

GESTION CIVILE DES CRISES DE L'UE: UN BILAN INTERMÉDIAIRE

La gestion civile des crises est devenue une partie importante de la politique de sécurité de l'UE. La mise à disposition de capacités civiles reste cependant un grand défi pour elle. L'efficacité de nombreuses missions est limitée, ce qui d'une part reflète la crise actuelle du state-building et s'explique d'autre part par les déficits de l'UE comme l'absence de cadre stratégique des interventions. Etant donné l'engagement de plus en plus critiqué dans les Etats faibles, un niveau d'ambition différencié au niveau régional s'impose pour l'UE.



Chancelière Merkel avec un groupe d'élèves policiers afghans, le 6 avril 2009

REUTERS / POOL New

La dimension civile de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) a évolué de manière dynamique ces dernières années. C'est ainsi que des institutions spécifiques ont été créées pour planifier et réaliser les missions civiles de l'UE. A l'instar du développement des capacités militaires, des capacités ont en outre été mises sur pied pour la gestion civile des crises. L'objectif global civil pour 2008 portait de six secteurs prioritaires pour la gestion civile des crises: police, Etat de droit, administration civile, protection civile, missions d'observation et soutien aux représentants spéciaux de l'UE. L'objectif global civil complémentaire 2010 soulignait quant à lui l'importance de la planification simultanée des interventions, la formation du personnel et l'échange multilatéral de pratiques éprouvées.

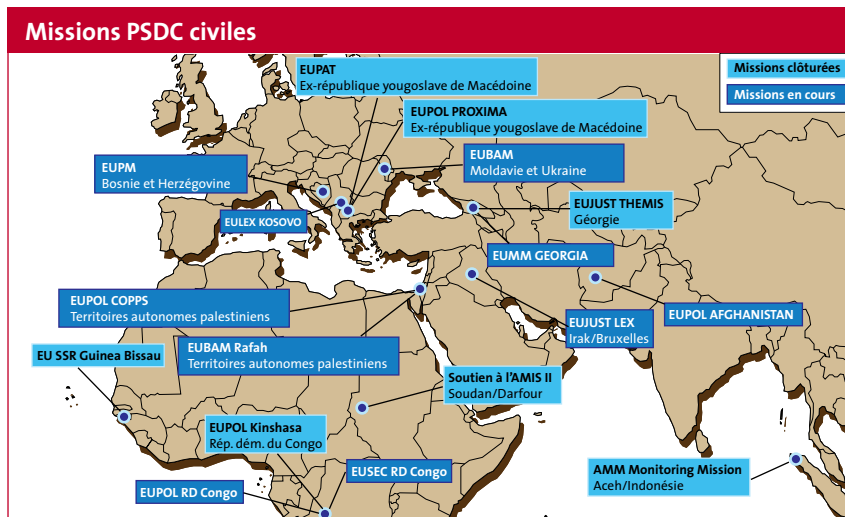
Depuis 2003, l'UE a déjà réalisé 17 missions civiles dans le cadre de la PSDC. Sur les 14 missions PSDC en cours, 11 revêtent actuellement un caractère civil. Même si les opérations militaires accaparent souvent l'intérêt des médias et du monde politique, la gestion civile des crises est d'une importance primordiale dans la politique de sécurité de l'UE. Son rayon d'action géographique s'est élargi au même titre que l'éventail de ses tâches. L'UE a réalisé entre-temps des missions civiles dans les Balkans occidentaux, dans le Caucase méridional, en Afrique, au Proche-Orient et en Asie. Les tâches dont elle doit venir à bout sont extrêmement différentes et englobent aussi de nos jours des aspects comme la réforme du secteur sécuritaire. Le personnel affecté aux missions civiles de l'UE a également augmenté pour une part: c'est ainsi que quelque 1700

experts internationaux sont actuellement en service au Kosovo pour la mission de police et de justice. Les missions en Géorgie et en Afghanistan comptent chacune environ 300 experts internationaux.

