures de la Commission. Il résulte de la rationalisation de tous les programmes financiers développés dans ce domaine. L'instrument de stabilité abroge huit règlements communautaires, la Commission proposant initialement une dotation de 4,5 milliards d'Euros pour la période 2007-2013.

La politique extérieure du premier pilier est donc bâtie désormais sur six instruments spécifiques¹⁰, dont l'instrument de stabilité, comme présenté dans le schéma suivant.



L'objectif de l'instrument de stabilité est suffisamment vaste pour couvrir à peu près toutes les situations envisageables, comme le précise la DG RELEX ; l'événement déclencheur doit concerner : « *une situation d'urgence, de crise ou d'apparition de crise, une situation constituant une menace à la démocratie, au respect de la loi et de l'ordre, à la protection des droits humains ou aux libertés fondamentales, à la sécurité des individus, ou encore une situation menaçant de dégénérer en conflit armé*

¹⁰ 1. Instrument de pré – adhésion. 2. Instrument européen de voisinage et de partenariat. 3. Politique de coopération au développement et de coopération économique avec les autres pays. 4. Instrument de stabilité .5. Instrument d'aide humanitaire. 6. Instrument de l'assistance macro financière. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013*, COM (2006) 626, Bruxelles, 29 septembre 2004, 12 p.

ou de déstabiliser gravement un ou des pays tiers... [ou bien toutes] les situations pour lesquelles la Communauté a invoqué des clauses essentielles des accords internationaux »¹¹.

La Commission envisage cet instrument financier comme outil fédérant les aides aux situations d'urgence et de crise et celles relevant des programmes de développement à long terme plus spécifiquement destinés à la lutte contre les menaces transfrontalières.

L'instrument de stabilité doit permettre à la Communauté :

« d'apporter une réponse efficace, immédiate et intégrée aux situations de crise et d'instabilité dans les pays tiers dans le cadre d'un seul et unique instrument juridique, le temps que la coopération normale dans le cadre des instruments généraux de coopération et d'assistance puisse reprendre, en s'appuyant sur la valeur ajoutée démontrée par le mécanisme de réaction rapide et sur les dispositions prévues en cas d'urgence par un certain nombre d'instruments financiers existants dans le domaine des relations extérieures ;

de faire face aux problèmes transfrontaliers mondiaux et régionaux présentant des aspects liés à la sécurité ou à la stabilité qui se posent dans des pays tiers, à savoir, notamment, la non-prolifération et la sûreté nucléaires ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains, la criminalité organisée et le terrorisme ou encore les menaces graves et imprévues pour la santé publique ;

de réagir rapidement aux défis politiques urgents auxquels l'Union sera confrontée à l'avenir, en gérant des mesures non prévues par les trois instruments à finalité politique jusqu'à ce qu'elles puissent être intégrées de manière adéquate dans le cadre politique de ces instruments »¹².

Il s'agit donc d'une catégorie « attrape-tout » dans laquelle des organisations internationales ou des ONG intervenant dans tous les domaines précédemment cités peuvent solliciter des financements ne rentrant pas dans les autres catégories appartenant aux instruments politiques de l'Union.

Les dernières orientations de la Commission sur le plan budgétaire permettent de cerner les domaines d'action retenus pour les prochaines années comme des priorités ¹³ :

- l'aide aux organisations non gouvernementales dans l'alerte précoce ;

¹¹ "A situation of urgency, crisis or emerging crisis, a situation posing a threat to democracy, law and order, to the protection of human rights and fundamental freedoms, to the security and safety of individuals, a situation threatening to escalate into armed conflict or severely to destabilize the third country or countries concerned... situations where the Community has invoked the essential clauses of international agreements", *The Stability Instrument: A Short Guide*, EU, DG RELEX, 2007.

¹² Ibid.

¹³ L'instrument dit de stabilité proposé par la Commission doit être décliné en objectifs décrits précisément dans un document officiel le « *2007-2001 Strategy Paper for the Instrument for Stability* ». Les objectifs font ensuite l'objet de programmes de financement pluriannuels, présentant les résultats attendus, les conditions pratiques de financement des bénéficiaires retenus.

- l'amélioration de la coopération multilatérale entre organisations internationales pour l'évaluation des besoins en sortie de conflit ou après un désastre naturel ;
- la formation et l'entraînement des experts civils désignés pour les équipes d'intervention de l'Union (voir section suivante).

