

L'UNION EUROPÉENNE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

CONCEPTS ET INSTRUMENTS
D'UN NOUVEL ACTEUR

**Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe
et Valérie Peclow**

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)

rue Van Hoorde, 33
B-1030 Bruxelles

Tél.: (32.2) 241.84.20

Fax: (32.2) 245.19.33

E-mail: admi@grip.org

Website: www.grip.org

Sommaire

| | |
|---|----------|
| Introduction | 6 |
| <i>Première partie : L'émergence d'un nouveau concept</i> | |
| I. La prévention des conflits : un nouveau concept au sein des relations internationales <i>Caroline Pailhe</i> | 7 |
| II. L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir <i>Caroline Pailhe</i> | 9 |
| 1. L'intégration européenne : un exemple réussi de mécanisme de prévention des conflits | 9 |
| 2. L'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune | 9 |
| 3. La capacité de l'Union européenne en matière de prévention des conflits | 10 |
| 4. Le concept de « prévention des conflits » au sein de l'Union européenne | 10 |
| 5. La Présidence belge et la prévention des conflits : premier bilan | 13 |
| 6. Les perspectives de la Présidence espagnole | 13 |
| 7. Conclusions | 14 |
| <i>Deuxième partie : Les principaux instruments de l'UE</i> | |
| I. La prévention des conflits | 15 |
| 1. La coopération au développement au service de la prévention des conflits <i>Félix Nkundabagenzi</i> | 15 |
| 1.1. L'enjeu de la sécurité dans un monde global | 15 |
| 1.2. L'axe de la conditionnalité politique | 15 |
| 1.3. L'axe de la stabilité structurelle | 17 |
| 1.4. L'axe de la cohérence | 18 |
| 1.5. Conclusions | 19 |
| 2. Les représentants spéciaux : Entre gestion et prévention des crises et des conflits <i>Caroline Pailhe</i> | 21 |
| 2.1. La paralysie de l'Union face à la crise yougoslave et l'envoi de premiers mandataires | 21 |
| 2.2. La fonction de représentant spécial selon les textes | 21 |
| 2.3. Une nomination dans les faits : le représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan | 22 |
| 2.4. La représentativité des actions extérieures de l'Union : un manque flagrant de cohérence | 22 |

| | |
|--|----|
| 2.5. Entre gestion et prévention des crises et des conflits | 23 |
| 2.6. Conclusions | 24 |
| II. La gestion des crises et des conflits | |
| 1. La gestion civile des crises <i>Félix Nkundabagenzi</i> | 25 |
| 1.1. Le cadre général | 25 |
| 1.2. Les instruments de la Politique extérieure commune de sécurité et de défense | 25 |
| 1.3. La gestion civile des crises | 26 |
| 1.4. Les enjeux de cohérence et de la transparence | 27 |
| 2. La gestion militaire des crises : des instruments pour quelles missions ? <i>Valérie Peclow</i> | 32 |
| 2.1. Quels sont les objectifs de l'UE ? | 32 |
| 2.2. Quelles missions l'UE envisage-t-elle ? | 32 |
| 2.3. Quels sont les moyens mis en place ? | 33 |
| 2.4. Le rapprochement UE-OTAN | 34 |
| 3. Le Mécanisme de réaction rapide (MRR) : Accélérer la mise en œuvre et le financement des activités de gestion civile des crises <i>Caroline Pailhe</i> | 36 |
| 3.1. Rapidité, coordination et cohérence : les lacunes de la PESD | 36 |
| 3.2. Un projet en gestation | 36 |
| 3.3. Le projet de règlement proposé au Conseil | 36 |
| 3.4. Instruments | 37 |
| 3.5. Fonctionnement | 37 |
| 3.6. Partenariats | 37 |
| 3.7. Financement | 38 |
| 3.8. La consultation du Parlement | 38 |
| 3.9. L'adoption par le Conseil | 38 |
| 3.10. Premières applications | 39 |
| 3.11. Conclusions | 40 |
| III. Les partenariats de l'UE | |
| 1. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est <i>Valérie Peclow</i> | 41 |
| 1.1. L'élargissement et l'association comme moyens d'une politique de sécurité de l'Union européenne | 41 |
| 1.2. Le rôle leader de l'Union européenne dans la création du Pacte de stabilité | 42 |
| 1.3. La mise en place du Pacte de stabilité | 42 |
| 1.4. Le contenu du Pacte de stabilité | 43 |
| 1.5. Les réalisations, entre espoirs et frustrations | 44 |
| 1.6. Conclusions | 45 |

| | | |
|--|----------------------------|----|
| 2. Le Partenariat euro-méditerranéen | | |
| | <i>Caroline Pailhe</i> | 46 |
| 2.1. La Méditerranée : une zone stratégique prioritaire pour l'Europe | | 46 |
| 2.2. Le partenariat | | 46 |
| 2.3. La structure administrative et politique | | 47 |
| 2.4. La coopération bilatérale : les accords d'association | | 47 |
| 2.5. Le programme MEDA | | 48 |
| 2.6. Perspectives | | 49 |
| 2.7. Conclusions | | 50 |
| 3. La prévention des conflits africains : les perspectives offertes par l'accord de Cotonou | <i>Félix Nkundabagenzi</i> | 51 |
| 3.1. La prolifération des conflits en Afrique subsaharienne | | 51 |
| 3.2. La prise en compte des enjeux de sécurité | | 52 |
| 3.3. Le dialogue politique | | 53 |
| 3.4. La prévention des conflits africains | | 53 |
| 3.5. La cohérence | | 54 |
| 3.6. Conclusions | | 55 |
| Résumé et recommandations | | 56 |
| Annexes : | | |
| - Rapport du Haut représentant et de la Commission sur la prévention des conflits, « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits », 30 novembre 2000, 14088/00 (Synthèse et recommandations) | | 60 |
| - Commission européenne, « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits », COM(2001) 211 final (Liste des recommandations) | | 63 |
| - Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, adopté au Conseil de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, 9537/1/01 (Texte intégral) | | 66 |

Introduction

Depuis les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), l'Union européenne tente de renforcer sa place sur la scène internationale. Différents types d'actions sont entrepris et/ou envisagés qui ont trait à la diplomatie traditionnelle, à la coopération au développement, à la gestion civile et militaire des crises et à la construction de divers partenariats avec d'autres régions du monde.

L'objectif de ce rapport, rédigé après les attentats du 11 septembre 2001 et la fin de la Présidence belge, a été de dresser l'état d'avancement des progrès enregistrés par l'Union européenne dans l'élaboration de ses instruments de politique extérieure et d'estimer la place qu'y prend désormais la prévention des conflits.

En effet, tant au niveau des Etats que des organisations régionales et internationales, la prévention des conflits s'affirme aujourd'hui comme une préoccupation de politique étrangère. Depuis la moitié des années 90, elle s'inscrit à l'agenda de l'UE et a donné lieu, depuis fin 2000, à un début de corps de doctrine sur base de trois documents élaborés par ses plus hautes instances exécutives, repris en annexe de ce rapport¹.

Cette évolution illustre indéniablement une prise de conscience grandissante de la volonté de l'Union de jouer un rôle de prévention dans le monde. Le Conseil et la Commission affirment de plus en plus que la multitude des actions extérieures de l'UE peuvent être mises au service de la prévention des conflits, qu'il s'agisse des instruments de politique commerciale, des accords de coopération, de l'aide au développement, de sa politique sociale et environnementale, de l'aide humanitaire fournie par ECHO et par les Etats membres, des capacités civiles de gestion des crises, de ses instruments diplomatiques et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Pendant, des divergences certaines se cachent encore derrière le concept de prévention des conflits auquel se réfère l'Union dans le cadre de la PESC. En effet, les différents moyens de gestion civile et militaire des crises actuellement mis en place ne facilitent pas une vision claire des objectifs prioritaires et des mandats que l'Union souhaite privilégier dans ses relations extérieures. L'idée

même d'une prévention des conflits reste floue et englobe, au gré des circonstances, des composants et des moyens différents, voire opposés, avec toutes les confusions entre instruments civils et militaires que cela entraîne.

Alors que le contexte international issu des événements meurtriers du 11 septembre devient plus sécuritaire que jamais, l'Europe se trouve à la croisée des chemins. Car il est clair qu'au-delà de la pléiade d'initiatives en matière de PESC et de PESD, c'est un choix de civilisation qui s'impose aux instances européennes. L'Europe s'apprête-t-elle à adopter un modèle sécuritaire alternatif qui privilégie les instruments « doux » de politique étrangère ou, au contraire, un système plus coercitif de type OTAN ?

Face à ces questions, et en absence de tout débat démocratique sur le sujet, la principale conclusion que nous tirons de ce premier bilan est la nécessité pour l'Union européenne de clarifier ses objectifs et les mandats qu'elle entend assumer à l'extérieur de ses frontières. S'il est vrai que les instruments militaires devraient vraisemblablement permettre aux Européens de mener des opérations militaires de manière autonome, il n'en reste pas moins que sa plus-value sur la scène internationale canalise des instruments essentiellement civils. Afin d'asseoir cette plus-value, il est urgent que l'Union européenne et ses Etats membres renforcent les outils de prévention des conflits et de gestion civile des crises, adoptent une réelle volonté politique afin de privilégier le règlement pacifique des différents et y consacrent davantage de ressources.

Caroline Pailhe,
Chargée de recherche au GRIP

1. « 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 ; Commission européenne, « Communication de la Commission sur la prévention des conflits », 11 avril 2001, COM(2001) 211 final ; Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, adopté au Conseil de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

PREMIERE PARTIE

I. La prévention des conflits : un nouveau concept au sein des relations internationales

Caroline Pailhe

Depuis la fin de la Guerre froide, un adage bien connu fait recette parmi les différents cercles politiques nationaux et internationaux. Désormais, en matière de relations internationales, « il vaut mieux prévenir que guérir »... Le concept de prévention face aux conflits n'est cependant pas nouveau. La diplomatie, pour autant que son but premier est d'empêcher ou de régler des conflits autrement que par la force, a souvent été « préventive » et s'est ainsi manifestée sous différentes formes tout au long de l'histoire.

Pourtant, telle qu'on l'entend aujourd'hui, la prévention des conflits est bien plus qu'une simple redéfinition de la diplomatie traditionnelle. Le contexte international est en constante évolution et les nouveaux concepts répondent invariablement à de nouveaux enjeux. Ainsi, durant la Guerre froide, les conflits internationaux étaient gérés par deux stratégies distinctes. D'une part, la communauté internationale ébauchait une *intégration* politique et économique au sein du système des Nations unies. D'autre part, la paix se résumait à la peur de la guerre : l'ordre bipolaire entre les deux superpuissances et la *dissuasion* nucléaire garantissaient la stabilité mondiale. Or, depuis cette époque, le contexte international a radicalement changé. Il est caractérisé par des conflits le plus souvent internes, et également par l'émergence de nouveaux acteurs incontournables sur la scène internationale tels que les organisations internationales et régionales, les ONG et les agences humanitaires, qui jouent un rôle croissant au sein ou autour de situations pré- ou post-confliktuelles.

L'idée même de « règlement pacifique des différends » remonte aux premières Conférences de la paix de La Haye et fut ensuite reprise par les articles 12, 13 et 14 du Pacte de la Société des nations et dans le chapitre VI de la Charte des Nations unies¹. En juin 1992, le secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros-Ghali définit la diplomatie préventive comme une des quatre modalités d'action, à côté du rétablissement de la paix,

du maintien de la paix et de la consolidation de la paix post-conflit, qui contribuent à l'instauration de la paix dans l'esprit de la Charte de l'Organisation et pour laquelle le Conseil de sécurité est devenu un instrument central depuis la fin de la Guerre froide².

Si le concept fait donc école au sein du « nouvel ordre mondial » et développe son propre corps de doctrine, il n'en demeure pas moins flou. Il englobe, selon les acteurs concernés, des composants et des moyens différents, voire opposés. Récupéré par certains acteurs militaires, il semble même permettre de restructurer une pensée stratégique post-Guerre froide en mal d'ennemi clairement identifiable³. Dans la zone européenne même, les notions de prévention et de sécurité tendent à se confondre de manière subtile⁴.

Cette confusion conceptuelle se reflète immanquablement dans la littérature consacrée au sujet. Les ouvrages qui défendent le concept de prévention des conflits aux niveaux national et international émanent principalement des ONG. Ils s'attachent à décrire une typologie des instruments et des institutions actives dans le domaine⁵, ou présentent des études de cas donnant lieu à des recommandations aux différents acteurs concernés, parmi les-

1. Pour un bref historique du concept de prévention des conflits dans les instances internationales, voir la préface de GHEBALI V.-Y. dans Bussière, R., (ed.), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 11-16 et BERTRAND M., « Vers une stratégie de prévention des conflits ? », *Politique étrangère*, printemps 1997, pp. 111-123.

2. Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, Nations unies, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, paras. 22 et 15.

3. « Le concept stratégique de l'Alliance. Approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 », *Nouvelles Atlantiques*, n° 3105 (annexe), 5 mai 1999.

4. RAVENEL B., « Europe-Maghreb : Quel modèle de sécurité ? », *Damoclès*, n°73, 2^e trimestre 1997, pp.12-16 et « Europe-Maghreb : Vers une frontière armée ? », *Damoclès*, n°74 & 75, 3^e et 4^e trimestres 1997, pp. 40-51.

5. Voir notamment LUND M., « Une boîte à outils pour gérer les conflits et construire la paix », REYCHLER L. et PAFENHOLZ T., (eds), *Construire la paix sur le terrain, mode d'emploi, Les Livres du GRIP* n° 246-248, Bruxelles, GRIP et Editions Complexe, 2000, pp. 37-42 ; « Towards a Typology of Conflict Prevention Activities », *Prevention and Management of Conflicts*, Dutch Centre for Conflict Prevention, ACCESS and PLOOM, 1996 ; *Resource Pack for Conflict Transformation*, International Alert, novembre 1996 et les différents annuaires publiés par l'European Platform for Conflict Prevention and Transformation.

quels se distinguent principalement les organisations régionales et internationales⁶.

La littérature dite « réaliste » critique, quant à elle, la volonté de concrétiser des objectifs humanitaires par le biais d'une coopération internationale jugée tout à fait hypothétique⁷. Pour les défenseurs de cette conception, l'objectif humanitaire de la prévention des conflits est toujours le déguisement d'intérêts étatiques. Ce serait la logique politique plutôt qu'humanitaire qui présiderait à l'action. Et celle-ci ne serait amorcée que lorsque le coût politique et humanitaire élevé d'une crise exige une réponse tangible, d'où les interventions qualifiées de « tardives ». Cette vision réaffirme donc le rôle prédominant de l'Etat-nation dans la gestion des crises et estime que la prévention des conflits est avant tout un instrument politique, gouverné par la « raison d'Etat »⁸.

Face au projet d'une prévention des conflits, les visions négative et positive de la paix ne peuvent que s'affronter. Pour les uns, la paix se résume à l'absence de guerre et de violence. Pour les autres, les conflits peuvent être prévenus, gérés et résolus de manière équitable et pacifique dans le but de construire une paix durable.

L'idée que des stratégies systématiques de prévention puissent être appliquées au niveau international ne manque pas de paraître utopique. Mais l'évolution qui est en train de se produire dans l'approche encore théorique de la prévention des conflits ne doit pas être sous-estimée. Le système de sécurité mondial est actuellement en pleine mutation. D'une part, les politiques étrangères nationales sont remises en question par une opinion publique qui n'admet plus les explications simples. D'autre part, les organisations régionales et internationales ne cessent de se développer et de se renforcer au détriment de l'Etat-nation. Parallèlement, depuis la signature de la Convention d'Ottawa de décembre 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel, la société civile et les ONG ont pris conscience du pouvoir qu'elles pouvaient exercer dans leurs différentes aires de compétence sur les décisions nationales et internationales.

L'enjeu d'une prévention efficace au niveau international est certes de taille. Jusqu'à présent, les Etats avaient le plus souvent recours à la guerre pour se construire et se consolider. Si l'on en prive les nouveaux Etats encore instables, il faudra inévitablement que le système international laisse à ceux-ci la possibilité d'évoluer pacifiquement vers le changement⁹. Le maintien d'un conservatisme proche du *statu quo* au nom de la paix, voire de la stabilité, serait évidemment intenable, et même suicidaire, pour les bénéficiaires du système actuel.

Force est de constater, en tout cas, que dans les différentes instances gouvernementales, la prévention des conflits recueille aujourd'hui un large consensus au niveau du principe. Les arguments avancés sont invariablement humanitaires et moraux mais également politiques et économiques en insistant sur le faible coût de la prévention comparé à la reconstruction post-conflit ou même à la gestion et à la résolution des conflits. La concrétisation de cette volonté partagée tarde cependant à s'amorcer. La volonté politique fait défaut mais il est vrai également que les actions préventives pouvant s'exercer sur des situations pré-conflituelles, autres que la dissuasion, ne relèvent encore d'aucune méthodologie cohérente.

6. D'une manière générale, les publications de Saferworld au sein de son programme « Conflict Prevention » et de International Alert. Voir notamment, *Preventing Violent Conflict. Opportunities for the Swedish and Belgian Presidencies of the European Union in 2001*, Saferworld, International Alert et European Platform on Conflict Prevention and Transformation, Décembre 2000.

7. STEDMAN S., « Alchemy for a New World Order, Overselling « Preventive Diplomacy » », *Foreign Affairs*, mai/juin 1995, volume 74, n°3, pp. 14-20.

8. Pour une critique de ce qu'il appelle le « paradigme » de la prévention des conflits, ainsi qu'une analyse des conceptions réalistes, voir BARNETT B. R., « Prévention des conflits : L'Europe et les leçons de l'expérience », BUSSIERE R., (ed.), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 87-117. Voir également DAVID C.-P., *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presse de Sciences Po, 2000.

9. Cette réflexion bien à propos clôture l'article de Bertrand, M., « Vers une stratégie de prévention des conflits ? », *op. cit.*

II. L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir

Caroline Pailhe

1. L'intégration européenne : un exemple réussi de mécanisme de prévention des conflits

On considère souvent l'Union européenne comme un exemple réussi de prévention des conflits basée sur le principe de la construction d'un vaste marché économique intégré¹⁰. Cet argument est d'ailleurs largement repris en introduction des documents de l'Union qui traitent de prévention des conflits.

La construction européenne illustre en effet de manière remarquable une démarche de prévention portant sur une situation potentiellement pré-conflictuelle après l'expérience des deux guerres mondiales qui ont ravagé le Vieux continent. Car l'objectif de Jean Monnet était bel et bien la paix comme en témoignent ses mémoires. Issue de la vision d'hommes d'Etat qui permirent de combiner le plan Marshall de 1946 et la création de la Communauté européenne dès les années 50, la construction européenne est le fruit d'une application systématique des principes de l'intégration politique par le biais du (néo)fonctionnalisme¹¹. L'intégration politique propose comme mode de gestion des conflits un dépassement des souverainetés nationales et donc, à terme, la réforme de l'ordre international, accaparé par la relation entre Etats. La construction de l'Europe a dès lors débuté par la mise en commun de matières à basse teneur politique (économiques, financières, techniques, culturelles, etc.) afin de répondre à des besoins socio-économiques concrets. Ces fonctions endossées par les institutions européennes ont déterminé le type d'organe et leurs compétences (le passage de la CECA à la CEE, par exemple). Depuis la fin de la Guerre froide, la volonté de mise en commun des matières à haute teneur politique (sécurité et relations extérieures) se développe et a permis l'instauration de l'Union européenne, la création de l'Europe monétaire ou encore les ré-

centes évolutions en matière de politique extérieure et de sécurité commune de l'Union.

La construction européenne ne résulte donc pas d'un exercice de diplomatie traditionnelle. Au contraire, elle découle d'une volonté politique ferme qui a pu se traduire par des projets concrets. Ces projets ont ensuite transformé progressivement les attitudes, les politiques et les relations entre les administrations nationales, et ceci, malgré les tâtonnements, les improvisations et les résistances. Même si le contexte international marqué par l'opposition Est-Ouest a certes joué en faveur de sa réussite, l'intégration européenne a permis de créer une forte interdépendance entre différents Etats, sortis vainqueurs ou vaincus de la Seconde Guerre mondiale et ennemis séculaires, et d'empêcher tout conflit armé entre eux. L'élargissement, que les institutions européennes tentent aujourd'hui de concrétiser, n'est que la continuité de ce processus entamé depuis plus d'un demi-siècle.

2. L'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune

Depuis le début de l'unification économique européenne, les pays membres ont *de facto* élaboré une politique commerciale extérieure. Le problème de l'écoulement des surplus alimentaires est d'ailleurs à l'origine de l'aide au développement européenne.

Au sommet de La Haye en 1969, l'idée d'une coopération politique entre les différents Etats membres fut relancée et conduisit à la création de la Coopération politique européenne (CPE) en 1972. Un processus de coordination intensif se mit donc en place entre diplomates en matière de politique extérieure et l'élaboration d'une vision commune commença à se dessiner. Ce n'est qu'avec la fin de la Guerre froide et la chute du mur de Berlin que l'Union européenne a ressenti le besoin d'instaurer formellement une politique étrangère commune effective. Le Traité de Maastricht en 1992 puis d'Amsterdam en 1997 ont donc

10. Voir notamment BERTHOIN G., « Europe, From Warfare to Coexistence », *People Building Peace, 35 Inspiring Stories from around the World*, European Centre for Conflict Prevention, 1999, pp. 60-66.

11. BARRÉA J., *Théories des relations internationales*, 2ème éd., Editions CIACO, 1991, pp. 241-250.

systematisé et formalisé cet engagement à la coordination entre les différents Etats membres.

3. La capacité de l'Union européenne en matière de prévention des conflits

Prévenir les conflits de manière structurelle requiert de s'attaquer aux causes premières de ceux-ci. Et généralement, ces causes sont bien connues. Les pays particulièrement touchés sont pauvres, souffrent d'une distribution inégale des richesses et d'un partage arbitraire du pouvoir, ne respectent pas les droits humains et ne disposent pas d'institutions politiques et judiciaires efficaces pour entamer pacifiquement une transition.

L'Union européenne dispose d'une grande capacité d'influer sur la plupart de ces problèmes. Parmi les moyens dont elle dispose, on citera les instruments de politique commerciale, les accords de coopération, l'aide au développement et d'autres formes de coopération économique, les politiques sociale et environnementale, l'aide humanitaire fournie par ECHO et par les Etats membres, les capacités militaires et civiles de gestion des crises, les instruments diplomatiques et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

L'influence exercée par l'Union et ses Etats membres dans la plupart de ces domaines est considérable. Premier fournisseur d'aide au développement (60%) et d'aide humanitaire (50%) dans le monde, le Vieux continent est également le plus gros partenaire commercial¹². Les Etats membres sont également des représentants clés au sein du Fonds monétaire international (FMI), du G8, de la Banque mondiale et du Conseil de sécurité des Nations unies. De plus, ils sont, pour la plupart, membres de l'OSCE, de l'OTAN, de l'OCDE et de l'UEO.

4. Le concept de « prévention des conflits » au sein de l'Union européenne

- a) Bien que la prévention des conflits ait été inscrite à l'agenda de l'UE à partir de la moitié des années 1990¹³, le **rapport du Haut représentant et de la Commission sur la prévention des conflits**, présenté au Conseil européen de Nice en décembre 2000, représente la première conceptualisation de l'Union sur ce thème¹⁴.

Ce document part de l'argument selon lequel la prévention des conflits est « l'essence même de l'Union européenne », celle-ci étant la parfaite illustration d'une entreprise de réconciliation, de stabilité et de prospérité par la construction d'une coopération étroite entre ses membres. La démarche est également justifiée par le faible coût des dépenses liées à la prévention si on les compare à celles allouées à la reconstruction post-conflit.

Le rapport souligne les quatre défis majeurs que l'Union doit relever si elle veut poursuivre ses efforts dans le domaine. Le tout premier défi consiste bien évidemment à combler le manque de cohérence généralisée entre la palette d'instruments dont dispose l'Union européenne à tous les niveaux, qu'ils soient diplomatiques, humanitaires, commerciaux, économiques, sociaux et environnementaux ou qu'ils aient trait à la coopération au développement. Le rapport propose pour ce faire d'identifier des zones de conflit potentiel devant mener à la formulation de politiques *ad hoc* cohérentes et coordonnées. Deuxièmement, face à la nécessité d'établir des partenariats efficaces, l'Union est conviée à renforcer ses liens avec les Nations unies, les organisations régionales, les institutions financières internationales et les ONG. Troisièmement, le rapport signale la nécessité de développer des mesures préventives à long terme, portant notamment sur les armes légères, le commerce des diamants, le crime organisé et le trafic de drogues et invite la Commission à intégrer des mesures de construction de la paix dans ses actions. Quatrièmement, des

12. Comité d'Aide au Développement, *Coopération au développement, Rapport 1999*, Les Dossiers du CAD, volume 1, n° 1, OCDE, Paris, 2000.

13. Voir notamment la création du *Conflict Prevention Network* par la Commission européenne en janvier 1997, suite à l'initiative du Parlement européen et plus particulièrement du député européen Michel Rocard. Ce réseau fournit à la Commission des analyses et des options politiques sur les conflits potentiels. La création de ce réseau fut également le signe d'une reconnaissance de la prévention des conflits en tant qu'objectif politique de l'instance exécutive de l'Union.

14. « 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.

mesures préventives à court terme devraient porter sur le renforcement de la diplomatie et sur l'amélioration de la capacité de réaction de l'UE, notamment grâce au développement de l'alerte rapide.

Le 22 janvier 2001, lors du premier Conseil « Affaires générales » de la Présidence suédoise, le rapport Solana/Patten était approuvé, faisant officiellement de la prévention des conflits une priorité budgétaire de l'UE¹⁵.

- b) Plus récemment, le 11 avril 2001, la Commission présentait sa tant attendue **Communication sur la prévention des conflits**, dans la droite ligne du Rapport Solana/Patten¹⁶. Passant en revue les différentes initiatives communautaires en faveur de la paix, cette communication propose une approche européenne consolidée en matière de prévention des conflits. La Commission se dit déterminée à mobiliser les instruments communautaires afin de soutenir la prévention des conflits. Plus concrètement, elle propose d'intégrer la paix, la démocratie et la stabilité politique et sociale dans ses programmes d'aide ; de prendre en compte dans ces programmes des indicateurs d'exclusion politique, ethnique, de marginalisation sociale et régionale, de dégradation environnementale ; de contribuer aux initiatives internationales sur les « questions transversales » que sont le crime organisé, la prolifération des armes légères, le commerce des diamants, la drogue, les enfants soldats ; d'utiliser d'autres moyens tels que les instruments commerciaux ou relatifs à la justice et aux affaires intérieures, la politique sociale et environnementale ; de développer des instruments nouveaux pour faire face aux conflits. En outre, elle recommande toute une série d'actions spécifiques ayant trait à la prévention à long terme, à court terme et à la coopération internationale.

Cette communication a le mérite de reconnaître l'importance de la prévention des conflits dans l'action extérieure de l'Union, non seulement comme une matière relevant de la politique étrangère et de sécurité, mais qui a trait tout aussi bien au commerce, au développement, à l'aide humanitaire, à la justice et aux affaires intérieures. Matières pour lesquelles l'Europe représente sur la scène internationale le princi-

pal bailleur de fonds... Elle insiste également, à l'instar du rapport Solana/Patten, sur le manque de volonté politique européenne en matière de prévention. En effet, les instruments de l'Union qui jouent un rôle direct ou indirect dans la prévention des conflits sont d'ores et déjà nombreux. Mieux cibler leurs objectifs et améliorer leur efficacité pour une véritable prévention des conflits exige une volonté commune déterminée à agir dans ce sens.

- c) Parallèlement, au cours du premier semestre 2001, la Présidence suédoise n'a pas ménagé ses efforts. A côté de ses priorités qu'étaient l'élargissement, l'emploi et l'environnement, la prévention des conflits est une ligne de force que la Suède a voulu mettre en avant durant son mandat. Il est vrai que, depuis plusieurs années, le gouvernement suédois développe une approche active afin d'intégrer la prévention des conflits au sein de sa politique extérieure¹⁷.

Le **Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents** adopté au Conseil de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 démontre l'importance de la prévention des conflits à côté de la mise en place des capacités européennes en matière de gestion de crises¹⁸. Principalement basé sur les recommandations du Rapport Solana/Patten et sur la Communication de la Commission, ce programme identifie des objectifs ainsi qu'un cadre d'action ambitieux devant être élaboré sous les prochaines présidences¹⁹.

Par ce programme, l'Union européenne souligne sa volonté politique de faire de la prévention

15. GOURLAY C. et BAUMGARTNER K., « Developing a Proactive Approach to EU Conflict Prevention : The First Steps », *European Security Review*, n° 4, mars 2001, pp. 1-3 et « EU Conflict Prevention Plans Develop », *Conflict Prevention Newsletter*, volume 4, n° 1, mars 2001, pp. 8-9.

16. Commission européenne, « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits », COM(2001) 211 final.

17. L'approche suédoise en matière de prévention des conflits est clairement définie dans deux études : *Conflict Prevention – A Study*, Ministry Publication Series 1997 : 18 et *Preventing Violent Conflict, A Swedish Action Plan*, Ministry Publication Series 1999 : 24. Cette approche a depuis lors été développée dans *Preventing Violent Conflict*, Government Communication, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, décembre 2000, COMM 2000/01 : 2.

18. Voir le texte complet de ce programme en annexe.

19. PAUWELS N., « Conflict Prevention Takes Centre Stage », *European Security Review*, n° 6, juin 2001, pp. 1-2.

des conflits un des principaux objectifs de ses relations extérieures et de « contribuer à la diffusion d'une culture mondiale de la prévention ». Pour ce faire, l'Union s'engage dans quatre types d'actions.