Malgré cette évolution dynamique, l'UE est toujours confrontée à des gros défis dans le domaine de la gestion civile des crises. On peut distinguer des déficits quantitatifs et qualitatifs dans la mise à disposition des capacités. Le bilan de nombreuses missions est modeste. Il manque à certaines missions un cadre stratégique supérieur dans le sens d'objectifs politiques de l'UE quant à la manière de résoudre des conflits concrets et de façonner les relations avec les Etats concernés. Le scepticisme croissant du public vis-à-vis des interventions dans les Etats faibles et la pression énorme exercée sur les budgets nationaux de nombreux Etats européens représentent d'autres défis auxquels se heurtera le potentiel d'évolution de la gestion civile des crises de l'UE ces prochaines années.

Déficits de compétences

Le recrutement d'experts pour des tâches dans le cadre de la construction d'Etats s'avère difficile dans l'UE. Il manque surtout des fonctionnaires de police et judiciaires. Le problème s'explique en partie par le système de recrutement de l'UE qui repose principalement sur des détachements nationaux. Certains Etats membres ont certes pris des mesures en vue de pouvoir mettre à disposition des ressources en personnel plus importantes et meilleures pour les missions internationales. Des centres de recrutement nationaux comme



la Stabilisation Unit en Grande-Bretagne, le Zentrum für internationale Friedenssätze à Berlin ou le Crisis Management Centre en Finlande créent des pools d'experts et offrent des cours de formation structurés. L'UE dispose aussi, avec les Equipes d'intervention civile (Civilian Response Teams [CRT]), d'un pool d'une centaine d'experts provenant des Etats membres et disponibles rapidement. Mais les impasses restent importantes et les missions en cours de l'UE comptent plusieurs centaines d'experts de moins que prévu nominalement.

La décision concernant la mission EUPOL en Afghanistan a par exemple déjà été prise en mai 2007, mais il a fallu presque deux ans et 14 appels à des contributions à cette intervention pour que les forces internationales prévues soient enfin sur place en février 2009. Le Conseil de l'UE n'a pas pu donner suite à la proposition du représentant spécial de l'UE de décider d'une mission civile considérablement plus importante pour l'Afghanistan avec 2000 personnes. Il est aussi difficile de recruter le personnel nécessaire pour EULEX au Kosovo. Il manque en effet environ 250 experts internationaux pour la mission civile actuellement la plus importante dans le cadre de la PSDC.

C'est un fait que les fonctionnaires civils sont souvent déjà rares dans les Etats membres de l'UE et qu'ils sont donc très accaparés. Les gouvernements hésitent par conséquent à mettre à disposition ces experts pour des missions à l'étranger. Inversement, de nombreux experts potentiels renoncent à poser leur candidature pour des missions internationales car un tel engagement est souvent difficile à concilier avec leur emploi habituel. L'implication de nombreux ministères nationaux dans la gestion

civile des crises, les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice ou des Finances ayant des priorités différentes et n'étant souvent pas d'accord sur la question du financement du recrutement, de la formation et du détachement, représente une difficulté supplémentaire.

L'élargissement du pool des CRT et des centres de recrutement nationaux permettrait de réduire en partie les déficits de compétences. L'augmentation du nombre très faible d'experts directement recrutés par l'UE semble cependant aussi digne d'être examinée. Cette approche est cependant attaquée sur différents fronts car elle grèverait davantage le budget de l'UE et restreindrait le contrôle des Etats membres sur les compétences civiles de la PSDC. Mais un modèle mixte flexible avec des détachements nationaux et un recrutement direct comme à l'ONU devrait contribuer à réduire les déficits de compétences civiles de l'UE.

Un effet limité

L'efficacité de la gestion civile des crises de l'UE n'a guère été analysée systématiquement à ce jour. Mais il suffit de jeter un regard cursif sur les missions pour découvrir que le bilan est jusqu'à présent modeste, ce qui s'explique d'une part par le fait que les réalités locales sont souvent difficiles. Il faut aussi cependant diagnostiquer d'autre part des déficits du côté de l'UE en tant qu'acteur de la politique de sécurité.

Le concept de state-building forcé depuis les années 1990 par les acteurs occidentaux dans le sens de la mise sur pied d'un Etat moderne et de la transformation de l'Etat et de la société selon des principes démocratiques et d'Etat de droit est en crise. Il s'est avéré, non seulement dans les grandes missions de state-building dans

les Balkans et en Afghanistan, mais aussi dans des opérations plus petites et moins médiatisées comme la mission EUPOL au Congo, que la résistance des élites locales aux interventions externes dans les rapports de pouvoir entrave souvent les progrès en matière de construction d'Etats.