Priorité première : **renforcer les capacités internationales** et régionales **d'analyse, de prévention et de réponse à des menaces de conflits violents ou de catastrophe naturelle** pouvant porter préjudice à la stabilité [internationale] et au développement humain. L'idée centrale est fondée sur le postulat qu'il ne peut y avoir de bonne évaluation de situation sans une connaissance fine des données locales. Or, selon la Commission, l'expertise est détenue le plus souvent par des ONG présentes sur le terrain, lesquelles sont capables de jouer le rôle de capteurs intelligents sous réserve qu'il leur soit permis de s'organiser en conséquence. Pour cette raison, un fond de « partenariat pour la consolidation de la paix » a été créé afin de financer les capacités de formation, de planification et la création d'outils dédiés à l'alerte précoce (conflit ou catastrophe humanitaire naturelle) au sein de ces ONG. Les financements pour les années 2007-2011 sont dirigés essentiellement sur les organisations spécialisées dans la médiation des conflits dans les Etats affaiblis et celles mettant en place des bases de données socio - politiques permettant une analyse politique locale requise pour le pilotage des programmes financiers lourds de l'Union.

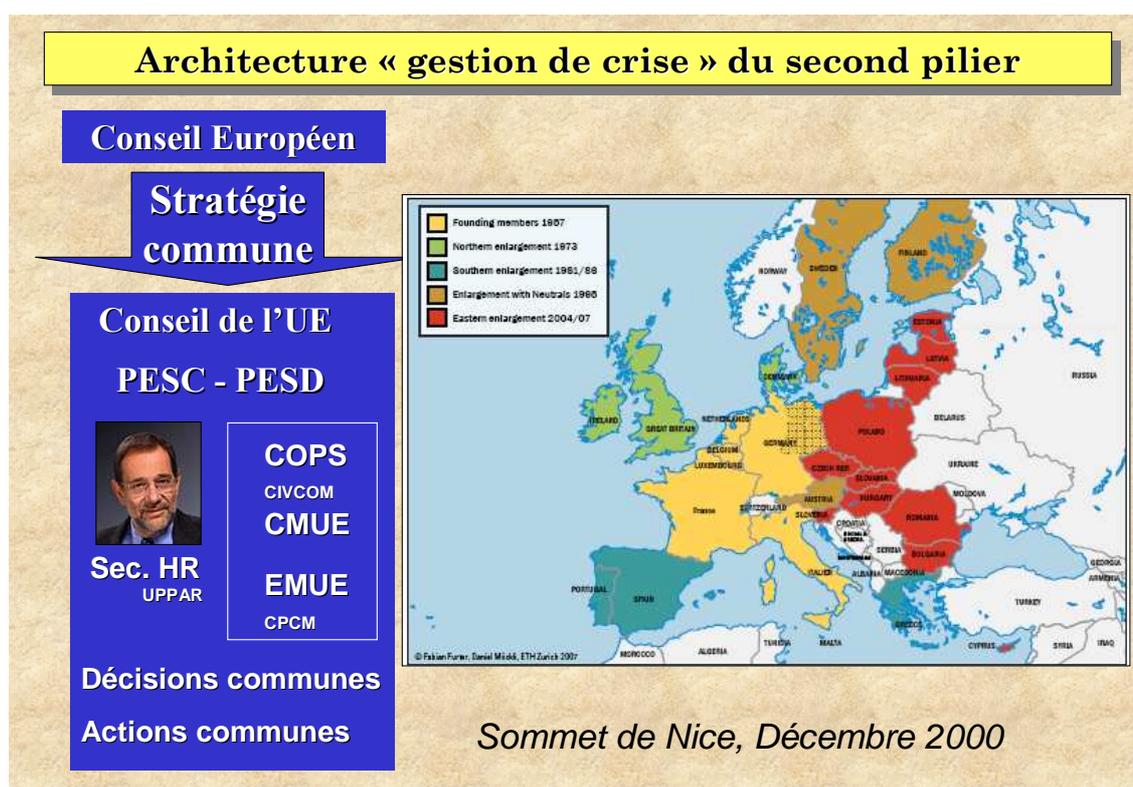
Priorité seconde : **améliorer la coopération entre l'Union et les institutions régionales de sécurité**. La Commission se situe ici dans la perspective d'une situation de fin de conflit armé ou de catastrophe naturelle de grande ampleur. La préoccupation principale consiste alors à disposer de la meilleure évaluation possible des besoins locaux pour amorcer les aides financières internationales et solliciter les donateurs. Pour éviter les approches parcellaires ou en ordre dispersé des différentes institutions de la communauté internationale, l'Union a décidé de s'associer aux experts de la Banque mondiale et de l'ONU pour mettre au point des méthodes croisées et complémentaires d'évaluation des besoins en post-conflit (programme *Post-Conflict Needs Assessment* - PCNA) ou après catastrophe humanitaire (programme *Post Disaster Needs Assessment* – PDNA). Cet échange d'expertise a aussi comme résultat concret de mieux appréhender les obstacles qui existent entre les activités d'urgence, de réponse immédiate à une situation de crise aiguë et de reconstruction à long terme, sur le modèle de ce qui existe déjà au sein de l'ONU avec les équipes interinstitutionnelles (*Early Recovery Cluster*) d'évaluation, de financement et de planification d'actions communes.