Premièrement, deux fois par an, au début de chaque présidence mais aussi lors du débat annuel d'orientation, le Conseil devra fixer des priorités politiques précises en matière d'actions préventives. En référence à sa communication, la Commission est invitée à renforcer les éléments relatifs à la prévention des conflits dans les documents de stratégie par pays (*Country Strategy Papers*).

Deuxièmement, afin d'améliorer la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la politique extérieure, les différentes instances de la Commission, du Conseil et des Etats membres, sont invitées à échanger de manière efficace et harmonisée les informations et les analyses qu'elles développent sur l'évolution des situations de conflit potentiel. Par ailleurs, les informations fournies, entre autres, par le personnel des Nations unies et de l'OSCE sur le terrain et par la société civile devraient être exploitées au maximum.

Troisièmement, l'Union se propose de renforcer ses instruments en matière de prévention à long et court termes. Qu'il s'agisse de la coopération au développement, des échanges commerciaux, du contrôle des armements, des droits de l'homme, des politiques environnementales et du dialogue politique ou des instruments diplomatiques et humanitaires et des capacités civiles et militaires de gestion des crises, l'Union doit pouvoir utiliser ses capacités de manière plus ciblée afin de s'attaquer aux causes profondes des conflits. Les institutions compétentes de l'Union sont donc conviées à intégrer les recommandations faites par la Commission dans sa communication sur la prévention des conflits. D'autre part, de nouveaux instruments devraient être créés, tels qu'une expertise en matière de droits de l'homme et de démocratie, en désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants et en matière de déminage. En ce qui concerne le contrôle des armements, l'Union s'engage à ratifier et mettre en œuvre, entre autres, le programme d'action proposé

par les Nations unies en juillet 2001 sur la prolifération des armes légères et à examiner la question du commerce illicite des diamants. Le Conseil et la Commission devront explorer la manière avec laquelle les capacités de l'UE en matière de gestion des crises pourront être efficacement exploitées à des fins préventives.

Quatrièmement, l'Union s'engage à mettre en place des partenariats de prévention des conflits avec les Nations unies, l'OSCE, d'autres organisations internationales ou régionales, la société civile, les acteurs humanitaires, le monde académique et le secteur privé. L'accent sera particulièrement mis sur la coordination sur le terrain. Des programmes de formation communs entre l'UE, les Nations unies et l'OSCE seront organisés.

Le succès de ce programme, pour le moins ambitieux, dépendra donc de sa mise en œuvre par les futures présidences, les Etats membres et la Commission. Les Etats membres sont encouragés à mettre au point des plans d'action nationaux visant à accroître leurs capacités de prévention des conflits. Un premier bilan devrait être soumis par la Présidence espagnole lors du Conseil européen de Séville en juin 2002. Le principal mérite de ce programme européen est de reconnaître que la prévention des conflits en tant que telle nécessite de nouvelles analyses, de nouvelles politiques et qu'elle ne peut s'assimiler à la simple coopération au développement, à la gestion civile des crises ou à la dissuasion militaire. A cet égard, cependant, l'argument selon lequel la Politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) renforce la capacité d'action de l'UE en matière de prévention des conflits reste ambigu ainsi que l'encouragement au renforcement du partenariat UE-OTAN censé « contribuer de plus en plus à prévenir les conflits en développant leur coopération en matière de gestion des crises, notamment dans les Balkans occidentaux »...

20. PAUWELS N., « Belgian Presidency Risks Sidelining Conflict Prevention », *European Security Review*, n° 5, avril 2001, pp. 3-4.

5. La Présidence belge et la prévention des conflits : premier bilan

Les nombreuses priorités définies par la Présidence belge en juillet 2001 étaient loin d'intégrer la prévention des conflits à l'agenda politique²⁰. Face aux diverses échéances posées par les Conseils européens antérieurs, c'est surtout sur le terrain militaire que des résultats probants étaient attendus. Au niveau institutionnel donc, aucune avancée notable n'est à épingle. Comme le prévoit le Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents au début de chaque présidence, le Conseil « Affaires générales » du 16 juillet 2001 a certes passé en revue les situations de conflits potentiels sur base d'un exposé du Secrétaire général/Haut représentant et a invité les Etats membres à intégrer la prévention des conflits dans leurs domaines de compétences mais ces déclarations d'intention n'ont pas été relayées dans les conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 ni dans la déclaration qui en est issue.

Cependant, sur le plan diplomatique, la représentativité de l'UE sur la scène internationale par la Belgique s'est avérée remarquable. Depuis les attentats meurtriers du 11 septembre 2001, le gouvernement belge, et en particulier son ministre des Affaires étrangères Louis Michel, se sont employés à faire entendre la voix de l'Europe dans la vaste campagne anti-terroriste qui se mettait alors en place. Ce faisant, ils ont pu assurer à l'UE une place dans la gestion de la crise et, surtout, soutenir les Etats-Unis sans pour autant leur laisser les coudées franches.

Le plus souvent accompagné d'un représentant de la Commission et du Haut représentant Javier Solana, Louis Michel a ainsi effectué un véritable périple diplomatique aux USA, au Moyen-Orient et en Asie centrale. Lors de ses nombreuses visites officielles, il a certes plaidé la cause de la campagne anti-terroriste mais il l'a surtout expliquée et nuancée tout en favorisant un dialogue avec certains pays, l'Iran par exemple, dialogue que les Etats-Unis auraient bien eu du mal à conduire.

Cet exercice ne s'est certes pas fait sans heurts. La perpétuelle compétition entre les instances européennes est de nouveau apparue²¹, de même que la difficulté qu'ont parfois les pays tiers à reconnaître un visage politique unique à la tête de

l'Union²². Il est sans doute à regretter que la période de 6 mois prévue pour l'exercice de la Présidence européenne soit trop courte pour mener à terme des initiatives diplomatiques efficaces car les rotations successives posent invariablement le problème du suivi des démarches et de la rupture de la représentativité au sein d'un processus qui ne peut être que de longue haleine.

6. Les perspectives de la Présidence espagnole

Pour la Présidence espagnole qui a débuté le 1er janvier 2002, la lutte anti-terroriste figure en tête des priorités de la politique extérieure et de sécurité commune de l'UE. L'Espagne, qui est confrontée depuis trente ans aux attentats perpétrés par les indépendantistes basques radicaux de l'ETA, prône entre autres la tenue d'un débat devant faire de la lutte contre le terrorisme une des tâches de la force militaire européenne. Selon José Maria Aznar, premier ministre espagnol, le combat contre la menace terroriste devra également se traduire par la reformulation des concepts stratégiques²³.

Dans son programme officiel, l'Espagne exprime sa volonté d'accroître la présence de l'Europe dans le monde en renforçant la PESC et la PESD, et entend, notamment, revitaliser le processus de paix au Moyen-orient et le processus euro-méditerranéen de Barcelone²⁴. Même si, selon certains observateurs, des représentants du gouvernement espagnol affirment que la Présidence actuelle s'engage à appliquer, revoir et élargir le Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents²⁵, aucune référence à cette volonté ne transparaît dans les documents officiels. Comme le prévoit le Programme, l'Espagne est en tout cas chargée de présenter un premier bilan de sa mise

21. « Prodi clashes with Verhofstadt », *Euobserver.com*, 23 octobre 2001.

22. « Les Quinze s'agitent pour calmer l'Amérique », *Le Soir*, 22 septembre 2001.

23. *La Libre Belgique*, 17 décembre 2001.

24. *Plus d'Europe, Programme de la Présidence espagnole de l'UE*, disponible sur <http://www.ue2002.es>

25. Gourlay, C., « The Spanish Presidency's agenda for conflict prevention and civilian crisis management », *European Security Review*, n° 10, janvier 2002, pp. 1-2.

en oeuvre lors du Conseil européen qui clôture son mandat.

7. Conclusions

Avec l'adoption, les 15 et 16 juin 2001 à Göteborg, du Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents par le Conseil européen, instance suprême de l'Union, la prévention des conflits s'inscrit immanquablement à l'ordre du jour européen. Depuis le rapport Solana/Patten ordonné par le Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, les documents se multiplient, attestant d'un début de volonté politique en la matière, même si des divergences certaines se cachent encore derrière le concept. En effet, les différents moyens de gestion civile et militaire des crises actuellement mis en place par l'UE ne facilitent pas toujours une vision claire des objectifs prioritaires de la PESC.

Quoi qu'il en soit, le concept de prévention des conflits – de par sa généralité même – a le mérite de permettre une approche transversale de tous les problèmes de politique extérieure de l'Union. Il unifie la fragmentation européenne et permet de placer tous les outils de l'UE (instruments militaires, civils, diplomatiques, commerciaux, humanitaires) au service d'une même mission. Face aux réticences nationales, la prévention des conflits, qui semble recueillir un large consensus parmi les Etats membres, devient progressivement un objectif important de la politique étrangère européenne.

D'autre part, de par sa nature même, une prévention européenne des conflits ne saurait être

créée *ex nihilo*, elle ne pourra naître que d'une réorganisation des structures déjà existantes. Elle pourrait dès lors insuffler un nouveau souffle aux mécanismes européens déjà mis en place. Reste à voir si l'Union ne risque pas d'entamer un repli sur elle-même afin de faire face au prochain défi de sa construction qu'est l'élargissement. Il ne faudrait pas également, dans la vague de l'après-11 septembre et avec la volonté affirmée de lutter contre le terrorisme, privilégier les seuls moyens militaires pour lutter contre ce fléau. Le terrorisme, comme tout conflit, a lui aussi des causes profondes qui ne peuvent être éradiquées à long terme que par des moyens autres que militaires²⁶.

En fin de compte, l'ouverture à la prévention des conflits est loin d'être anodine car, parmi l'actuelle abondance d'initiatives en matière de PESC et de PESD, c'est un choix de civilisation qui s'impose aux instances européennes. L'Europe sera-t-elle tentée par l'adoption d'un modèle sécuritaire alternatif qui privilégie les instruments « doux » de politique étrangère ou par un système plus coercitif, intégré dans un « nouvel ordre européen et mondial » ?²⁷

26. « Comment lutter efficacement et durablement contre le terrorisme ? Dix recommandations à destination de l'Union européenne », *Note d'analyse du GRIP*, 27 septembre 2001.

27. REMACLE, E., « La guerre comme instrument de l'imperium démocratique », *Les Etats-Unis s'en vont-ils en guerre ?*, Les Livres du GRIP n° 249-250, Bruxelles, GRIP et Editions Complexe, 2000, pp. 55-63.

DEUXIÈME PARTIE

I. La prévention des conflits

1. La coopération au développement au service de la prévention des conflits

Félix Nkundabagenzi

1.1. L'enjeu de la sécurité dans un monde global

Depuis l'effondrement du mur de Berlin et ce qui apparaît comme la victoire idéologique du libéralisme, les exigences du marché global imposent, entre autres, la recherche d'équilibres systémiques dans un monde réunifié¹. Cette nouvelle interdépendance renforcée concerne autant les aspects économiques, sociaux, environnementaux que sécuritaires. Les évolutions récentes dans la perception des relations internationales présentent la question de la sécurité sous l'angle le plus large. Cela conduit notamment à un questionnement sur le rôle et la place de la coopération au développement dans la stabilisation du monde périphérique².

Notre propos tentera de cerner de manière concise l'apport de la coopération au développement européenne à cet enjeu de sécurité globale. La coopération européenne est notre point d'appui dans la mesure où l'Union européenne représente la part la plus importante de l'aide publique au développement (APD) dans le monde. L'aide totale des pays de l'OCDE, pour 2000, a atteint environ 54 milliards de USD. Les pays de l'Union européenne ont consacré 25.431 milliards de USD à l'aide au développement et celle de la Commission européenne s'élevait à 4.876 milliards : l'ensemble de l'aide provenant de l'Europe a donc représenté près de 58% de l'aide publique au développement de l'ensemble³ OCDE⁴.

La récente communication de la Commission européenne⁵ ainsi que le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la prévention des conflits⁶ illustrent la démarche consistant à organiser tous les outils disponibles de ces deux organisations, aux fins de promouvoir la paix. Le pivot autour duquel semble s'articuler la politique de prévention dans les deux documents est la coopération au développement. Celle-ci apparaît comme étant le cadre idéal de la lutte pour la paix, où il est possible d'organiser de manière holistique les atouts et les instruments de ces organisations afin de rencontrer

toutes les dimensions de la sécurité humaine. C'est ainsi que la coopération au développement permet de mobiliser et de canaliser les politiques commerciale, agricole, financière, environnementale de l'Europe comme autant de moyens de participer efficacement à la paix internationale: « *La liste des instruments de l'Union ayant un rôle direct ou indirect dans la prévention des conflits est longue... Néanmoins, elle (l'Union) peut et doit être capable de répondre à temps et de manière adaptée en associant les différents instruments dont elle dispose, à des situations spécifiques.* »⁷

La coopération au développement européenne dans sa fonction d'outil de prévention durable des conflits repose sur trois axes : la conditionnalité politique, la stabilité structurelle et l'exigence de cohérence.

1.2. L'axe de la conditionnalité politique

La coopération de l'Union européenne avec les pays tiers s'est articulée historiquement et politiquement autour de la gestion de l'héritage colonial. C'est ainsi que suite à l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, les premières initiatives en coopération au développement résultèrent de la nécessité de poursuivre des relations post-coloniales sous une autre forme : les anciennes possessions françaises, anglaises et belges furent intégrées dans un accord de coopération économique, commercial et de développement (les conventions de Yaoundé et Lomé) les reliant au Marché commun de l'époque. Ensuite, les années 70 ont vu la multiplication d'accords bilatéraux entre l'Europe et les pays du pourtour méditerranéen. Dans les 20 ans qui ont suivi, des accords de coopération entre l'Europe et l'Amérique latine ainsi que l'Extrême-

1. Lire GUEHENNO Jean-Marie, *La fin de la démocratie*, Champs, éd. Flammarion, 1995.

2. Expression empruntée à Samir AMIN.

3. L'ensemble OCDE est composé des 15 Etats membres de l'Union européenne ainsi que l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les Etats-Unis.

4. OECD, *Net official development assistance flows in 2000*, DAC, 2001.

5. Commission européenne, *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, COM (2001) 211, 11 avril 2001.

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

7. Commission européenne, *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, COM (2001) 211, 11 avril 2001, p.6-7.

orient ont été conclus. De par son ampleur financière et son importance historique et stratégique pour les Etats membres fondateurs de la construction européenne, lorsque l'on évoque la coopération au développement européenne, on songe principalement à l'accord de partenariat liant la Communauté européenne aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)⁸.

Ventilation de l'aide européenne dans le monde (chiffres 1998-99)

| Bénéficiaires | Montants (en millions d'euros) |
|---|-----------------------------------|
| Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP) | 24 326 (44.5%) |
| Afrique du Sud | 533 (0.9%) |
| Asie & Amérique latine | 6 618 (12.1 %) |
| Méditerranée & Moyen-orient | 6 911 (12.6%) |
| Pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) & Nouveaux Etats indépendants (NEI) | 11 549 (21.2%) |
| Non affecté | 4 484 (8.2%) |
| Total | 54 421 |

Sources : GRIP et Base de données 1999, Commission européenne/ODI.

Si l'on s'en tient à la seule région de l'Afrique subsaharienne, malgré les 300 milliards USD⁹ dépensés en aide au développement depuis les années '60, il faut bien constater que 40 ans de coopération ont abouti globalement à un échec. Tous les indicateurs de performance économique, de développement humain, en matière de compétitivité, etc. y sont mauvais. Selon un rapport de la Banque mondiale, publié en 2000, la place de l'Afrique dans le marché mondial régresse. A titre d'exemple, 48 Etats africains ont ensemble un revenu total inférieur à celui de la Belgique ou un réseau routier moins dense que celui de la Pologne¹⁰. L'Afrique ne représente que 1% du PIB de la planète et 2% des échanges mondiaux.

Confiante dans le fait que sa propre histoire peut servir de modèle¹¹ à d'autres régions du monde, l'Europe proposa que des réformes dans la nature de l'Etat précèdent les efforts de développement économique. Ainsi le libéralisme politique (promotion des droits individuels et de la démocratie) offrirait le meilleur cadre pour la performance économique. Dans sa Communication du 8 mai 2001, la Commission européenne affirmait que « la

réduction de la pauvreté, qui est l'objectif numéro un de la politique communautaire de développement, ne sera durablement acquise qu'avec l'avènement de véritables démocraties participatives et de gouvernements responsables »¹². Cette vision téléologique du rôle de la démocratie et des droits de l'homme dans le développement était déjà présente de manière très claire dans la Communication de la Commission du 12 mars 1998 : « *Les objectifs de l'article 5 (de la Convention de Lomé) constituent, à la lumière de l'expérience historique des peuples, la condition nécessaire au développement économique et social durable. Il est en effet apparu clairement au cours de ces dernières décennies qu'il ne peut y avoir de développement humain durable sans un environnement institutionnel et politique respectueux des Droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit* »¹³. Depuis la fin de la Guerre froide, on assista donc à un renversement de paradigme¹⁴ par rapport au discours habituel sur le développement. Les tenants d'une vision moins « politisée » du développement considéreraient alors que l'émergence de la démocratie (au sens occidental du terme) surviendrait éventuellement en fin de parcours d'un processus de développement qui débiterait par un investissement dans l'appareil économique et le secteur social, dans le respect des spécificités locales en matière de gouvernance.

8. Les conventions de Yaoundé (1965-1975), Lomé (1975-2000) et l'accord de partenariat de Cotonou (2000-2020).

9. SMITH Stephen, « L'aide : toujours en parler, ne jamais y penser », *Le Monde*, 23-24 décembre 2001.

10. « L'Afrique est confrontée à une dramatique régression économique », *Le Monde*, 5 juin 2000.

11. Le Commissaire en charge des relations extérieures de la Communauté européenne affirme « *We are the best example of multilateralism which the world has at its disposal* », Speech 01/609, 4 décembre 2001.

12. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM (2001) 252 final, 8 mai 2001, p.5.

13. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la démocratisation, état de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, COM (98) 146, 12 mars 1998, p.5.

14. Discours de F. Mitterrand prononcé lors du Sommet franco-africain de La Baule, 19-21 mai 1990.

Ce renversement de paradigme provoqua un glissement normatif, à la fin des années 80, dans les priorités du développement avec l'introduction de références aux droits de l'homme et à la démocratisation des régimes politiques des pays bénéficiaires de l'aide. La volonté et la capacité de conduire ces réformes politiques vont conditionner l'accès à l'aide au développement pour les pays tiers. Ces réformes politiques devinrent, dans le jargon de la Communauté européenne, des « éléments essentiels » de la coopération au développement¹⁵. Non contente de définir les principes devant régir la gouvernance des pays partenaires (droits de l'homme, démocratie et état de droit), l'Europe fait un saut qualitatif pour aller jusqu'à dessiner les contours précis du régime politique idéal : l'Union européenne privilégiera des pays dont l'Etat repose sur « *un fonctionnement effectif des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire)* »¹⁶. On est assez éloigné d'une coopération s'appuyant sur le respect de la différence culturelle.

La conditionnalité politique fut appliquée consciencieusement par la Communauté européenne durant la première moitié des années 90. Or, il faut constater qu'avec la disparition de la bipolarité de la Guerre froide, « la périphérie » gagna en autonomie ce qu'elle perdit en stabilité. En ajoutant à cela les mutations économiques (plans d'ajustements structurels) et politiques que l'on imposa aux régimes dictatoriaux, les crises et les conflits internes se multiplièrent dans toutes les régions pauvres du monde. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, à la moitié des années '90, sur 22 situations de transitions vers la démocratie, les anciens dictateurs ou des représentants de l'élite furent reconduits au pouvoir dans 17 cas. Il découle de ce constat qu'une transition démocratique ne réussit que si elle s'accompagne d'une mutation sociétale concomitante : « *Il est vain de vouloir développer l'économie si ce développement ne trouve pas à s'appuyer sur un fond social et culturel enraciné dans le passé.* »¹⁷. A ce propos, Paul Vercauteren estime qu'« *on veut en effet faire croire que le tiers monde n'a pas d'histoire derrière lui* »¹⁸. L'une des dimensions essentielles de cette mutation en profondeur sera la redéfinition par les groupes sociaux, en compétition pour le pouvoir, de l'espace public et de son corollaire, la sécurité publique. La conditionnalité politique, imposée dans le cadre de la nouvelle coopération au

développement, passa à côté de cet enjeu. Les massacres au Liberia, le chaos en Somalie, les tueries à grande échelle au Burundi et le génocide rwandais viendront rappeler aux « néo-développementalistes » la nécessité de faire face aux conséquences sécuritaires des transitions politiques. Les bailleurs de fonds seront ainsi amenés à réfléchir sur les causes profondes des conflits, comme préalable au développement et aux transitions politiques à imposer.

1.3. L'axe de la stabilité structurelle

Il faut rappeler que le sous-développement est un phénomène qui frappe les Etats du tiersmonde indépendamment de l'existence ou non d'un conflit dans ces pays. Dans la plupart des cas, l'échec du développement n'a pas été causé par les conflits. La pauvreté des populations n'engendre pas automatiquement des conflits. Certaines études tendent même à prouver qu'un pays sous-développé, richement doté en matières premières recherchées sur le marché mondial, risque davantage d'être victime d'un conflit (interne ou externe) qu'un pays pauvre en matières premières¹⁹. La pauvreté des populations provoque des soulèvements lorsque cette situation sociale se mue en revendication politique. Le déclenchement d'un conflit est un phénomène encore mal connu²⁰. Toutefois, l'analyse des causes de la plupart des phénomènes conflictuels actuels renvoie aux inégalités, entretenues par les élites prédatrices, dans l'accès aux ressources²¹. La Commission européenne estime,

15. Voir les évolutions dans la Convention de Lomé (article 5 en 1989, ensuite « article 5 bis » en 1994).

16. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la démocratisation, état de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, COM (98) 146, 12 mars 1998, p.8.

17. de MARET Pierre, « Quel rôle pour l'anthropologue dans la coopération au développement ? », *Cahiers Nord-Sud*, ULB, Vol.II n°7, avril 1985, p.4.

18. VERCAUTEREN Paul, Annotation au texte « Quel rôle pour l'anthropologue dans la coopération au développement ? », *Cahiers Nord-Sud*, ULB, *op. cit.*

19. BROCK Blomberg S., HESSG. & THACKER., « Is there evidence of a poverty-conflict trap ? », The World Bank Research Group, mars 2000.

20. KAUFMAN S., « Spiralling to ethnic war : elites, masses and Moscow in Moldova's civil war », *International security*, vol.21, n°2, pp.108-138.

21. « La prévention et la résolution des conflits en Afrique », Position commune et conclusions du Conseil, 2 juin 1997.

à cet égard, que « *ce genre de gouvernements (corrompus et autocratiques) sont également sources de conflits et d'instabilité dans leur région. Les gouvernements démocratiques et pluralistes respectueux des droits des minorités sont moins enclins à recourir à (...) la violence, l'agression tant sur le plan intérieur qu'à l'encontre de leurs voisins...* »²². La résistance ou l'opposition à la gestion « kleptocratique »²³ du pays par ces élites expliquerait le fait que la majorité des conflits majeurs dans le monde soient d'ordre interne : si on prend les 25 conflits les plus meurtriers dans le monde, en 1999, 15 ont été des conflits de succession ou intra-étatiques et 10 des conflits de territoire (avec une variante interne qui est le conflit de sécession) ou inter-étatiques²⁴.

Réfléchir sur les causes profondes des conflits revint à intégrer une démarche de prévention des conflits dans la coopération au développement. Le développement trouva alors une nouvelle vocation à côté de la lutte contre la pauvreté : stabiliser structurellement les sociétés du tiers monde. La stabilité structurelle « *est caractérisée par un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement sans recourir au conflit* »²⁵. Cette définition réalise, dans le but de prévenir les conflits violents, une synthèse entre la conditionnalité politique et les exigences économiques du développement.

Les praticiens du développement s'accordent sur le fait que la mise en œuvre de la stabilité sera le véritable test de l'efficacité de cette doctrine de la prévention durable des conflits. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la place et le rôle des documents de programmation stratégique²⁶ (DPS) qui s'appuient sur des indicateurs de crise permettant de révéler les situations de conflit potentiel et d'intégrer des mesures de prévention des conflits dans les programmes de coopération avec des pays à risque. Cet exercice oblige les différentes instances européennes (les différents piliers), les Etats membres et l'Union ainsi que l'Europe et les autres donateurs à s'entendre, coopérer et se coordonner afin d'éviter les gaspillages des ressources prévues pour le développement.

1.4. L'axe de la cohérence

Dans son intervention, le 4 décembre 2001, Chris Patten, commissaire européen, insista sur le fait qu'une action de prévention des conflits de la part de l'Union européenne exigeait « une approche intégrée » de tous les instruments de relations extérieures : cela renvoie notamment à l'ambition de coordonner la politique commerciale, extérieure et de sécurité commune avec celle de la coopération au développement²⁷.

Plusieurs résolutions européennes concernant la cohérence entre les interventions des secteurs de la coopération et celle de la politique extérieure en matière de prévention des conflits ont été adoptées et reflètent une préoccupation majeure de l'UE : que les efforts déployés par les uns et les autres en faveur de la paix ne s'annulent par manque de coordination et de complémentarité.

Parmi les engagements les plus récents dans le sens d'une plus grande cohérence, on retiendra la communication de la Commission du 11 avril 2001²⁸, le programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents²⁹ des 15 et 16 juin 2001 ainsi que le rapport présenté par le Secrétaire général/Haut représentant du Conseil et la Commission concernant l'amélioration de l'action de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits. Ces décisions appellent à un renforcement de la coordination entre la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et le développement

22. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM (2001) 252 final, 8 mai 2001, p.5.

23. Expression empruntée à Jean-François BAYART.

24. « Major armed conflicts », *SIPRI Yearbook 2000: armaments, disarmament and international security*, Oxford university press, 2000, pp.17-58.

25. Commission européenne, *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, COM (2001) 211 final, 11 avril 2001, p.11.

26. Country Strategy papers (CSP), lire Council resolutions, *The role of development cooperation in strengthening peace-building, conflict prevention and resolution*, 30 novembre 1998.

27. PATTEN Chris, *Cohérence and cooperation: the EU as promoter of peace and development*, Speech/01/609, Stockholm Institute of International affairs, 4 décembre 2001.

28. Communication de la Commission sur la prévention des conflits, 11 avril 2001, COM (200) 211 final.

29. Entériné par le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

dans ce domaine. Le troisième pilier n'est pas oublié puisque pour des défis dits «transversaux» ou «horizontaux», cet instrument pourrait s'avérer utile dans la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de l'argent de la drogue, etc. Les ressources variées de l'UE des trois piliers devront être exploitées pour aboutir à «une meilleure intégration des instruments de développement et des instruments commerciaux, économiques et humanitaires dans les instruments de la PESC et dans les capacités civiles et militaires de gestion des crises»³⁰. L'Union européenne envisage donc notamment une interpénétration du secteur de la coopération et de la diplomatie dans cette matière.

Les conseils affaires générales et de développement seront les lieux d'élaboration des stratégies conjointes PESC et développement en matière de prévention des conflits sur le long terme. Cette collaboration s'envisagera en amont des crises et en aval des conflits. Avant l'éclatement d'un conflit, l'UE sera attentive aux indicateurs de crise qu'elle pourra repérer grâce aux informations fournies par le terrain (entre autres par les délégués de la Commission) présentées, notamment, dans les documents de programmation stratégique par pays et confrontés aux sources diplomatiques provenant des Etats membres.

Dans la division du travail entre PESC et développement, les outils de la coopération au développement n'interviendraient pas durant la période de gestion des conflits³¹. Dans la phase de reconstruction, la réhabilitation des hommes et des infrastructures va nécessiter des stratégies de développement qui tiendront compte des dysfonctionnements structurels à l'origine du conflit. En axant sa coopération au développement sur la construction de la paix, l'Europe désire contribuer à une prévention durable des crises et à la stabilité politique et sociale, socle du développement économique.

L'interpénétration de la coopération au développement et de la politique extérieure de l'Union européenne en matière de prévention des conflits s'incarne dans certains accords régionaux de coopération au développement comme l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), signé le 23 juin 2000 à Cotonou. Les domaines de coopération s'inscrivent dans une

répartition globale des tâches évoquées précédemment : la politique extérieure de l'UE agirait sur le court terme (prévention et gestion des crises), tandis que l'action de la coopération au développement se situerait dans la durée en contribuant à prévenir durablement les conflits en favorisant la construction et la consolidation de la paix. A cet égard, l'accord de Cotonou offre un catalogue d'actions possibles en matière de construction de la paix³². Il recouvre des projets dans les secteurs tels que la lutte contre les inégalités politiques, socio-économiques ou culturelles entre les groupes sociaux d'un pays. La seconde priorité de la construction de la paix serait l'établissement ou la réhabilitation des mécanismes démocratiques et de bonne gouvernance. De plus, la coopération au développement devrait susciter l'émergence ou la réhabilitation de mécanismes endogènes de résolution pacifique des disputes sociales. Enfin, toutes ces mesures de prévention durable des crises et des conflits se pérenniseront si la société civile est étroitement associée à la gestion de la chose publique³³. A côtés de ces actions en profondeur, la coopération au développement doit contribuer à la paix par la lutte contre les phénomènes « transversaux » tels que la prolifération des armes légères, le détournement de l'aide au développement au profit de la guerre, etc.

