

## **L'Union européenne et la gestion civile des crises**

*par, Félix NKUNDABAGENZI, attaché de recherche au GRIP*

### **Introduction**

La longue marche de l'Union européenne vers la conception et la mise en œuvre d'une politique et d'une gestion civile des crises a débuté depuis la signature du traité de Maastricht (1992). Les récents sommets à Cologne, Helsinki et Feira (Lisbonne) ont confirmé la volonté européenne de se doter d'outils d'intervention dans les situations conflictuelles qui l'interpellent en Europe et dans les pays tiers.

On constate que cette évolution est concomitante à l'approfondissement de la politique extérieure de l'Union. Les conflits, notamment en Europe et Afrique, ont convaincu les autorités européennes de la nécessité de développer une capacité de réaction rapide et efficace afin de contribuer au retour à la paix d'une part, ainsi qu'au développement durable des pays qui dépendent de son aide d'autre part.

### **1. Historique de la prise en charge de la gestion des crises par l'Union européenne**

#### **1.1. La Politique extérieure et de sécurité commune (PESC)**

##### Les objectifs de la PESC

La politique extérieure et de sécurité commune, mise en œuvre depuis l'adoption du traité sur l'Union européenne (traité d'Amsterdam), se donne les cinq objectifs suivants :

- défendre les valeurs et intérêts communs ainsi que l'intégrité de l'Union ;
- renforcer la sécurité de l'Union ;
- contribuer à la préservation de la paix et de la sécurité internationale conformément aux résolutions de l'ONU, de la charte de Paris et de l'acte final d'Helsinki ;
- promouvoir la coopération internationale ;
- promouvoir la démocratie, l'état de droit et le respect des droits humains dans ses rapports avec les pays tiers.

##### Le contexte général

L'Union porte un regard attentif à la politique de prévention car celle-ci est moins coûteuse que celle consistant à réparer les conséquences d'un conflit. La PESC s'intéresse, dès lors, à la prévention, la gestion et la résolution des conflits.

La majorité des conflits depuis la fin de la Guerre froide est de nature intra-étatique et présente des caractéristiques auxquelles la diplomatie ordinaire et les mécanismes régionaux et internationaux ne sont pas adaptés. On a pu constater que de 1998 à 1999, des 27 conflits enregistrés cette année-là, 25 étaient de nature interne. Ces conflits, par ailleurs, touchent des régions du monde qui sont en retard de développement économique (Afrique, par exemple) et, donc ralentissent voire freinent leur marche vers le progrès. Enfin, les conséquences de ces nouveaux conflits se sont avérées particulièrement tragiques sur le plan humanitaire. Cela a requis un investissement financier lourd de la part de la communauté internationale pour faire face à ces urgences.

## Les acteurs de la PESC

**Le conseil européen**, réunissant, tous les 6 mois, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, accompagnés des ministres des Affaires étrangères, ainsi que le président de la Commission européenne occupe une place centrale dans le dispositif PESC car il en définit les principes et les orientations générales.

**Le conseil de l'Union européenne** formé des représentants de chaque Etat membre au niveau ministériel traite au sein des Conseils « affaires générales » des questions PESC. Il met en œuvre les orientations décidées par le conseil européen en adoptant des positions et actions communes. Le conseil de l'UE est également censé proposer des recommandations au conseil européen (stratégies communes). Il est à signaler l'existence du **comité politique** qui suit la situation internationale pour le conseil et qui l'aide à définir les politiques de l'UE.

**La présidence** qui est assurée par un Etat membre de l'UE assure la conduite du conseil européen et du conseil de l'UE, tous les 6 mois. La présidence joue un rôle d'impulsion, de suivi et d'animation des organes chargés de la préparation des travaux (COREPER, comité politique, groupes de travail).

La présidence est assistée par le **Haut représentant pour la PESC** qui est également **secrétaire général du conseil** et l'Unité de planification de politique et d'alerte rapide. Il doit contribuer à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques. Il conduit également, pour le compte de l'UE, le dialogue politique avec des Etats tiers.

**La commission européenne** est selon, l'article 27 du TUE, pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC. Cette association est nécessaire pour garantir une cohérence de la PESC avec les politiques en matière économique, de développement et commerciale qui sont des politiques communautaires dont la commission européenne a la charge. Le président de la commission européenne est présent aux réunions du conseil et la commission est associée aux réunions préparatoires. La commission européenne peut saisir le conseil de toute question de PESC et lui soumettre des propositions. Lorsqu'elle est sollicitée par le conseil, elle doit remettre des propositions pour assurer la mise en œuvre d'une action commune.