Dans les Etats où la situation sécuritaire est mauvaise, la tâche est encore plus difficile. La tendance, en particulier aux Etats-Unis, à se concentrer de plus en plus dans pareils cas sur une simple augmentation de l'efficacité et à négliger l'aspect de la légitimité dans le sens d'une fondation civile des forces de sécurité pose elle aussi des problèmes. En Afghanistan justement, l'UE a du mal à réconcilier la paramilitarisation de la police poussée par Washington avec son entendement traditionnel de la réforme du secteur sécuritaire. Finalement, les changements politiques locaux peuvent eux aussi miner les processus de construction d'Etats. La mission de l'UE chargée de protéger les frontières entre Gaza et l'Egypte (EUBAM Rafah) est suspendue depuis la prise de pouvoir du Hamas dans la bande de Gaza, et la mission de police EUPOL COPPS limitée à la Cisjordanie.

En ce qui concerne les déficits du côté de l'UE, il faut d'abord constater que certaines missions n'ont pas de personnel suffisants pour pouvoir être beaucoup plus qu'un simple symbole politique. Sur la toile de fond des expériences des dernières années, il faudra en outre repenser les objectifs des missions de l'UE qui étaient jusqu'à présent souvent trop peu orientés sur les réalités locales et définis de manière obscure. La coordination avec des partenaires internationaux comme l'ONU, l'OTAN et les Etats-Unis doit elle aussi être améliorée, la critique faite au chevauchement des compétences et capacités comme en Afghanistan ne devant pas être réservée à l'UE. Mais le déficit central se situe dans l'absence de cadre stratégique des opérations de la PSDC qui se traduit par une intégration insuffisante de nombreuses missions dans une politique et une vision globales.

Absence de cadre stratégique

L'UE a depuis toujours des problèmes à développer des stratégies de conflit et régionales globales et concrètes au-delà des principes généraux. Les intérêts et les priorités des Etats membres sont trop différents. Les institutions communes de l'UE sont quant à elles trop faibles par rapport aux Etats membres pour pouvoir compenser ce déficit de direction politique. Les mis-

sions manquent par conséquent souvent de glissières de sécurité et d'impulsions. Un consensus sur la situation finale recherchée d'une intervention et une stratégie de sortie sont par trop souvent absents.

EULEX Kosovo est un exemple révélateur à ce titre. Lancée à l'origine dans le but de démontrer la capacité de l'UE à projeter la stabilité sur les Balkans, la mission souffre aujourd'hui de la dissension des Etats membres en ce qui concerne l'indépendance du Kosovo. La mise sur pied d'une police, d'une justice et d'une administration kosovares sans

mandat pour promouvoir la souveraineté s'avère extrêmement difficile. Même si EULEX exerce des tâches exécutives limitées, des thèmes politiques et des domaines épineux comme la lutte contre le crime organisé sont largement exclus dans la pratique.

Le fait que plusieurs Etats membres accordent à la PSDC civile une importance plutôt subalterne vient encore compliquer les divergences intrinsèques. La volonté politique de prendre les mesures nécessaires et de mettre à disposition les ressources pour accroître l'efficacité de la gestion des crises n'est pas toujours détectable. La rhétorique et la pratique divergent souvent.

Le fait que l'UE continue d'utiliser son éventail en principe très large d'instruments civils et militaires de manière insuffisamment coordonnée s'explique en partie par l'absence de cadre stratégique. La coopération civilo-militaire dans le cadre de la PSDC dans le sens de missions intégrées n'en est qu'à ses balbutiements. L'harmonisation de la gestion civile des crises avec la politique de développement de l'UE et avec des activités comme l'observation des élections s'avère elle aussi en partie difficile. C'est pourquoi les missions civiles de la PSDC manquent souvent de contextualisation tant politique qu'opérationnelle.

Quel niveau d'ambition?

Avec la crise des dettes en Europe et le scepticisme croissant du public vis-à-vis des missions internationales de stabilisation et de state-building, les défis dans le domaine de la gestion civile des crises de l'UE devraient continuer à s'accroître. Le besoin de telles missions devrait simultanément continuer à augmenter, d'autant plus que les menaces sécuritaires pour l'Occident émaneront, dans un avenir proche, plutôt d'Etats faibles et rongés par les conflits que

de nouvelles grandes puissances. Sur cette toile de fond, l'UE ferait bien de définir un niveau d'ambition réaliste et différencié pour sa gestion des crises.