Troisième et dernière priorité : **accélérer la formation et l'entraînement des experts civils européens** engagés dans les équipes d'intervention civiles créées dans le cadre du second pilier. Pour cela, plus de cinq millions d'Euros sont prévus pour former une centaine d'experts par an dans les domaines de l'état de droit et de l'administration civile.

L'ensemble de ces dispositifs et méthodes doit être préférentiellement déployé en Afrique, au titre de la coopération prioritaire dans le domaine de la sécurité et du développement décidée en 2007 par le Conseil.

La stabilité selon le Conseil : contribuer au règlement des conflits par constitution de réservoirs de moyens militaires, sécuritaires et civils

Le terme stabilité n'est guère mieux défini dans le domaine d'action du second pilier. Toutefois, le cadre institutionnel de la PESC/PESD est aujourd'hui suffisamment structuré pour comprendre comment les outils fabriqués par ce pilier peuvent intervenir en soutien d'une action de stabilisation prise au sens de prévention d'une crise (gel d'une situation risquant de se détériorer) ou d'accompagnement de sortie de conflit (consolidation d'un nouvel équilibre). Le schéma suivant indique l'architecture générale du second pilier dans sa mission de gestion de crise.



La mise en place de la PESD à partir de la fin de 1999, trace le cadre des activités de stabilisation du second pilier, plus particulièrement au titre de la **mission de gestion civile et militaire des crises**. Il s'agit, en s'appuyant sur la constitution d'un réservoir de capacités nationales militaires et civiles prévues pour emploi par les institutions de la PESD¹⁴,

¹⁴ Les sources sur la constitution de la PESD/PESC et la description détaillée de ces institutions sont nombreuses. Deux références sont conseillées pour approfondir la question : André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, *La Politique Européenne*

de donner à l'Union les moyens d'agir dans une crise extérieure à ses frontières. Plusieurs réservoirs concernent des moyens militaires, de sécurité publique, et civils (expertises).

*Le réservoir militaire : l'objectif global 2010 et son complément
les Groupements Tactiques Interarmes (Battlegroups).*

Le réservoir de force d'où doit sortir une Force Européenne de Réaction Rapide, est adopté au Sommet d'Helsinki en 1999, développé dans le cadre de la conférence des capacités en 2000, puis d'amélioration des capacités en 2001. Cet ensemble peut être engagé pour les missions dites « de Petersberg »¹⁵, correspondant des actions de maintien de la paix traditionnelle, à des opérations de prévention d'un conflit armé, ou d'interposition pour mettre un terme à des opérations armées. Elle peut impliquer 60 000 hommes sur un préavis de déploiement de soixante jours, pour une mission d'un an. Il est prévu de les faire appuyer et soutenir par une centaine de navires et 400 aéronefs. Pour l'heure, les lacunes capacitaires dans divers domaines (transport, C², munitions de précision logistique...), éloignent la perspective d'une mise en œuvre dans les délais prévus. Par ailleurs, et compte tenu du mouvement général de démilitarisation dans les pays européens et de baisse tendancielle des budgets de défense, il n'est pas garanti que ces capacités soient un jour réellement déployées.

En attendant, et pour faire face aux missions d'urgence, des unités de plus faibles volumes, les groupements tactiques interarmes ou *Battlegroup* ont été adoptés pour déploiement progressif d'ici 2010. Il s'agit d'unités nationales ou binationales ne dépassant pas 1 500 hommes et pouvant agir sur court préavis pour des missions n'excédant pas quatre mois, soit de manière autonome, soit en éléments précurseurs ou en premier échelon d'une force européenne, de l'ONU, voire de l'OTAN.

*Le réservoir de moyens pour la sécurité publique :
la force de gendarmerie européenne*

de Sécurité et de Défense. De l'opérateur à l'identitaire, Emile Bruylant, 2003 ; Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*; Michalon, Paris, 2005, 116 p.

¹⁵ Les « missions de Petersberg » font partie intégrante de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elles ont été expressément incluses dans le traité sur l'Union européenne (article 17) et recouvrent : des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. Ces missions ont été instituées par la déclaration de Petersberg adoptée à l'issue du conseil ministériel de l'UEO de juin 1992.

Aux termes de cette déclaration, les États membres de l'Union de l'Europe Occidentale décident de mettre à la disposition de l'UEO mais également de l'OTAN et de l'Union, des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles. Il faut noter que le Traité constitutionnel ajoute quatre tâches supplémentaires aux missions initiales : désarmement, conseil et assistance militaire, prévention des conflits et stabilisation à la fin des conflits (Art III-309).

Lors du sommet de Feira en 2000, et à la suite des expériences menées dans les Balkans, il a été décidé par le Conseil de créer un réservoir de 5 000 policiers et gendarmes, à partir duquel seraient déployés près de 1 400 personnels pour des missions de police judiciaire et de sécurité publique dans des zones de crises.

En septembre 2004 est créée la Force de Gendarmerie Européenne (FGE ou EuroGendFor), dont l'état-major est installé à Vincenza, avec un volume de 800 gendarmes ou équivalent fournis par la France, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas. Ils sont disponibles en trente jours pour des missions au profit d'organisations internationales (ONU ou OSCE) ou strictement européennes. La FGE peut être engagée en tout ou partie dans les situations suivantes :

- la phase militaire de la crise : la FGE est engagée dans le sillage de la force militaire, elle assure des missions de sécurité publique générale et des actions de police judiciaire.
- la phase de transition – crise de moyenne intensité : elle poursuit sa mission tout en facilitant la coordination et la coopération avec des unités de police locales.
- la phase de théâtre stabilisé : elle facilite, sous autorité civile internationale, le passage à des actions de coopération ou peut être désengagée.
- engagement de la FGE à titre préventif : en l'absence de force militaire préalablement déployée.

Cet outil doit normalement contribuer à étoffer les capacités de l'Union dans la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme.

Le réservoir de moyens civils : le plan d'action pour la gestion des crises et les équipes d'intervention civile

Le plan est bâti sur le même principe que la mutualisation des capacités militaires contenues dans l'objectif global 2010. Adopté par le Conseil Européen de juin 2004, le but consiste d'abord à rationaliser la collecte des ressources nationales, collectives et des ONG afin d'éviter la duplication et d'améliorer les performances sur le terrain ; à renforcer et faciliter les contributions de l'Union à d'autres organisations internationales comme les Nations Unies et l'OSCE ; à garantir la cohérence d'action entre les piliers. Pour cela, la Commission, en accord avec les Etats membres, met en place un réservoir de moyens civils disponibles (*Objectif Global Civil 2008*) dans cinq domaines jugés prioritaires :

- la police ;
- le renforcement de l'État de droit ;
- le renforcement de l'administration civile ;
- la protection civile ;

- la surveillance (entériné par le Comité politique et de sécurité le 27 mai 2003).

Cet outil est confié au Comité Politique de Sécurité (COPS), conseillé par le Comité pour les aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM).

L'ensemble est complété par des Équipes d'Intervention Civile (*Civilian Response Teams*), équivalent des équipes d'expertise civile des Nations Unies ou de USAID. Les personnels mis à disposition par les Etats à partir de listes nationales sont activés en tant que de besoin, afin :

- D'effectuer des évaluations et des missions d'enquête dans des situations de crise avérées imminentes, de fournir des contributions au développement d'un concept de gestion de crise avant l'adoption éventuelle d'une action commune par le Conseil ;
- De mettre rapidement en place une présence opérationnelle initiale sur le terrain après l'adoption éventuelle d'une action commune par le Conseil, et de soutenir le démarrage d'une opération civile de gestion de crise ;
- De fournir en temps voulu, un renforcement aux mécanismes déjà existants de gestion de crise de l'UE, notamment sous l'égide du Représentant spécial de l'Union désigné pour la zone considérée.

Améliorer la coordination entre les différents outils de l'Union

L'ensemble de ces outils est combiné dans le cadre de missions extérieures. Or, comme on le constate, une partie importante du problème consiste à coordonner une palette riche de moyens et de capacités gérés par des institutions distinctes au sein des deux piliers de l'Union. Les activités de coordination se sont d'abord développées empiriquement sur le terrain, avant de faire l'objet d'un intense effort d'institutionnalisation aux niveaux de décision des piliers de l'Union.

La coordination sur le terrain est née progressivement par l'expérience accumulée dans l'aide à la sortie de conflit et la reconstruction dans les Balkans. Cette tâche est confiée depuis 2002 à un représentant spécial de l'Union, disposant de l'autorité nécessaire pour orienter les activités, les programmes financiers et les capacités déployées par des personnels de l'Union. Ce fut le cas de Lord Ashdown, en Bosnie-Herzégovine, lorsqu'il prit les fonctions de haut représentant. Cette pratique s'est développée depuis.

Au niveau de conception des politiques de gestion de crise, une répartition des rôles permet l'étude et l'approbation d'options de réponse dans les domaines militaires et civils et la coordination de leurs moyens.

Le cœur du dispositif repose sur le **Comité Politique de Sécurité (COPS)** qui, sur le thème de la gestion de crise, traite les situations et

examine les options envisageables de réponse. Le Comité peut ainsi proposer une action commune au Conseil. Il assure le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération de gestion de crise, si le Conseil en décide ainsi et dans le cadre de l'action commune adoptée. Il est assisté en cela par le Comité Militaire de l'Union Européenne.

La gestion des questions militaires d'une crise dépend des avis et recommandations du **Comité Militaire de l'Union Européenne** (CMUE), composé des chefs d'états-majors des Etats membres ou de leurs représentants militaires. Dans le domaine qui nous concerne, le CMUE est compétent pour les avis et les recommandations relatifs

- au concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires et opérationnels ;
- aux aspects militaires relatifs au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations ;
- à l'évaluation des risques des crises potentielles ;
- à la dimension et les incidences militaires d'une crise ;
- à l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs.

Le CMUE s'appuie sur les travaux de l'état-major qui lui est subordonné par la production d'une directive générale de planification après accord du Conseil, relayé par le COPS.

L'état-major de l'Union Européenne (EMUE) est la source de l'expertise militaire de l'Union européenne. Il fournit une capacité d'alerte rapide, planifie, évalue et produit des recommandations relatives au concept de gestion des crises et à la stratégie militaire générale. L'État-major est placé sous l'autorité du CMUE, dont il met en œuvre les décisions et les directives. Il assiste ce dernier dans l'évaluation des situations et la planification stratégique des aspects militaires. Cela concerne l'ensemble des missions de Petersberg, y compris celles de la stratégie européenne de sécurité, et toutes les opérations conduites par l'Union. Dans le domaine spécifique de la gestion de crise, ses compétences recouvrent :

- La veille stratégique ;
- La planification stratégique à froid ;
- L'organisation et la coordination des procédures avec les quartiers généraux nationaux et multinationaux, y compris ceux de l'OTAN dont peut disposer l'UE ;
- La planification, conduite et évaluation des aspects militaires des procédures établies par l'UE pour la gestion des crises.

Avec le développement des affaires civiles, une **cellule de planification civilo-militaire** a été créée en son sein en 2004-2005, chargée de l'étude et de la coordination des moyens civils et militaires engagés dans une

opération autonome de l'Union. L'EMUE est donc en mesure de déployer un centre d'opération lorsqu'une réaction civilo-militaire conjointe s'impose et qu'aucun quartier général national n'est désigné par le Conseil. La cellule civilo-militaire constitue le noyau clé permanent du centre opération. Il est aujourd'hui question de renforcer son personnel civil¹⁶.

Enfin, la nécessité d'assurer un dialogue entre les piliers, afin de coordonner les programmes de financement de la Commission avec les outils de la PESD a donné lieu à la mise en place d'une méthode de consultation mutuelle et de prise de décision collective. Ce document, intitulé ***Processus de gestion de crise de l'Union Européenne***, dont la première mouture est adoptée depuis 2001, établit une procédure en trois étapes par laquelle un concept de gestion de crise est défini au sein du second pilier, puis décortiqué en options dans les domaines militaires et civils pertinents, puis fait l'objet des documents de planification et de conduite de l'engagement. Les volets civils associent les experts de la Commission et ceux du Comité civil sur les aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM)¹⁷ du COPS.