**Les Etats membres** sont appelés également à contribuer à la PESC de l'UE. Ils peuvent saisir le conseil de toute question de politique étrangère et de sécurité et soumettre des propositions. Ils doivent, en outre, veiller à ce que leurs politiques nationales soient conformes aux décisions communes.

## Les instruments de la PESC

Afin de réaliser les objectifs de la PESC, l'Union européenne a conçu une série d'instruments complémentaires :

A. dans le cadre du Conseil :

Le **Haut représentant PESC** (Monsieur PESC) dont la mission est d'assister le Conseil en formulant, préparant et mettant en œuvre les politiques en matière de relations extérieures et de sécurité. Depuis la nomination de Monsieur J. Solana à ce poste, en juin 1999, il est également le secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

L' **Unité de planification politique et d'alerte rapide** (*Policy planning unit and early warning*) dont la mission consiste à élaborer des études et analyses pour une action en matière de relations extérieures et de sécurité de court et de moyen terme. Le PPEW a été prévu par le TUE comme un soutien à Monsieur PESC et est également censé coordonner les initiatives non militaires en matière de sécurité.

Enfin, il y a les **stratégies communes** dont l'objet est de coordonner les approches en matière de relations extérieures des Etats membres ayant des intérêts particuliers par rapport à certains pays tiers (exemple d'application : la région des Grands Lacs, les Balkans ou le Moyen-Orient). Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et

les Etats membres. La première stratégie commune a été décidée en 1999 à propos de la Russie. Des stratégies communes concernant l'Ukraine, la région méditerranéenne et les Balkans seront mises en œuvre. En plus des stratégies communes, l'UE s'est dotée de **positions et d'actions communes**. Les positions communes portent sur des questions particulières de nature géographique ou thématique. Les actions communes concernent des actions opérationnelles de l'Union européenne.

- à ces aspects formels ou institutionnels, on pourrait ajouter **les contacts avec les pays tiers** qui se vivent à travers **le dialogue politique** avec un groupe d'Etats et **les démarches** qui ont un caractère confidentiel dans la mesure où elles s'effectuent en général dans le cadre des questions aussi délicates que les droits de l'homme, la démocratie ou des actions humanitaires.

B. dans le cadre de la Commission européenne :

Bien que la politique étrangère et de sécurité soit l'apanage des Etats (ayant une légitimité démocratique), la Commission européenne participe, toutefois, à celle-ci à travers sa collaboration avec le Conseil. La Commission participe à la PESC par l'exercice d'un droit d'initiative partagé. Le Conseil a besoin de la Commission car celle-ci maîtrise les ressources communautaires dont il a besoin pour mettre en œuvre les décisions en matière de PESC.

En son sein, la Commission est chargée de veiller à une plus grande cohérence de son action en s'assurant que les commissaires en charge des relations extérieures conduisent des actions qui soient complémentaires dans la mesure où elles obéissent à une **ligne stratégique commune**. Cette approche s'est concrétisée par le regroupement sous l'autorité du commissaire C. Patten de l'ensemble de la politique extérieure de la Commission : ainsi MM. Lamy (Commerce), Verheugen (élargissement de l'UE) et Nielson dépendent-ils hiérarchiquement de lui.

## **1.2. Les évolutions institutionnelles en matière de gestion des crises par l'UE**

### Les principes directeurs et les organes de l'UE en matière de gestion des crises

Le conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) a adopté **les principes directeurs** devant guider l'UE dans la conception et l'élaboration d'une capacité de gestion des crises ainsi que **les organes** devant les mettre en œuvre.

Si le traité sur l'Union européenne laisse ouverte la question de savoir si l'UE doit ou non se doter d'une défense commune ou imaginer un mécanisme commun de gestion des crises, le sommet de Cologne (3-4 juin 1999), bien que reconnaissant la nécessité d'une présence européenne en matière de gestion de crises, a tranché momentanément le débat en optant pour l'idée d'une **gestion commune des crises** à la place d'une défense commune européenne.