Il faut, à ce sujet, évaluer d'une part quelles régions revêtent une importance sécuritaire centrale pour la majorité des Etats de l'UE. Et il faut d'autre part tenir compte du fait que l'UE peut surtout influencer durablement des processus de transformation nationale avec l'instrument d'une perspective d'adhésion potentielle et avec des accords commerciaux élargis. En conséquence, le

contexte régional de l'UE s'impose comme centre de gravité géographique pour les missions de state-building de plus grande envergure et complexes. Mais, comme une perspective d'adhésion devrait rester limitée aux Balkans dans un avenir proche, il faut examiner des leviers supplémentaires pour la réalisation de processus de transformation nationale dans des régions comme le Caucase méridional ou l'Asie centrale. Une imbrication plus étroite des missions PSDC civiles avec d'autres instruments utilisés dans la politique de voisinage européenne serait concevable. Finalement, dans le cas d'opérations PSDC civiles au-delà du contexte régional, il semble préférable de limiter les ambitions et de renforcer simultanément les compétences des acteurs régionaux comme l'Union africaine ou l'ASEAN pour accélérer la maîtrise des crises et la stabilisation des Etats.

Le rôle de la Suisse

La Suisse mène depuis des années une politique de paix ambitieuse (cf. analyses CSS n° 44 [☞](#) et 63 [☞](#)). C'est ainsi qu'elle soutient dans sept pays et régions prioritaires des programmes autonomes de gestion civile des conflits. Elle a en outre institutionnalisé en 2001, avant de nombreux autres Etats, un pool d'experts pour la promotion civile de la paix. 630 spécialistes font actuellement partie de ce pool fonctionnant comme une milice; 175 personnes différentes ont été déployées dans le cadre de 232 missions individuelles en 2010 (127 détachements et 105 observations d'élections).

La Suisse s'est jusqu'à présent montrée réticente dans la coopération avec l'UE au niveau de la politique de paix. Des entretiens informels ont certes lieu sur le plan administratif avec des diplomates de haut niveau et différents envoyés spéciaux de l'UE. Mais l'échange reste minime au niveau

politico-stratégique. La Suisse a jusqu'à présent renoncé à un dialogue politique institutionnalisé. La coopération opérationnelle est elle aussi modeste dans l'ensemble. La Suisse participe certes de façon substantielle aux missions d'observation des élections de la Commission européenne et du Parlement européen. C'est ainsi qu'elle a déployé en 2010 32 observateurs d'élections dans le cadre de l'UE. Elle travaille aussi informellement et ponctuellement avec l'UE dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune dans les questions de médiation auxquelles elle accorde une importance particulièrement grande, comme récemment dans la médiation entre l'Arménie et la Turquie. Mais la coopération pourrait encore être développée, en particulier au niveau des missions civiles (et militaires) de la PSDC.

Actuellement, 13 experts suisses servent dans EULEX Kosovo, trois experts servent dans la mission de police en Bosnie et une personne sert à la centrale de l'UE à Bruxelles. La contribution suisse représente environ 8 % de tous les détachements actuels d'Etats tiers aux missions civiles de la PSDC. La Suisse n'a pas non plus accepté jusqu'à présent la proposition de 2004 de l'UE de conclure comme d'autres Etats tiers un accord-cadre PSDC pour simplifier une participation aux missions de l'UE.

La réticence de la Suisse vis-à-vis de la gestion des crises de l'UE est principalement dictée par des raisons de politique intérieure. Du point de vue de la politique étrangère et de sécurité, une coordination et une coopération renforcées dans la stabilisation du contexte seraient cependant dans l'intérêt des deux parties, d'autant plus que la Suisse dispose de compétences importantes de gestion civile des crises et de promotion de la paix. Du point de vue de la politique européenne, la Suisse pourrait se positionner comme partenaire solidaire de l'UE en s'engageant davantage. Une telle démarche s'impose d'autant plus que la coopération avec l'UE dans le domaine de la politique de paix ne porte pas préjudice à la question d'une adhésion à l'UE et ne mine pas non plus la neutralité suisse.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch