



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

33, rue Van Hoorde

B-1030 Bruxelles

Belgique

tel.: +32.2.241 84 20

fax: +32.2.245 19 33

E-mail: fnkunda@grip.org

Site Internet: www.grip.org

Approche intégrée des outils et des acteurs de la gestion civile des crises par l'UE et son financement

« Policy paper » réalisé pour le Parlement européen

par Félix NKUNDABAGENZI

en collaboration avec
Bernard ADAM, Caroline PAILHE,
Valérie PECLOW et Federico SANTOPINTO

Bruxelles, le 16 janvier 2004

SOMMAIRE

I. Préalable

- Les définitions
- Les acteurs de la prévention et de la gestion des crises

II. Etat de la situation de la gestion des crises au sein de l'UE : les failles

- La définition de la gestion des crises dans le cadre européen
- La distinction entre piliers
- Les acteurs de la PESC
- Le dispositif européen en matière de gestion des crises
- L'ambivalence des missions de police
- Les difficultés de l'évaluation financière des missions PESD
- La stratégie européenne de sécurité face à la complexité des menaces

III. Vers une approche intégrée de la gestion civile des crises et son financement

- Sur le plan des principes :
 1. Une meilleure intégration de la prévention et la gestion des crises
 2. Le renforcement de l'alerte précoce
 3. Une ouverture de la PESD au débat démocratique
 4. Un contrôle budgétaire effectif de la gestion civile des crises
- Les scénarios du possible :
 1. Les préoccupations
 2. La piste juridique
 - 1^{ère} option : Une réforme du TUE
 - 2^{ème} option : Une décision du Conseil dans le cadre du Traité actuel
 3. La piste organisationnelle
 - Réorganisation du processus décisionnel : approche intégrative de la gestion civile des crises
 - A. L'identification et la qualification de la menace à la paix
 - B. L'élaboration de la réponse
 - C. La conduite des opérations de gestion civile des crises et le contrôle politique
- Mise en application : Approche systémique de la gestion civile des crises

- A. Le déroulement : le système décisionnel, opérationnel et de contrôle intégré
- B. La garantie de son bon fonctionnement : Le Mécanisme européen de prévention, de gestion et de règlement des crises et des conflits

I. Préalable

Définition

La **gestion civile des crises** peut se définir comme l'intervention d'acteurs non militaires dans un conflit (violent ou non) avec l'intention de limiter son extension et de faciliter sa résolution. Elle se différencie de la **prévention des conflits** qui a pour objet d'empêcher l'éclatement d'une crise violente ainsi que de la **construction de la paix** relative tant à des activités de prévention des conflits que de réhabilitation durable dans une situation post-confliktuelle. Ces trois notions correspondent à des activités qui se déclinent dans un découpage temporel qui va du court au long terme.

- *Dans le cadre de ce « policy paper », on ne peut pas perdre de vue que la construction de l'Union européenne est en soi un modèle de prévention et de gestion des conflits qu'elle tente d'exporter à travers les relations denses qu'elle tisse sur le plan économique, commercial et de développement dans le monde.*
- *Depuis le sommet de Cologne en 1999, l'Union s'est dotée d'une politique étrangère de sécurité et de défense qui s'incarne sur le plan militaire et civil dans la gestion des crises. L'objet¹ de la gestion civile des crises s'intègre donc dans une démarche générale de contribution à la paix couvrant de multiples aspects comme sauver des vies humaines ; maintenir l'ordre public ou plus largement participer à la prévention, la gestion et la résolution pacifique des conflits.*

Les acteurs de la prévention et de la gestion des crises

La prévention et la gestion des crises font intervenir une pluralité d'acteurs. On retrouve d'abord les **Etats concernés par les crises**. Comme le rappelle le secrétaire général de l'ONU dans son rapport sur les conflits en Afrique, la responsabilité de prévenir les conflits armés incombe d'abord aux pays aux prises avec ces crises². Ensuite, et conformément à son mandat, l'**ONU** - en particulier son **Conseil de sécurité** -, en mettant en œuvre les principes de la sécurité collective, veille à faire reculer les menaces pour la paix dans le monde. En outre, on doit citer les **organisations régionales et sous-régionales**³, «dormantes» durant la Guerre froide, qui en prenant leurs responsabilités dans la gestion des crises dans leur aire de compétence, contribuent à la sécurité collective mondiale. Enfin, la communauté internationale reconnaît le rôle important de la **société civile** dans la prévention, la médiation ainsi que le règlement des conflits au point de consacrer, en juin 2005, une Conférence internationale de l'ONU sur ce sujet.

- *L'Union européenne prend part activement à la sécurité collective sur son continent et ailleurs dans le monde, par le biais de la coopération*

¹ Extrait des Conclusions de la Présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999; Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Feira, 19 et 20 juin 2000.

² Conseil de sécurité des Nations unies, *Prévention des conflits armés – Rapport du Secrétaire général*, S/2001/574, 7 juin 2001.

³ OSCE, UA, OEA, etc.

internationale. L'implication de l'Union dans ce domaine a un impact direct sur sa propre nature, sur les relations transatlantiques et, sur la place de l'Europe dans la géopolitique mondiale. Le traitement des crises par l'Europe s'articule autour du triple axe de prévention et de gestion des conflits ainsi que de reconstruction post-conflit.

- *Parmi les acteurs de la paix, on constate la montée en puissance des organisations non gouvernementales dont les actions de terrain s'avèrent souvent pertinentes et complémentaires à la diplomatie classique ou aux opérations militaires de maintien de la paix. La société civile que représentent les ONG est directement associée, dans le cadre européen, aux actions de long terme en matière de développement et s'attache à traiter les causes profondes des crises. En matière de gestion des conflits, les ONG sont notamment reconnues en tant que médiateurs efficaces grâce à leur connaissance approfondie du terrain.*

II. Etat de la situation de la gestion des crises au sein de l'Union européenne : les failles

La définition de la gestion des crises dans le cadre européen

La **gestion civile** des crises a pour objectif la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la capacité de coordonner les dimensions civiles et militaires de la gestion des crises⁴. Ses missions, auprès de l'Etat défaillant, se concentrent dans les domaines du renforcement des capacités de police, du soutien à l'Etat de droit, de l'aide à l'administration civile et de la protection des populations civiles⁵.

- *Au nom de l'efficacité et de la clarté stratégique, la gestion des crises devrait pouvoir s'insérer dans le continuum prévention, gestion et résolution des conflits. Ce processus peut d'une part se réaliser, sur un plan vertical, en mariant ses objectifs et ses missions avec les tâches dites de Petersberg : c'est la cohérence doctrinale. D'autre part, sur un plan horizontal, la dimension intergouvernementale de la gestion des crises doit pouvoir s'articuler avec les programmes communautaires impliqués dans le traitement des conflits : c'est la cohérence instrumentale. Cette double cohérence aura à terme un effet de cohésion sur les deux piliers.*

La distinction entre piliers

En se dotant d'une capacité d'intervention civile et militaire, depuis les Conseils européens de Cologne, Helsinki et Feira, l'Union européenne entendait être en mesure de pallier à son impuissance face aux conflits qui sévissaient à ses portes, dans les Balkans. La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) contribue aux objectifs généraux de la PESC⁶. A ce titre, la PESD relève de la **dimension intergouvernementale** du dispositif européen (2^{ème}

⁴ Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19 et 20 juin 2000.

⁵ Les objectifs concrets de la gestion civile des crises ont été adoptés lors du Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19 et 20 juin 2000.

⁶ Article 11 du Titre V du Traité de l'Union européenne (TUE).

pilier), même si certaines activités essentielles de gestion des crises relèvent également du **cadre communautaire**⁷ (1^{er} pilier).

- *Ces entrelacs entre piliers, autour de la gestion des crises, vont créer des problèmes de cohérence auxquels la Commission et le Conseil ont été appelés à répondre⁸. Si le budget annuel de la PESC, géré par la Commission européenne, ne dépasse pas 40 millions €, les activités de gestion des conflits qui relèvent de la coopération au développement s'inscrivent dans un cadre budgétaire de plus de 100 milliards €. Le Traité sur l'Union européenne⁹ et l'étroitesse du budget PESC rendent nécessaire l'intervention des Etats membres. Or, l'affectation de ces ressources échappe au contrôle du Parlement européen¹⁰. On devine là les incohérences qui peuvent résulter de cette distinction entre piliers.*

Les acteurs de la PESC

Le dispositif de gestion des crises se compose du Conseil européen, du Conseil de l'Union européenne (ministres des Affaires étrangères), de la Présidence (secondé par le Secrétaire général/Haut Représentant PESC) et de la Commission européenne¹¹. Le Parlement européen, quant à lui, est consulté par la Présidence, informé sur l'évolution de la PESC et peut formuler des recommandations¹².