1.5. Conclusions

La doctrine européenne en matière de prévention des conflits dans les pays tiers doit beaucoup aux évolutions des priorités dans le secteur du développement. La coopération au développement, en faisant son bilan à la moitié des années 90, constata les limites de son action tant sur le plan de la performance économique que dans sa gestion du phénomène des conflits intra-étatiques. La nécessité de faire face aux conflits violents a permis à

30. Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, 7, 8 et 9 décembre 2000.

31. Presidency Conclusions at the Development Council, *Conflict prevention and development*, 31 mai 2001.

32. Peace-building.

33. Article 11 de l'accord de Cotonou; LANDGRAF Martin, *Definitions and categories used by the European Commission*, Document, 9 novembre 1998.

l'Union européenne, en partant de l'expérience acquise dans le secteur de la coopération, de se doter d'un dispositif général de prévention des conflits censé harmoniser les atouts de la diplomatie préventive avec celle de la construction de la paix. L'Union européenne serait alors en mesure d'agir sur le court et le long terme.

Le test de crédibilité sera la capacité pour l'UE d'articuler de manière cohérente et efficace ses différents instruments afin de donner une cohérence à son action en faveur de la paix dans son espace immédiat (Europe centrale et orientale et le pourtour méditerranéen) et, au-delà, chez ses partenaires privilégiés du tiers monde.

2. Les représentants spéciaux : entre gestion et prévention des crises et des conflits

Caroline Pailhe

2.1. La paralysie de l'Union face à la crise yougoslave et l'envoi de premiers mandataires

La crise qui a éclaté en ex-Yougoslavie en 1991 a révélé la faiblesse de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Les faibles tentatives de réaction en ordre dispersé des Etats membres ainsi que l'impossibilité commune d'agir et de prévenir ce type de crise aux portes mêmes du continent ont poussé l'Europe à mieux s'équiper sur la scène internationale (Maastricht, 1992, Amsterdam, 1997). Parmi les outils mis en place dès 1991, la nomination d'envoyés spéciaux s'est rapidement imposée, à l'instar de ceux du Secrétaire général des Nations unies, devant permettre à l'Union de s'exprimer d'une seule voix et de rehausser sa représentativité à l'extérieur.

C'est donc pour tenter de résoudre le conflit en ex-Yougoslavie, et en pleine désunion, que les premiers mandataires de l'Union européenne ont été désignés en tant que co-présidents européens de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie.

Les Britanniques Lord Carrington de 1991 à 1993 et Lord Owen jusqu'en 1995 ont ainsi, par leurs propositions successives de plans de règlement du conflit et en collaboration avec les différents représentants spéciaux des Nations unies, participé à l'élaboration des Accords de paix de Dayton signés en novembre 1995 sous l'égide de R. Holbrooke, sous-secrétaire d'Etat américain.

Parallèlement, le Suédois Carl Bildt¹, l'Espagnol Carlos Westendorp et l'Autrichien Wolfgang Petritsh² ont, en tant que Hauts représentants de la communauté internationale pour la Bosnie-Herzégovine dont la fonction est définie par les Accords de paix, participé aux efforts de stabilisation et de reconstruction dans la région.

2.2. La fonction de représentant spécial selon les textes

Le Traité d'Amsterdam de 1997 (TUE), élaboré dans le but de réformer la PESC dont les lacunes étaient clairement apparues suite à l'éclate-

ment de l'ex-Yougoslavie, confirme de manière lapidaire, dans son article 18.5, cette pratique déjà usitée.

Selon le TUE, les représentants spéciaux sont désignés par le Conseil par le biais d'une action commune, qui leur confie un mandat « en liaison avec des questions particulières ».

En pratique, l'objectif de leur fonction est de trouver des solutions aux problèmes d'un pays ou d'une région (région des Grands Lacs, Moyen-Orient, Kosovo, ...) et ainsi d'accroître l'efficacité et augmenter la visibilité de la contribution extérieure de l'UE. Les représentants spéciaux disposent d'un mandat temporaire et sont nommés par le Conseil. Ils accomplissent leur mandat sous l'autorité de la présidence et/ou du Haut représentant et, dans la plupart des cas, en collaboration avec la Commission.

Les mécanismes de nomination des représentants spéciaux et la responsabilité de leur mission semblent ne pas avoir été satisfaisants. Pour pallier à ces problèmes, les orientations du Conseil du 30 mars 2000 ont modifié les dispositions relatives à la nomination des représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) et le régime qui leur était alors applicable dans le but de « renforcer la responsabilité politique des RSUE devant le Conseil et de résoudre la question de la responsabilité budgétaire pour le financement des dépenses administratives des RSUE »³.

Selon ces nouvelles dispositions, les RSUE signent désormais un contrat avec le Conseil et se voient accorder le statut de « conseillers spéciaux » du Conseil alors que dans le cadre du régime administratif temporaire en vigueur jusque-là, les RSUE signaient un contrat de « conseillers spéciaux » avec la Commission. Au niveau budgétaire, depuis le 1^{er} janvier 2001, c'est la section « Conseil » du budget de l'UE qui prend en charge les dépenses administratives liées à cette fonction, mettant un terme à l'arrangement temporaire passé avec la Commission qui assimilait ces dépenses à

1. Ancien co-président européen de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie ayant succédé à Lord Owen en 1995.

2. Ancien représentant spécial de l'UE pour le Kosovo du 30 mars 1999 au 29 juillet 1999.

3. Orientations du Conseil du 30 mars 2000, Document 7089/00 PESC 136 FIN 104 – Note du Secrétariat au COREPER/CONSEIL sur les « Représentants spéciaux de l'UE : Directives relatives à la procédure de nomination et régime administratif ».

des coûts opérationnels imputés au chapitre du budget de la PESC.

Parallèlement, toute action commune relative à la nomination d'un RSUE comprend désormais les éléments suivants : la nomination de la personne désignée ; le mandat de la mission ; sa durée et les modalités de sa prorogation éventuelle ; les dispositions concernant la mise en œuvre de son mandat ; les critères et les modalités pour la constitution de son équipe ; les critères et les modalités concernant les rapports à adresser aux institutions compétentes de l'UE et le contrôle par ses institutions ; en cas de dépenses opérationnelles : les moyens financiers, le montant affecté au déroulement de la mission et les sources de financement, les modalités de coopération du représentant avec la Commission, qui est responsable de l'exécution du budget ; les arrangements concernant les immunités et privilèges nécessaires à l'accomplissement de la mission du représentant spécial et de son équipe⁴.

2.3. Une nomination dans les faits : le représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan

La nomination des représentants spéciaux de l'UE semble ne pas toujours correspondre à ce que les textes prévoient et à ce que le sens commun pourrait attendre d'une telle fonction.

Ainsi, le 10 décembre 2001, le Conseil adoptait une action commune pour la nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan⁵. Cette idée avait surgi dès la réunion des ministres des Affaires étrangères des Quinze du 19 novembre. C'est l'Allemand Klaus Peter Klaiber, 61 ans et ancien secrétaire général adjoint de l'OTAN aux affaires politiques qui a été désigné par le Conseil sur proposition de l'Allemagne. Son mandat stipule qu'il devra travailler en liaison étroite avec le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, l'Algérien Lakhdar Brahimi, à la mise en œuvre de la politique de l'Union en Afghanistan et soutenir les efforts de la communauté internationale dans ce pays repris par les différentes résolutions du Conseil de sécurité. Cette mission est menée sous l'autorité du Secrétaire général/Haut représentant et en liaison étroite avec la présidence, les Etats membres et la Commission⁶.

Sa mission se clôturera le 10 juin 2002, elle aura donc duré 6 mois. Conformément aux directives

relatives à la procédure de nomination des représentants spéciaux de l'Union européenne citées plus haut, les missions des Etats membres et de la Commission peuvent, s'ils en font la demande, financer la mission du représentant spécial⁷. Dans le cas présent, les dépenses administratives du représentant spécial en Afghanistan sont, à titre exceptionnel et jusqu'au 31 décembre 2001, prises en charge par l'Allemagne⁸.

Louis Michel, ministre belge des Affaires étrangères et alors président en exercice du Conseil s'est opposé au principe selon lequel les représentants spéciaux soient financés par les Etats membres qui les proposent⁹. Car la pratique n'est pas neuve. La mission de François Léotard, nommé représentant spécial de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, a ainsi été financièrement prise en charge « vu l'urgence et à titre exceptionnel » par la France¹⁰. Or, en toute logique, le financement de telles missions devrait être assuré par les Quinze afin d'éviter toute mainmise des grands pays sur ces postes clé, qui influent sur la politique extérieure européenne. Cependant, la nomination de M. Klaiber a été annoncée à la presse avant même que tout débat ait lieu à ce sujet au sein du Conseil.

L'exemple de cette nomination fait donc clairement apparaître les divergences qui peuvent exister entre les textes et la réalité ainsi que la lutte d'influence entre les Etats membres dès qu'il s'agit de politique étrangère commune. Le *background* du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan n'est également pas anodin. A l'instar de Javier Solana, il fait partie de ces anciens hauts fonctionnaires de l'Alliance de l'Atlantique Nord qui rejoignent les structures civiles de l'Union.

2.4. La représentativité des actions extérieures de l'Union : un manque flagrant de cohérence

La difficulté pour l'Europe politique de s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale

4. *Ibidem*, point C. 2.

5. Action commune 2001/875/PESC, Journal officiel, L 326, pp. 1-2, 11 décembre 2001.

6. *Ibidem*, article 2.

7. *Op. cit.*, point D.3.

8. Action commune 2001/875/PESC, *op. cit.*, article 5.

9. *La Libre Belgique*, 11 décembre 2001.

10. Action commune 2001/492/PESC, Journal officiel, L 180, p. 1, 3 juillet 2001, article 3.

n'échappe à personne. La fonction de représentant spécial de l'UE en relation avec une région ou une crise particulière devrait en principe pallier à cette lacune. Or, la complexité des textes et l'analyse des faits contredisent en grande partie cette évidence.

Ainsi, l'ensemble de l'article 18 du TUE traite de la représentativité de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune et l'articulation de cette représentativité entre la présidence, le Conseil et le Haut représentant, et la Commission.

Selon le TUE, la représentation extérieure de l'Union reste une prérogative de la présidence rotative, qui peut de plus elle aussi nommer un « représentant spécial de la présidence » dont la mission est financée par celle-ci¹¹. La présidence est assistée par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, qui n'agit au nom du Conseil à l'égard des tiers qu'à la demande de la présidence. Cette nouvelle fonction prévue par le TUE a cependant l'avantage d'une certaine stabilité par rapport aux présidences semestrielles.

Quant aux représentants spéciaux, la cohérence entre leur action et la politique de l'Union est assurée par la présidence, sous l'autorité du Conseil et assistée du Secrétaire général/Haut représentant. Les RSUE sont responsables devant le Secrétaire général/Haut représentant et relèvent directement de son autorité pour les aspects administratifs et financiers. En ce qui concerne la mise en œuvre de leur mandat politique, les RSUE présentent régulièrement des rapports, de leur propre initiative, ou lorsqu'ils y sont invités, au Conseil, par l'intermédiaire du Secrétaire général/Haut représentant. Les RSUE informent régulièrement les missions des Etats membres et la Commission de leurs activités¹². Par ailleurs, les missions des différents représentants spéciaux se font généralement en partenariat avec les envoyés spéciaux du Secrétaire général des Nations unies et/ou de l'OSCE.

La multiplicité des acteurs aptes à s'exprimer et à agir en matière de politique étrangère ne facilite pas la détermination d'une position commune de l'Union face aux crises dans le monde. Les différents outils diplomatiques de l'Union ainsi que le particularisme exacerbé des politiques étrangères

nationales limitent *de facto* l'efficacité des uns et des autres sur la scène internationale.

2.5. Entre gestion et prévention des crises et des conflits

Dans les faits, et comme le rappelle une note du Secrétariat du Conseil aux délégations des Etats membres portant sur les instruments non militaires de gestion des crises de l'Union européenne¹³, les représentants spéciaux sont principalement utilisés comme instrument diplomatique de gestion des crises.

Depuis l'intérêt marqué par l'Union pour la prévention des conflits, plusieurs instances européennes recommandent d'utiliser les représentants spéciaux aussi à des fins de prévention.

Selon la *Communication de la Commission sur la prévention des conflits* du 11 avril 2001, les représentants spéciaux constituent, à côté du dialogue politique en tant que tel, un des instruments politiques et diplomatiques de l'UE pour désamorcer une crise naissante¹⁴. Si, jusqu'à présent, les nominations ont porté sur des conflits ouverts, des missions de diplomatie préventive pourraient donc leur être confiées.

La Commission estime qu'il est nécessaire d'accroître la reconnaissance des RSUE en tant que médiateurs de plein droit qui agissent au nom de l'Union et clarifier les mandats attribués par le Conseil quant aux positions que les envoyés auront à prendre.

La Commission recommande donc d'utiliser les représentants spéciaux plus largement comme médiateurs, de les habiliter à prendre des positions claires au nom de l'UE et de prévoir la possibilité de courte mission (6 mois). La Commission propose au Secrétaire général/Haut représentant de collaborer à des propositions concrètes à ce sujet.

11. Des représentants de la présidence ont ainsi été désignés en mission d'observation au Timor en été 1999 et lors du conflit entre l'Erythrée et l'Ethiopie fin 1999.

12. Orientations du Conseil du 30 mars 2000, Document 7089/00 PESC 136 FIN 104 – Note du Secrétariat au COREPER/ CONSEIL sur les « Représentants spéciaux de l'UE : Directives relatives à la procédure de nomination et régime administratif », point D. 1.

13. Conseil de l'Union européenne, 11044/1/99 REV 1, 3 décembre 1999.

14. COM(2001) 211 final, p. 26.

Le *Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents*, présenté par la présidence suédoise et adopté au Conseil européen de Göteborg les 15 et 16 juin 2001¹⁵, s'intéresse aux représentants spéciaux dans le cadre de la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique européenne. Le programme recommande ainsi aux représentants spéciaux mais également aux Etats membres, à leurs chefs de mission, aux délégations de la Communauté européenne et aux autres représentants de la Commission ainsi qu'au Secrétariat général du Conseil – y compris l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) et l'état-major de l'Union européenne (EMUE) –, de fournir régulièrement des informations sur l'évolution des situations de conflit potentiel, notamment en mettant au point et en utilisant des supports standard et des méthodes harmonisées pour les rapports d'alerte rapide¹⁶.

Quant aux instruments de l'UE en matière de prévention à long et court termes, le programme suédois recommande également que le Conseil développe ses instruments diplomatiques, notamment en améliorant l'efficacité des missions de ses représentants spéciaux¹⁷.

2.6. Conclusions

La formule du représentant spécial agissant sur mandat du Conseil apparaît comme l'une des plus prometteuses pour le développement de la PESC, tout au moins si une véritable volonté politique s'attache à améliorer cet outil diplomatique.

Actuellement, les représentants spéciaux permettent très certainement à l'Union européenne d'affirmer sa présence et de faciliter ses relations avec les différents protagonistes au sein d'une région en crise et/ou en reconstruction. Ils sont également en mesure de fournir une expertise pour les zones non prioritaires de la PESC.

Cependant, à la lumière des faits et comme le soulignent plusieurs documents officiels européens, il reste beaucoup de marge pour étendre leur mandat et accroître l'efficacité de leur fonction dans les domaines de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits.

Ainsi, le Conseil devrait pouvoir charger un représentant spécial d'une mission de prévention des conflits. Plus généralement, le représentant spécial devrait pouvoir coordonner les différentes

politiques de l'Union dirigées vers un conflit ou une région particulière de manière plus autonome. Son mandat et les instances responsables de sa mission devraient être établis clairement sans cependant annihiler une certaine souplesse d'action.

Quant à la durée de sa mission, elle devrait s'inscrire dans le long terme et dépendre moins de la rotation de la présidence et/ou des desiderata particuliers des Etats membres. S'il est vrai que les 6 mois habituellement prévus par les actions communes nommant les représentants spéciaux permettent sans doute une certaine flexibilité, les parties en conflit seraient plus à même de collaborer avec une personnalité qui connaît en profondeur le conflit, qui y travaille de manière continue et qui représente toutes les composantes de l'Union au lieu de l'aborder pour le compte d'un secteur particulier et pour une période de temps limitée. L'exemple donné par Aldo Ajello est illustratif à cet égard. Nommé représentant spécial pour la région des Grands Lacs africains depuis le 25 mars 1996, et en vertu d'actions communes successives venant proroger son mandat jusqu'au 31 décembre 2002, il a acquis au cours de sa fonction une expertise qui fait de lui un acteur important dans la région¹⁸.

Il s'agirait en définitive de statuer sur la nature même de la fonction de représentant spécial. S'agit-il d'un simple exécuteur des politiques décidées par le Conseil et la présidence de l'UE ou d'un décideur habilité à gérer sa mission en fonction des réalités du terrain ? Dans le premier cas, l'Union n'aurait besoin que d'un bon bureaucrate. Dans le deuxième cas, elle devrait faire appel à des diplomates d'envergure, pouvant faire montre d'une forte personnalité, d'une grande sensibilité politique, capables de flexibilité et d'initiatives et à qui les structures de l'Union seraient prêtes à donner une marge de manœuvre suffisante au bon accomplissement de leur mission.

15. Press Release : Brussels (07-06-2001) – NR : 9537/1/01.

16. *Ibidem*, article 10, paragraphe 3.

17. *Ibidem*, article 13, paragraphe 9.

18. AJELLO A., *Cavalier de la paix, Quelle politique européenne commune pour l'Afrique ?*, propos recueillis par RICHARD P-O., Les Livres du GRIP n° 251-252, GRIP/Complexe, Bruxelles, 2000.

II. La gestion des crises et des conflits

1. La gestion civile des crises

Félix Nkundabagenzi

1.1. Le cadre général

Avec l'effondrement du mur de Berlin, en 1989, la probabilité d'un conflit armé à l'échelle de toute l'Europe semble avoir disparu. Par contre, au cours des 15 dernières années, plusieurs conflits ont déchiré l'Europe centrale, orientale et balkanique ainsi que les pays pauvres de la planète. Certains de ces conflits sont perçus par l'Union européenne comme une menace à sa sécurité ou comme un défi à ses valeurs. Néanmoins, même si une attaque directe contre un Etat membre de l'Union européenne n'est pas une hypothèse réaliste, cela ne signifie pas pour autant que l'Europe soit à l'abri de tous les dangers. Dans le nouveau contexte géopolitique de l'après-Guerre froide, diverses menaces pèsent de manière systématique sur la sécurité européenne¹ :

- Les conflits de territoire latents pouvant déboucher sur des conflits ouverts ;
- Les rivalités ethniques conduisant à l'implosion des Etats ou à des massacres de groupes minoritaires ;
- Les menaces économiques telles que les atteintes à la sécurité des approvisionnements ou des voies de communication ;
- Le manque de culture démocratique ou d'expérience de l'économie de marché qui engendre la déstabilisation d'un pays ou de régions entières au profit de groupes armés, de mafias et du crime organisé ;
- Les disparités économiques trop criantes entre deux Etats qui provoquent des flux migratoires déstabilisants pour des pays ou zones fragiles ;
- Le terrorisme qui prolifère sur le terreau de l'injustice sociale, économique ou culturelle ;
- La prolifération, la diffusion et le trafic des technologies militaires et de leurs vecteurs ; etc.

Face à ces menaces, l'Union européenne a décidé de se doter d'une capacité autonome de prévention et de gestion des conflits. Dans sa relation aux pays tiers, l'Union européenne s'appuyait traditionnellement exclusivement sur ses

relations commerciales, économiques ou de coopération au développement avec ses partenaires. Le Traité de Maastricht (signé en 1992) ainsi que le Traité d'Amsterdam (1997) ont permis le développement de l'instrument diplomatique grâce à la PESC, ainsi qu'une capacité d'intervention civile et militaire dans la gestion des crises, par le biais des missions de Petersberg².

1.2. Les instruments de la Politique extérieure commune de sécurité et de défense (PECS)D

La réponse à ses risques et menaces nouveaux sera échafaudée à travers la politique extérieure commune de sécurité et de défense. Lors du Conseil européen de Cologne (4 et 5 juin 1999), les chefs d'Etats et de gouvernements ont affiché leur détermination « à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale » en la dotant « des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense ». Les alliés et les partenaires de l'UE sont associés à cette démarche afin qu'ils puissent prendre part « dans toute la mesure du possible », à la mise en œuvre de cette capacité, sans remettre en question l'autonomie de décision et d'action de l'UE.

La PECS)D repose sur deux catégories d'instruments pour faire face à des crises ou des conflits : d'une part, des **moyens civils** destinés à prévenir les crises ou à y mettre fin ; d'autre part, des **moyens militaires**³ devant être déployés quand les moyens civils auront démontré leurs limites. Ces deux outils sont censés être complémentaires dans la mesure où leur usage est envisagé de manière simultanée ou successive.

Avant d'entrer dans le détail des moyens civils de la PECS)D, il est utile de rappeler le rôle des organes de la Politique extérieure et de sécurité

1. Parlement européen, *Rapport sur l'établissement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki*, A5-0339/2000 Final Par. 2, 21 novembre 2000.

2. Celles ci recouvrent les missions humanitaires, y compris l'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et enfin, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (Article 17.2 TUE).

3. Voir PELOW Valérie, « L'Europe et la gestion militaire des crises : des instruments pour quelles missions ? », ...

commune qui servent de point d'appui aux outils de gestion civile des crises.

Les organes de la PESC

La PESC repose sur l'action combinée et concertée de plusieurs instances. Le **Conseil européen**, réunissant chaque semestre les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres (accompagnés par leurs ministres des Affaires étrangères) ainsi que le Président de la Commission européenne, définit les principes et les orientations générales de la politique extérieure de l'Union. Dans le cadre du **Conseil des affaires générales** de l'Union européenne, réunissant les ministres des Etats membres compétents pour les questions PESC, l'Union met en œuvre les décisions fondamentales prises au niveau du Conseil européen. Relevons que la **Présidence** qui est assumée par un Etat membre, tous les 6 mois, joue un rôle d'impulsion, de suivi et d'animation du travail des organes chargé de la préparation des travaux des conseils européens. En vertu notamment de l'article 27 du Traité de l'Union européenne (TUE), la **Commission européenne** est associée aux travaux dans le domaine de la PESC afin d'assurer une cohérence entre les outils de politique extérieure, économique, commerciale et de développement de l'Union. Pour leur part, les Etats membres sont appelés à contribuer au développement de la PESC de l'UE. Ils peuvent saisir le conseil de toute question de politique étrangère et de sécurité et doivent veiller à une cohérence de leurs politiques nationales et celle de l'Union.

Si l'intégration fonctionnelle de l'Europe a pu se matérialiser dans plusieurs domaines de compétences relevant des Etats (premier pilier), on constate que la PESC (2ème pilier) tente de concilier une approche intergouvernementale et un embryon de fonctionnalisme. La mise en place de la capacité civile et militaire de gestion commune des crises pose peut-être les bases d'une éventuelle future « communautarisation » de la politique extérieure européenne.

Les outils diplomatiques

Sur le plan de la mise en œuvre de sa diplomatie, l'UE se repose sur les moyens opérationnels que sont : le **Haut représentant PESC**, l'**Unité de planification politique et d'alerte rapide** (UPPAR)

ainsi qu'une série **d'instruments juridiques**. Le Haut représentant PESC doit assister le Conseil dans la formulation, la préparation et la mise en œuvre des politiques en matière de relations extérieures et de sécurité. L'UPPAR élabore des études et des analyses pour une action européenne en cette matière à court et moyen termes. Elle agit en soutien au Haut représentant PESC. Les instruments juridiques ont pour objet de coordonner les approches des Etats membres en leur offrant un cadre d'action prévoyant les objectifs, la durée, les moyens mis en œuvre ainsi que les aspects opérationnels : les stratégies, les positions et les actions communes couvrent tant les domaines géographiques que thématiques.

1.3. La gestion civile des crises

Une capacité autonome de gestion des crises

Javier Solana estime que « *face à une crise, le recours à l'armée devra toujours être envisagé en dernier ressort. Adopter une politique de défense commune, c'est aussi se doter de nouveaux instruments, plus adaptés que les forces armées pour assurer le maintien de la paix et la sécurité* »⁴. Les conseils européens de Cologne (juin 1999), de Helsinki (décembre 1999) et de Feira (juin 2000) ont été à l'origine d'évolutions institutionnelles permettant à l'Europe de se doter d'une capacité autonome de gestion commune des crises. Dans le cadre des responsabilités internationales qu'elle souhaiterait assumer, l'UE a clairement identifié ses domaines d'intervention qui touchent à la prévention des conflits ainsi que des missions de gestion de crises (missions de Petersberg⁵). Sur le plan organique, le Conseil se voit doté de structures nouvelles qui doivent aider à la prise de décision et à son exécution. Le pivot de ce dispositif est le comité politique et de sécurité (COPS) qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations décidées par le Conseil. Le COPS a notamment pour mission d'exa-

4. AHTISSARI M., « Les capacités civiles de l'UE doivent être à la hauteur de ses capacités militaires » *Revue des Questions Humanitaires*, été 2000, p. 41.

5. Les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (article 17§2, Titre V, TUE).

miner les projets de conclusions des Conseils de ministres (Conseil Affaires générales), de donner des orientations pour les sujets relevant de la PESC, de conduire le dialogue (notamment avec l'OTAN et les Etats tiers)⁶. Le COPS est secondé par un comité militaire, chargé de faire des recommandations en matière militaire, dont dépend un état-major militaire responsable de la planification stratégique des missions de Petersberg⁷. Pour faire face aux lenteurs constatées dans la mise en œuvre des décisions dont la portée est de court terme, la Commission européenne a mis en place un fonds appelé mécanisme de réaction rapide (MRR) qui sera géré par la cellule de gestion des crises au sein de la DG Relex. Ce fond sert à financer rapidement les opérations menées par l'UE, les organisations internationales voire les ONG en matière de gestion des crises⁸.

La gestion non militaire des crises au sein de l'UE s'intègre dans une démarche générale de contribution à la paix recouvrant de multiples aspects : sauver des vies humaines ; maintenir l'ordre public ; prévenir, gérer et résoudre pacifiquement des conflits ; gérer les effets secondaires néfastes sur les Etats membres de l'UE ; et coordonner l'action européenne⁹. Ces objectifs sont traduits en des missions civiles concernant la police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile et la protection civile¹⁰. Ces missions civiles ont été identifiées, suite aux expériences des guerres balkaniques, comme étant le noyau dur des opérations de gestion et de résolution des crises.

Les acteurs de la gestion civile des crises

L'UE distingue actuellement trois générations d'intervenants pour les missions civiles de paix. Dans le cadre de son action de diplomatie préventive, l'UE s'appuie sur **les diplomates** à savoir la Présidence, le Haut représentant PESC ainsi que les Représentants spéciaux. La seconde génération d'intervenants civils seront les **policiers**. La troisième génération est représentée par les **agents publics** qui s'attèleront au renforcement de l'Etat de droit (fonctionnaires, magistrats, etc.)¹¹ et les membres de la société civile appelés à intervenir dans le cadre de la protection civile.

Durant les opérations de gestion de crise, l'Union va donc concentrer ses efforts essentiellement sur

la réhabilitation de l'Etat, affaibli par la guerre, dans ses fonctions régaliennes. Afin de répondre à ces objectifs, les Etats membres de l'UE se sont engagés, durant la présidence portugaise, à se doter, pour l'an 2003, d'une force de 5.000 policiers pouvant être déployés sur le théâtre des opérations de paix : un déploiement de 1.000 hommes dans les 30 premiers jours d'une crise est prévu. La capacité de police est celle dont les travaux de mise en œuvre ont le plus progressé. Suite aux réponses nationales à l'appel à contributions volontaires, le Conseil européen de Nice, en décembre 2000, a estimé¹² que cet objectif numérique pourrait être atteint dans les délais prévus. Des critères communs de sélection et de formation ainsi qu'une base de données européenne, en cette matière, ont été établis. Conformément aux prévisions du Conseil européen de Nice, lors du Sommet de Laeken, les Quinze se sont félicités du fait que « l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise », notamment en matière de police.

Dans le cadre de la 3ème génération d'intervenants civils, l'UE a décidé de se doter, pour 2003, d'une première réserve de 200 fonctionnaires pour des opérations de gestion administrative ainsi que d'un contingent de 2.000 personnes dans le domaine de la protection civile.

1.4. Les enjeux de la cohérence et de la transparence

Les déclarations de Cologne et d'Helsinki ont tracé le cadre institutionnel de la PECSD : celle-ci se

6. Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, Conseil européen de Nice, 4 décembre 2000.

7. 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 ; «La nouvelle phase de la PESD d'après les textes approuvés par le Conseil européen de Feira : Rapport de la Présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense», *Bulletin quotidien Europe*, Europe document 2198/2199- Doc. Atlantique n°112, 29 juin 2000.

8. Voir la contribution de Caroline Pailhe

9. GOURLAY C. et PICKARD R., «EU Non-military crisis management: violence control or peace-building ?», *European Security Review*, n°1, juillet 2000.

10. Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Feira, 19 et 20 juin 2000.

11. Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, Conseil européen de Nice, 4 décembre 2000.

12. Conclusions du Conseil européen de Göteborg, 15 et juin 2001.

développera sous l'autorité du Conseil « Affaires générales », assisté du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire et de l'état-major militaire. Le Conseil « Affaires générales », en tant qu'organe directeur de la PESC, décidera des actions de gestion des crises que l'Union européenne pourra entreprendre.

Cohérence et analyse

Dans ce cadre, le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC aura une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et à la cohérence de la PESC ainsi qu'à la mise au point de la PECSD. A ce propos, le Parlement européen exprimait, en novembre 2000, qu'« *il serait souhaitable que dans l'avenir, une même autorité supervise les deux. Pour l'heure, les moyens civils relèvent principalement du pilier communautaire et de la Commission, alors que les moyens militaires relèvent encore du pilier intergouvernemental et sont soumis à l'autorité du Conseil « Affaires générales » ainsi qu'à celle du Haut représentant pour la PESC, lui-même placé auprès du Conseil. Il faut souhaiter qu'une parfaite coordination entre les uns et les autres permette d'éviter les contradictions, voire les incohérences* »¹³. L'idéal serait, en définissant clairement le rôle de chacun, d'arriver à constituer une chaîne de commandement claire reliant le niveau où se prennent les décisions politiques à celui de leur exécution, sur le terrain. En outre, il est nécessaire que l'Union européenne puisse travailler en temps réel. Ainsi, le COPS devrait être en mesure de prendre des décisions rapides dans le cadre que lui aura fixé le Conseil « Affaires générales ». Ceci suppose que l'Union dispose d'une capacité de récolte et de traitement de l'information qui soit suffisante ; or, les organes actuels, tels que l'UPPAR sont insuffisants.

La transparence ou la place du contrôle démocratique

Le Traité de l'Union européenne¹⁴ donne au Parlement européen le droit d'être consulté par la Présidence du Conseil « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC » et la Présidence « veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération ». Mais, sur le plan du contrôle des opérations militaires, les pouvoirs du Parlement européen sont en réalité modestes : on n'y trouve ni pouvoir de décision, ni compétence budgétaire en matière militaire puisque les dépenses militaires restent à la charge des Etats. Néanmoins, à partir de cette base juridique étroite, le Parlement européen pourrait exercer une réelle influence, dans le champ de la gestion civile des crises, dans la mesure où il dispose d'un moyen de pression non négligeable grâce à son pouvoir budgétaire pour le financement des actions civiles qui, elles, relèvent du premier pilier.

Toutefois, une série de préalables doivent être éclaircis en ce qui concerne le rôle du Parlement européen. D'une part, il faudra régler les procédures de transmission des documents secrets ou confidentiels. D'autre part, le Parlement européen songe à se doter de moyens administratifs lui permettant de suivre de façon permanente et approfondie le développement de la PECSD. Enfin, il sera nécessaire de réfléchir sur les modalités d'une coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour qu'un contrôle démocratique soit exercé sur tous les aspects de la gestion des crises par l'Union européenne.

13. Parlement européen, *Rapport sur l'établissement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki*, A5-0339/2000 Final Par. 2, 21 novembre 2000.

14. Article 21 du TUE.

Tableau des évolutions en matière de gestion civile et militaire des crises au sein de l'UE

| Réunion | Conseil européen de Cologne | Conseil européen de Helsinki | Conseil européen de Santa Maria da Feira | Conseil européen de Nice | Conseil européen de Göteborg | Conseil européen de Laeken |
|-----------|--|---|--|---|---|---|
| Date | 3 et 4 juin 1999 | 10 et 11 décembre 1999 | 19 et 20 juin 2000 | 7, 8 et 9 décembre 2000 | 15 et 16 juin 2001 | 14 et 15 décembre 2001 |
| Décisions | <p>Renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense :</p> <ul style="list-style-type: none"> Adoption de principes directeurs : Volonté européenne de se doter d'une capacité d'action autonome ; Réalisation des missions de Petersberg ; Développement des activités en matière de prévention des conflits ; Réaffirmation que l'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective des membres de l'UE. Adoption de procédures décisionnelles concernant cette future capacité autonome : Assurer un contrôle politique et une direction stratégique ainsi qu'un dispositif d'analyse ; | <ul style="list-style-type: none"> L'UE reconnaît que c'est au Conseil de sécurité de l'ONU qu'il appartient de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il est décidé de créer, au sein du Conseil, un COPS, un CM et un EM : à titre provisoire, à partir du 1^{er} mars 2000, seront créés des structures intérimaires du COPS, du CM. Le SG/HR sera renforcé par des experts militaires nationaux. Sur le plan de la gestion militaire : d'ici 2003, l'UE devra être capable de déployer dans un délai de 60 jours, pendant 1 an, 50 à 60 000 personnes ; il faudra approfondir les mécanismes de consultation avec les pays tiers et l'OTAN. Sur le plan de la gestion civile : les domaines d'action seront la police, l'aide humanitaire, la réhabilitation des fonctions | <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la gestion militaire : Adoption d'arrangements concernant les modalités de consultation et de coopération avec l'OTAN et les pays tiers intéressés ; Entérinement du détachement d'experts nationaux auprès du SG/HR² ; Création d'un EM intérimaire³ ; Création du Cops intérimaire⁴. Sur le plan de la gestion civile : Entérinement du comité chargé de réfléchir sur les actions en matière de gestion civile des crises⁵ ; Mise en place d'un mécanisme de coordination entre le conseil et la commission ; Adoption du principe d'une étude devant définir les objectifs concrets dans le | <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la gestion militaire : 1) <u>Elaboration de l'objectif global et des objectifs de capacités militaires</u> : Entérinement des décisions du CAG du 20 novembre 2000⁷ ; Engagement d'améliorer les forces européennes en matière de disponibilité, de déployabilité, etc. ; Engagement d'améliorer les capacités stratégiques (mobilité d'états-majors, commandement, contrôle, etc.) ; Renforcement des capacités opérationnelles dans le cadre de la gestion de crise ; Adoption d'un mécanisme d'évaluation des progrès réalisés (inspiré de celui de l'OTAN). | <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la gestion militaire : Préparation avec la Belgique de la Conférence de novembre 2001 sur les capacités militaires ; Examen des offres des pays tiers en matière de coopération militaire ; Mise au point des mécanismes de suivi et d'évaluation pour les capacités militaires ; Adoption d'une politique de l'UE en matière d'exercices, y compris les exercices conjoints avec l'OTAN (période de 2001 à 2006) ; Restauration d'une relation permanente de coopération avec l'OTAN. Sur le plan de la gestion civile des crises : | <p>Suite aux attentats du 11 septembre, un Conseil européen extraordinaire s'est tenu le 21 septembre 2001 pour adopter un plan d'action en matière de lutte contre le terrorisme.</p> <p>Au Conseil européen de Laeken, adoption d'une Déclaration d'opérationnalité de la PECSD. Le Conseil prend acte des évolutions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la gestion militaire : Adoption du plan d'action européen sur les capacités militaires (suite à la conférence du 19 novembre 2001) ; Discussion en cours pour l'établissement d'un conseil des ministres de la Défense ; Renforcement de la coopération avec les partenaires de l'UE : ONU, OTAN, etc. Sur le plan de gestion civile : |

1. Pays membres de l'OTAN et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE.

2. Décision prise lors du Conseil Affaires générales 14 et 15 mars 2000.

3. *Idem.*4. *Idem.*

5. Comité créé le 22 mai 2000.

| | | | | | | |
|---------|---|--|---|---|--|--|
| Réunion | Conseil européen de Cologne | Conseil européen de Helsinki | Conseil européen de Santa Maria da Feira | Conseil européen de Nice | Conseil européen de Göteborg | Conseil européen de Laeken |
| Date | 3 et 4 juin 1999 | 10 et 11 décembre 1999 | 19 et 20 juin 2000 | 7, 8 et 9 décembre 2000 | 15 et 16 juin 2001 | 14 et 15 décembre 2001 |
| | <p>- Les tâches seront confiées au Conseil Affaires générales, à un futur comité politique et de sécurité (COPS), un futur comité militaire (CM) ainsi qu'un futur Etat-major (EM).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en oeuvre des moyens militaires : <p>- Les moyens militaires devront se caractériser par leur capacité de projection, interopérabilité, flexibilité, etc.</p> <p>- Les procédures de consultation sont à prévoir avec l'OTAN et les pays tiers intéressés⁶.</p> | <p>régaliennes de l'Etat, etc. ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise au point d'une base de données des moyens nationaux et de l'UE disponibles pour ces actions ; - réflexion sur les synergies inter-piliers de l'UE ; - lancement de l'idée d'un fonds de financement rapide des opérations civiles. | <p>domaine de la gestion civile⁶ ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixation des objectifs concrets pour la capacité de police civile et adoption de l'objectif final de 5.000 policiers disponibles en 2003 ; - Prise en considération d'une proposition de règlement du conseil pour la création d'un dispositif de réaction rapide. | <p>2) <u>création de structures militaires permanentes</u> :</p> <p>Le CM et l'EM de l'UE dont la composition, la compétence et le fonctionnement ont été adoptés ainsi que les arrangements concernant les procédures de consultation et de coopération avec l'OTAN et les pays tiers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sur le plan de la gestion civile : <p>1) Poursuite des engagements de Feira dans les domaines de la police, renforcement de l'Etat de droit, administration civile et de la protection civile :</p> <p>a. En initiant en particulier des travaux dans le domaine du renforcement ou du rétablissement du système judiciaire et pénitentiaire des pays en crise ;</p> <p>b. En engageant des</p> | <p>1) <u>adoption d'un plan d'action en matière de police</u> :</p> <p>Evaluation positive des contributions volontaires aux forces de police ;</p> <p>Adoption des mesures communes de sélection, des méthodes de recrutement et de formation des policiers ;</p> <p>Détermination des modalités de financement ;</p> <p>- Etude des rapports entre police civile et militaires, etc.</p> <p>2) <u>adoption de nouveaux objectifs concrets pour les aspects de civils de la gestion des crises</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablissement d'une liste de 200 fonctionnaires pour des opérations de gestion de crise ; - Création d'un pool d'experts pour la réhabilitation des fonctions | <p>- Déclaration d'engagements en matière de capacités policières (suite conférence du 19 novembre 2001) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégration d'une unité de police au sein du COPS ; - Identification des capacités dans les domaines de l'administration civile, la protection civile et de l'Etat de droit ; - Entrée en fonction de l'Institut d'études et de sécurité et le centre satellitaire (prévu 1/01/02). |

6. Le conseil adopte déjà les objectifs suivants pour la gestion civile des crises : la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la capacité de coordonner les dimensions civile et militaire de la gestion des crises. Dans ce cadre, le Conseil considère comme des domaines d'action prioritaires : la police, le renforcement de l'Etat de droit, le soutien à l'administration civile et la protection civile.

7. CAG, du 20.11.00 : Déclaration d'engagement de capacités militaires qui prévoit deux choses : d'une part, une réaffirmation de la présence du CSONU dans le maintien de la paix et la sécurité internationale, et d'autre part une identification des domaines d'action concernant les forces (adoption d'un catalogue de forces) et les capacités stratégiques (commandement, contrôle, renseignement, etc.).

| Réunion | Conseil européen de Cologne | Conseil européen de Helsinki | Conseil européen de Santa Maria da Feira | Conseil européen de Nice | Conseil européen de Göteborg | Conseil européen de Laeken |
|---------|-----------------------------|------------------------------|--|---|--|----------------------------|
| Date | 3 et 4 juin 1999 | 10 et 11 décembre 1999 | 19 et 20 juin 2000 | 7, 8 et 9 décembre 2000 | 15 et 16 juin 2001 | 14 et 15 décembre 2001 |
| | | | | <p>travaux de coopération avec l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe.</p> <p>2) création du COPS dont la composition, la compétence et le fonctionnement ont été adoptés.</p> <p>3) incorporation dans l'UE des fonctions appropriées de l'UEO conformément à la Déclaration de Marseille.</p> <p>4) dans le domaine de la prévention des conflits, entérinement des recommandations créées présentées par le SG/GR et la Commission européenne concernant la manière d'améliorer la cohérence, l'efficacité de l'UE dans ce domaine.</p> | <p>régaliennes de l'Etat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption d'un objectif de 2.000 personnes pour des actions de protection civile • Sur le plan de la prévention des conflits : - Adoption d'un programme de l'UE pour la prévention des conflits violents ; - Adoption d'une conclusion sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. | |

2. L'Europe et la gestion militaire des crises : des instruments pour quelles missions?

Valérie Peclow

Les décisions prises aux Conseils européens de Cologne (juin 1999), Helsinki (décembre 1999), Feira (juin 2000), Nice (décembre 2000), Göteborg (juin 2001) et plus récemment Laeken (décembre 2001), traduisent une ferme volonté des Etats membres de progresser rapidement dans la construction d'une dimension militaire considérée comme un moyen de la prévention et de la gestion des crises. Mais au-delà de la mise en place fonctionnaliste d'une série d'organes et d'instruments militaires, quel est le projet politique global de l'UE ? Quel rôle veut-elle jouer sur la scène internationale ? Quelles sont les nouvelles missions auxquelles les Européens se préparent ? Aucune réponse claire n'est apportée à ces questions. Cependant certains documents nous permettent d'approcher le sujet. C'est à travers les textes des Traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000)¹, en nous appuyant sur les déclarations des différents Conseils européens et sur les positions de différents Etats membres que nous allons tenter ici de comprendre ce que l'UE pourrait entreprendre avec l'outil militaire dont elle se dote. D'autres indices nous seront également fournis par l'examen des moyens que les Etats membres ont décidé de mettre en commun lors des conférences d'engagement des capacités militaires².

2.1. Quels sont les objectifs de l'UE ?

Le Traité de Maastricht signé en 1992 avait ouvert le débat sur la mise en place d'une dimension militaire européenne en désignant l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) comme bras armé de la nouvelle Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Cette PESC incluait, selon les termes de ce Traité « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »³.

Les objectifs de la PESC ont ensuite été définis par le Traité d'Amsterdam en 1997 comme étant, entre autre, « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance

et de l'intégrité de l'Union conformément aux principes de la Charte des Nations unies »⁴. Si les valeurs communes sont énumérées par le Traité - La démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, les libertés fondamentales -, les intérêts fondamentaux de l'UE ne sont précisés nulle part. Les références à l'indépendance et à l'intégrité de l'UE ont quant à elles des implications clairement défensives.

Quoique les principes de la Charte des Nations unies prévalent de manière évidente dans les termes sur la sauvegarde de l'UE, il subsiste néanmoins une ambiguïté quant à la subordination de l'ensemble de la PESC à ces mêmes principes.

« Le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes » renvoie à une définition large de la sécurité et lie ainsi la PESC (processus intergouvernemental), les relations extérieures du 1^{er} pilier (communautaire) et les affaires intérieures et de justice⁵ du troisième pilier. En évoquant « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale (...) », le Traité autorise implicitement la projection des forces armées en dehors du territoire de l'Union.

2.2. Quelles missions l'UE envisage-t-elle ?

Le Traité d'Amsterdam établit des liens institutionnels plus étroits entre l'UE et l'UEO. Il envisage les missions humanitaires et de maintien de la paix appelées *missions de Petersberg* et qui seraient accomplies par l'UEO⁶. Les Etats membres de l'UE ont utilisé la déclaration de Petersberg de juin 1992 des 9 membres de l'UEO plutôt que d'élaborer un nouveau document autour duquel il n'y aurait peut-être plus de consensus. La formulation choisie prévoit un large éventail de mesures possibles allant des missions humanitaires à des missions d'évacuation de ressortissants européens

1. Le Traité de Nice modifie le Traité sur l'UE, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes. Le Traité de Nice n'est pas encore entré en vigueur au moment de la rédaction de cet article mais servira de référence en tant que dernière mise à jour.

2. Qui se sont tenues les 20-21 novembre 2000 et 19 novembre 2001 à Bruxelles.

3. Titre V, art J.4 du Traité sur l'UE.

4. L'article 11 du Traité d'Amsterdam ratifié définit les objectifs de la PESC. Le Traité de Nice ne modifie pas cet article.

5. Titre IV du Traité d'Amsterdam.

6. L'article 17 du Titre V du Traité d'Amsterdam ratifié décrit les missions dites de Petersberg.

en passant par des missions de maintien de la paix de seconde génération⁷ ou d'interposition. Les missions de forces de combat pour la gestion des crises sont envisagées et englobent des mesures coercitives, l'expression « rétablissement de la paix » pouvant être comprise dans le sens d'« imposition de la paix ».

Alors que la déclaration de Petersberg faisait référence à une subordination implicite de l'usage de la force de l'UEO au Conseil de sécurité des NU⁸, le Traité d'Amsterdam ne retient explicitement aucun lien entre les missions de Petersberg et le mandat du Conseil de sécurité. Ce constat soulève certaines interrogations quant à la légitimité des actions que l'UE pourrait entreprendre.

Les conclusions des différents conseils européens ont continuellement fait référence aux missions de Petersberg et à l'article 17 du Traité de l'Union Européenne en insistant sur la volonté de pouvoir accomplir tous les niveaux possibles que ces missions comportent, jusqu'aux plus exigeants.

Le Traité de Nice revoit cet article 17 sans en modifier ni compléter le sens et prévoit simplement la possibilité pour l'UE de mener des « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. »⁹ Les missions de l'UE sont donc toujours décrites en terme de fonction. Elles ne sont pas différenciées par le niveau de force militaire requis pour leur accomplissement.

Les textes des Conseils européens sont utiles pour connaître la nature et la capacité de la force, dont se dote l'UE ; cependant, en ce qui concerne son utilisation, la référence générique aux missions de Petersberg, ainsi qu'à la prévention et à la gestion militaire des crises laisse la porte ouverte à la gestion des crises avec ou sans le consentement des Etats concernés, et avec ou sans un mandat du Conseil de sécurité¹⁰.

Si, comme nous l'avons souligné plus haut, il existe un consensus sur le type d'opérations que les Européens pourraient conduire, il n'y a par contre pas encore d'accord suffisant quant au niveau d'implication auquel pourraient les mener les missions de combat et de rétablissement de la paix. On parle souvent de missions de Petersberg de bas et de haut niveau¹¹. Il semble y avoir peu de controverse en ce qui concerne les missions de bas

Limites supérieures indicatives des tâches de Petersberg par analogie et description¹²

| | | |
|-------------|--|-------------------------|
| France | Tempête du désert (1991)/ Deliberate Force (1995) | Restauration de l'ordre |
| Italie | Tempête du désert (1991) | Restauration de l'ordre |
| Royaume-Uni | Opération Force alliée (1999) | Gestion de crise |
| Allemagne | IFOR/SFOR/KFOR (1995-2001) | Maintien de la paix |
| Pays-Bas | Opération Force alliée (1999) | Gestion de crise |
| Suède | IFOR/SFOR/KFOR (1995-2001) | Maintien de la paix |

Source : Centre for Defence Studies 2001.

niveau. La plupart ne sont ni politiquement sensibles, ni militairement exigeantes. Par contre, la définition d'une mission de Petersberg de haut niveau varie d'un Etat membre à l'autre en fonction, notamment, de ses priorités.

Il serait souhaitable que les Etats membres de l'UE se mettent rapidement d'accord, dans la transparence, sur une définition plus claire des tâches de Petersberg, ainsi que sur l'ampleur et l'intensité des opérations envisagées.

Une autre question demeure: les tâches de Petersberg représentent-elles les ambitions les plus étendues de l'UE, ou ne sont-elles qu'une première étape vers d'autres rôles plus exigeants?

2.3. Quels sont Les moyens mis en place ?

Le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 décide que l'UE devra disposer en 2003 d'une force de réaction rapide et pourra déployer dans un délai maximum de 60 jours jusqu'à 60.000 hommes mobilisables pour des missions de type Petersberg durant une année. C'est

7. Ne requiert plus le consentement des parties.

8. « Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO sera prise par le Conseil de l'UEO, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies », *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992, <http://www.weu.int>

9. Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *Journal officiel des Communautés européennes*, C80/1, 10/03/2001.

10. OOTEGA M., « L'Union européenne, les missions de Petersberg et l'intervention », *Les Cahiers de Chaillot*, mars 2001.

11. Voir à ce propos l'étude publiée par le Centre for Defence Studies, *Achieving the Helsinki Headline Goals*, 12/11/2001.

ce que l'on désigne souvent par l'expression Helsinki Headline Goals.

Les Conseils européens, depuis celui de Cologne en juin 1999, ont poursuivi la construction de cette force de réaction rapide pour la gestion des crises et procédé aux modifications institutionnelles nécessaires sans pour autant s'attaquer à une réforme du Traité.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a entériné les engagements pris lors de la conférence d'engagement des capacités militaires du 20 novembre 2000 à Bruxelles. Les 15 Etats membres de l'UE se sont engagés à contribuer à la force de réaction rapide de manière à atteindre les objectifs établis à Helsinki.

En fin de compte, les différents apports constitueront une réserve de plus de 100.000 hommes et approximativement 400 avions de combat et 100 bâtiments. Les procédures décisionnelles quant à l'usage de ces capacités militaires et concernant la participation des Etats membres et non membres de l'UE, candidats et membres de l'OTAN ont été établies.

Le Rapport de la Présidence suédoise, présenté à Göteborg les 15 et 16 juin 2001, confirmait que « la priorité a été accordée à la poursuite du développement des capacités militaires et civiles » et que « L'UE est déterminée à mettre sur pied une capacité autonome lui permettant de prendre des décisions et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de mener des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales. »¹³. Afin d'assurer la pérennité du processus un mécanisme de suivi et d'évaluation des capacités militaires sera mis au point. Un programme 2001-2006 d'exercices, certains menés conjointement avec l'OTAN, a été approuvé par le Conseil. La question du financement des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense est désormais également abordée.

Le Conseil européen de Laeken annonçait en décembre 2001 une volonté d'évoluer vers une Union « plus simple, plus forte dans la poursuite de ses objectifs essentiels et plus présente dans le monde »¹⁴. La politique européenne de sécurité et de défense est désormais déclarée opérationnelle, l'Union est maintenant « capable de conduire des opérations de gestion de crise ». C'est le « déve-

loppement des moyens et capacités à sa disposition (qui) permettra à l'Union d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes ». Les moyens militaires mis en place seront donc, en fin de compte, les éléments qui détermineront les missions que mènera l'UE!

Le Helsinki Headline Goals doit être achevé pour 2003, mais n'est en réalité qu'une première étape d'un processus plus long dont on ne perçoit pas clairement la finalité.

Le projet de développement sur le long terme devrait être formellement formulé. Il serait bien entendu très utile pour la planification militaire, mais il apparaît surtout comme un élément essentiel du débat public qui devrait s'engager sur le futur de la sécurité de l'Union.

2.4. Le rapprochement UE-OTAN

Le nouveau concept stratégique adopté par l'Alliance atlantique en avril 1999 à Washington¹⁵ n'est bien entendu pas celui de l'Union européenne. Cependant 11 Etats membres de l'UE représentant plus de 90% de la population de l'UE sont membres de l'OTAN et ont adopté ce concept. Il aura donc, à travers ses participants, des implications dans le développement de la dimension de sécurité et de défense de l'Union européenne, avec le risque que celles-ci ne fassent pas l'objet d'un réel débat public.

D'autre part, la force européenne est envisagée comme pouvant être utilisée pour des opérations de l'OTAN (les GFIM) et la mise à disposition de capacités de l'OTAN pour des opérations commandées par l'UE est envisagée également, comme l'an-

12. Centre for Defence Studies, *Achieving the Helsinki Headline Goals*, 12/11/2001. Aucun gouvernement de l'UE n'a encore spécifié officiellement quelles étaient les limites supérieures des missions de Petersberg ; Le Centre for Defence Studies se base dans son étude sur les positions des principaux contributeurs militaires européens.

13 Rapport de la Présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, annexe III des Conclusions de la Présidence, 15 et 16 juin 2001. <http://ue.eu.int>

14. Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001.

15 Lire à ce propos *Les Etats-Unis s'en vont-ils en guerre?*, Ed. GRIP/Complexe, 2000.

nonce le Conseil européen d'Helsinki¹⁶. Plus récemment, le Conseil européen de Göteborg, réaffirme la volonté européenne de parvenir à un « véritable partenariat stratégique avec l'OTAN (...) »¹⁷ et le Conseil européen de Laeken annonce la détermination de l'Union de « finaliser rapidement les arrangements avec l'OTAN. Ceux-ci renforceront les capacités de l'Union européennes dans la conduite des opérations de gestion de crise couvrant l'ensemble des tâches de Petersberg ».

Le développement d'un concept stratégique européen ne pourra probablement pas être envisagé tant que les relations politiques entre UE et OTAN ne sont pas formellement établies dans ce domaine. Mais un accord est en vue, les Européens promettant l'absence de duplication inutile des moyens entre OTAN et UE et obtenant en échange l'accès aux moyens de l'OTAN¹⁸.

Si l'UE élabore son propre concept stratégique, certains aspects du concept stratégique de l'OTAN y figureront très certainement¹⁹. Mais l'UE veut-elle réellement devenir « le sous-traitant d'une politique militaire atlantique conçue d'abord à

Washington »²⁰ et se rapprocher intimement d'une OTAN qui se dessine actuellement avant tout comme un instrument d'élargissement des « démocraties de marché »?

16. « Ces capacités leur permettront de conduire efficacement des opérations dirigées par l'UE et, pour ceux qui sont concernés, de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN et dirigées par l'Otan. Des capacités européennes plus efficaces seront développées sur la base de capacités nationales, binationales et multinationales existantes, qui seront réunies pour des opérations de gestion de crise menées par l'UE avec ou sans l'appui des moyens et des capacités de l'OTAN », Rapport sur l'état des travaux établi par la Présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, <http://europa.eu.int>.

17. Conseil européen de Göteborg, Rapport de la Présidence sur la Politique européenne en matière de sécurité et de défense, <http://ue.eu.int>.

18. Le canevas de ces relations est prêt à être adopté mais l'un des Etats membres de l'OTAN, la Turquie, freine encore actuellement le processus.

19. Voir à ce propos ORTEGA M., « L'Union européenne, les missions de Petersberg et l'intervention », *Les Cahiers de Chaillot*, mars 2001.

20. REMACLE E., « La Guerre comme instrument de l'imperium démocratique », *Les Etats-Unis s'en vont-ils en guerre?*, Ed. GRIP/Complexe, 2000.

3. Le Mécanisme de réaction rapide : Accélérer la mise en œuvre et le financement des activités de gestion civile des crises

Caroline Pailhe

3.1. Rapidité, coordination et cohérence : les lacunes de la PESC

Depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1997, l'Union européenne développe une politique européenne commune de sécurité et de défense basée sur la gestion militaire et civile des crises. Un des défis récurrents auxquels l'Union doit faire face dans ces matières est son incapacité, engendrée par sa structure même de fonctionnement, à mener – et à financer – des interventions rapides, coordonnées et cohérentes.

C'est précisément cette lacune que la Commission a voulu combler en proposant l'instauration du Mécanisme de réaction rapide. Parallèlement, le Mécanisme constitue, avec la création de l'unité de prévention des conflits, gestion des crises et questions politiques ACP de la Commission¹, la première mesure prise par l'instance exécutive de l'Union en vue de remplir son rôle civil dans le cadre de la politique européenne de défense et de sécurité commune. Cette initiative fait également partie des différents efforts déployés par la Commission pour relier les opérations civiles de l'UE au budget des Communautés².

3.2. Un projet en gestation

Dans le cadre du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, la Présidence finlandaise présentait deux rapports portant sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne. Dans l'annexe 2 centrée sur la gestion non militaire, un plan d'action est proposé afin (1) de renforcer la synergie et la capacité de réaction des moyens existants sur le plan national, collectif et non gouvernemental ; (2) de renforcer et de faciliter les contributions de l'UE à d'autres organisations et les activités autonomes de l'Union et (3) d'assurer la cohérence inter-piliers³. Afin de concrétiser ces objectifs, la Présidence suggère, notamment, l'instauration par la Commission d'un Fonds de réaction rapide, devant permettre un financement accéléré

des activités de l'UE, de contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales et de financer les activités des ONG.

Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, la Commission et le Secrétaire général/Haut représentant présentent un rapport sur les Balkans occidentaux dans lequel ils tentent, face à la complexité de l'engagement de l'Union dans cette région, d'alimenter la réflexion du Conseil européen sur les différents instruments qui y sont mis en œuvre. Patten et Solana proposent plusieurs recommandations afin d'améliorer la réponse européenne et reconnaissent l'opportunité d'instituer un Fonds de réaction rapide. Ils envisagent donc la possibilité de procédures accélérées, tant sur le plan de l'action politique que de l'aide, qui pourraient être utilisées en cas d'urgence et afin de rendre la politique de l'UE plus opérationnelle. La création d'un Fonds de réaction rapide devrait permettre de faire face à des actions urgentes à entreprendre dans le cadre de la PESC et également de mener à bien des projets difficiles à financer par ailleurs⁴.

3.3. Le projet de règlement proposé au Conseil

Le 11 avril 2000, la Commission propose donc au Conseil un projet de règlement portant sur l'instauration d'un dispositif de réaction rapide (DRR) destiné à répondre à des situations ou des menaces de crise et à assurer un financement immédiat des activités civiles liées aux opérations urgentes de gestion des crises et de prévention des

1. Plus communément appelée « unité de gestion des crises ».

2. Voir la récente communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Financement des opérations de gestion civile des crises », COM(2001) 647 final, 28 novembre 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0647fr01.pdf.

3. Rapports de la Présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant « Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » et « La gestion non militaire des crises par l'Union européenne », Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, Annexe IV, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm.

4. Rapport sur les Balkans occidentaux adressé au Conseil européen de Lisbonne par le Secrétaire général/Haut représentant en association avec la Commission, 21 mars 2000, 2032/2/00, disponible à <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=2>.

conflits⁵. Selon Chris Patten, Commissaire chargé des relations extérieures, la Commission a en effet tiré les leçons des expériences de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et au Timor oriental⁶. L'avantage du dispositif repose dans sa rapidité et sa flexibilité, comparé aux instruments communautaires existants, généralement lents et peu adaptés aux situations d'urgence. Il permet de mener partout dans le monde des actions immédiates et limitées dans le temps, avant, pendant ou après une crise et de combiner pour ce faire différents instruments d'intervention de manière *ad hoc*. L'union serait ainsi en mesure de mener une action rapide, globale et cohérente concernant sa politique de sécurité à l'étranger, tout en augmentant sa visibilité et son efficacité.

3.4. Instruments

Les actions proposées via ce dispositif auraient pour principal objectif de « préserver ou rétablir, dans des situations de crise réelle ou naissante, l'ordre public, la sûreté et la sécurité et de lutter contre toute violation des droits de l'homme, toute discrimination ou violence ethnique, religieuse et sexuelle »⁷. Il serait dès lors possible de mobiliser rapidement des forces de police, des fonctionnaires des douanes, des magistrats ainsi que d'autres intervenants non militaires. Le dispositif devrait donc permettre une mise à disposition plus rapide des instruments communautaires que sont l'allègement des crises financières, les travaux dans le domaine des droits de l'homme, l'observation des élections, le renforcement des institutions, le soutien aux médias, la gestion des frontières, les missions humanitaires, les opérations de déminage, la formation et l'équipement de la police, l'aide civile d'urgence, la réhabilitation, la reconstruction, la restauration de la paix, la réintégration et la médiation. Ces instruments serviraient essentiellement d'aide initiale, en coordination avec d'éventuels moyens militaires et tout en préparant une aide ultérieure à plus long terme.

3.5. Fonctionnement

Le dispositif devrait s'inspirer du fonctionnement de l'*European Community Humanitarian Office* (ECHO). Le type d'actions des deux mécanismes sont bien évidemment différents. L'action humanitaire européenne vise à soulager les souffrances

humaines par le biais de livraisons de produits. Alors que ECHO se présente comme relativement neutre, le dispositif doit quant à lui jouer un rôle dans le cadre politique de la gestion des crises de la PESD.

Selon la proposition de la Commission, une équipe réduite de la nouvelle unité de gestion des crises de la Direction générale « Relations extérieures » serait en charge de gérer ce nouveau dispositif, aidée si nécessaire par d'autres services de la Commission. Cette équipe jouerait un rôle équivalent à celui du Centre de situation du Conseil, dont la fonction est d'observer 24h sur 24 les situations potentielles de crises pouvant survenir sur la scène internationale, afin de donner une alerte précoce. La Commission serait assistée par un comité consultatif composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission. Ce comité serait consulté avant chaque décision d'intervention.

A côté des évaluations régulières de la Commission et d'un rapport annuel présenté au Parlement et au Conseil, une évaluation globale des interventions devrait être présentée par la Commission au Parlement et au Conseil, ainsi que d'éventuelles modifications du règlement, trois ans après son entrée en vigueur⁸.

3.6. Partenariats

Afin de mettre en œuvre ce dispositif, des partenariats peuvent être instaurés avec « des autorités nationales et leurs agences, des organisations et agences régionales et internationales, des ONG et des opérateurs publics et privés disposant de l'expérience et du savoir-faire requis »⁹.

5. COM (2000) 119, Proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide, *Journal officiel* n° C 311 E, 31 octobre 2000, pp. 213-216.

6. « ESDP : Commission proposes Rapid Reaction Facility to mobilise civilian crisis instruments », http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/04_00_ip_00_365.htm.

7. COM (2000) 119, Proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide, *Journal officiel* n° C 311 E, 31 octobre 2000, article 2.

8. COM (2000) 119, Proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide, *Journal officiel* n° C 311 E, 31 octobre 2000, articles 11 et 12.

9. COM (2000) 119, Proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide, *Journal officiel* n° C 311 E, 31 octobre 2000, article 4 (1).

3.7. Financement

Selon les perspectives envisagées alors par la Commission, le fonds bénéficierait d'une ligne budgétaire séparée. Il disposerait de 30 millions d'euros pour 2001 et de 40 millions d'euros par an jusqu'en 2006. Le coût de chaque intervention serait limité à 12 millions d'euros et sa durée ne pourrait excéder 9 mois¹⁰.

3.8. La consultation du Parlement

Le 7 décembre 2000, la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, avec l'avis de la Commission des budgets, déposait un rapport après avoir examiné la proposition de règlement du Conseil¹¹. Le Parlement étant traditionnellement en faveur du renforcement de la gestion non militaire des crises, un avis préliminaire positif avait été émis dès le 15 juin 2000¹². Le Parlement salue donc le rôle plus actif que la Commission désire jouer dans la prévention et la gestion des crises mais fait remarquer que plusieurs problèmes juridiques institutionnels et financiers restent en suspens dans sa proposition.

En conclusion, le Parlement s'interroge sur l'opportunité de créer un nouvel instrument complémentaire, non pas à ECHO, mais à la PESC. Ce nouvel instrument peut en effet faire apparaître une rivalité potentielle entre la Commission et le Commissaire chargé des relations extérieures, d'une part, et le Haut représentant du Conseil pour la PESC, de l'autre. Le Parlement s'inquiète également du risque budgétaire que représente la prolifération des initiatives, en absence de certitude quant à leur rentabilité et de claire définition entre les actions PESC (deuxième pilier) et les actions du dispositif (premier pilier). De plus, selon le Parlement, cette initiative risque de devenir rapidement incontrôlable si des interventions sont d'abord initiées dans le cadre du dispositif et nécessitent ensuite des apports complémentaires relevant de la PESC/PESD. Alors que la Commission proposait la création d'une nouvelle ligne budgétaire communautaire, les parlementaires européens privilégient les contributions directes des Etats membres, relevant donc du deuxième pilier, pour des interventions qui relèvent clairement de la politique étrangère de l'Union¹³.

Le 17 janvier 2001, le Parlement approuvait la proposition, après plusieurs amendements apportés au texte de la Commission¹⁴.

Le dispositif (*Rapid Reaction Facility* – RRF) prend alors le nom de « Mécanisme de réaction rapide » (*Rapid Reaction Mechanism* – RRM) afin d'éviter toute confusion malheureuse avec la Force de réaction rapide (*Rapid Reaction Force* – RRF) élaborée dans le cadre de la gestion militaire des crises.

3.9. L'adoption par le Conseil

Le 26 février 2001, le Conseil « Affaires générales » adopte finalement le mécanisme de réaction rapide¹⁵. Celui-ci est clairement défini comme devant « permettre à la Communauté de répondre, de façon rapide, efficace et souple, à des situations d'urgence ou de crise ou à des menaces de crise »¹⁶. Il se base sur les différents instruments juridiques communautaires existants repris en annexe du règlement. Le mécanisme sera donc déclenché si une situation de crise est de nature à porter atteinte aux bénéfices des politiques et programmes d'assistance et de coopération, à leur efficacité et/ou à leur bonne exécution.

Le mode de fonctionnement du mécanisme au sein de la Commission n'est désormais plus abordé.

10. COM (2000) 119, Proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide, *Journal officiel* n° C 311 E, 31 octobre 2000, article 7 (1 et 2).

11. Rapport sur la proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide (COM(2000) 119 – C5-0272/2000 – 2000/0081 (CNS)), Parlement européen, final A5-0392/2000, Rapporteur : William Francis Newton Dunn, 7 décembre 2000.

12. Résolution du Parlement européen sur la mise en place de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, en vue du Conseil européen de Feira, 15 juin 2000, B5-0505/2000.

13. Sur les réticentes du Parlement face au dispositif, voir également : Kosaka, H., « The EU Rapid Reaction Facility : A Quick Fix or Fudge ? », *European Security Review*, n° 1, juillet 2000, pp. 1-2.

14. Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil portant sur la création du dispositif de réaction rapide (COM(2000) 119 – C5-0272/2000 – 2000/0081(CNS)), Parlement européen, A5-0392/2000, 17 janvier 2001.

15. Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant sur la création d'un mécanisme de réaction rapide, *Journal officiel* n° L057, 27 février 2001, pp. 5-9.

16. *Ibidem*, article 1.

Par contre, la Commission devra informer le Conseil sans délai de son intention d'agir et avant d'arrêter toute décision. Avant le 31 décembre 2005, le Conseil réexaminera le règlement sur base d'un rapport d'évaluation globale élaboré par la Commission, accompagné d'éventuelles propositions de modifications.

Une ligne budgétaire séparée est finalement créée mais un plafond budgétaire est fixé annuellement par l'autorité financière. L'enveloppe totale envisagée s'élève, pour 2001, à 20 millions d'euros et à 25 millions d'euros pour 2002. Toute action sera limitée à six mois et non au cas par cas comme le demandait le Parlement.

3.10. Premières applications

Suite à une première crise internationale en mars 2001, la Commission a adopté deux enveloppes d'aide d'urgence pour l'ancienne république yougoslave de Macédoine, venant s'ajouter aux différents programmes d'aide gérés depuis le 1^{er} janvier 2002 par l'Agence européenne de reconstruction. Ce fut la première action entreprise par la Commission dans le cadre du Mécanisme de réaction rapide. La première enveloppe s'élève à 2,5 millions d'euros destinés à la reconstruction de maisons dans les régions affectées par la guerre. La deuxième, décidée le 3 octobre 2001, s'élève à 10,3 millions d'euros et est destinée au financement d'un Programme de restauration de la confiance. Cette aide a pour but de soutenir rapidement la mise en œuvre de l'Accord cadre d'Ohrid, signé le 13 août 2001 par les représentants politiques de la coalition gouvernementale macédonienne. Ce programme de remise en confiance comprend des mesures pour favoriser le retour des réfugiés et des personnes déplacées par (1) l'amélioration des équipements dans les communautés locales à travers le pays, telle que la restauration de l'électricité et la réparation des infrastructures de base devant permettre la reprise de la vie quotidienne ; (2) le déminage ; (3) la mise en œuvre de mesures de restauration de la confiance dans la société civile, les médias, la réforme de l'administration et l'aide à la réforme de la police¹⁷.

La mise en œuvre de ces programmes est en cours et a déjà donné lieu à la signature de contrats de sous-traitance avec diverses ONG et compagnies publiques et privées¹⁸.

En Afghanistan, la Commission a décidé, le 13 décembre 2001, de financer un programme de 4,9 millions d'euros, dans le cadre du Mécanisme de réaction rapide, afin d'entamer rapidement la reconstruction politique, économique et sociale du pays après la chute des Talibans. L'objectif principal de ce programme est de fournir un soutien rapide au gouvernement intérimaire de Kaboul qui a pris ses fonctions le 22 décembre 2001 et de restaurer la confiance parmi la population et les différents groupes ethniques. Les mesures prévues consistent à :

- permettre au gouvernement intérimaire de fonctionner dès son installation en fournissant une aide technique immédiate (2 millions d'euros) ;
- soutenir les efforts des Nations unies et en particulier du Représentant spécial M. Brahimi en facilitant le processus de reconstruction par le gouvernement afghan (500.000 euros) ;
- restaurer la confiance parmi la population en mettant en œuvre des actions de déminage (1,285 millions d'euros), en renforçant les médias indépendants (234.759 euros) et en soutenant le rôle de la société civile pakistanaise (300.000 euros) ;
- identifier les actions futures dans le but de préparer la stratégie à moyen terme de la Commission en Afghanistan et dans les pays voisins¹⁹.

Cette enveloppe a également permis d'organiser à Bruxelles, les 20 et 21 décembre 2001, la conférence des donateurs au cours de laquelle ont été identifiés les besoins financiers à long et à court

17 « EU support for building confidence in FYROM », http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1368.htm, 4 octobre 2001.

18 Notamment avec la compagnie d'électricité de Macédoine afin de réhabiliter le système de distribution dans les districts affectés par la guerre et avec l'ONG italienne *Movimondo* qui est chargée de reconstruire, depuis septembre 2001, des maisons dans la municipalité de Tearce près de Tetovo.

19. « EU support for Afghanistan : European Commission launches quick impact actions », http://europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/ip01_1834.htm, 13 décembre 2001.

terme de l'Afghanistan et les « projets à démarrage rapide »²⁰.

Dès la semaine suivante, un contrat a été signé avec l'ONG *Baltic Media Centre* (BMC) pour le renforcement des médias indépendants en Afghanistan. BMC a instauré un partenariat avec *Radio Afghanistan* et émettra sur les ondes de celle-ci tous les jours entre 6h30 et 8h30 du matin. L'émission s'appelle « Good Morning Afghanistan » et, depuis le 25 février 2002, diffuse des informations factuelles mais également des émissions de divertissement et d'éducation. Touchant 80% de la population, elle vise la restauration de la confiance entre les différents groupes ethniques du pays²¹.

3.11. Conclusions

Tel qu'il fut adopté, le MRR n'est pas à proprement parler un nouvel instrument, il permet simplement d'accélérer les instruments communautaires actuels, ce qui améliore sans aucun doute la capacité de réponse européenne face à une crise. Ce mécanisme simplifie, durant une courte période de six mois, les arcanes des instruments communautaires et permet de libérer leur potentiel là où des situations urgentes nécessitent une action rapide.

Ce nouveau dispositif contribue donc faiblement à la problématique plus générale de l'approche européenne de prévention et de gestion des conflits. Comme dans la plupart des initiatives européennes en matière de PESC, une confusion persistante entre prévention des conflits et gestion civile des crises empêche de clarifier les objectifs que s'assigne l'Union. Quant à la mise en oeuvre des actions financées par le dispositif, il serait intéressant de voir comment fonctionnent les différents partenariats instaurés avec la Commission. La délégation des actions prévues ne limite-t-elle pas *de facto* le cadre d'intervention de la Commission ? Les atouts des ONG dans ces actions sur le terrain, notamment l'absence de contrainte temporelle et d'obligation de résultats, ne sont-ils pas mis en péril ?

Plus généralement, le clivage inter-piliers que la proposition de la Commission voulait franchir en matière de gestion civile des crises, est de nouveau réaffirmé face aux problèmes juridiques institutionnels soulevés. Ainsi, le Conseil a non seulement réduit substantiellement l'enveloppe budgétaire du

Mécanisme, qui apparaît désormais comme relativement modeste, il a également exigé que la Commission se limite au cadre de ses instruments existants au moment de l'adoption du règlement. La Commission n'est donc pas autorisée à entamer de nouvelles initiatives pouvant bénéficier de ce fonds²².

Cette initiative rend donc compte de manière flagrante de la difficulté généralisée de surmonter les clivages inter-piliers lorsqu'il s'agit de décider, et *a fortiori* de financer, des actions de gestion des crises. En effet, alors que la gestion des crises a été déclarée opérationnelle fin 2001, le problème du financement de ces interventions est l'une des questions institutionnelles qui reste en suspens et qui donne lieu à de nombreux débats où s'affrontent le Conseil et la Commission²³. Le résultat de ces négociations affectera non seulement la capacité de réaction rapide de l'Union mais aura également des implications à long terme sur les compétences institutionnelles de l'UE et leur distribution entre les différents piliers. De manière indirecte, c'est la structure de fonctionnement de l'Union européenne et l'ébauche d'une Europe de la défense intégrée qui sont abordées par ces réformes.

20. La première journée de cette conférence a été consacrée à l'écoute des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales, les premières susceptibles de faire démarrer les premiers projets de réhabilitation et de reconstruction de l'Afghanistan. Les ONG et les donateurs bilatéraux ont ainsi eu l'occasion de se rencontrer et de se mettre d'accord sur les projets à démarrage rapide. « Groupe de pilotage pour l'Assistance à la reconstruction de l'Afghanistan », http://europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/pr21_12_01.htm, 20 et 21 décembre 2001.

21. « « Good Morning Afghanistan ! » ... goes on air », http://europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/ip02_304.htm, 24 février 2002.

22. Voir les commentaires d'un fonctionnaire de la DG Relex : Lundin, L.-E., « The Commission's Role in Developing a Coherent EU Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Capacity », *EU Civilian Crisis Management Capability*, Conference Report, SWEFOR et SPAS, 20 avril 2001, Stockholm, p. 23.

23. Le Conseil propose de créer un fonds *ad hoc*, en dehors du budget des Communautés, pour les opérations de gestion des crises, financé directement par les Etats membres. Cette proposition met à mal le monopole de la Commission sur les matières budgétaires. Et puisque ce nouveau fonds aurait trait tout aussi bien aux aspects civils que militaires de la PESD, elle désagrège les compétences de la Commission en matière de gestion civile des crises, alors même que la majorité des opérations civiles entreprises jusqu'à présent ont été initiées et gérées dans le cadre des instruments communautaires.

III. Les partenariats de l'UE

1. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Valérie Peclow

1.1. L'élargissement et l'association comme moyens d'une politique de sécurité de l'Union européenne

L'Europe a traditionnellement intérêt à la stabilisation et au développement des Balkans. Or, depuis l'éclatement de la Yougoslavie en 1991, l'UE n'a pu que constater l'échec de sa politique dans cette région, tant au niveau humain que diplomatique et économique. Elle a pris conscience, de manière encore plus aiguë depuis les événements de 1999 au Kosovo¹, que si elle n'exportait pas la stabilité dans les Balkans, les Balkans exporteraient leur instabilité vers elle. De ce constat, une question découle : quel est le meilleur moyen de mettre en place les conditions favorables à la résolution de cette instabilité chronique? A cette question, l'UE répond par un seul concept, issu de sa propre histoire: l'intégration.

Le Processus de stabilisation et d'association

L'UE développe pour les Balkans un certain nombre d'instruments² basés d'une part sur le modèle utilisé lors de la reconstruction de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale et d'autre part sur les politiques de la Communauté européenne envers les pays d'Europe centrale et orientale après la chute du communisme en 1993. Elle élabore ainsi en 1999 une nouvelle approche spécifique sous la forme d'un « Processus de stabilisation et d'association » (PSA) offrant à 5 Etats de la région balkanique⁴ la possibilité de signer avec elle un nouveau type d'accord. Le PSA vise à approfondir leurs transformations politiques, institutionnelles, économiques et juridiques afin qu'ils puissent prendre part à un processus formel d'adhésion à l'Union. Pour permettre l'ouverture des négociations d'un accord de stabilisation et d'association, les Etats candidats doivent au préalable accepter de respecter les principes démocratiques, les droits humains, la primauté du droit, la protection des minorités, l'économie de marché.

Ces accords sont adaptés aux spécificités de chaque pays tout en insistant sur le développement d'une coopération régionale.

Les programmes de coopération régionale

Reconnaissant que la prévention des conflits et la gestion des crises sont à envisager à long terme, les programmes de coopération de l'UE tentent d'intégrer ces concepts.

L'assistance de l'UE aux Etats du Sud-Est de l'Europe est distribuée par les programmes OBNOVA (reconstruction en ex-Yougoslavie) et/ou Phare (programme pour l'Europe centrale et orientale).

Le 10 mai 2000, la Commission européenne a proposé de simplifier l'assistance fournie aux 5 Etats du Sud-Est européen en remplaçant les différents programmes en un seul : le Programme pour l'assistance, la reconstruction, le développement et la stabilisation: CARDS.

Le principal objectif de CARDS est de soutenir la participation des 5 Etats au PSA. CARDS se concentre donc sur la reconstruction et la modernisation des institutions et des administrations dans le sens du renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits des minorités. Ce programme attribue également des ressources à la mise en oeuvre de réformes économiques et sociales orientées vers l'économie de marché. La reconstruction et le retour des réfugiés restent une priorité mais ne sont pas dissociés du développement économique et institutionnel des pays bénéficiaires.

1. Voir à ce propos le rapport du GRIP « Bilan de la guerre du Kosovo », PELOW V., BERGHEZAN G., ADAM B., 2000.

2. Il faut signaler plusieurs décisions importantes de l'UE antérieures à ce qui est développé ici: le Processus de Royaumont fut la première tentative de stabilisation lancée en 1996 par l'UE en direction des Balkans. Et en avril 1997, le Conseil « Affaires générales » de l'UE adopta l'« Approche régionale » qui établit la conditionnalité politique et économique pour le développement de relations bilatérales avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

3. Dans les années 90, la Communauté européenne a opté pour le développement de relations contractuelles avec les PECO : des « Europe Agreements » ont été conclus avec 10 Etats d'Europe centrale et orientale et des « Accords de partenariat et de coopération » ont été signés avec 10 autres Etats de l'ancienne Union soviétique.

4. Le PSA est adopté par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et concerne l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la RFY et l'ex-République yougoslave de Macédoine. La Slovaquie est quant à elle candidate à l'adhésion à l'UE.

1.2. Le rôle de leader de l'Union européenne dans la création du Pacte de stabilité

Le Pacte de stabilité n'est pas en soi un outil propre à l'Union européenne, mais le concept de base sur lequel il repose participe de la même philosophie de coopération régionale et d'intégration progressive dans les structures européennes que le PSA.

Partant du constat que la participation à l'Europe est probablement le seul objectif politique sur lequel tous les Etats balkaniques sont d'accord de manière unanime, l'UE dispose d'un levier puissant pour promouvoir des réformes structurelles et la démocratisation dans la région.

Ainsi, outre le fait qu'elle se trouve être à l'origine de l'initiative, l'Union européenne a été admise dès le départ en tant que leader du Pacte de stabilité. Par ailleurs, la politique de l'UE dans les Balkans constituera pour elle un défi à plusieurs niveaux : sa capacité d'entretenir une relation stable avec des pays qui ne pourront pas s'intégrer à court terme, son aptitude à gérer les crises, sa capacité de forger un modèle politique et culturel pour l'ensemble du continent.

1.3. La mise en place du Pacte de stabilité

La situation dans les Balkans

Les Balkans ont été touchés la désagrégation économique et sociale liée à la transition vers le capitalisme, à l'instar de l'ensemble des Etats d'Europe de l'Est. Leur situation a cependant été aggravée par les conséquences des conflits liés à la dissolution de la Yougoslavie et aux embargos successifs. Plus récemment, en 1999, les bombardements de l'OTAN sur la République fédérale yougoslave ont non seulement provoqué des dégâts matériels importants en RFY mais ont également entraîné de graves retombées économiques, infrastructurelles et environnementales pour l'ensemble des Balkans. L'existence même du Pacte de stabilité peut être comprise comme le constat implicite que la guerre menée par l'OTAN contre la RFY a accentué l'instabilité de toute la région.

Le Pacte pour la stabilité et la sécurité en Europe

Le terme de « Pacte de stabilité » avait déjà été utilisé en 1993 pour désigner une action de préven-

tion des conflits de l'UE en direction des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Le « Pacte pour la stabilité et la sécurité en Europe » était une initiative française qui fut endossée par l'Union européenne en une première action commune et consistait, en réalité, en une simple liste d'accords de bon voisinage des Pays d'Europe centrale entre eux et avec leurs voisins d'Europe orientale ou de l'UE. L'OSCE fut chargée du suivi d'une cinquantaine d'accords pour la plupart conclus avant le Pacte.

Si ce Pacte avait des ambitions modestes, il était de nature clairement préventive. La perspective d'une adhésion à l'UE et à l'OTAN existait aussi, même si aucun rapport direct ne fut établi au préalable. Par contre, il faisait l'impasse totale sur l'Europe du Sud-Est.

Le « Pacte pour l'Europe du Sud-Est » est nettement plus ambitieux et intervient alors que les tensions ont déjà dégénéré en conflit violent et laissé des traces tangibles au coeur des différentes populations. Les difficultés seront d'autant plus grandes et la stabilisation d'autant plus lente et problématique.

Le lancement du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

La Présidence allemande de l'Union européenne propose en avril 1999, peu après le début des bombardements de l'OTAN contre la RFY, de réaliser un pacte de stabilité pour fédérer les initiatives existantes dans la région balkanique. L'UE annonce, dès le 17 mai 1999, sa volonté de jouer le rôle de leader du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est par le biais de l'adoption d'une position commune⁵. De fin mai à début juin 1999, un document est négocié entre 28 Etats concernés : les Etats de l'UE, des Etats non européens membres du G8 et l'ensemble des pays de la région exception faite de la RFY. Le 10 juin 1999, les ministres des Affaires étrangères adoptent offi-

5. 4 documents de la PESC encadrent le fonctionnement du Pacte : la position commune du 17 mai 1999 pour le lancement, la position commune du 2 juillet 1999 désignant le coordinateur spécial pour le Pacte de stabilité en la personne de Bodo Hombach, l'action commune du 19 juillet 1999 pour financer le sommet de Sarajevo, l'action commune du 29 juillet 1999 confirmant Bodo Hombach au poste de représentant spécial de l'UE pour le Pacte de stabilité et pour la région.

Les participants au Pacte de stabilité sont :

- les 15 Etats membres de l'UE et la Commission européenne
- les pays du sud-est de l'Europe et leurs voisins : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République fédérale yougoslave de Macédoine, la Hongrie, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie
- certains membres du G8 : les USA, le Canada, le Japon et la Russie
- d'autres pays tels que la Norvège et la Suisse
- des organisations internationales : ONU, OSCE, Conseil de l'Europe, le HCR, l'OTAN, l'OCDE, l'UEO
- des institutions financières internationales : la Banque mondiale, le FMI, la BERD, la BEI
- des initiatives régionales : la Coopération économique de la mer Noire, l'Initiative centre-européenne, la « South East European Cooperative Initiative » (SECI), le Processus de coopération balkanique, le Processus de Royaumont

A l'origine, le Pacte excluait la République fédérale de Yougoslavie. Elle n'est membre du Pacte que depuis le 26 octobre 2000.

ciellement à Cologne le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Au cours du sommet de Sarajevo, le 30 juillet 1999, le Pacte est solennellement consacré par les chefs d'Etat et de gouvernement⁶.

1.4. Le contenu du Pacte de stabilité

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est est avant tout une déclaration politique d'engagement de la communauté internationale dans les Balkans. Bodo Hombach, coordinateur spécial du Pacte de stabilité jusqu'à la nomination du Dr. Erhard Busek le 10 décembre 2001, définit sa finalité comme étant de « créer la prospérité, la démocratie et la stabilité dans le sud-est de l'Europe comme précondition à l'intégration de la région dans les structures européennes et transatlantiques »⁷.

Le Pacte se base sur l'idée que les Etats des Balkans ont besoin de « développer une stratégie partagée pour la stabilité et le développement de la région » et qu'en travaillant ensemble sur les problèmes structurels et sur les questions irrésolues, la communauté internationale pourrait faciliter le développement à la fois économique et démocratique de la région.

Il ne s'agit pas d'une nouvelle organisation internationale. Le Pacte ne dispose pas de structures de mise en oeuvre, ni de ressources financières propres. On a souvent parlé du Pacte de stabilité comme d'un nouveau Plan Marshall apportant des niveaux sans précédent de moyens financiers et d'efficacité. Il s'agit d'une mauvaise compréhension potentiellement frustratrice et pouvant conduire à la perte de confiance des Etats balkaniques.

Le Pacte de stabilité existe en tant qu'accord-cadre tentant d'améliorer la coordination de l'assistance internationale et mettant l'accent sur la coopération régionale. Son efficacité dépendra donc de celle des participants – surtout occidentaux –, de leurs ressources financières et de leur engagement politique.

Le Pacte de stabilité est organisé en 3 « tables de travail », selon la terminologie adoptée : la démocratisation et les droits de l'homme, la sécurité et enfin le développement et la reconstruction économiques.

Chaque table réunit l'ensemble des pays participants et les institutions internationales concernées. Ces tables sont sensées aider les participants à identifier de nouvelles opportunités de coopération et à améliorer la coordination des efforts déjà existants. Les tables de travail sont chapeautées par une table régionale qui a adopté un plan d'étude global lors de sa première réunion.

La table de travail « démocratisation et droits de l'homme » a pour but d'enraciner les pratiques démocratiques dans les Etats du Sud-Est et vise à permettre la cohabitation des différentes populations.

6. Les participants au Pacte de stabilité sont : les Etats membres de l'UE et la Commission européenne, les pays du sud-est de l'Europe et leurs voisins (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République Fédérale yougoslave de Macédoine, la Hongrie, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie), certains membres du G8 : les USA, le Canada, le Japon et la Russie, d'autres pays tels que la Norvège et la Suisse, des organisations internationales : ONU, OSCE, le Conseil de l'Europe, le HCR, l'OTAN, l'OCDE, l'UEO, des institutions financières internationales : la BM, le FMI, la BERD, la BEI, des initiatives régionales : la Coopération économique de la mer Noire, l'Initiative centre-européenne, la « South East European Cooperative Initiative » (SECI), le Processus de coopération balkanique, le Processus de Royaumont. A l'origine, le Pacte excluait la République fédérale de Yougoslavie. Elle est membre du Pacte depuis le 26 octobre 2000.

7. HOMBACH Bodo, « A Partnership for Progress: The Stability Pact For South Eastern Europe », site du Pacte de stabilité, <http://www.stabilitypact.org>

La table « reconstruction économique régionale » concerne la reconstitution d'une coopération économique régionale et a pour objectif d'aider les réformes structurelles afin d'introduire les mécanismes du marché. L'UE joue un rôle essentiel dans cette table de travail : elle a fondé une agence de reconstruction pour le Kosovo et a instauré une clause de coopération régionale dans tous ses accords de stabilisation et d'association.

La table « sécurité » comprend deux axes sécuritaires correspondant à deux sous-tables de travail. D'une part, la sous-table « défense et sécurité » qui se consacre surtout au contrôle des armements ; l'instauration de mesures de sécurité et de confiance ainsi que d'instruments de sécurité collective incombant traditionnellement à l'OSCE. D'autre part, la sous-table « justice et affaires intérieures » dont les priorités concernent aussi bien les réformes judiciaires que la lutte contre la corruption, le crime organisé et les trafics d'êtres humains.