Comment l'ensemble de ces moyens civils et militaires de la PESD, appuyés par les moyens financiers de la Commission, peuvent-ils servir un objectif de stabilisation ?

La stabilisation à l'européenne consiste à monter des dispositifs civilo-militaires de transition

Nous l'avons vu, il n'existe aucune définition claire de la stabilisation au sein des institutions de l'Union. En l'absence d'une cohérence conceptuelle comparable à celle de l'ONU, l'observation des pratiques des opérations permettra de caractériser un comportement européen.

La stabilisation dans les opérations de l'Union

Tout d'abord, les activités qualifiées de stabilisation constituent une part non négligeable des opérations de l'Union engagées à ce jour : huit sur quinze, comme en témoigne le tableau de la page suivante¹⁸.

¹⁶ Pour l'historique de la cellule, voir : Gerrard Quille, Giovanni Gaparini, Roberto Menotti, Nicoletta Pirozi, *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Brussels, June 2006, 31 p.

¹⁷ Conseil de l'Union Européenne, *Suggestion de procédures pour une gestion de crise de l'UE cohérente et globale*, mars 2003.

¹⁸ Extrait de Quentin Perret, *L'Union Européenne et la gestion des crises*, Questions d'Europe, Policy Papers n° 22, Fondation Robert Schuman, Paris, 13 mars 2006, 14 p., pp. 6-7.

Opération et lieux	Type	Phase de crise	Coûts (Millions Euros 2006)	Date
CONCORDIA (Macédoine)	Garantie d'un accord politique	Prévention / stabilisation	6,2	Mars-Décembre 2003
PROXIMA (Macédoine)	Formation policière	Prévention	15 jusqu'à fin 2004	2003-2005
ARTEMIS (R.D.C)	Interposition militaire	Prévention / stabilisation	7	Juin-Septembre 2003
ALTHEA (BiH)	Succession SFOR - OMP	Stabilisation / reconstruction	71,7	En cours depuis 2004
EUJUST THEMIS (Géorgie)	Mission état de droit, formation administrative	Prévention	2	2004-2005
MPUE (BiH)	Formation policière	Reconstruction	52 jusqu'à fin 2005	En cours depuis 2003
EUPAT (Macédoine)	Formation policière	Reconstruction	1,5	2005-2006
EUPOL-COPPS (Territoires palestiniens)	Mission de police	Stabilisation	2,5 (2005) 3,6 prévu en 2006	En cours depuis 2005
EU BAM RAFAH (Territoires palestiniens)	Surveillance de frontière	Stabilisation	1,7 (2005) 5,9 prévu en 2006	En cours depuis 2005
EUJUST LEX (Irak)	Mission état de droit, formation administrative, policière, judiciaire	Reconstruction	10	2005-2006
EUPOL KINSH. (R.D.C.)	Formation policière	Reconstruction	4,4 jusqu'à fin 2005	En cours depuis 2005
EUSEC (R.D.C.)	Formation militaire R.D.C.	Reconstruction	1,6	En cours depuis 2005
UE AMIS I et II (Darfour)	Soutien civilo-militaire à UA	Stabilisation	2,1	En cours depuis 2005
MSA (Aceh)	Surveillance accord de paix	Stabilisation	9	En cours depuis 2005
EU BAM (Moldavie Ukraine)	Surveillance frontalière	Stabilisation	8 prévus	2005-2007

Ces opérations peuvent être rassemblées en trois catégories.

Première catégorie : les **opérations de renforcement de l'état de droit** (EUSEC RD CONGO, EUJUST THEMIS Géorgie, EUJUST LEX Irak, EU BAM Rafah et EU BAM Moldavie). Leurs objectifs consistent à conseiller les bénéficiaires :

- sur les réformes de l'Etat ;
- sur l'organisation d'institutions responsables ;
- sur l'organisation d'une coopération juridictionnelle internationale ;
- sur un soutien dans la surveillance des frontières.

On peut considérer que leur objectif consiste à affermir des institutions réformées ou nouvelles, issues d'un accord de paix (RDC), mais il s'agit moins de stabilisation que d'adaptation à long terme des normes de bonne gouvernance, nécessaires au développement. Elles se rapprocheraient donc des activités de consolidation de la paix (*Peace Building*) au sens de l'ONU. En effet, ces activités ne peuvent être efficaces qu'avec l'assentiment des parties et après l'arrêt effectif des violences collectives

armées. Dans le cas contraire, personne n'est déployé sur le terrain ; ou bien ces activités sont déplacées hors du théâtre concerné (exemple de la formation des policiers et juristes irakiens) et n'ont donc aucun impact réel sur les événements.