- *Si le traité permet explicitement au **Parlement européen** d'être consulté dans le cadre de la PESC, il est muet quant à sa place et son rôle dans la PESC. La pratique en matière de gestion des crises a conduit à négliger son rôle. Il n'est associé ni aux débats préalables à la prise de décision, ni à ceux après l'exécution et, son contrôle budgétaire se limite aux seules actions financées par le budget PESC. Même dans ce cas, les informations sur les opérations financées sur le budget de la Commission ne lui parviennent que de manière tardive et parcellaire.*
- *L'autre acteur absent du dispositif en matière de gestion des crises est la **société civile**. Dans les faits, elle est surtout associée à travers les programmes de développement au traitement des crises et de leurs effets. Dans l'accord de partenariat ACP-UE, on observe tout de même que la société civile est intégrée comme un acteur à part entière de cette convention et, ce même dans le domaine de la prévention, la gestion et la résolution des conflits¹³.*

Le dispositif européen en matière de gestion des crises

⁷ Aide humanitaire, programmes de réhabilitation et de reconstruction de l'Etat et ses infrastructures, lutte contre les mines anti-personnelles, Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains, programmes de coopération au développement, etc.

⁸ « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits », Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission, 30 novembre 2000, 14088/00.

⁹ Article 28 du Titre V du TUE.

¹⁰ Voir les remarques du Parlement européen dans A5-0111/2003 du 27 mars 2003 ou A5-0348/2003 du 8 août 2003.

¹¹ Voir les articles 17, 18, 26 et 27 du Titre V du TUE.

¹² Article 21 du Titre V du TUE.

¹³ Articles 4 à 7 (rôle et place de la société civile) ainsi que l'article 11 (coopération en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits armés) de l'accord de partenariat de Cotonou.

Ce dispositif se compose également d'organes, de missions et objectifs propres ainsi que de processus de financements. Actuellement, le Conseil européen et le Conseil affaires générales prennent les décisions, en concertation avec la Commission. La mise en œuvre concrète de ces orientations sont le fait d'organes tels que le Comité politique et de sécurité (secondé par le Comité et l'Etat-major militaire ainsi que le Comité de gestion civile)¹⁴, sous la direction du Secrétaire général/Haut représentant PESC. Le Secrétariat général met au service de la gestion des crises ses capacités de veille (Centre de situation), d'analyse et de planification politique (l'UPPAR¹⁵).

- *Une meilleure coordination accroîtrait la valeur ajoutée de l'Union quand elle intervient pour prévenir, gérer ou construire la paix. L'UE pourrait offrir un dispositif qui combine le court et le long terme : déployant une réponse rapide qui porterait sur les symptômes ainsi qu'une action durable en s'attachant aux causes profondes des crises.*

L'ambivalence des missions de police

En ce qui concerne **les missions de police**, l'Union européenne vient de démontrer, dans les Balkans et en Ancienne République Yougoslave de Macédoine¹⁶, sa capacité à présenter une valeur ajoutée par rapport aux autres interventions stabilisatrices. Deux opérations sont actuellement en cours : l'une en Bosnie-Herzégovine (MPUE) et l'autre en ARYM (EUPOL PROXIMA).

- *Il apparaît d'emblée que la mission de police présente une ambivalence quant à sa nature. Si, jusqu'à présent, l'intervention policière européenne s'est faite principalement dans le domaine de la formation et de l'encadrement des forces locales, qu'en serait-il des implications juridiques et financières d'une intervention policière de l'UE qui aurait eu pour but de participer à des opérations de maintien de l'ordre ? En d'autres termes, cette action policière n'aurait sans doute plus un caractère purement « civil ». Cette ambivalence intrinsèque à la mission de police doit être rencontrée de manière plus affinée dans les textes. En outre, la coopération policière entre dans le cadre plus général de la réhabilitation des fonctions régaliennes de l'Etat en crise qui nécessitent une action dans la durée : il y a là une nécessité d'offrir une meilleure coordination (programmative et financière) entre cette gestion des crises, à court terme, et une action de coopération au développement s'inscrivant dans la durée.*

Les difficultés de l'évaluation financière dans la PESD

Malgré la lettre TUE¹⁷, des difficultés concrètes sont apparues dans la mise en œuvre du contrôle financier de la gestion des crises. Le problème de transparence (liée à l'opacité de certaines dépenses des Etats membres) ou l'imprécision, dans les faits, de la ligne de

¹⁴ COPS, CM, EM et CIVCOM.

¹⁵ Unité de planification politique et d'alerte rapide.

¹⁶ En acronyme ARYM.

¹⁷ Article 28 du Titre V du TUE.

démarcation entre dépenses « civiles et militaires » affectent la capacité réelle du Parlement européen de jouer son rôle d'évaluation de la gestion civile des crises. Ces obstacles s'inscrivent, par ailleurs, dans un contexte général de cohérence entre les activités du premier et du second pilier.

- *Le traité devrait être modifié pour que le Parlement européen puisse exercer un contrôle budgétaire sur tous les aspects de la PESD, qu'ils relèvent ou non du premier ou du second pilier.*
- *En attendant, diverses initiatives ont été menées pour assurer au Parlement la place qui lui revient. Les lignes directrices adoptées par le Conseil¹⁸ tentent une rationalisation de la répartition des dépenses avec la Commission européenne. De la même manière, l'accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a tenté de créer un code de conduite entre ces organes qui aurait permis au Parlement européen de se voir communiquer des informations précises chaque fois qu'une décision du Conseil entraîne une dépense dans la PESD¹⁹.*

La stratégie européenne de sécurité face à la complexité des menaces

Le champ de théâtre de la gestion civile des crises présente une configuration nouvelle depuis la fin de la Guerre froide. La sécurité internationale est menacée par la prolifération de conflits intra-étatiques qui nécessitent un autre traitement que les guerres classiques entre Etats. La majorité (70%) de ces nouveaux conflits se situe en Afrique subsaharienne et en Asie. Ces conflictualités portent en général sur la succession au pouvoir ou à la sécession de territoire. La pauvreté, les inégalités sociales et les discriminations ethniques, religieuses ou régionales expliquent la virulence de ces guerres. Dans un cas comme dans l'autre, des belligérants d'un genre nouveau s'affrontent (rébellions, milices contre armées gouvernementales). On assiste à une privatisation grandissante de la sécurité publique des pays fragiles par des éléments armés. Depuis le 11 septembre 2001, une nouvelle préoccupation est née suite à l'extension du terrorisme international vers le territoire des Etats-Unis d'Amérique, et la crainte que ces acteurs puissent avoir accès aux armes de destruction massive.

- *Pour faire face à ces différentes conflictualités, les outils classiques comme la diplomatie ou l'intervention militaire s'avèrent insuffisants. Il faut alors recourir à des instruments qui s'attachent à lutter contre les causes profondes de ces nouvelles menaces : développement, droits de l'homme, bonne gouvernance économique, etc.*
- *La Stratégie européenne de sécurité adoptée récemment tente de répondre de manière globale à ces nouveaux enjeux²⁰. Si d'aucuns se félicitent de cet exercice qui permet enfin à l'Europe de se doter d'un cadre stratégique, certains observateurs²¹ ne manquent pas de relever quelques faiblesses dans ce document. Dans sa hiérarchisation des menaces, on ressent qu'une lecture transatlantique l'emporte sur la réalité de la conflictualité dans le monde. Même si le document prend soin d'insister sur la nécessité de faire appel à une pluralité d'instruments dans le*

¹⁸ Adoptées le 16 septembre 2003, document 12582/03.

¹⁹ Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 6 mai 1999, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOC C 172 du 18 juin 1999.

²⁰ Conseil européen de Bruxelles, 12-13 décembre 2003, document, 15895/03, 8 décembre 2003.

²¹ PAILHE Caroline, « Une Europe sûre dans un monde meilleur : un concept stratégique utile mais dangereux », *Note d'analyse du GRIP*, 6 janvier 2004.

traitement des crises, il ne reste pas moins que l'outil militaire n'est pas conçu comme un moyen de dernier ressort devant être décidé dans le cadre des Nations unies mais, qu'au contraire, il pèserait autant que la diplomatie dans l'élaboration de la réponse de l'UE aux conflits. On terminera ces critiques en évoquant le peu de place laissé à l'opinion publique à travers le renforcement du contrôle démocratique ou l'implication de la société civile dans l'élaboration de ce cadre stratégique. Bref, la stratégie européenne ne semble pas donner sa pleine mesure à la prévention des conflits pour privilégier une approche réactive aux crises.

III. Vers une approche intégrée de la gestion civile des crises et son financement

Sur le plan des principes

Quel que soit le modèle choisi, un socle de principes doit être respecté pour lui assurer un caractère intégratif.

1. *Une meilleure intégration de la prévention et de la gestion civile des crises*
 - a. La politique de prévention des conflits reste principalement l'apanage de la coopération au développement et donc du premier pilier. La gestion civile des crises est mise en œuvre surtout dans le cadre intergouvernemental. Ces deux dimensions du traitement des conflits devraient se combiner pour offrir une réponse doctrinalement cohérente aux enjeux de sécurité que l'Europe cherche à résoudre.
 - b. Préalablement, certaines améliorations peuvent être apportées à leur mise en œuvre actuelle. Côté prévention des conflits, bien qu'annoncée depuis 2001²², il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour que cette approche soit intégrée dans tous les secteurs des relations extérieures de la Communauté européenne (*mainstreaming*) et que la dimension « gestion civile des crises » y soit plus explicite²³. Côté gestion civile des crises, le lien doctrinal entre les tâches de Petersberg, la prévention des conflits et la récente Stratégie européenne de sécurité devra être éclairci pour que l'on perçoive clairement les articulations entre ces trois démarches.
 - c. Une meilleure articulation entre la prévention des conflits (coopération au développement) et la gestion à court terme des crises contribuerait à clarifier l'apport spécifique de la police par rapport à la gestion militaire des crises : la focalisation du rôle de la police sur la réhabilitation des fonctions régaliennes de l'Etat en crise bénéficierait du cadre communautaire et de l'expérience acquise en matière de coopération au développement.

2. *Le renforcement de l'alerte précoce*

²² Communication de la Commission sur la prévention des conflits du 11 avril 2001, COM (2001), 211 final.

²³ Voir NKUNDABAGENZI F. et SANTOPINTO F., *Le développement, une arme de paix – la coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits*, éd. GRIP-Complexe, 2003.

La pertinence de la réaction européenne face aux conflits dépendra, en amont, dans une large mesure de ses capacités de veille et d'analyse. Là aussi, on constate que ces outils sont dispersés entre le pilier intergouvernemental et le communautaire. Malgré les efforts de coordination annoncés, l'effectivité du mécanisme d'alerte rapide de l'UE paraît en souffrir. Un renforcement des capacités d'alerte précoce favoriserait la diplomatie préventive et approfondirait la dimension « civile » de la prévention et de la gestion des crises.

3. *Une ouverture de la PESD au débat démocratique*

- a. L'absence de toute participation de l'opinion publique dans la définition et la mise en œuvre de la PESD heurte les principes de la bonne gouvernance adoptés par l'Union européenne dans son livre blanc sur la gouvernance européenne²⁴ : en l'occurrence, sur la gestion des crises, ni le Parlement européen, ni la société civile n'ont été appelés à s'exprimer. En monopolisant tout le processus d'élaboration de la politique et de sa mise en œuvre, l'Exécutif (le Conseil en particulier) nie l'évolution de l'Union d'une réalité avant tout diplomatique vers une réalité démocratique²⁵ : ceci explique en partie le dédoublement des structures intergouvernementales et communautaires²⁶.
- b. L'interaction entre les acteurs doit reposer sur une répartition des compétences fondées à la fois sur la légitimité démocratique et l'efficacité instrumentale. Le Conseil et le Parlement européen étant les deux institutions de l'UE représentant la légitimité démocratique (composés d'élus) face à une Commission qui incarne une légitimité fonctionnaliste (en veillant à l'intérêt général européen)²⁷, il apparaît souhaitable que les deux premières instances participent de plein droit à la définition et au contrôle de la PESD²⁸.
- c. En outre, l'efficacité doit également présider à l'articulation entre les acteurs de la PESD. Que ce soit pour l'alerte précoce, la réponse ou la mise en œuvre de la gestion des crises, le dispositif européen doit pouvoir s'appuyer sur ceux qui connaissent la situation de crise par leur expertise scientifique ou leur connaissance du terrain : ceci fonde la société civile à contribuer à ce processus.

4. *Un contrôle budgétaire effectif de la gestion civile des crises*

Une meilleure cohérence doctrinale (entre la prévention et la gestion des conflits) offre la possibilité d'envisager un contrôle budgétaire réel par le PE des actions de la

²⁴ Communication de la Commission *Gouvernance européenne – un Livre blanc*, le 25 juillet 2001, COM (2001), 428 final.

²⁵ *op.cit.*, p. 35.

²⁶ HERGENHAN Jutta, *Quelques pistes de réflexion sur la gouvernance en Europe*, Groupement d'Etudes et de Recherches NOTRE EUROPE, 21 juin 2000, p. 2.

²⁷ Concepts tirés de HERGENHAN Jutta, *op.cit.*

²⁸ Voir par exemple les positions du Parlement européen dans *Résolution du Parlement européen sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense - Priorités et lacunes*, P5-TA-PROV (2003)0188, 10 avril 2003 ;

Rapport du Parlement européen, *sur le rapport annuel au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESD, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes-2002*, A5-0348/2003 Final, 8 octobre 2003.

PESD. Une plate-forme stratégique commune intégrant les outils du Conseil et de la Commission européenne permettrait de consacrer davantage de ressources à la PESD (dont celles provenant du 1^{er} pilier) et offrirait un cadre cohérent pour des évaluations financières régulières et efficaces par le Parlement européen : dans cette logique, ce dernier va jusqu'à proposer une communautarisation du budget PESD pour les dépenses civiles et militaires.

Les scénarios du possible

Il s'agit de passer en revue à la fois ce qui pourrait être réformé dans le cadre de la CIG, en même temps que les marges de manœuvre que nous offre le cadre juridique actuel.

1. Les préoccupations

- A. Comment le Parlement européen peut-il être concrètement associé aux prises de décision en matière de gestion des crises ?
- B. Comment peut-on améliorer l'évaluation des actions de gestion de crise et le contrôle budgétaire par le Parlement européen ?
- C. Comment peut-on effectivement associer la société civile à la gestion des crises ?
- D. Quelle place spécifique faut-il réserver à la police dans le dispositif de la gestion des crises étant donné sa nature apparemment ambivalente ?
- E. Comment assurer une meilleure articulation entre les acteurs et les organes de la PESD ?

Deux pistes s'imposent dans cette tentative de répondre à ces interrogations : l'une est d'ordre juridique et l'autre relève de l'organisationnel.

2. La piste juridique

1^{ère} option : Une nouvelle réforme du Traité de l'Union européenne

L'objectif recherché serait ambitieux dans la mesure où il s'agirait, d'une part, de réaliser la fusion doctrinale entre la démarche de la prévention des conflits telle qu'elle est élaborée au sein du 1^{er} pilier, les tâches de Petersberg, la doctrine de sécurité européenne et enfin, les objectifs de la gestion civile des crises en **un seul corps de doctrine de référence en matière de sécurité européenne**. D'autre part, afin d'éviter les incohérences inter-piliers, on opérerait pour **une communautarisation des instruments** de mise en œuvre de ce corps de doctrine. Ceci permettrait de rendre le contrôle budgétaire plus efficace et offrirait une base juridique à la participation de l'opinion publique (Parlement européen et société civile²⁹) au processus décisionnel. Enfin, l'ambivalence de la nature de la police, dans la gestion des crises, serait résolue grâce à cet effort de cohérence juridique³⁰.

La mise en œuvre de cette hypothèse dépend de la volonté politique des Etats membres et du résultat des négociations de la prochaine Conférence inter-gouvernementale. Selon, les

²⁹ On profiterait de l'acquis de la méthode communautaire qui associe étroitement la société civile aux enjeux de paix et de sécurité, par exemple dans l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou en juin 2000.

³⁰ Ceci signifie donc que la gestion des crises, tant dans son expression civile que militaire, relèverait du 1^{er} pilier.

conclusions³¹ de la Convention européenne, on ne peut pas penser de manière réaliste qu'une telle percée serait possible dans un futur proche. Il y a malgré tout un élément intéressant à retenir, à ce stade, à savoir le consensus sur une fusion entre le poste de Vice-Président de la Commission et celui de Secrétaire général du Conseil pour créer un poste de Ministre européen des Affaires étrangères : nous reviendrons sur cette proposition dans la piste organisationnelle.

2^{ème} option : une décision du Conseil dans le cadre du Traité actuel³²

Si on ne peut donc pas imaginer d'aller jusqu'à une communautarisation de la PESD, on doit réfléchir à la base juridique qui permettrait au PE d'être consulté en amont des prises de décision. Sans toucher à l'économie générale du TUE et d'après la doctrine en matière de droit européen, il apparaît que **les décisions (ou les conclusions)** « sont des actes *sui generis* et en même temps des accords inter-étatiques de forme simplifiée du point de vue du droit international »³³. Il serait alors possible que « les dispositions régissant la PESD opèrent un **saut qualitatif** (...) sans suivre la procédure prévue à l'article 48 du TUE »³⁴. C'est selon ces modalités qu'auront été créés les outils de la PESD³⁵ et que les tiers (OTAN, pays partenaires) sont associés à la planification en matière de gestion des crises. On pourrait donc concevoir que, dans un même mouvement, le Parlement soit associé à la prise de décision dans la PESD.

Dans ce cas, même si la communautarisation de toute la gestion des crises n'a pas lieu, l'intervention du Parlement européen à un stade précoce induirait un réaménagement du dispositif actuel qui est abordé dans la piste organisationnelle.

3. *La piste organisationnelle*

Ici, nous partons de la situation actuelle ou en prenant en compte un statu quo dans la PESD, après la CIG. Il s'agirait donc d'aménager le dispositif actuel de manière à répondre aux préoccupations libellées dans ce « policy paper ». On se concentre donc sur l'articulation institutionnelle qui découlerait d'une association du Parlement européen en amont du processus de prise de décision.

Le processus décisionnel dans la gestion des crises se découpe en plusieurs étapes. **La veille des crises et leur analyse** constituent le premier étage de ce dispositif. **L'élaboration de la réponse** à la crise représente le second étage du système décisionnel. Le troisième niveau consiste en **la mise en œuvre ou l'exécution**, sous la forme d'opérations de gestion des crises. Le **contrôle budgétaire** pourrait représenter la dernière étape de ce mécanisme dès l'instant où des évaluations qualitatives des opérations pourraient être réalisées. Nous tenterons d'envisager une participation du PE dans la PESD à partir de ce découpage.

³¹ Dans le projet de Constitution, le Parlement européen est toujours ostracisé dans la PESD.

³² Sous la forme de Conclusions du Conseil.

³³ PNEVMATICOU Lydia N., *Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense*, IES, Occasional Paper, novembre 2001.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Comité politique et de sécurité, Comité militaire, Etat-major militaire.

Réorganisation du processus décisionnel : approche intégrative de la gestion civile des crises

A. L'identification et la qualification d'une situation de crise

Les instruments de veille et d'analyse de l'Union européenne sont disséminés sur les deux piliers. A la Commission européenne, l'observation des risques et des menaces est assurée par la Cellule de crise (au sein de l'Unité prévention des conflits de DG RELEX). Par ailleurs, l'analyse des enjeux globaux pour l'Europe est, entre autres, conduite par le Groupe des conseillers politiques³⁶ auprès du Président de la Commission ainsi que par l'Unité Prévention des conflits de la DG RELEX pour les conflits armés³⁷. Côté Conseil, en matière de veille, on retrouve principalement le Centre de situation. Pour ce qui est de l'analyse des phénomènes conflictuels, le Conseil bénéficie notamment des éclairages de l'UPPAR et de l'Institut d'études de sécurité.

- *Cette étape est essentielle dans la mesure où la qualification de la menace peut déterminer l'ordre de priorité dont bénéficie une situation de crise aux yeux de l'Europe.*
- *Des rationalisations sont possibles. Sur le plan de l'alerte rapide, on doit pouvoir aller au-delà de la coopération actuelle entre le Centre de situation et la Cellule de crise et les fusionner. Une proposition identique pourrait être faite en ce qui concerne les ressources européennes en matière d'analyse des crises. L'alerte rapide et l'analyse pouvant être regroupées en **un Observatoire européen des crises et des conflits** (OECC). A l'instar de son implication dans le CPN³⁸, le Parlement européen peut aisément être associé aux travaux de l'OECC³⁹.*
- ***La société civile** par sa connaissance du terrain ou son expertise scientifique doit devenir un partenaire structurel de l'OECC ou du mécanisme européen d'alerte rapide. Les modalités précises de sa participation peuvent s'inspirer au minimum de l'expérience acquise dans le 1^{er} pilier (voir par exemple l'accord de Cotonou) et au mieux du mandat de CPN. Signalons également les échanges en cours entre le Secrétariat général du Conseil et la Commission à propos d'un organe inter-institutionnel (sur le modèle d'une agence) en matière de gestion civile (qui ne s'occuperait que des aspects logistiques) et auquel pourrait participer la société civile⁴⁰.*

B. L'élaboration de la réponse

³⁶ GOPA : Group of Policy Advisors qui a remplacé l'ancienne Cellule de prospective.

³⁷ Qui gère le Conflict Prevention Network.

³⁸ Le Conflict Prevention Network était un projet lancé par le Parlement européen pour le doter d'une capacité de veille et d'analyse des situations de crise dans le monde. Le CPN s'articulait autour de deux réseaux : l'un, comportant des experts (liste A), et l'autre faite d'ONG spécialisées dans le domaine des conflits (liste B). Ces deux réseaux devaient pouvoir être activés en cas de crise ou pour des analyses, en profondeur, de conflits. Le CPN fournissait au Parlement des notes d'analyse, des rapports et était chargé d'organiser des Tables rondes entre experts/ONG et le Parlement/Commission européenne. Le CPN était supervisé par la Commission européenne, au sein de l'Unité Prévention des conflits et était doté d'un budget annuel de 1 million €. Le centre de recherche allemand Stiftung Wissenschaft und Politik en assura la gestion pratique de 1997 à 2002. Depuis lors, le CPN n'est plus opérationnel.

³⁹ Outre l'alerte rapide et l'analyse, l'OECC serait également outillé pour réaliser des études prospectives en matière de conflits et renforcer de ce fait la capacité stratégique européenne.

⁴⁰ GOURLAY Catriona, *Background paper for EPLO proposal for a European Peacebuilding Agency - What institutional capabilities does the EU have for civilian crises management ?*, 4 December 2003 (article non publié).

Actuellement, cette compétence appartient exclusivement à l'Exécutif (Conseil avec une participation minimale de la Commission) et s'organise concrètement à travers des organes tels que le COPS, le CM, EM, le COREPER qui sont soumis aux orientations du Conseil des ministres qui est secondé par le Haut représentant/Secrétaire général. Il faut à ce niveau de l'analyse distinguer deux types de décisions : décisions normatives (qui fixe les orientations et impose un cadre d'action) et les décisions exécutives (qui mettent en œuvre les premières). Le dispositif européen de gestion des crises rend surtout des décisions exécutives tandis que les Conseils européens fixent le cadre normatif et donnent les orientations générales.