1.5. Les réalisations, entre espoirs et frustrations

La collecte de fonds

Le Pacte de stabilité coordonne des initiatives régionales nouvelles ou déjà existantes, mais organise également des collectes de fonds afin de supporter des programmes régionaux.

En mars 2000, la Conférence régionale de collecte de fonds de Bruxelles a récolté quelque 2,4 milliards d'euros et une seconde conférence de donateurs est prévue en automne 2001.

Néanmoins, beaucoup plus d'argent a été promis que donné effectivement. Cette situation entraîne malheureusement une perte de confiance chez les Etats bénéficiaires qui ne voient pas arriver l'aide promise. Soit les délais de paiement sont trop longs (Roumanie et Bulgarie), soit l'argent n'est pas versé du tout (ex-République yougoslave de Macédoine).

La décision récente de mettre en place un « réseau des donateurs », une structure censée coordonner les efforts, introduira peut-être un peu de transparence dans le processus.

Les tables de travail

On constate un déséquilibre entre les progrès réalisés par les différentes tables de travail. La

priorité semble être donnée au développement de l'économie de marché sur celui de la sécurité, des droits de l'homme et de la démocratie.

L'approche du Pacte de stabilité est essentiellement basée sur le principe des relations économiques stabilisatrices et s'inscrit, comme toute l'aide occidentale, dans une logique d'accélération des privatisations et d'ouverture à la présence des firmes multinationales dans la région, ce qui entraîne le creusement des écarts de niveaux de vie et de la croissance entre les Etats voisins mais également au sein même des populations de chaque pays⁸.

La coopération régionale

Les Etats du Sud-Est de l'Europe restent suspicieux vis-à-vis d'un rapprochement à travers une coopération régionale. Ils craignent que ce processus puisse servir à la reconstitution de la Yougoslavie et le perçoivent comme menaçant leur souveraineté récemment acquise. Ils sont par contre plus enclins à un rapprochement avec des structures plus larges telles que l'UE et l'OTAN.

Certains changements sont cependant encourageants. Le régime de Slobodan Milosevic, principal foyer de tensions dans la région, n'existe plus et l'ouverture démocratique du pays semble maintenant un fait acquis. Le plus important obstacle politique au développement d'une intégration véritablement régionale, n'excluant pas la RFY, est levé.

L'adhésion à l'Union européenne

Les gouvernements de la région ont tendance à voir en l'intégration aux structures européennes la résolution de tous leurs problèmes. Or, l'adhésion à l'UE nécessitera une lente mise en place de réformes politiques, économiques et sociales douloureuses et la prise de décisions difficiles.

En conditionnant l'attribution de l'assistance à la coopération préalable entre Etats balkaniques, le Pacte de stabilité agit comme un catalyseur de l'intégration régionale. Mais cette démarche a un effet pernicieux. La perspective d'une adhésion en bloc avancée par l'UE⁹ est rejetée par les Etats des

8. SAMARY Catherine, *Un « Pacte de stabilité pour les Balkans » ?*, site de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix, <http://www.widrp.citeglobe.com>.

9. Le Conseil européen d'Helsinki a abandonné l'approche par vagues.

Balkans car elle signifie pour eux une intégration au rythme du plus lent. Les pays qui devaient participer à la prochaine vague d'adhésion à l'UE (Slovénie, Hongrie) ou à la deuxième vague (Roumanie, Bulgarie) s'estiment ramenés au même niveau que les autres Etats. Ils risquent de percevoir le Pacte de stabilité comme un moyen de retarder indéfiniment leur entrée dans l'UE.

1.6. Conclusions

Si le Pacte de stabilité a le mérite d'exister et de regrouper autour d'un même objectif un grand nombre d'acteurs, on peut néanmoins se demander si son principe même et la qualité de sa mise en place ne peuvent être améliorés avant que les participants-clés ne perdent patience et confiance et qu'ils ne se détournent de lui. Plus de deux ans après son lancement, l'Europe du Sud-Est reste instable, insécurisée, économiquement en crise.

La pléthore d'acteurs et de processus impliqués dans la stabilisation et la reconstruction des Balk-

ans est peut-être l'une des premières problématiques à envisager. Le Pacte de stabilité ne se superpose-t-il pas aux PSA et aux stratégies d'adhésion (pour la Bulgarie et la Roumanie) ?

En dressant une liste de toutes les initiatives existantes, il est aisé de se représenter la complexité de la situation. Le Pacte apparaît comme une « structure pyramidale de responsabilités »¹⁰ à laquelle participent de nombreux acteurs, aucun d'eux n'étant au bout du compte véritablement responsable.

L'Union pâtit de cette confusion en perdant la visibilité de ses actions de prévention des conflits et d'assistance à la reconstruction politique et économique post-conflit.

10. Projet de rapport général : La contribution de l'Union à la stabilité et à la sécurité de l'Europe, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Affaires civiles, Rapporteur général : KRONINGG Volker citant M. Hager, expert du *Centre For European Policy Studies*.

2. Le partenariat euro-méditerranéen

Caroline Pailhe

2.1. La Méditerranée : une zone stratégique prioritaire pour l'Europe

Pour l'Europe, la fin du système bipolaire et le tournant de la guerre du Golfe transforment radicalement « l'équation de sécurité » et font désormais de la Méditerranée une zone prioritaire pour l'Union européenne.

Dès le Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994, les Etats membres reconnaissent l'importance pour les pays riverains de la Méditerranée d'examiner conjointement les problèmes politiques, économiques et sociaux afin de rechercher des solutions plus efficaces dans le contexte d'une coopération régionale. Le Conseil européen charge ainsi le Conseil d'évaluer, avec la Commission, la politique globale de l'UE dans la région du bassin méditerranéen et d'envisager d'éventuelles initiatives en vue de renforcer cette politique à court et à moyen terme, notamment la tenue d'une conférence à laquelle participeraient l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens.

La Commission émet donc une communication au Conseil et au Parlement européen sur le « Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen » qui servira de base à un rapport élaboré par le Conseil et présenté au Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994¹. La Méditerranée devient ainsi pour l'Union européenne une « zone prioritaire d'importance stratégique »².

L'Union européenne veut en effet faire face à un certain nombre de menaces telles : que la pression démographique sur les rives sud et est de la Méditerranée, entraînant l'augmentation de l'émigration et de la paupérisation ; l'instabilité politique des pays de la rive sud, exacerbée par la montée en puissance de l'intégrisme religieux ; la prolifération des armes conventionnelles et de destruction massive ; les menaces liées à l'indépendance énergétique des pays du nord vis-à-vis du versant sud du bassin. C'est donc dans un contexte hautement sécuritaire que fut préparée et menée la Conférence de Barcelone³.

2.2. Le partenariat

Après 20 ans de coopération commerciale et d'aide au développement bilatérale intensive entre les deux rives de la Méditerranée, les ministres des Affaires étrangères des 15 Etats membres de l'UE et leurs 12 partenaires méditerranéens se réunissent donc à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995, marquant le début d'une nouvelle phase de « partenariat » des relations, appelée Processus de Barcelone ou plus généralement Partenariat euro-méditerranéen (PEM)⁴.

La Déclaration de Barcelone, adoptée à cette occasion, engage les 27 partenaires sur trois volets distincts.

Le premier volet concerne le *partenariat politique et de sécurité* et propose l'adoption d'une déclaration de principes fixant des objectifs communs comme le respect des textes fondamentaux, de l'Etat de droit, des libertés et des droits de l'homme. Dans le domaine de la sécurité, les Etats s'engagent sur les principes de non-ingérence, le respect de l'intégrité territoriale, le non-recours à la force et le règlement pacifique des différends, la lutte contre la criminalité organisée et la drogue, le respect des traités de désarmement et de non-prolifération, ainsi que la recherche des équilibres militaires les plus bas.

Le *partenariat économique et financier* a pour objectif la constitution d'ici à 2010 d'une zone de libre-échange. La période de transition vise à préparer les économies du sud et de l'est de la

1. COM(94)427.

2. Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, Conclusions de la Présidence.

3. Voir notamment : RAVENEL Bernard, *Damoclès*, n°73, 2ème trimestre 1997, pp.12-16 et n° 74 & 75, 3ème & 4ème trimestre 1997, pp. 40-51 ; DAGUZAN Jean-François, « La Méditerranée en quête d'une organisation politico-stratégique », *Défense nationale*, n° 10, octobre 1997, pp. 14-29 et « Prévention des crises et des conflits : quelles perspectives pour la Méditerranée ? », *L'Europe et la prévention des crises et des conflits*, Robert Bussière (ed), L'Harmattan, 2000, pp. 173-191.

4. Les 12 partenaires méditerranéens situés au sud et à l'est de la Méditerranée sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie (Maghreb) ; l'Egypte, Israël, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Syrie (Machrek) ; la Turquie, Chypre et Malte. La Libye a un statut d'observateur lors de certaines rencontres depuis la 3ème Conférence euro-méditerranéenne de Stuttgart des 15 et 16 avril 1999.

Méditerranée à affronter les conditions de la concurrence mondiale, et d'abord européenne. Les priorités de la coopération seront donc les investissements, le soutien aux entreprises, l'environnement, la pêche, l'énergie, l'infrastructure et les transports, la R&D.

Enfin, *le partenariat dans les domaines social, culturel et humain* concerne : le développement des ressources humaines dans les activités de formation et d'éducation, et le social ; les migrations, reconnues comme jouant « un rôle important » dans les relations méditerranéennes ; la lutte commune contre le trafic de stupéfiants, le terrorisme, la criminalité internationale, la coopération judiciaire et la lutte contre la corruption ; la culture, les médias et la santé.

2.3. La structure administrative et politique

D'un point de vue organique, la structure administrative et politique du Partenariat euro-méditerranéen comporte une voie bilatérale et une voie régionale.

Les outils principaux de la voie bilatérale sont les accords d'association entre l'Union européenne et les partenaires méditerranéens. Une fois ratifiés par les parlements nationaux des pays de l'Union européenne, les accords d'association font l'objet d'un suivi lors des réunions du Conseil d'association établi entre l'Union européenne et chacun des pays partenaires.

La voie régionale comprend :

- des réunions régulières des ministres des Affaires étrangères, qui ont conduit à l'adoption des documents suivants : Conclusions de la deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Malte, les 15 et 16 avril 1997 ; Déclaration de

clôture de la réunion ministérielle euro-méditerranéenne *ad hoc* de Palerme, les 3 et 4 juin 1998 ; Conclusions formelles de la troisième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Stuttgart, les 15 et 16 avril 1999 ; Conclusions formelles de la quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Marseille, les 15 et 16 novembre 2000 ; Conclusions de la Présidence de la réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Bruxelles, les 5 et 6 novembre 2001 ;

- un « Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone » réunissant des représentants de l'Union européenne et un représentant de chacun des partenaires méditerranéens, qui se réunissent tous les trois mois pour évaluer le suivi du processus de Barcelone ;
- des conférences ministérielles sectorielles dont le travail préparatoire et le suivi des réunions sont effectués par la Commission européenne ;
- des réunions et conférences thématiques *ad hoc* réunissant des représentants des gouvernements et des membres de la société civile ;
- les forums parlementaires et de la société civile, des réseaux regroupant des instituts économiques, des fédérations industrielles et des instituts de politique étrangère, ainsi que les médias.

2.4. La coopération bilatérale : les accords d'association

Les accords d'association euro-méditerranéens sont les principaux accords contractuels entre la Communauté européenne et ses partenaires méditerranéens. Ils remplacent des accords de coopération conclus dans les années 1970 et couvrent les

| Partenaire | Conclusion des négociations | Signature de l'accord | Entrée en vigueur |
|------------------------|--|-----------------------|-------------------|
| Tunisie | Juin 1995 | Juillet 1995 | Mars 1998 |
| Israël | Septembre 1995 | Novembre 1995 | Juin 2000 |
| Maroc | Novembre 1995 | Février 1996 | Mars 2000 |
| Autorité palestinienne | Décembre 1996 | Février 1997 | Juillet 1997 |
| Jordanie | Avril 1997 | Novembre 1997 | - |
| Egypte | Négociations conclues en juin 1999 | - | - |
| Liban | Négociations en cours | - | - |
| Algérie | Négociations conclues en décembre 2001 | - | - |
| Syrie | Négociations en cours | - | - |

Source : Commission européenne, *Le processus de Barcelone, cinq ans après – 1995-2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, p. 37 et *Le Monde*, 21 décembre 2001.

trois domaines principaux repris par la Déclaration de Barcelone. Ces accords abordent le respect des droits de l'homme, le dialogue politique, la libre circulation des marchandises, la coopération économique, sociale, culturelle et financière et sont soumis au principe de la conditionnalité.

2.5. Le programme MEDA

A l'instar des programmes PHARE et TACIS pour l'Europe centrale et de l'Est, le programme MEDA est bien plus qu'un programme classique d'aide au développement. Dispensant des aides non remboursables aux partenaires de la région, il est le principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre du Partenariat euro-méditerranéen. Pour la période 1995-1999, il représentait 3.435 millions d'euros sur un total de 4.685 millions d'euros affectés à la coopération financière entre l'UE et ses partenaires méditerranéens⁵. Pour la période 2000-2006, MEDA dispose d'un budget de 5.350 millions d'euros.

Environ 90% des ressources affectées à MEDA financent des programmes bilatéraux instaurés avec les partenaires, parmi lesquels on retrouve l'Algérie, l'Égypte, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne. Les 10% restants sont consacrés aux activités régionales.

Ces ressources font l'objet d'une programmation. Au niveau bilatéral, des documents de stratégie par pays et des programmes indicatifs de trois ans sont élaborés conjointement entre l'UE et ses partenaires. Au niveau régional, un document de stratégie régionale et un programme indicatif couvrent les activités multilatérales. Ces programmes sont révisés annuellement.

Les programmes bilatéraux se concentrent sur le soutien à la transition économique et contribuent à compenser l'impact social des programmes d'ajustement structurel. Les programmes régionaux fonctionnent dans les trois domaines principaux de la déclaration de Barcelone. Ainsi, sous le partenariat politique et de sécurité, MEDA finance entre autres le réseau EUROMESCO, qui regroupe divers instituts de recherche en matière de politique extérieure. Sous le partenariat économique et financier, le programme soutient la mise en réseau des chambres de commerce et des organisations patronales et fournit un appui pour des programmes

régionaux notamment en faveur de l'environnement. En ce qui concerne les questions sociales et culturelles, les programmes régionaux financent des actions dans le domaine de l'audiovisuel, les échanges entre les jeunes et la préservation du patrimoine culturel méditerranéen⁶.

Les interventions financières de MEDA sont coordonnées avec celles des autres bailleurs de la région comme la Banque européenne d'investissements (BEI), la Banque mondiale et les programmes bilatéraux des Etats membres. La BEI a ainsi prévu d'attribuer des fonds – remboursables – d'environ 7,4 milliards d'euros à la région pour la période 2000-2006.

Plusieurs difficultés ont donné lieu à un faible taux de paiement des aides envisagées. Seuls 26 %, soit 890 millions d'euros, avaient été effectivement déboursés à la fin de 1999, comme le montrent les tableaux suivants.

La lourdeur administrative des structures européennes pour mettre en œuvre les différents projets a conduit à une importante révision du fonctionnement du programme. A cette fin, le 27 novembre 2000, le Conseil a adopté un nouveau règlement modifiant l'organisation de MEDA, devant favoriser une rationalisation de la prise de décision et de la

La mise en œuvre de la coopération financière en Méditerranée Période 1995-1999 (en millions d'euros)

| | |
|--|-------|
| Total des engagements au titre d'aide de l'UE à la région méditerranéenne | 4.442 |
| dont - MEDA | 3.435 |
| - processus de paix (aide en faveur des Palestiniens) | 424 |
| Total des paiements au titre de l'aide de l'UE à la région méditerranéenne | 1.615 |
| dont - MEDA | 890 |
| - processus de paix (aide en faveur des Palestiniens) | 256 |
| Total des prêts de la BEI en faveur de la région | 4.808 |

Source : Commission européenne, *Le processus de Barcelone, cinq ans après – 1995-2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, p. 21.

5. Commission européenne, *Le processus de Barcelone, cinq ans après – 1995-2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, pp. 20-25.

6. Commission européenne, *op. cit.*, p. 21.

**Engagements et paiements MEDA
aux niveaux bilatéral et régional
Période 1995-1999**
(en millions d'euros)

| | Engagements | Paiements |
|---|--------------|------------|
| Algérie | 164 | 30 |
| Egypte | 686 | 157 |
| Jordanie | 254 | 108 |
| Liban | 182 | 1 |
| Maroc | 656 | 127 |
| Syrie | 99 | 0 |
| Tunisie | 428 | 168 |
| Turquie | 375 | 15 |
| Cisjordanie/Bande de Gaza | 111 | 54 |
| Programmes régionaux (assistance technique comprise) | 480 | 230 |
| Total | 3.435 | 890 |

Source : Commission européenne, *Le processus de Barcelone, cinq ans après – 1995-2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, p. 22.

mise en œuvre des différentes actions⁷. Ce programme, appelé désormais MEDA II, est géré par l'agence EUROPEAID, le nouveau service de coopération, qui a commencé ses travaux le 1er janvier 2001. Dans le cadre général de la réforme qui prône une prise de décision décentralisée, EUROPEAID assure, dans un premier temps, l'identification et l'évaluation des projets. Dans un deuxième temps, la gestion des programmes sera graduellement reprise par les différentes délégations de la Commission, avec le soutien de EUROPEAID. Les délégations de la Commission, présentes en Algérie, à Chypre, en Egypte, en Israël, en Jordanie, au Liban, à Malte, au Maroc, en Syrie, en Tunisie et en Turquie et qui disposent de bureaux à Gaza et en Cisjordanie, sont donc amenées progressivement à jouer un rôle clé dans le partenariat euro-méditerranéen, notamment par la gestion de ce programme communautaire.

2.6. Perspectives

Après les attentats du 11 septembre 2001, la réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, qui s'est tenue à Bruxelles les 5 et 6 novembre 2001, a accordé une attention toute particulière à la lutte contre le terrorisme. Il a ainsi été convenu d'intensifier la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Une fois de plus, les participants n'ont pu que constater que la dynamique du processus est, en

grande partie, tributaire du règlement du conflit israélo-palestinien et que les initiatives européennes en la matière restent inefficaces.

Suite aux recommandations du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, la Commission a soumis le 27 février 2002 un rapport au Conseil proposant la création d'une banque euro-méditerranéenne pour le développement⁸. Cette nouvelle institution financière est envisagée comme une filiale de la BEI et reprendrait les activités de celle-ci. Cette proposition donnera lieu à un rapport du Conseil ECOFIN pour enfin être examinée dans le cadre du Conseil européen de Barcelone.

Pour sa part, la Présidence espagnole a placé la redynamisation du processus de Barcelone et du processus de paix au Moyen-Orient parmi ses priorités⁹. En tant que pays méditerranéen, l'Espagne peut se révéler active dans ces matières afin d'opérer un rééquilibrage géopolitique interne dans une Europe très portée vers l'est du continent.

D'un point de vue plus opérationnel, la Commission européenne a dressé un cahier des charges ambitieux pour cette décennie. Elle entend en effet : parvenir à la conclusion de l'ensemble des accords d'association ; achever d'établir la zone de libre-échange ; mettre l'agriculture à l'ordre du jour ; poursuivre l'ajustement structurel ; mettre sur pied des réseaux d'infrastructure transfrontaliers ; rendre le programme MEDA plus efficace ; conclure et mettre en œuvre la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité ; renforcer le partenariat politique et de sécurité ; intensifier la coopération dans le domaine humain ; faire progresser le processus de paix au Proche-Orient ; intégrer les partenaires méditerranéens du Nord dans l'Union européenne et renforcer la visibilité et le sentiment d'« appropriation » du processus par les partenaires du Sud¹⁰.

7. Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000, *Journal officiel*, n° L 311 du 12 décembre 2000, p. 1.

8. « Commission proposes creation of a Euro-Mediterranean Bank as an EIB subsidiary », [http : //europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip02_321.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip02_321.htm), 27 février 2002.

9. *Plus d'Europe, Programme de la Présidence espagnole de l'UE*, disponible sur [http : //www.ue2002.es](http://www.ue2002.es)

10. Source : Commission européenne, *Le processus de Barcelone, cinq ans après – 1995-2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, pp. 16-19.

2.7. Conclusions

On le voit, le partenariat euro-méditerranéen se veut ambitieux tant sur les plans politique et sécuritaire, économique et financier que dans les domaines social, culturel et humain.

Dans les faits pourtant, c'est principalement le volet économique de la déclaration de Barcelone qui porte ses fruits. C'est jusqu'à présent le seul élément tangible du partenariat, même si des difficultés ont présidé au déblocage des fonds et, plus généralement, à la mise en œuvre du programme MEDA.

D'une manière générale, l'Europe semble s'être plus ou moins enfermée dans une logique économique et sécuritaire, où le colosse commercial chercherait à mieux gérer son environnement immédiat et à le « satelliser » au nom de la stabilité. Car force est de constater que Barcelone privilégie les rapports essentiellement bilatéraux entre l'Union européenne et chacun des partenaires méditerranéens, au détriment d'une véritable intégration régionale et d'une coopération globale entre les partenaires du Sud eux-mêmes.

Dans le domaine économique également, la démarche européenne est souvent perçue comme défensive en raison d'un engagement économique

somme toute timide et du maintien de sa fermeture aux produits agricoles.

Par ailleurs, le principe de conditionnalité des accords de coopération qui tend à assujettir aide et coopération au respect des droits de l'homme et aux libertés fondamentales a ses revers. Ainsi, l'UE a signé le tout premier accord de coopération en 1995 avec la Tunisie et a mis en avant le « modèle tunisien » alors que les droits des personnes y sont régulièrement bafoués.

En définitive, le partenariat euro-méditerranéen se présente encore trop souvent comme un moyen de limiter et de contenir les dangers en provenance du Sud et non comme une véritable volonté de parvenir à un équilibre dans les rapports entre le Nord et le Sud. Les partenaires du Sud ont dès lors bien du mal à s'approprier le processus.

Néanmoins, la mise en œuvre de cette dynamique issue de Barcelone a au moins permis de déterminer un cadre de rencontre et de consultation global et prometteur, réunissant pour la première fois tous les acteurs de la région. Les trois corbeilles du processus de Barcelone représentent également les trois défis majeurs de la Méditerranée : politique et sécurité, coopération économique et financière et enfin, dialogue social, culturel et humain.

3. La prévention des conflits africains : les perspectives offertes par l'accord de Cotonou

Félix Nkundabagenzi

L'accord de partenariat signé à Cotonou, le 23 juin 2000, entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) aborde directement la problématique de la prévention des conflits. Le groupe Afrique représente 48 pays des 77 Etats composant les ACP. Cet accord de partenariat se présente comme l'héritier des Conventions de Yaoundé et de Lomé qui organisaient principalement des relations commerciales, économiques et d'aide au développement entre l'Europe et les pays ACP. C'est en prenant appui sur cet instrument que nous décrivons l'apport de l'Union européenne à la prévention durable des conflits en Afrique subsaharienne. Il faut d'emblée relever que la contribution européenne en cette matière se développe tant dans la relation de coopération classique (la Direction générale au développement notamment, DEVE) qu'à travers sa politique extérieure (incarnée entre autres par la Direction générale aux relations extérieures, RELEX).

Les limites de cette étude nous empêchent d'aborder les politiques et les actions bilatérales de certains Etats membres de l'Union européenne dans le domaine de la prévention ou le règlement des conflits africains : nous songeons, en particulier, aux programmes de création de forces africaines de maintien de la paix dans le cadre de projets tels que RECAMP ou ACRI¹.

3.1. La prolifération des conflits en Afrique subsaharienne

Sur les 25 conflits les plus meurtriers dans le monde, en 2000, près de 40% se sont déroulés en Afrique subsaharienne. 28 sur 51 pays africains connaissent des conflits. 26 de ces conflits sont des conflits armés². La quasi-totalité de ces conflits en Afrique noire concerne des guerres de succession au pouvoir ou de sécession au sein d'un même territoire³. Les conflits entre Etats sont très mineurs.

Si ces conflits n'ont pas provoqué le sous-développement que connaissent la plupart de ces pays africains affectés par ce drame, il n'en demeure pas moins que les guerres ralentissent le développement voire provoquent la disparition de certains Etats. Signalons enfin que l'Afrique subsaharienne est dépendante à près de 70% de son aide au développement de l'Union européenne : cela donne la mesure de la relation privilégiée unissant ce partenaire à la Communauté européenne et ses Etats membres.

1. RECAMP : le Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, sponsorisé principalement par la France. ACRI : *African crisis response initiative*, soutenu par les Etats-Unis et auquel participent certains Etats membres comme la France, etc.

2. Chiffres cités par KIPLAGAT Bethuel (Africa Peace Forum), lors de la Conférence *Vers une politique européenne cohérente pour la prévention des conflits en Afrique : les défis de la présidence belge*, au Parlement européen, Bruxelles, le 17 septembre 2001.

3. AYISSI A., « Le défi de la sécurité collective régionale en Afrique après la guerre froide : vers la diplomatie préventive et la sécurité collective », *UNIDIR*, Travaux de recherche n°27, Genève, 1994, pp. 41-43.

Tableau des crises et conflits en Afrique subsaharienne en 1999-2000

| Situation de crises ou de violences | Pays |
|---|--|
| Pays directement impliqués dans un conflit international | Ethiopie, Erythrée, Ouganda, Rwanda, Burundi, Angola, Zimbabwe, Namibie, Maroc, Guinée, Liberia |
| Pays confrontés à la guerre civile, à une rébellion interne ou des oppositions armées | Ouganda, Rwanda, Burundi, Angola, Sierra Leone, Soudan, Somalie, Sénégal, Comores, RD Congo, Tchad, Angola, Congo-Brazzaville, Guinée, Liberia |
| Pays confrontés à des mouvements sociaux violents | Algérie, Gambie, Guinée-Bissau, Togo, Nigeria, Burkina-Faso, Niger, Côte-d'Ivoire, Cameroun, Kenya, RCA, Zimbabwe |

Source : Commission européenne et GRIP, 2000.

3.2. La prise en compte des enjeux de sécurité

Dans la définition des objectifs⁴ de l'Accord de partenariat ACP-CE, il est clairement indiqué que la paix, la sécurité et la promotion d'un environnement politique stable et démocratique sont des buts à atteindre par les partenaires. Cette prise de position commune à l'Europe et ses partenaires ACP est le fruit d'une évolution qui débuta avec l'effondrement du mur de Berlin ainsi que la conséquence de la nécessité de gérer les crises politiques nouvelles affectant les pays pauvres en général, et l'Afrique en particulier.

Jusqu'à la dernière révision de la Convention de Lomé (à partir de 1994), la relation eurafricaine relevait exclusivement du domaine de la coopération au développement. Le principal instrument du dialogue entre les partenaires était donc l'aide publique au développement ainsi que les préférences économiques et commerciales consignées dans ladite Convention. Comme décrit dans la partie consacrée au rôle de la coopération au développement dans la prévention des conflits, les enjeux de sécurité se sont imposés suite à une longue maturation de la doctrine du développement des bailleurs

de fonds. L'échec du développement de l'Afrique et la multiplication des conflits sur ce continent ont abouti à une redéfinition de cette relation privilégiée pour l'approfondir d'une dimension politique. Cette « politisation » ou « diplomatisation » de la relation eurafricaine aura une double conséquence. D'une part, pour les partenaires africains, elle entérine la conditionnalité à laquelle est soumis l'octroi de l'aide publique au développement, depuis le début des années 90⁵ : sur le plan politique (réformes démocratiques, respect des droits de l'homme, Etat de droit) et en matière économique⁶ (bonne gouvernance). D'autre part, la diplomatisation grandissante des relations ACP-CE mettra fin, au sein des institutions européennes, au monopole de la direction générale du développement sur la gestion des affaires africaines. La direction en charge des relations politiques (*stricto sensu*) avec des pays

4. Article 1, Titre 1, *Accord de partenariat ACP-CE*, Cotonou, 23 juin 2000.

5. Les raisons et les conditions de cette double conditionnalité sont décrites dans la partie consacrée à l'apport de la coopération au développement dans la prévention des conflits.

6. Articles 9 et 10 de, Titre II, *Accord de partenariat ACP-CE*, signé à Cotonou, le 23 juin 2000.

Exemples d'initiatives européennes pour la paix en Afrique subsaharienne⁷

| Dénomination | Contenu |
|---|--|
| Conclusions du Conseil affaires générales, <i>La diplomatie préventive, la résolution des conflits et le maintien de la paix en Afrique</i> , 4 décembre 1995. | Concerne le dialogue avec l'OUA et les organisations sous-régionales africaines. |
| Position commune et conclusions du Conseil affaires générales, <i>La prévention et la résolution des conflits en Afrique</i> , 2 juin 1997 | Une déclaration politique concernant les modalités de la coopération entre l'UE et ses partenaires africains dans ce domaine |
| Décision du Conseil, <i>Concernant la mise en oeuvre de la position commune 97/356/PESC sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique</i> , 20 octobre 1997 | Concerne la mise à la disposition de l'OUA de la somme de 860.000 écus pour son Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. |
| Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, <i>Coopération avec les pays ACP impliqués dans des conflits armés</i> , COM (1999), 204 fina | Ce document traite des mesures économiques et financières précises à prendre face à des conflits et évoque la cohérence entre la PESC et DEVE dans ce cas. |
| Plan d'action du Caire, 3-4 avril 2000 | Déclaration politique commune Europe – Afrique portant notamment sur les objectifs et les modalités d'une coopération en matière de prévention des conflits. |
| Article 11 de l'Accord de partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 | Dans le cadre du dialogue politique entre l'Europe et ses partenaires ACP, l'article 11 décrit les contours d'une coopération de prévention des conflits. |

7. Ne sont reprises dans ce tableau que les décisions importantes du Conseil ainsi que les recommandations de la Commission européenne portant sur la paix en Afrique. Ces exemples forment un cadre normatif à l'intérieur duquel des résolutions pour des pays spécifiques peuvent être adoptées.

Source : GRIP, 2001.

tiers participe dorénavant à la gestion de la relation eurafricaine.

Du dialogue sur les politiques de développement, on évolua donc vers un dialogue des politiques sur des nouveaux enjeux comme la sécurité. L'accord de Cotonou marque la trace de ces évolutions dans la mesure où c'est dans le cadre de son Titre II consacré à la « Dimension politique » du partenariat ACP-CE que se vit la coopération en matière de prévention des conflits⁸. L'article 11 de l'accord de Cotonou représente l'aboutissement d'un processus de maturation de l'engagement européen en faveur de la paix en Afrique qu'évoquent les résolutions et décisions prises depuis la moitié des années 90.

L'accord de partenariat ACP-CE dispose, pour contribuer durablement à la paix dans les pays partenaires, de trois outils majeurs : le dialogue politique (le cadre de travail), les actions de prévention des conflits (le programme de travail) et la cohérence des politiques (la condition de réussite du projet commun).

3.3. Le dialogue politique

Le premier outil de la coopération eurafricaine dans la lutte pour la paix est le dialogue politique défini à l'article 8 de cet accord. Le dialogue favorise « *les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents...* »⁹. En ce sens, le dialogue offre le cadre formel dans lequel pourront en commun s'évaluer les crises potentielles, tracer les politiques de prévention ou de gestion des conflits et, s'envisager les mesures de consolidation de la paix.

Les acteurs de ce dialogue sont pluriels. C'est là une autre nouveauté de cet accord de partenariat. En effet, si le Conseil des ministres ACP-CE est le lieu d'élaboration d'une action commune de l'Europe et des ACP, les articles 2¹⁰ et 6 de l'accord prévoient qu'outre les autorités publiques (locales, nationales et régionales), les acteurs non étatiques (le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux et la société civile sous toutes ses formes) peuvent également participer à ce dialogue des politiques sur les politiques de prévention des conflits. Cette précision se révélera importante dans ces situations conflictuelles qui aboutissent à l'affaiblissement voire à la disparition de l'Etat

comme référence de régulation sociale. Dans ce cas, la société civile, par exemple, doit pouvoir être associée à la réflexion sur l'avenir du pays dans la mesure où elle supplée l'Etat déficient dans l'encadrement social de la population.

Le même raisonnement peut être tenu vis-à-vis des organisations régionales ou sous-régionales qui font face aux conséquences transfrontalières des crises émanant d'un pays déterminé. Dans le cas de l'Afrique, il faut constater que celle-ci s'est prise en charge. L'Organisation de l'unité africaine (OUA, devenue l'Union africaine) s'est dotée depuis 1993 d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. A son stade de développement actuel, ce Mécanisme agit principalement dans des activités de diplomatie préventive et de gestion civile des crises. L'Union européenne prit acte de l'évolution de l'OUA, tenta de renforcer ses capacités institutionnelles¹¹ de son homologue africain et consacra ce partenariat politique en acceptant d'organiser le premier Sommet Europe-Afrique au Caire, les 3 et 4 avril 2000 : au cours de ce Sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique et d'Europe adoptèrent le Plan d'action du Caire, un projet commun de lutte pour la paix.

Les organisations sous-régionales qui ont fait leurs preuves en matière de gestion des conflits sont également des partenaires privilégiés de l'Europe. La communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) entretiennent des dialogues politiques récurrents avec l'Europe dans le cadre des articles 8 et 11.

3.4. La prévention des conflits africains

L'article 11 de l'accord de Cotonou distingue trois moments dans la lutte pour la paix : avant, pendant et après le conflit.

8. Article 11, Titre II, *Accord de partenariat ACP-CE*, signé à Cotonou, le 23 juin 2000.

9. Article 8, paragraphe 5 de l'*Accord de partenariat ACP-CE*, Cotonou, 23 juin 2000.

10. « *La participation : outre l'Etat en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale.* »

11. Décision du Conseil, *concernant la mise en œuvre de la position commune 973/356/PESC sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, 20 octobre 1997.

Avant la guerre, donc en situation de prévention des conflits, cet article précise les modalités d'une coopération et détermine le champ de celle-ci. Sur le plan des principes, la prévention des conflits doit participer au processus d'appropriation par le partenaire de son destin. Cela se traduit par une coopération visant à renforcer les capacités endogènes (processus d'appropriation), qu'elles soient nationales, régionales, institutionnelles ou non étatiques. Une coopération qui soutient efficacement l'émergence de capacités indigènes aboutirait, idéalement, à la création ou au renforcement « de mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des groupes » sociaux en conflit¹². Le champ d'action en matière de lutte pour la paix concerne des activités aussi variées que :

- le soutien aux efforts de médiation, négociation ou réconciliation,
- la démobilisation, réinsertion d'anciens combattants,
- la lutte contre le phénomène des enfants-soldats,
- le soutien aux efforts de diminution des dépenses militaires,
- la lutte contre les mines antipersonnelles et l'accumulation excessive et le trafic illicite des armes légères.

Durant le conflit, la coopération au développement traditionnelle se révèle souvent difficile, inopportune voire contre-productive. L'Union européenne, à travers plusieurs débats au sein du Parlement européen et au sein du Conseil des ministres, s'est penchée sur les modalités concrètes d'une coopération avec des pays en guerre. Un des enjeux cruciaux de cette interrogation est le souci d'éviter que de l'argent de la coopération ne soit détourné à des fins militaires par le pays bénéficiaire¹³. Il reste que si la coopération au développement est suspendue en temps de guerre, les causes du conflit (pauvreté, inégalités dans l'accès à des ressources naturelles ou matérielles, etc.) pourraient s'aggraver et donc alimenter encore davantage le processus conflictuel. C'est dans ce contexte cornélien qu'une réflexion se développe sur la notion de *zone grise* séparant l'action humanitaire d'urgence et la coopération au développement¹⁴. La Commission européenne notamment souhaiterait voir son agence humanitaire non seulement répondre aux urgences mais égale-

ment « préparer le terrain » pour des actions, de moyen et long terme, qui permettraient le retour à la paix. Cette « division du travail » est l'objet d'une controverse entre ECHO et la Commission. Dans le même ordre d'idées, signalons que le Conseil développement du 31 mai 2001 a tenté une autre division du travail en concédant que la gestion des conflits ne relevait pas des compétences de la coopération : un sous-entendu signifiant qu'elle revient à la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) de l'Union. Signalons, enfin, que le récent Conseil de développement du 8 novembre 2001 a pris acte des limites de l'approche purement répressive dans la gestion d'une relation avec un pays en crise (suspension de l'aide pour non-respect des éléments essentiels comme les droits de l'homme, l'Etat de droit, la démocratie, etc.) et préconise ce qu'il appelle une approche « d'engagement constructif »¹⁵. Autrement dit, un pays en crise a davantage besoin d'un accompagnement, certes critique, que d'une remise en cause unilatérale et brutale de la coopération. Cet accompagnement devrait être possible grâce à une flexibilité accrue des instruments d'aide et de programmation.

La coopération au développement est censée donner la mesure de tous ses moyens en situation post-confliktuelle. Dans ce cadre, outre les mesures de rétablissement de la paix, on envisage des actions de consolidation de la paix et donc de prévention durable des conflits.

3.5. La cohérence

Il va sans dire que ce dispositif ambitieux sur le papier est en plein rodage. Sa traduction sur le terrain se fait lentement et difficilement. D'évidents problèmes de coordination entre le secteur du développement et d'autres services de la Communauté censés agir dans le domaine de la prévention sont apparus et semblent compliqués à résoudre.

12. Article 11 point 2, Titre 2 de l'*Accord de partenariat ACP-CE*, Cotonou, 23 juin 2000.

13. Point 4 de l'article 11, Titre 2 de l'*Accord de partenariat ACP-CE*, Cotonou, 23 juin 2000.

Lire par exemple Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Coopération avec les pays ACP impliqués dans des conflits armés*, COM (1999) 240 final, 19 mai 1999.

14. Point 5 de l'article 11, Titre 2 de l'*Accord de partenariat ACP-CE*, Cotonou, 23 juin 2000.

Outre la nécessité de la cohérence intra-institutionnelle, on doit également noter que les politiques bilatérales des Etats membres paraissent souvent concurrentes voire contradictoires avec celle de la Communauté dans ce domaine. Enfin, il nous faut évoquer la dimension humaine. Derrière les résolutions et les institutions se trouvent des hommes et des femmes qui tentent d'appliquer cette nouvelle vision de la coopération dans les pays en crise. Là aussi, les témoignages font état du manque de formation et du déficit en moyens comme obstacles à la bonne traduction des principes en actions concrètes et efficaces.

3.6. Conclusions

Au sein du groupe ACP, l'Afrique subsaharienne est un partenaire privilégié de l'Union européenne. Des raisons historiques, économiques et culturelles expliquent l'investissement particulièrement important de l'Europe dans cette partie du monde. L'Afrique subsaharienne est depuis plusieurs décennies la proie de conflits, majoritairement intra-étatiques, qui détruisent son tissu social ainsi que des années d'efforts de développement.

La montée en puissance des préoccupations de sécurité dans la coopération au développement tend à transformer l'Afrique subsaharienne en un terrain d'expérimentation du dispositif européen en matière de prévention des conflits. Un des outils essentiels de ce dispositif est l'Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000. Cette nouvelle convention de coopération eurafricaine s'est dotée de compétences notamment dans la prévention des conflits. Les effets de la politisation de la relation eurafricaine se font déjà sentir dans les tentatives de répartition des compétences intra-institutionnelles au sein de l'UE, dans les efforts de cohérence entre les politiques bilatérales des Etats européens et l'UE ainsi que, sur le plan doctrinal, dans l'approfondissement de la conditionnalité politique de l'aide publique au développement.

15. *Conclusions de la présidence : Améliorer l'action de l'UE dans le domaine du développement en faveur des pays ACP touchés par des crises ou des conflits*, Conseil développement, 8 novembre 2001.

Résumé et recommandations

L'émergence d'un nouveau concept

La prévention des conflits s'affirme désormais comme une préoccupation de politique étrangère tant au niveau des Etats que des organisations régionales et internationales.

Depuis la moitié des années 90, elle est inscrite à l'agenda de l'UE et a donné lieu, depuis fin 2000, à un début de corps de doctrine, sur base de trois documents élaborés par les plus hautes instances exécutives (« 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 ; Commission européenne, « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits », 11 avril 2001, COM(2001) 211 final ; Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, adopté au Conseil de Göteborg des 15 et 16 juin 2001).

Cette évolution illustre une prise de conscience grandissante de la volonté de l'Union de jouer un rôle de prévention sur la scène internationale.

Pour continuer dans ce sens, l'Union européenne et les Etats membres devraient :

- 1) Poursuivre les efforts de la Commission afin de maintenir la prévention des conflits dans toutes les actions extérieures de l'Union (économiques, humanitaires, diplomatiques, d'aide au développement et de politique étrangère) et mieux adapter les différents mécanismes à cet objectif.
- 2) Appliquer le programme d'action pour la prévention des conflits de la présidence suédoise et, notamment, suivre la recommandation faite aux Etats membres d'intégrer la prévention des conflits dans leur politique nationale.
- 3) S'attacher à dépasser le manque de cohérence dû à la division des compétences entre le premier (compétences de la Commission) et le deuxième pilier (PESC/PESD), mais également à l'intérieur de ceux-ci.
- 4) Poursuivre l'élaboration d'une véritable réflexion stratégique et d'une doctrine politique euro-

péenne basées sur la prévention des conflits, en évitant de subordonner celle-ci à la simple gestion militaire et civile des crises.

- 5) Renforcer le rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux en ce qui concerne le développement des outils civils et militaires de gestion des crises afin d'accroître le contrôle démocratique de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union.

Les représentants spéciaux

Les représentants spéciaux permettent actuellement à l'Union européenne d'affirmer sa présence et de faciliter ses relations avec les différents protagonistes au sein d'une région en crise et/ou en reconstruction. Ils sont également en mesure de fournir une expertise pour les zones non prioritaires de la PESC.

Afin d'accroître l'efficacité de leur fonction dans les domaines de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits,

- 1) Le Conseil devrait étendre le mandat des représentants spéciaux afin d'y inclure des missions de prévention des conflits en relation avec une zone de tension ou une région particulière.
- 2) La mission des représentants spéciaux devrait s'inscrire dans le long terme et moins dépendre de la rotation de la présidence et/ou des desiderata particuliers des Etats membres.
- 3) L'Union européenne devrait faire appel à des diplomates d'envergure et leur donner une marge de manœuvre et des moyens (financiers et statutaires) suffisants pour faciliter la coordination des différentes politiques de l'Union dirigées vers un conflit ou une région particulière.

L'Union européenne et la gestion civile des crises

Les Conseils européens de Cologne (juin 1999), de Helsinki (décembre 1999) et de Feira (juin 2000) ont permis à l'Europe de se doter d'une capacité autonome de gestion commune des crises. Dans le cadre des responsabilités internationales qu'elle souhaiterait assumer, l'UE a identifié des domaines d'intervention qui touchent notamment à la gestion civile des crises et, à cette fin, elle s'est dotée de

structures nouvelles de décision. Les pivots de ce dispositif sont le Conseil Affaires générales et le Comité politique et de sécurité (COPS) qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations décidées par le Conseil.

Afin d'accroître sa présence sur la scène internationale en tant que puissance civile, l'Union européenne devrait :

- 1) Accélérer le développement et l'élaboration de sa capacité civile de gestion des crises, à l'instar des efforts importants investis dans les moyens militaires.
- 2) Elaborer des outils essentiellement civils et pacifiques, au-delà du simple déploiement de policiers et des activités de protection civile. Dans ce cadre, le Conseil des ministres devrait prendre en considération les propositions émanant du Parlement européen, notamment celle qui concerne la création d'un Corps civil de paix.
- 3) Renforcer ses outils de politique étrangère afin de développer une véritable diplomatie européenne. A cet égard, l'UE devrait fournir les moyens appropriés à ses délégués en termes de formation et de moyens humains et matériels pour qu'ils remplissent efficacement leur rôle, notamment en ce qui concerne l'alerte précoce.
- 4) Associer la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la gestion des crises sur le terrain.

L'Union européenne et la gestion militaire des crises

Depuis le Conseil européen de Cologne en 1999, l'UE a fait de grands pas vers la mise en place d'une dimension militaire. Fin 2001, lors du Conseil européen de Laeken, la politique européenne de sécurité et de défense a été déclarée opérationnelle et l'Union est maintenant « capable de conduire des opérations de gestion de crise ». Les missions auxquelles se prépare l'UE demeurent néanmoins mal définies et se situent hors de tout débat public.

L'Union européenne devrait :

- 1) Définir dans un premier temps son projet politique global, le rôle qu'elle veut jouer sur la scène internationale et ses objectifs à long terme, et ensuite se donner les moyens de les concrétiser. Cette définition favoriserait non seulement la planification militaire mais également le débat

public qui devrait s'engager sur le futur de la sécurité de l'Union.

- 2) Définir plus clairement les missions de Petersberg, non seulement en termes de fonction mais également en termes de niveau de force militaire requis pour leur mise en œuvre.
- 3) Supprimer toute ambiguïté sur la légitimité des missions qu'elle compte entreprendre en subordonnant clairement les missions de Petersberg aux principes des Nations unies et du droit international.
- 4) Etablir une chaîne de commandement efficace et clairement articulée, subordonnant les décisions militaires aux structures politiques civiles.
- 5) Veiller à préserver sa propre capacité de décision, indépendamment de l'OTAN.
- 6) Aborder ces questions fondamentales dans la transparence d'un débat public et dans l'enceinte d'un Parlement disposant d'un réel pouvoir législatif.

Le Mécanisme de réaction rapide : accélérer la mise en œuvre et le financement des activités de gestion civile des crises

Dans le but d'assurer la cohérence inter-piliers en matière de gestion civile des crises et d'accélérer la mise en œuvre et le financement de ces interventions, la Commission proposait, le 11 avril 2000, la création d'un Mécanisme de réaction rapide, devant permettre un financement accéléré des activités de l'UE, de contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales et de financer les activités des ONG.

Cette proposition fut finalement adoptée par le Conseil le 26 février 2001 avec des modifications notables qui rendent compte de la difficulté généralisée de l'UE de surmonter les clivages inter-piliers, dus à sa structure même de fonctionnement, lorsqu'il s'agit de décider, et *a fortiori* de financer, des actions de gestion des crises.

Depuis son adoption, différentes interventions sont en cours dans le cadre de ce dispositif, dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine et en Afghanistan.

L'Union européenne devrait se doter des moyens nécessaires, notamment financiers, pour renforcer sa présence sur la scène internationale

par la mise en œuvre d'interventions rapides de gestion civile des crises et de prévention des conflits. Dans ce cadre, et afin de faire face aux problèmes récurrents en matière de décision et de financement de ces activités, les différentes instances de l'UE devraient :

- 1) Elaborer des procédures plus efficaces et plus transparentes pour le financement rapide des interventions civiles, notamment dans le cadre de la PESC.
- 2) S'assurer que les procédures de financement et de gestion de ces interventions reflètent la complémentarité intrinsèque des actions des Communautés et de la PESC et soient donc menées de manière cohérente entre les deux piliers.

La coopération au développement au service de la prévention des conflits

L'Union européenne est le plus grand donateur en matière d'aide publique au développement au monde avec une contribution s'élevant à 58% de l'aide provenant de l'ensemble des pays de l'OCDE. Malgré ces apports, près de 40 ans après leur indépendance, les pays les plus pauvres de la planète ont régressé tant au niveau économique que social ainsi qu'en termes de stabilité politique. L'Union européenne a répondu à ce défi en axant sa politique de coopération sur la conditionnalité politique et la promotion de la paix par la stabilité structurelle. De nombreux défis restent cependant à relever.

A cette fin, l'Union européenne devrait :

- 1) S'assurer que l'application du principe de la conditionnalité politique tienne compte des réalités historiques, culturelles et sociales des pays concernés afin d'éviter qu'elle ne se révèle contre-productive.
- 2) Veiller à ce que le document de programmation stratégique joue pleinement son rôle d'alerte précoce et ce, afin de promouvoir la stabilité structurelle dans les pays en crise.
- 3) Faire en sorte qu'une réelle cohérence existe entre tous les services et départements concernés par la coopération au développement et la prévention des conflits, notamment entre les DG développement et relations extérieures de la Commission.

La prévention des conflits africains : les perspectives offertes par l'accord de Cotonou

Face à la prolifération des conflits intra-étatiques en Afrique subsaharienne, la communauté internationale paraît démunie. Les catastrophes humanitaires succèdent aux crises politiques et économiques. Pour y répondre, l'Union européenne, dans le cadre de sa relation privilégiée avec l'Afrique, a assorti sa coopération au développement d'une dimension politique incluant la prévention des conflits. L'accord de partenariat entre la CE et les pays ACP, signé à Cotonou le 23 juin 2000, sert de cadre à la politique de prévention des conflits de l'UE en Afrique subsaharienne.

Pour continuer dans ce sens, l'Union européenne devrait :

- 1) S'assurer que tous les acteurs cités, dont la société civile, puissent participer pleinement au dialogue politique, dans le cadre duquel s'élabore la politique de prévention des conflits en direction des pays africains.
- 2) Etablir une coopération régulière et suivie avec les organisations régionales et sous-régionales africaines en charge de la prévention des conflits afin notamment de faciliter le principe d'appropriation appliqué en cette matière par l'UE.
- 3) Veiller à ce que les informations et les analyses à la disposition de l'UE coïncident avec la réalité socio-politique africaines afin que ses actions favorisent la démocratisation endogène des Etats africains.
- 4) Mieux encadrer et former ses délégués dans les pays tiers et leur donner les moyens humains et matériels suffisants pour leur permettre de remplir leur mission dans le domaine de la prévention des conflits.

Le Pacte de stabilité

Avec l'éclatement de la Yougoslavie en 1991, et de manière encore plus aiguë lors du conflit du Kosovo, l'Union européenne a pris conscience de l'importance de promouvoir la stabilité dans les Balkans. Elle développe alors une série d'instruments originaux tels que le « Processus de stabilisation et d'association » (PSA) ou le « Programme

pour l'assistance, la reconstruction, le développement et la stabilisation » (CARDS).

Le « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », sans être un outil propre à l'UE, se base néanmoins sur la même philosophie de coopération régionale et d'intégration progressive dans les structures européennes. Lancé en 1999 à l'initiative de l'UE, le Pacte de stabilité est un accord-cadre établi entre de nombreux acteurs – Etats et organisations – dont le but est de « créer la prospérité, la démocratie et la stabilité dans le sud-est de l'Europe comme précondition à l'intégration de la région dans les structures européennes et transatlantiques ».

Cependant, plus de deux ans après son lancement, l'Europe du Sud-Est reste une région instable, insécurisée et économiquement en crise.

En tant que leader du Pacte de stabilité, l'Union européenne devrait améliorer concrètement la coordination de l'assistance internationale et encourager réellement la coopération régionale. A cette fin, elle devrait :

- 1) Veiller à ce que les Etats donateurs respectent le versement, dans des délais raisonnables, des fonds auxquels ils se sont engagés afin de conserver la confiance des Etats bénéficiaires.
- 2) S'attacher à ne pas privilégier le développement de l'économie de marché au détriment des objectifs relatifs à la sécurité, aux droits de l'homme et à la démocratie.
- 3) S'assurer que la mise en place d'une économie de marché dans la région ne creuse pas davantage d'écart de niveaux de vie et de croissance entre Etats voisins et au sein des populations de chaque pays.
- 4) Veiller non seulement à resserrer les liens entre l'UE et les Etats qui entreront à court terme en son sein mais également entre les partenaires eux-mêmes.
- 5) Etablir clairement les rôles et devoirs de chacun des acteurs afin d'éviter la dissolution des responsabilités.

Le Partenariat euro-méditerranéen

Depuis la fin du système bipolaire et le tournant de la guerre du Golfe, la Méditerranée est pour

l'Europe une « zone prioritaire d'importance stratégique ». Les 27 et 28 novembre 1995, les ministres des Affaires étrangères des 15 Etats membres de l'UE et leurs 12 partenaires méditerranéens se réunissaient à Barcelone et adoptaient la Déclaration de Barcelone par laquelle ils s'engageaient sur trois volets distincts : un partenariat politique et de sécurité, un partenariat économique et financier, un partenariat dans les domaines social, culturel et humain.

Plus de cinq ans après cette première consultation, ce programme ambitieux n'a pas donné tous les résultats escomptés. Le volet économique et financier demeure le seul élément un tant soit peu tangible du partenariat. Mais les espoirs et les aspirations demeurent.

Afin de revitaliser le processus de Barcelone, l'Union européenne devrait :

- 1) Donner la priorité à l'approche régionale des trois corbeilles de Barcelone afin non seulement de resserrer les liens entre l'UE et ses partenaires méditerranéens mais également entre les partenaires eux-mêmes.
- 2) Privilégier le développement des moyens politiques issus de la Déclaration de Barcelone et y insuffler des mécanismes de prévention des conflits qui ne soient pas subordonnés à la gestion civile et/ou militaire des crises.
- 3) S'engager plus fermement à régler le conflit israélo-palestinien.
- 4) S'assurer que la coopération économique et financière de l'UE vers les pays partenaires ne soit pas subordonnée à la simple sécurité de l'Europe et respecte le versement des fonds auquel l'UE s'est engagée.
- 5) S'assurer que le maintien de la stabilité dans la région ne prenne le pas sur la volonté de voir s'amorcer dans les pays de la rive sud un réel processus de démocratisation.
- 6) Mener ces démarches dans un réel équilibre des rapports entre les pays du sud et du nord de la région afin que les partenaires méditerranéens puissent s'approprier au mieux le processus.

ANNEXES

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

Press Release: Brussels (30-11-2000) - Nr: 14088/00

Synthèse

Principaux défis que l'Union européenne doit relever en vue d'une prévention effective des conflits

- Réaffirmer que la prévention des conflits figure au rang des priorités établies de l'action extérieure de l'UE et l'y maintenir ;
- Fixer des priorités d'action dans le domaine de la prévention des conflits et les appuyer ;
- Avancer la séquence de l'action de l'UE en adoptant une approche progressivement anticipatoire moins réactive ;
- Veiller à une utilisation cohérente des ressources désormais très variées dont dispose l'UE pour respecter ses priorités, et à une meilleure intégration des instruments de développement et des instruments commerciaux, économiques et humanitaires dans les instruments de la PESC et dans les capacités civiles et militaires de gestion des crises ;
- Mettre en œuvre ces ressources de manière opportune, globale et intégrée ;
- Mettre en place des partenariats effectifs avec ceux qui partagent nos valeurs et priorités aux niveaux mondial, régional, national et local, et les appuyer ;
- Elaborer des approches communes ciblées sur les pays et régions risquant d'entrer dans un conflit en tenant compte des aspects touchant à la PESC, au développement, au commerce, à l'économie ainsi qu'à la justice et aux affaires intérieures.

Recommandations essentielles à court terme

- Le Conseil «Affaires générales» devrait examiner sans délai la question de la prévention des conflits, éventuellement au cours du débat d'orientation annuel; les domaines d'action prioritaire de l'action de l'UE devraient être déterminés périodiquement ;
- Le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission devraient contribuer à superviser la mise en œuvre des politiques ;
- Le Comité politique et de sécurité sera invité à renforcer son rôle de point de contact pour la définition des politiques de prévention des conflits dans le cadre de la PESC et de la PESD ;
- La Commission devrait présenter des communications sur la prévention des conflits et sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ;
- Le Conseil et la Commission devraient poursuivre l'examen des règlements et procédures budgétaires pertinents et examiner les questions de coordination entre les instruments communautaires et ceux des États membres ;
- Il conviendrait d'intensifier la coopération avec les Nations Unies, en s'appuyant sur les propositions de son Secrétaire général et en soutenant l'initiative en faveur d'une plus grande efficacité des Nations Unies lancée dans le cadre du rapport du millénaire et du rapport Brahimi ;
- Renforcer le dialogue avec les partenaires essentiels et le soutien à ceux-ci, y compris l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le CICR, ainsi que les communautés universitaires et d'ONG ;
- Il conviendrait de tirer parti de l'expérience de nos partenaires pour l'élaboration des plans d'action et stratégies de l'UE à l'égard de pays et de régions donnés ;
- Le droit d'accès à des zones de conflit potentiels pour le CICR, l'OSCE et les rapporteurs des Nations Unies en matière de droits de l'homme devrait être systématiquement défendu ;
- Il conviendrait d'inscrire au rang des priorités le soutien à une action efficace dans le domaine des armes légères, notamment dans le cadre des Nations Unies et du G8 ;
- De nouveaux instruments internationaux devraient être ratifiés et mis en œuvre, en particulier le nouveau Statut de Rome de la Cour pénale internationale et la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert de mines antipersonnel et sur leur destruction ;
- Il faudrait réexaminer l'utilisation des instruments diplomatiques de prévention des conflits, y compris le rôle des représentants spéciaux et des chefs de mission ;
- Les groupes de travail du Conseil devraient être invités à organiser plus souvent des discussions informelles avec les organisations partenaires compétentes ;
- Il conviendrait d'assurer une meilleure coordination des sources d'information mises à la disposition de l'Union ; l'Unité politique et la Commission devraient élaborer régulièrement des documents

sur les questions de prévention des conflits, pour examen par les décideurs politiques.

Des actions cohérentes : le défi central de la prévention des conflits

Recommandations

- La question de la prévention des conflits devrait être examinée par le Conseil «Affaires générales» éventuellement lors de son débat d'orientation annuel sur les relations extérieures, en l'intégrant à son travail et en traitant le problème plus général de la cohérence au niveau des formations du Conseil, dont le Conseil «Développement».
- S'agissant de l'action de l'UE en matière de prévention des conflits, le Conseil «Affaires générales» devrait définir régulièrement les domaines prioritaires en tenant compte des recommandations du Secrétaire général/Haut représentant et de la Commission. Lorsque des priorités ont été définies, le Conseil devrait inviter le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission à superviser la mise en œuvre des politiques et à lui faire rapport à ce sujet.
- L'Union devrait viser clairement à élaborer des approches ciblées et communes à l'égard des pays et régions exposés à un risque de conflit, en tenant compte des aspects touchant à la PESC, au développement, au commerce, à l'économie, à la justice et aux affaires intérieures.

Mise en place de partenariats plus efficaces

Recommandations

- Poursuivre le développement des mécanismes de coordination avec le système des Nations Unies en s'inspirant des propositions déjà présentées par le Secrétaire général des Nations Unies.
- Appuyer les efforts visant à renforcer l'efficacité des Nations Unies en matière de prévention des conflits, en entretenant la dynamique induite par le rapport du millénaire et par le rapport Brahimi sur le maintien de la paix.
- Approfondir le dialogue avec d'autres partenaires clés aux niveaux international et régional, tels que l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le CICRR, afin de définir des priorités communes, de renforcer le soutien apporté à leurs mandats et de coopérer dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'UE.
- Tirer parti de l'expérience acquise par d'autres acteurs dans l'élaboration des plans d'action et des stratégies de l'UE à l'égard de certains pays et régions.