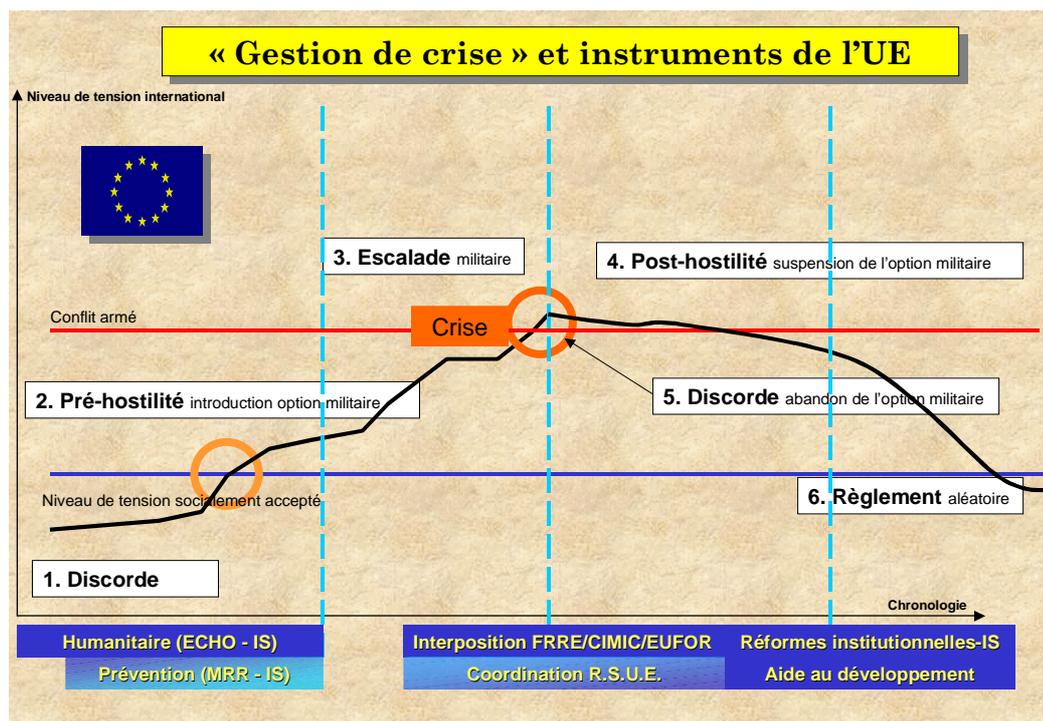
Deuxième catégorie : les **opérations de sécurité intérieure et de police judiciaire** (EUPM BiH, EUPOL/EUPAT en Macédoine, EUPOL KINSHASA, EUPOL COPPS), caractérisées par :

- la constitution et le conseil sur la gestion d'institutions policières aux normes européennes ;
- la lutte contre le crime organisé ;
- la mise en place de procédures et formation des personnels locaux.

Ces opérations se prêtent plus particulièrement à la fin de la période de stabilisation d'un conflit armé. En effet, elles touchent les services publics de police et de justice dont on sait qu'ils sont critiques pour la création de la confiance entre les citoyens et leurs institutions. La présence de personnels tiers impartiaux au sein des appareils de police et de maintien de l'ordre contribue à apaiser les craintes de comportements arbitraires ou sectaires de la part des nouveaux détenteurs locaux de la puissance publique. Elles sont donc particulièrement utiles en accompagnement des dispositifs militaires qui ont mis fin aux opérations armées et ont garanti l'application des accords entre les anciens belligérants ou adversaires. C'est le cas dans les Balkans, l'EUPM assurant sa mission avec le dispositif OTAN – SFOR, puis EUFOR, ou en RDC.

Troisième catégorie : les **opérations d'interposition ou de surveillance intercommunautaires ou internationales** qui peuvent être à dominante militaire ou civilo-militaire. Celles-ci peuvent avoir pour objet l'application du volet militaire contenu dans un accord politique (ARTEMIS, ALTHEA, CONCORDIA) ou bien soutenir les efforts d'une organisation internationale telle que l'ONU dans l'application de certains aspects de cet accord (EUFOR RD CONGO en appui temporaire de la MONUC lors des élections locales), mission de surveillance des accords de paix à Aceh.

Il s'agit là de **véritables missions de stabilisation**, dans le sens où les dispositifs civilo-militaires déployés succèdent à ceux qui ont forcé la fin des opérations armées et sont chargés de garantir un environnement sûr pour la bonne application des accords souscrits par les parties. On revient, en fait à une mission de maintien de la paix, qui correspond à l'interprétation de l'ONU de la transformation des formes armées d'un conflit, en confrontation non armée (voir note ONU et stabilisation).



Les caractéristiques européennes : l'Union ne « stabilise » jamais seule

L'Union européenne développe donc une pratique empirique de la stabilisation en raison des contraintes internes de prise de décision, de la nature essentiellement financière et civile de ses moyens et d'une grande réticence dans l'utilisation de la force armée, par ailleurs de dimension modeste. Les constats suivants peuvent être faits :

Constat n° 1 – L'Union européenne s'engage rarement seule dans un processus de gestion de crise. Elle intervient en soutien de l'ONU ou de l'OSCE, en participant financièrement aux programmes et initiatives lancés par ces institutions. Elle compense ainsi son défaut initial de légitimité politique dans l'intervention et s'assure d'une couverture juridique solide fournie par le cadre d'engagement des organisations internationales compétentes.

Constat n° 2 – L'Union européenne utilise préférentiellement les moyens civils et financiers comme vecteurs de l'action de stabilisation d'un accord de paix en focalisant ses moyens sur les activités de restauration d'urgence des infrastructures lourdes ; ou bien par la reconstruction à long terme lors de la phase de consolidation. La différence est importante. La reconstruction implique nécessairement la confiance des locaux dans le processus de paix et donc des investisseurs. Il lui faut du temps. A l'inverse, les activités de restauration d'urgence visent à remettre en fonction les infrastructures existantes détruites par les opérations. Leur réactivation est vitale pour l'exécution des accords de paix

récemment acceptés. En ce sens, il existe bien deux binômes différents : stabilisation – restauration et consolidation – reconstruction.

Constat n° 3 – Les aspects militaires des activités de stabilisation sont très limités. Le déploiement effectif de troupes ne s’opère que dans un théâtre déjà pacifié par une autre organisation (OTAN), quand les risques de reprise des combats sont négligeables (BiH, Macédoine), ou si les parties ont donné leur accord pour la présence des moyens militaires sur les modèles des opérations de maintien de la paix de l’ONU (RDC). Cette limitation est compréhensible en raison des nombreuses réticences internes à l’Union concernant les conditions d’emploi de la force et de la faiblesse de ses moyens militaires. Le recours aux activités de soutien et d’appui d’une force tiers (ONU en RDC - Union Africaine au Darfour) par la formation ou la fourniture de moyens logistiques deviendra probablement d’usage courant dans l’avenir comme succédané à l’engagement direct.

Constat n° 4 – L’Union européenne ne dispose pas d’une vision cohérente de la stabilisation et se contente de participer ou de monter des dispositifs civilo-militaires de transition avec d’autres organisations internationales. Toutefois, ce soutien n’est pas négligeable. Il contribue à donner une certaine solidité financière à des opérations internationales toujours difficiles à entretenir dans la durée.

En conclusion, après une phase hyperactive de création empirique de multiples outils d’action extérieure (essentiellement hérités de l’expérience balkanique), l’Union européenne cherche aujourd’hui à constituer une logique d’emploi générale de ses moyens. C’est une tendance inverse à celle de l’ONU qui dispose d’une perception fine des instruments indispensables à la prévention ou à la transformation des conflits armés en conflits non armés, mais qui se trouve souvent dans l’incapacité de rassembler les ressources indispensables à leur mise en œuvre.

Il est singulier de constater que l’Union n’adopte pas les catégories d’actions génériques de l’ONU (prévention, restauration de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix), lesquelles correspondent pourtant très exactement à ce que produisent les instruments des différents piliers et permettraient d’en coordonner plus efficacement les effets. La planification et la conduite y gagneraient en clarté et en pertinence, car à la différence de son illustre partenaire, l’Union dispose de la totalité des moyens dont elle a besoin pour mener à bien les missions qu’elle se donne.

Les analyses et conclusions exprimées n’engagent que leur auteur.