- *Le Parlement européen devrait être associé à la prise de décision normative étant donné sa vocation à représenter les citoyens de l'Union. Ceci peut se faire soit par une modification du TUE ou soit par une décision du Conseil.*
- *Pour ce qui est des **décisions exécutives**, si le consensus sur le ministre européen des Affaires étrangères se maintient dans la réforme préconisée du TUE, le Parlement européen devrait pouvoir exercer son contrôle politique (même indirectement) via le cadre offert par le 1^{er} pilier.*

C. La conduite des opérations de gestion civile des crises et le contrôle politique

Dans ce cadre, outre les compétences qui lui sont reconnues par le TUE en matière de contrôle budgétaire des dépenses des Communautés européennes, il faut également signaler le code de conduite entre le Parlement et l'Exécutif, issu de l'Accord inter-institutionnel de 1999⁴¹, qui prévoit que « chaque fois que le Conseil adopte des décisions dans le domaine de la PESC qui entraînent des dépenses, il communique immédiatement au Parlement une estimation des coûts »⁴².

- *Il conviendrait dans le cadre de la rationalisation des outils, de l'inclusion du Parlement européen dans le processus PESD, de prévoir **un élargissement de l'Accord inter-institutionnel** (ou l'adoption d'un nouvel accord) afin qu'une évaluation précise et régulière de la mise en œuvre des missions civiles des crises puisse se faire par le Parlement européen.*

Mise en application : Approche systémique de la gestion civile des crises

La meilleure illustration de l'approche intégrative de la gestion civile des crises serait le **réseau systémique**. Les éléments saillants de ce système seraient l'Observatoire européen des crises et des conflits, l'Exécutif et le Parlement européen. On ne reprend pas les organes d'exécution (tels que le COPS ou les organes de terrain) qui n'agissent qu'en fonction de stimuli provenant des éléments saillants.

A. Le déroulement : le système décisionnel, opérationnel et de contrôle intégré.

⁴¹ Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, du 6 mai 1999, sur la discipline budgétaire et l'amélioration budgétaire, JO C 172 du 18 juin 1999.

⁴² Synthèse de l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999, n°21.

1^{ère} étape. Grâce à ses points focaux et à la société civile qui concourent à la récolte de l'information, l'OECC annonce une crise (grâce à son système de veille). L'OECC active son réseau d'experts susceptible de l'aider dans l'analyse de la situation de crise. L'Observatoire produit **des scénarios de court et de long terme** (section prospective) et les transmet au **Parlement européen et à l'Exécutif**.

2^{ème} étape. La phase de la **qualification de la situation**. S'agit-il d'un risque ou d'une menace ? Quels sont les intérêts en jeu ? Que signifie cette crise pour l'Europe ? Le Parlement européen, sur base des informations transmises par l'OECC, envoie à l'Exécutif des recommandations, sous la forme **d'une feuille de route**, pour répondre à la crise.

3^{ème} étape. La **délibération** par l'Exécutif et la mise en œuvre de la décision par les organes d'exécution.

4^{ème} étape. Celle de la **rétroaction** ou du contrôle politique et financier de la mise en œuvre de la décision qui est assurée par le Parlement européen. Lors de cette phase, une évaluation de l'efficacité de la réponse européenne devient possible.

B. La garantie de son bon déroulement : le **Mécanisme européen de prévention, de gestion et de règlement des crises et des conflits**

Un des enjeux de taille dans le modèle intégratif est la nécessité de combiner une certaine transparence (sur les origines de la décision et les modalités de sa mise en œuvre) avec la nécessité d'une efficacité indispensable du processus décisionnel et opérationnel (dont certains aspects revêtent une certaine confidentialité).

- *La réponse viendra du sentiment d'appartenance de tous les acteurs à un même processus de prévention, de gestion et de résolution des crises. Cette adhésion au réseau peut se faire par le biais d'un cadre voulu par tous et que nous nommerons le **Mécanisme européen de prévention, de gestion et de règlement des crises et des conflits**. A l'instar de ce qui existe dans d'autres parties du monde (l'Union africaine par exemple), ce Mécanisme aurait pour objet d'organiser sur ce mode intégratif à la fois la doctrine, la répartition des rôles et le flux de l'information qui nourrit le système. Il ne s'agit donc pas de créer une nouvelle instance mais bien d'induire une nouvelle attitude chez les acteurs de ce Mécanisme européen de prévention, de gestion et de résolution des crises et des conflits.*