Dans sa déclaration, le conseil européen rappelle que l'UE est déterminée à jouer un rôle sur la scène internationale et que pour ce faire, elle doit se doter des moyens et capacités nécessaires pour assumer de telles responsabilités. Les **domaines d'intervention** sont clairement identifiés :

- les activités de prévention des conflits ;
- des missions de gestion des crises (missions de Petersberg).

Parmi les moyens et capacités nécessaires, l'UE souhaiterait atteindre une réelle capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires, sans préjudice des solidarités existantes dans le cadre OTAN. Les moyens militaires concernent les aspects suivants :

- le renforcement des capacités en matière de renseignement ;
- les capacités de projection ;
- les capacités de commandement et de contrôle.

Les membres du conseil européen reconnaissent que cela va requérir des investissements industriels et technologiques importants ainsi que l'harmonisation des besoins militaires et de la programmation entre Etats membres. Enfin, il est convenu de définir les modalités d'inclusion des fonctions de l'UEO

nécessaires pour l'UE afin de remplir les missions de Petersberg (missions humanitaires, de maintien de la paix, de forces de combat y compris celles de rétablissement de la paix).

A côté de ces principes directeurs, le sommet de Cologne adopta un schéma pour la prise de décision au sein de l'UE. En reconnaissant que l'UE aura besoin d'un dispositif d'analyse des situations et de planification stratégique, le conseil a estimé qu'il faudra prévoir des réunions régulières du conseil des affaires générales, un organe permanent en charge de questions politiques et de sécurité (comité politique et de sécurité), un comité militaire de l'UE, un état-major de l'UE, etc. Le conseil a tenu compte du fait que cette nouvelle structure devra collaborer et coopérer avec l'OTAN et des Etats tiers ayant un intérêt spécifique face au développement de la PESC de l'UE.

### Les organes

Les 10 et 11 décembre 1999, le sommet d'Helsinki est allé plus loin dans la détermination **des organes** devant jouer un rôle dans la gestion des crises. Le conseil décida :

- sur le plan militaire, l'UE devra être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et ce pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre de 50.000 à 60.000 hommes capables d'effectuer les missions de Petersberg ;
- de se doter de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires qui seront créés au sein du conseil ;
- de mettre en place des modalités de consultation et de coopération avec l'OTAN ;
- de créer un mécanisme pour la gestion non militaire des crises dont la mission sera de coordonner et d'utiliser les ressources civiles dont disposent l'UE et ses Etats membres.

A. dans le cadre du **Conseil** :

Le sommet décida de la création de nouveaux organes politiques et militaires **permanents** :

- a) **le comité politique et de sécurité (COPS)**, siégeant à Bruxelles, dont la mission est de traiter de tous les aspects de la PESC et de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS) conformément aux traités européens. En cas de crise, le COPS exercera le contrôle politique et la direction stratégique des opérations ;
- b) **le comité militaire (CM)** est composé des chefs d'Etat majors des armées. Il donnera des avis militaires et des recommandations au COPS. Le président du CM assistera aux sessions du conseil chargées de débattre de questions militaires ;
- c) **l'Etat-major (EM)**, au sein du conseil, sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et la planification stratégique des missions de Petersberg.

A côté de ces organes permanents, le conseil décida de la mise sur pied d'une série d'instances **provisoires** qui sont entrées en action à partir du 1<sup>er</sup> mars 2000 :

- a) **un comité politique et de sécurité permanent intérimaire** qui est composé de hauts fonctionnaires et d'ambassadeurs. Sous la supervision du comité politique, il est chargé de l'élaboration de recommandations en matière de PECS ainsi que d'assurer la gestion courante de la PESC en relation étroite avec le SG/HR.
- b) **un organe intérimaire** composé de représentants militaires des chefs d'Etat-major des armées des Etats membres.
- c) **le secrétariat du conseil** a été renforcé par des experts militaires détachés par les Etats membres et qui doivent contribuer aux travaux relatifs à la PECS et constituer le noyau du futur Etat-major.

B. dans le cadre de la Commission européenne :

La commission européenne a été également sollicitée pour instituer un mécanisme de financement rapide. Le conseil européen adopta le principe d'un **Fonds de réaction rapide** qui sera géré par la **cellule de gestion des crises au sein de la DG RELEX** (direction générale des relations extérieures). Ce Fonds doit permettre un financement accéléré des opérations menées tant par l'UE que des organisations internationales ou des ONG en matière de gestion des crises. Une fois mis en place, le FRR mobilisera entre EUR 5 et 12 Mio pour chaque intervention et ce pour une durée de maximale de 9 mois en quelques jours (au lieu des semaines nécessaires actuellement). Le fonctionnement du FRR s'inspirerait de celui d'ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne).

Le niveau de financement du FRR sera de EUR 30 Mio en 2001 et de 40 Mio pour les années suivantes. Ce financement proviendra, d'une part, d'une nouvelle ligne budgétaire **B7-671** qui sera composée de surplus venant d'autres lignes financières sans affecter les programmes de coopération européens en cours. D'autre part, l'Unité de planification du Conseil dispatchera les contributions des Etats membres vers cette la cellule de gestion des crises de la DG RELX. En outre, la Commission a proposé qu'un financement structurel pour le FRR soit prévu dans le cadre du premier pilier. Mais, le Conseil et le Parlement européen s'y sont opposés. Dans le même ordre d'idées, certains membres du PE proposent que, lors des prochaines négociations au sein de la Conférence inter-gouvernementale (CIG), on envisage un financement direct et permanent du FRR, par les Etats membres, car ce Fonds relève de la PESC.

### La mise en place des organes provisoires de l'UE en matière de gestion des crises

Le sommet de Feira (19 au 20 juin 2000) a consacré la mise en place des organes provisoires de l'UE pour la gestion des crises. Le conseil européen constata que depuis le sommet d'Helsinki, outre les principes directeurs, l'UE s'était doté d'organes provisoires (ou intérimaires) :

- l'élaboration de l'objectif global de la gestion des crises par l'UE s'est développé ;
- un comité chargé de la gestion civile des crises a été institué, suite à une décision du conseil le 22 mai 2000, et a tenu sa première réunion le 16 juin 2000 ;
- un mécanisme de coordination entre le conseil et la commission européenne a été institué;
- une étude visant à clarifier les priorités sur lesquels l'UE ciblera ses efforts, en un premier temps, dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises a été lancée ;
- des objectifs concrets en matière de police civile ont été adoptés afin que l'UE puisse fournir, en 2003, jusqu'à 5.000 policiers pour des missions internationales.

Par ailleurs, on constate que, depuis le sommet de Cologne, les organes intérimaires de nature militaire ont été plus rapidement mis sur pied que ceux en charge des aspects civils de la gestion des crises.

## **2. La gestion civile et militaire des crises par l'Union européenne**

### **2.1. La gestion civile des crises**

#### L'objet de la gestion civile des crises

La gestion non militaire des crises bénéficie d'une attention grandissante de la part des institutions européennes. Cette approche de la gestion des crises s'intègre dans une démarche générale de contribution à la paix couvrant de multiples aspects :

- sauver des vies humaines ;
- maintenir l'ordre public ;
- la prévention, gestion et résolution *pacifique* des conflits ;
- la gestion des effets secondaires néfastes des conflits sur les Etats membres de l'UE ;
- coordonner l'action européenne.

#### Les priorités de la gestion civile des crises

La Commission européenne a été chargée d'identifier les instruments de l'Union en matière de gestion non militaire des crises. On relève au moins de 25 catégories d'interventions et 300 actions spécifiques pouvant être mises en œuvre. Parmi les catégories d'intervention et les mesures spécifiques, on note :

la création d'une équipe permanente en charge de la planification et de la formation aux missions internationales de police ;  
le déploiement de cette police dans le cadre d'opérations internationales de rétablissement de la paix ;  
la formation de futurs fonctionnaires du renseignement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;  
une formation spécifique destinée aux futurs magistrats et animateurs de médias dans des centres de résolution des conflits ainsi qu'une aide au renforcement institutionnel de ces trois acteurs. Etc.

Afin de répondre à ces objectifs, les Etats membres de l'UE se sont engagés, à Lisbonne, à se doter, pour l'an 2003, d'une force de 5.000 policiers pouvant être déployée sur le théâtre des opérations de paix (dont 1.000 dans les 30 premiers jours d'une crise).

En conclusion, sous la présidence portugaise, l'UE a décidé de focaliser ses priorités en matière de gestion civile des crises dans des domaines où une *action rapide* est nécessaire car cela représente *la valeur ajoutée de l'Union* aux opérations de rétablissement ou de maintien de la paix. Cela signifie que l'Union va concentrer ses efforts dans les domaines suivants :

- renforcement des capacités de police ;
- renforcement de l'Etat de droit (aide au système judiciaire et pénal) ;
- renforcement de l'administration civile ;
- protection des populations civiles.

La recommandation du Parlement européen au conseil pour la création d'un corps civil européen pour la paix (rapport Per Gahrton)

Signalons également l'initiative d'un **Corps civil européen de Paix (European civil peace corps)** défendue dans un rapport du parlement européen, en janvier 1999. La proposition du PE en cette matière fait suite à un précédent rapport « Bourlanges/Martin » adopté en 1995. Les défenseurs de cette initiative envisagent de s'appuyer sur l'expérience acquise par la mission de surveillance de la Communauté européenne et des ONG européennes en ex-Yougoslavie et dans le Caucase.

L'objet du CCEP serait de participer à la prévention et la transformation des conflits. Le CCEP ne serait sollicité que dans des domaines exclusivement civils. Le CCEP aurait une approche systémique comprenant à la fois des efforts sur le plan politique, économique et social. Cela se traduit par une présence dans les domaines suivants :

- médiation ;
- assistance humanitaire ;
- réintégration (des anciens combattants : opérations de désarmement et de démobilisation) ;
- observation de la situation des droits de l'homme ;
- prise en charge provisoire de l'administration civile d'un pays en guerre ;
- campagnes d'éducation en matière de tolérance intra-communautaire ;
- etc.

En outre, le CCEP n'agirait que sous l'autorité d'un mandat de l'Organisation des Nations unies ou de l'une de ses organisations régionales (OSCE, OUA, OEA). Les promoteurs du CCEP espèrent que celui-ci pourra contribuer à la mise en liaison des efforts diplomatiques et ceux de la société civile pour prévenir ou transformer les conflits.

Le CCEP sera une structure flexible pouvant s'appuyer à la fois sur des financements étatiques et non gouvernementaux. Le Parlement européen propose à l'Unité de planification politique du conseil d'identifier les missions concrètes au cours desquelles le CCEP doit intervenir.

Sur le plan institutionnel, le CCEP devrait devenir un département spécifique de la DG RELEX de la Commission européenne, soumis à l'autorité à la fois du Commissaire en charge des relations extérieures et de celle du Haut représentant PESC du Conseil. Le CCEP s'inspirerait de la structure d'ECHO.

A ce stade, les quatre dernières présidences n'ont pas encore réagi à cette proposition du Parlement européen.

## **2.2. La gestion militaire des crises**

Conformément aux engagements de Petersberg, l'Union européenne a décidé, lors du sommet d'Helsinki, de se doter d'une **Force de réaction rapide militaire de 50.000 à 60.000 hommes** (jusqu'à 15 brigades) d'ici à 2003.

Cette force doit pouvoir rencontrer les défis militaires de la gestion des crises. En cas de crise, elle sera opérationnelle en maximum 60 jours et pourra mener sa tâche durant une année. En cette fin 2000, les pays de l'UE sont en mesure de déployer rapidement environ 3.000 hommes.

Le sommet de Feira s'est concentré sur trois domaines d'action pour la mise en place de cette Force militaire :

l'élaboration de termes de références clairs encadrant l'action de cette force militaire ;  
Une attention particulière est accordée à la capacité de projection, de viabilité, d'interopérabilité, de flexibilité, de mobilité et de capacité de commandement et de contrôle de la future force ;  
la mise au point des modalités de concertation, dans la transparence, avec l'OTAN dans les domaines de la définition d'objectifs communs, de l'accès de l'UE aux capacités opérationnelles de la structure atlantique ainsi que de mécanismes permanents de consultation. Le Conseil a proposé la création d'un groupe de travail UE-OTAN sur ces questions.

## **2.3. Révision du Traité sur l'Union européenne ?**

Face à toutes ces évolutions en matière de politique de sécurité, il reste, enfin, la question relative à un amendement éventuel du traité de l'Union. Le service juridique du Conseil a estimé récemment que la révision du traité n'était pas nécessaire. Toutefois, si le Conseil doit transférer son pouvoir décisionnel à un autre organe et que les modalités concernant l'inclusion des fonctions de l'UEO doivent évoluer, alors une telle hypothèse ne pourra être écartée. Le sommet de Nice de décembre 2000, se penchera notamment sur cette délicate question.



**Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles

Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33

Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org) - Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)