- Intensifier le dialogue avec les spécialistes et les ONG afin d'être plus efficaces lors de l'identification des risques de conflits et de garantir une convergence étroite des efforts sur les questions prioritaires.
- Promouvoir systématiquement les droits d'accès aux zones de conflit potentiel des autres organisations mandatées, y compris le CICR, l'OSCE et les rapporteurs des Nations Unies pour les droits de l'homme.
- Intégrer de manière cohérente les priorités de la prévention des conflits dans le dialogue politique avec nos partenaires internationaux (comme c'est déjà le cas avec le Canada et le Japon) ainsi qu'avec ceux confrontés directement à un risque de conflit.
- Appuyer les initiatives en matière de prévention des conflits dans le cadre du G8, notamment dans les domaines où le G8 peut apporter une valeur ajoutée particulière, tels que les armes légères et le commerce illicite de produits de base de grande valeur.

Mesures à long terme

Recommandations

- Il convient d'accorder une plus grande attention à la cohérence et à la coordination des mesures envisagées ou adoptées au cours des différentes phases d'une situation de conflit ou de crise. La Commission présentera en janvier 2001 une communication sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, qui comprendra notamment des propositions visant à assurer une transition plus rapide et plus cohérente entre les différentes phases d'assistance aux dans les pays traversant une crise, de nature politique ou autre.
- Il faudrait dresser l'inventaire des instruments et des politiques de l'UE susceptibles d'être mis à contribution dans les situations de conflit. La Commission prévoit de présenter au printemps 2001 une communication sur la prévention des conflits, qui sera axée sur l'utilisation et l'éventuelle adaptation des instruments communautaires dans ce sens. La Commission travaillera également au «Manuel de prévention des conflits» détaillant les instruments et procédures concernés.
- Dans le contexte des discussions, à l'issue du sommet d'Évian, sur les moyens d'améliorer la coordination entre les instruments communautaires de coopération extérieure et les instruments des États membres, il est recommandé de renforcer les échanges d'informations sur les questions

économiques et politiques, tant entre les capitales que dans le pays même. Il s'agira notamment de donner un nouvel élan à l'*Electronic Bulletin Board* (EBB) créé par la Commission en 1999 pour relier les responsables géographiques de la Commission, du Conseil et des États membres.

- Une décision rapide du Conseil sur la proposition de refonte du règlement financier permettrait de faciliter l'aboutissement de la réforme des programmes de coopération extérieure de la Communauté. Dans ce contexte, la Commission s'efforcera, au plan interne, de mobiliser plus rapidement les fonds disponibles au titre de ses différents programmes de coopération.
- L'Union devrait s'attacher, en priorité, à préparer avec efficacité la Conférence internationale des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects ainsi qu'à la ratification et à la mise en œuvre des nouveaux instruments internationaux, notamment le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

Mesures à court terme

Recommandations

- Il conviendrait d'évaluer l'utilisation des instruments diplomatiques destinés à la prévention des conflits

(dont l'envoi de représentants spéciaux) en ayant comme objectif un engagement diplomatique mieux défini, plus flexible et plus résolu.

- Le Comité politique et de sécurité devrait continuer à exploiter son potentiel en tant que point focal dans le cadre de la PESC et de la PECSD pour définir, mettre en œuvre et accompagner les politiques de prévention des conflits.
- Les groupes du Conseil devraient aider le Comité politique et de sécurité dans cette tâche et prendre l'habitude de tenir des réunions communes et des discussions informelles avec les organisations compétentes.
- Il conviendrait de recourir davantage, et de manière anticipatoire aux chefs de mission pour prévenir les conflits, notamment en les chargeant de se rendre dans les zones de conflit potentiel et d'établir des rapports systématiques et réguliers.
- Il conviendrait d'assurer une meilleure coordination entre les multiples sources d'information désormais disponibles pour identifier et surveiller les conflits potentiels, notamment par l'engagement des États membres à partager toutes les informations pertinentes.
- L'Unité politique et la Commission devraient élaborer régulièrement des documents sur la prévention des conflits en vue de leur examen par les décideurs politiques.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

BRUXELLES, LE 11.4.2001

COM (2001) 211 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS**Annexe****Liste des recommandations**

La Commission :

Prévention à long terme

- donnera une plus grande priorité à son soutien à l'intégration régionale et en particulier aux organisations régionales ayant un clair mandat de prévention des conflits ;
- s'assurera que sa politique de développement et ses autres programmes de coopération visent plus clairement à traiter les causes profondes de conflit de manière intégrée ;
- utilisera dans tous les Country Strategy Papers des indicateurs appropriés pour analyser les situations de conflit potentiel ;
- développera des outils pratiques de programmation pour intégrer des mesures de prévention des conflits dans les programmes de coopération avec des pays à risque ;
- échangera systématiquement les Country Strategy Papers avec les documents correspondant des Etats membres ;
- mettra en place, sur une base pilote, et en collaboration étroite avec l'Unité Politique du Conseil, un système d'échange régulier entre desk officers de la Commission, de l'Unité Politique du Conseil et des Etats membres sur deux zones instables : Balkans, et Région des Grands Lacs ;
- envisage de cofinancer les instruments de financement de la Banque mondiale et du FMI qui appuieront la mise en oeuvre des PRSP dans les États ACP.
- engagera, pour les pays à risque, là où la situation l'exige, des actions ciblées visant à ouvrir la voie à un environnement démocratique plus favorable. En particulier, une importance accrue sera accordée au soutien aux processus électoraux, aux activités parlementaires et à l'administration de la justice. Ce faisant, la Commission s'efforcera d'assurer une égalité de participation des hommes et femmes dans la vie sociale, économique et politique ;
- envisage, dans les limites de ses compétences, de s'engager plus activement dans le domaine de la sécurité. Ceci pourra prendre la forme d'actions visant à l'amélioration des services de police, la promotion de la reconversion civile, le désarmement et la non prolifération (tant pour les armes de destruction massive que pour les armes conventionnelles). La Commission pourrait soutenir des formations sur le respect des droits de l'homme visant l'ensemble du secteur de la sécurité ;
- concentrera son assistance, dans les situations de post-conflit, sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits futurs, en particulier à travers des programmes de réhabilitation, des mesures de réhabilitation liées aux enfants, des programmes DDR de même que des actions de soutien aux processus de réconciliation ;

- concentrera sa coopération et ses actions anti-drogue sur les deux principales routes de trafic à destination de l'Europe à travers les Balkans et entre l'Amérique latine et la Caraïbe. Ce faisant elle continuera à mobiliser l'expertise des Etats membres ;
- donnera une priorité accrue à son soutien visant à contrôler la circulation des petites armes. Elle travaillera à l'élaboration d'une position ambitieuse de l'Union en vue de la Conférence prochaine des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre. Dans le cadre de la gestion des programmes visant les petites armes, la Commission examinera de manière détaillée la situation du secteur douanier ;
- jouera un rôle actif dans la Task Force, établi par le Processus de Kimberley, pour l'établissement d'un système de certification des diamants bruts et présentera au Conseil avant la fin de l'année, un document d'orientation présentant les options sur la question ;
- soutiendra, lorsque la volonté de collaborer au niveau régional existe réellement, les actions régionales visant à une gestion équitable des ressources en eau ;
- traitera des questions de ressources naturelles et de dégradation de l'environnement à travers ses programmes bilatéraux et régionaux et renforcera son soutien à la mise en œuvre par les pays partenaires des Accords Environnementaux Multilatéraux. Une priorité accrue sera accordée aux projets de réhabilitation environnementale dans les programmes post-conflit ;
- cherchera à approfondir son dialogue avec les organisations internationales spécialisées, en vue de mieux détecter et à un stade plus précoce les flux migratoires déstabilisateurs. De telles organisations pourraient comprendre l'OIM et le HCR ;
- est engagée dans la promotion active des Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales, qui visent à encourager un comportement responsable des entreprises dans leurs opérations à l'étranger, notamment dans les pays en développement ;

Prévention à court terme

- travaillera avec le SG/HR sur les suivis réguliers des zones de conflits potentiels, y inclus la mise en place de mécanismes d'alerte rapide ;
- considère que l'instrument de dialogue politique devrait être utilisé de façon plus systématique dans des situations de crise naissante. Un tel dialogue devrait reposer sur une ligne politique forte. Il devrait être plus ciblé, plus flexible dans le temps et plus substantiel que dans le passé. La Commission est prête à travailler avec le SG/HR pour développer des propositions concrètes dans ce domaine ;
- considère que les représentants spéciaux devraient être utilisés plus largement comme médiateurs, qu'ils devraient être habilités à prendre des positions claires sur les situations pour lesquelles ils auraient été mandatés et que leur mission devrait également pouvoir être de courte durée (par exemple 6 mois). La Commission est prête à travailler avec le SG/HR pour développer des propositions concrètes dans ce domaine ;
- ouvrira un débat au sein du Conseil sur la manière de garantir la capacité de l'UE de définir et d'appliquer des sanctions préventives ;

- encourage les Etats membres à travailler ensemble et de concert avec les NU et l'OSCE, en ce qui concerne la formation dans les domaines de l'État de droit et l'administration civile, pour le personnel à déployer pour des missions internationales, la Commission. La Commission est prête à financer de tels programmes de formation avec de fonds communautaires ;

Coopération internationale

- propose d'intégrer plus systématiquement dans le dialogue politique avec les pays partenaires des discussions sur les systèmes d'alerte rapide et le suivi régulier des zones de conflit potentiel. Dans les situations de post-conflit, la Commission a l'intention de jouer un rôle plus actif dans le cadre des approches « Amis de » et de stimuler l'échange d'information entre donateurs ;
- considère que la prévention des conflits doit constituer un élément pivot du renforcement du dialogue structuré mis en place entre l'Union et le Secrétaire général des Nations unies. La Commission, qui a déjà élaboré un dialogue de programmation avec le HCR et le PAM, propose quant à elle, d'établir un dialogue similaire avec d'autres agences, fonds et programmes.
- est disposée, au niveau opérationnel, à échanger ses Country Strategy Papers avec les Common Country Assessments des Nations unies. Elle étudie également actuellement la possibilité d'apporter un soutien financier au Trust Fund pour la diplomatie préventive.
- a l'intention de soulever la question du lien entre l'épuisement des ressources naturelles et la sécurité au cours des préparatifs du sommet de 2002 sur le développement durable qui se tiendra à Johannesburg, dix ans après Rio.
- poursuivra sa coopération avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention des conflits au moyen notamment de l'élaboration de modules/programmes communs de formation du personnel engagé dans les opérations sur le terrain (cf. système REACT de l'OSCE).
- profitera, dans le cadre du G8, de ce forum pour faire valoir les positions de l'Union sur les questions d'armes de petit calibre et armes légères, de conflits et développement, de commerce illégal du diamant, des enfants dans les conflits armés, des forces de police civiles internationales, du rôle des femmes et de la responsabilité sociale des entreprises et pour promouvoir une certaine cohérence par rapport aux autres instances internationales où ces questions sont débattues.
- Accordera une priorité accrue, par l'intermédiaire de l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme, aux activités contribuant à la prévention des conflits et permettant de traiter les conséquences des conflits.

PROJET DE PROGRAMME DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS VIOLENTS

Press Release: Brussels (07-06-2001) - Nr: 9537/1/01

1. Il est de la responsabilité politique et morale de la communauté internationale d'intervenir pour éviter la souffrance humaine et la destruction de ressources à la suite de conflits violents. L'Union européenne est une illustration particulièrement pertinente de la possibilité de prévenir les conflits dès que l'on se fonde sur les valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme, la justice et la solidarité et que l'on vise la prospérité économique et le développement durable. Grâce au processus d'élargissement, cette communauté de paix et de progrès sera étendue à un plus grand nombre d'États européens.
2. Conformément aux valeurs fondamentales de l'UE, la priorité politique la plus élevée sera accordée à l'amélioration de l'efficacité et de la cohérence de l'action extérieure de l'Union en matière de prévention des conflits, ce qui permettra aussi de renforcer les capacités de prévention de la communauté internationale dans son ensemble.
3. La prévention des conflits exige la mise en œuvre d'une approche fondée sur la coopération pour faciliter la recherche de solutions pacifiques aux différends et suppose que l'on aborde les causes profondes des conflits. C'est là un élément important de tous les aspects des relations extérieures de l'Union européenne. La mise en place d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) a, depuis le début, pour objet de renforcer la capacité d'action de l'Union dans le domaine primordial qu'est la prévention des conflits.
4. Dans le respect de la primauté des Nations Unies pour ce qui est du rôle que joue cette organisation dans la prévention des conflits, l'action de l'Union se conformera aux principes et objectifs consacrés dans la Charte des Nations Unies. Étant entendu que la responsabilité de la prévention des conflits incombe au premier chef aux parties concernées, il est particulièrement important de contribuer à renforcer les capacités régionales et locales en respectant les principes de l'appropriation locale.
5. Par le présent programme, l'Union européenne souligne sa volonté politique de faire de la prévention des conflits un des principaux objectifs de ses relations extérieures. Elle entend continuer de renforcer sa capacité à prévenir les conflits violents et

contribuer à la diffusion d'une culture mondiale de la prévention. La communication de la Commission sur la prévention des conflits est une heureuse initiative qui contribue de manière appréciable aux moyens à la disposition de l'UE pour prévenir les conflits.

6. L'UE
 - se fixera des priorités politiques précises en matière d'actions préventives,
 - améliorera la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique,
 - renforcera ses instruments de prévention à long et court termes, et
 - mettra en place des partenariats efficaces.

I. Priorités politiques en matière d'actions préventives

7. Pour que l'on puisse prévenir les conflits avec efficacité, il faut que l'on soit en état d'intervenir avant qu'une situation donnée ne dégénère en conflit violent. La définition des possibilités d'actions suppose, pour commencer, que l'on fixe des priorités et d'orientations politiques claires, en faisant régulièrement le point de la situation dans les zones de conflit potentiel.
8. Pour pouvoir fixer des priorités politiques claires en matière d'action préventive,
 - le Conseil, au début de chaque présidence, mais aussi lors du débat annuel d'orientation, prévoira un vaste tour d'horizon sur les sujets de conflits potentiels, le débat étant préparé avec l'aide du Haut Représentant, des instances compétentes du Conseil, y compris le Comité politique et de sécurité (COPS) et de la Commission, afin de mettre en évidence les domaines et les régions prioritaires pour des actions préventives de l'UE;
 - le Conseil poursuivra des stratégies de prévention cohérentes et globales en utilisant les instruments appropriés à sa disposition et en tenant compte des actions en cours, en vue d'identifier les enjeux, de fixer des objectifs clairs, d'affecter des ressources suffisantes et d'assurer la coopération avec les partenaires extérieurs;
 - la mise en œuvre des stratégies préventives sera suivie par le Conseil qui se fondera, pour ce faire, sur les contributions du Secrétaire général/Haut Représentant (SG/HR) et de la Commission;
 - la Commission est invitée à mettre en œuvre sa proposition visant à renforcer, dans les documents de stratégie par pays, les éléments relatifs à la prévention des conflits, comme le stipulent

d'ailleurs les conclusions du Conseil pour ce qui est des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, entre autres en analysant de manière plus systématique les situations de conflit potentiel.

II. Cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique

9. L'efficacité de la prévention doit reposer sur des informations et une analyse correctes ainsi que sur des possibilités d'action bien définies en matière de prévention à court et à long termes. Elle exige une coopération renforcée sur le terrain. La cohérence doit être assurée aux différents niveaux que sont l'alerte rapide, l'analyse, la planification, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation.
10. Pour assurer la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la politique,
 - le Coreper continuera de veiller à ce que les différents domaines d'action de l'Union soient cohérents entre eux, en s'attachant plus particulièrement à la cohérence des actions de prévention;
 - exploitant les informations fournies par diverses instances compétentes, le Comité politique et de sécurité jouera un rôle encore plus important dans le cadre de la PESC et de la PESD pour ce qui est d'élaborer et suivre les mesures de prévention des conflits et de saisir le Conseil des dossiers à traiter;
 - les États membres, leurs chefs de mission, les représentants spéciaux de l'UE, les délégations de la Communauté européenne et d'autres représentants de la Commission ainsi que le Secrétariat général du Conseil, y compris l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) et l'état-major de l'Union européenne (EMUE), devraient fournir régulièrement des informations sur l'évolution des situations de conflit potentiel, entre autres en mettant au point et en utilisant des supports standard et des méthodes harmonisées pour les rapports d'alerte rapide;
 - on exploitera au maximum les informations fournies par le personnel des Nations Unies et de l'OSCE sur le terrain, ainsi que par d'autres organisations internationales et par la société civile;
 - les États membres et la Commission sont encouragés à intensifier l'échange d'informations, entre autres en échangeant les documents stratégiques par pays et les documents de stratégie respectifs des États membres, mais aussi en instaurant un système d'échange d'informations

au niveau technique, ce à quoi s'emploie la Commission;

- il sera tiré pleinement parti des lignes directrices qui ont été arrêtées par le Conseil le 22 janvier 2001 et qui visent à renforcer la coopération opérationnelle entre, d'une part, la Communauté représentée par la Commission et, d'autre part, les États membres dans le domaine de l'action extérieure.

III. Instruments de l'UE en matière de prévention à long et court termes

11. L'Union dispose d'une vaste panoplie d'instruments permettant de mener à bien des actions préventives à long terme (structurelles) et à court terme (directes). S'agissant du long terme, on citera au nombre de ces instruments la coopération au développement, les échanges commerciaux, la maîtrise et le contrôle des armements, les droits de l'homme, les politiques environnementales mais aussi le dialogue politique. Pour ce qui est de la prévention à court terme, l'Union peut également déployer un large éventail d'instruments diplomatiques et humanitaires. Les structures et capacités de gestion des crises civiles et militaires, mises au point dans le cadre de la PESD, contribueront également aux capacités de l'Union de prévenir les conflits.
12. L'Union doit utiliser ces instruments d'une manière plus ciblée et plus efficace et pour s'attaquer aux causes profondes de conflits que sont la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques et le non respect des droits de l'homme mais aussi la course à l'exploitation de ressources naturelles rares.
13. Afin de renforcer les instruments de l'UE en matière de prévention à long et court termes,
 - toutes les institutions compétentes de l'Union intégreront la prévention des conflits dans leurs domaines de compétence en tenant compte des recommandations que la Commission a faites dans sa communication sur la prévention des conflits;
 - la Commission est invitée à mettre en œuvre ses recommandations pour ce qui est d'axer plus nettement sa politique en matière de développement et les autres programmes de coopération sur la résolution des causes profondes des conflits, en procédant de manière intégrée et dans le cadre de l'objectif visant à réduire la pauvreté;
 - l'UE aura recours au dialogue politique de manière systématique et ciblée pour s'efforcer de

- résoudre les conflits potentiels et promouvoir la prévention de ceux-ci;
- la Commission, tenant compte des conclusions du Conseil relatives aux missions d'assistance et d'observation électorales, du 31 mai 2001, est invitée à mettre en œuvre ses recommandations pour ce qui est de mieux cibler l'action en faveur de la démocratie, une attention particulière devant être consacrée au soutien aux processus électoraux, notamment sous forme d'envoi d'observateurs, à l'administration de la justice, à l'amélioration des services de police et à l'intégration du volet «droits de l'homme» dans la formation de toutes les forces de sécurité, tous ces éléments devant contribuer à la prévention des conflits;
 - au fur et à mesure que les besoins seront identifiés, l'Union renforcera ses capacités en mettant sur pied des instruments dans les domaines tels que les compétences en matière de droits de l'homme et de démocratie, les missions d'enquêtes, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et le déminage;
 - le Conseil examinera les moyens d'utiliser de manière plus systématique à des fins de prévention, mais aussi d'alerte rapide et de stabilisation de la situation après conflit, ainsi qu'en tant qu'élément du dialogue politique, les instruments permettant le désarmement, la maîtrise des armements, leur contrôle et leur non-prolifération, y compris les mesures permettant de renforcer la confiance et la sécurité, étant entendu que son action ne devra pas faire double emploi avec les activités d'organisations régionales ou internationales;
 - l'Union soutiendra la ratification et la mise en œuvre d'accords visant à s'attaquer au problème que pose la prolifération non contrôlée d'armes légères, y compris le programme d'action proposé par les Nations Unies;
 - les États membres et la Commission aborderont la question du commerce illicite de matières premières de valeur élevée, notamment en faisant progresser les travaux visant à mettre en évidence les moyens de briser le lien existant entre le commerce de diamants bruts et les conflits violents, et en soutenant le processus de Kimberly;
 - le Conseil élaborera les propositions visant à améliorer davantage ses instruments diplomatiques, entre autres en améliorant l'efficacité des missions de ses représentants spéciaux et en tirant profit, à cet effet, des contributions du SG/HR;
 - le Conseil, avec l'appui du SG/HR, et la Commission, chacun dans leur sphère de compétence respective, examineront comment exploiter de manière plus efficace à des fins préventives les capacités de l'UE de gestion des crises.
- #### IV. Coopération et partenariats
14. L'UE doit mettre en place et maintenir des partenariats, efficaces et interactifs, de prévention des crises avec les Nations Unies, l'OSCE, d'autres organisations internationales ou régionales et la société civile. Une coopération accrue s'impose à tous les niveaux, de l'alerte rapide jusqu'à l'évaluation a posteriori en passant par l'analyse et l'action. La coordination sur place revêt une importance particulière. L'action de l'UE devrait s'inspirer des principes de valeur ajoutée et d'avantages comparatifs.
 15. Pour intensifier la coopération et mettre en place des partenariats efficaces,
 - l'UE intensifiera ses échanges d'information et la coopération concrète avec le système des Nations Unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, et d'autres organisations régionales ou sous-régionales ainsi qu'avec les institutions financières internationales, en tirant pleinement parti des travaux menés récemment sur l'intensification de la coopération entre l'UE et les Nations Unies et entre l'UE et l'OSCE dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises;
 - conformément aux principes approuvés lors des Conseils européens de Feira et de Nice, l'UE et l'OTAN contribueront également et de plus en plus à prévenir les conflits en développant leur coopération en matière de gestion des crises, notamment dans les Balkans occidentaux;
 - il conviendrait également de renforcer l'échange d'informations, le dialogue et la coopération concrète avec des acteurs humanitaires comme le CICR, les organisations non gouvernementales compétentes et le monde universitaire;
 - conformément à l'article 19 du traité sur l'Union européenne, celle-ci et ses États membres coordonneront leur action pour promouvoir la prévention des conflits au sein des organisations internationales dont ils font partie;
 - il conviendrait de mettre au point des programmes de formation conjointe, au siège et sur le terrain, pour le personnel, de l'Union européenne, des Nations Unies et de l'OSCE, la Commission étant disposée à envisager de financer ces programmes;
 - l'UE invitera les organisations qui s'occupent de prévention des conflits en Europe à une réunion sur les moyens d'améliorer les capacités de préven-

- tion, dans le but de contribuer au dialogue sur la consolidation de la paix engagé à l'initiative du Secrétaire des Nations Unies;
- l'Union devrait également contribuer à renforcer les capacités de prévention des organisations régionales et sous-régionales non européennes, en mettant en œuvre, entre autres, la recommandation de la Commission en faveur de l'intégration régionale et sous-régionale, et plus particulièrement les capacités de prévention des organisations qui ont expressément pour mission de prévenir les conflits;
 - en s'appuyant, entre autres, sur les travaux menés dans le cadre de l'ONU pour un partenariat à l'échelle mondiale, sur les orientations de l'OCDE pour ce qui est des sociétés multinationales et sur les travaux du G8, on mettra au point des méthodes de coopération entre l'UE et le secteur privé dans le domaine de la prévention des conflits.

V. Mise en œuvre

16. L'UE et ses États membres ont la responsabilité conjointe de mettre en œuvre le présent programme. Les prochaines présidences sont invitées à encourager cette mise en œuvre et à établir des recommandations pour l'étoffer encore davantage. La Commission est invitée à mettre en œuvre, dans sa sphère de compétence, les recommandations qu'elle a formulées dans sa communication sur la prévention des conflits. Les États membres sont encouragés à mettre au point et développer des plans d'action nationaux visant à accroître leurs capacités de prévention des conflits.
17. La présidence devrait soumettre un premier bilan de mise en œuvre du présent programme au Conseil européen qui se tiendra à Séville.



GROUPE DE
RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA
SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse : rue Van Hoorde, 33
B -1030 Bruxelles
TEL: (32.2) 241.84.20
FAX: (32.2) 245.19.33
E.Mail: admi@grip.org
Website: <http://www.grip.org>

(bureaux ouverts du lundi
au vendredi de 8h30 à 13h et
de 13h30 à 17h)

Directeur : Bernard Adam

Coordination : Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz

Recherche : Bernard Adam,
Georges Berghezán, Luc Mampaey,
Félix Nkundabagenzi,
Sophie Nolet, Caroline Pailhe,
Valérie Peclow, Federico
Santopinto, Marc Schmitz,
Michel Wéry, Xavier Zeebroek

Secrétariat et administration :
Edith Grosse, Caroline Pailhe,
Chantal Schamp

Centre de documentation :
Valérie Peclow, Alain Reisenfeld

Edition, relations publiques :
Denys Detandt, Sabine Fievet,
Sophie Nolet, Marc Schmitz

Informatique : Luc Mampaey

Conseil d'administration :
Bernard Adam (administrateur
délégué), Rik Coolsaet, Laurent
Dumont, Gérard Lambert
(président), René Marchandise,
Michel Wautelet.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu par son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages : regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc. Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géo-stratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette nouvelle collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2002

| | Belgique | Autres Europe | Autres Monde |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| 1. Cotisation | | | |
| <i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i> | 15 euros 605 FB | 16 euros 645 FB | 18 euros 726 FB |
| 2. Les Livres du GRIP | | | |
| <i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i> | 75 euros 3.025 FB | 85 euros 3.428 FB | 90 euros 3.630 FB |
| 3. Abonnement complet² | | | |
| <i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i> | 125 euros 5.042 FB | 140 euros 5.647 FB | 150 euros 6.050 FB |
| 4. Abonnement de soutien | | | |
| | 250 euros 10.084 FB | 250 euros 10.084 FB | 250 euros 10.084 FB |

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalant à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner ?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par Email (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue Van Hoorde 33 B-1030 Bruxelles.

Modes de paiement : **Belgique** (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / **France** (chèque barré; mandat postal international) / **Luxembourg** (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP, libellé en FL) / **Autres pays** (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / **Autre moyen de paiement** (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration.

Les Rapports du GRIP

- 1/97 **Ex-Yougoslavie - L'embargo sur les armes et le réarmement actuel**, Georges Berghezan, 32p., 7,44 euros.
- 2/97 **FN Herstal : Quel avenir pour la tradition armurière ?**, Luc Mampaey, 20p., 4,96 euros.
- 3/97 **Burundi : trafics d'armes et aides militaires**, Human Rights Watch, 60p., 11,16 euros.
- 1/98 **L'industrie belge de défense - Adaptation, consolidation et mythe de la reconversion**, Luc Mampaey, 84p., 12,39 euros.
- 2/98 **Kosovo : poudrière des Balkans**, Sevdî Zymberaj et Bernard Adam, 21p., 7,44 euros.
- 3/98 **Concepts et potentiels nucléaires 1999-2000**, André Dumoulin, 35p., 7,44 euros.
- 4/98 **La Belgique et les satellites de renseignement**, André Dumoulin, 23p., 4,96 euros.
- 5/98 **Le programme HAARP : science ou désastre ?**, Luc Mampaey, 84p., 11,16 euros.
- 1/99 **Les armes non létales - Une nouvelle course aux armements**, Luc Mampaey, 40p., 8,68 euros.
- 2/99 **La guerre du Congo-Kinshasa - Analyse du conflit et transferts d'armes vers l'Afrique centrale**, Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 54p., 9,92 euros.
- 3/99 **Post-Cold War Conversion in Europe - Defence Restructuring in the 1990s and the Regional Dimension**, collectif, 104p., 17,35 euros.
- 1/00 **La détention d'armes par les civils - Armes à feu : un enjeu en matière de Santé publique**, Sophie Nolet, 44p., 8,68 euros.
- 2/00 **Marquage et traçage des armes légères**, Ilhan Berkol, 72p., 14,87 euros.
- 3/00 **Bilan de la guerre du Kosovo : Résultat des frappes - Fin du conflit - La reconstruction - La situation en Serbie-Monténégro**, Valérie Peclow et Bernard Adam, 56 p., 9,92 euros.
- 4/00 **National Missile Defense - Le retour de la guerre des étoiles et les enjeux stratégiques**, Aris Roubos et Michel Wautelet, 60p., 9,92 euros.
- 5/00 **L'Union européenne et la prévention des conflits africains**, Félix Nkundabagenzi, 28p., 7,44 euros.
- 6/00 **Groupe Herstal S.A. - L'heure des décisions**, Luc Mampaey, 34p., 7,44 euros.
- 7/00 **La disponibilité des armes légères illicites - Comment combattre cette menace internationale**, Peter Lock, 33p., 7,44 euros.
- 1/01 **Le micro-désarmement - Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées**, Michel Wéry avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 64p., 13 euros.
- 2/01 **Le réarmement de la Sierra Leone - Un an après l'accord de paix de Lomé**, Eric G. Berman, une étude de Small Arms Survey, 42p., 8,50 euros.
- 3/01 **La disponibilité des armes à feu - Quel impact sur la sécurité et la santé publique?**, collectif, 40p., 8,50 euros.
- 4/01 **La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères - Analyse du processus et de ses résultats**, Ilhan Berkol, 58p., 11 euros.
- 5/01 **L'ONU face au terrorisme**, Sandrine Santo, 38p., 8,50 euros.

Les « Rapports du GRIP » sont peu diffusés en librairie. Avant tout disponibles au GRIP.