

Table ronde d'EPLO sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix

Résumé de la réunion du 4 juillet 2013 à Paris

Ce document résume les principaux points de vue exprimés lors de la table ronde intitulée '**Quel avenir pour la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne : l'approche française**', qui a eu lieu le 4 juillet 2013 à Paris¹. Pour plus d'informations, rendez-vous sur le site de l'EPLO.

La réunion a permis de débattre du rôle de la France et des institutions européennes dans la PSDC, à l'approche du sommet européen de décembre 2013 consacré à la cette politique.

La table ronde s'est tenue sous la règle de Chatham House.

Le Livre Blanc et l'approche française

Le Livre Blanc 2013 de la défense et de la sécurité nationale, initié par le Président François Hollande et publié le 29 avril dernier, fixe les orientations stratégiques des quinze prochaines années et servira de socle à la future Loi de programmation militaire (2014-2019). Il contient une section sur les orientations proposées par la France pour les opérations de l'Union européenne. Depuis le précédent Livre publié en 2008, l'une des nouveautés du contexte européen est la création du Service européen d'action extérieure (SEAE) et les nouveaux besoins de coordination qu'il a engendrés.

La France est considérée comme l'un des moteurs de la PSDC et un contributeur important aux actions de l'UE à travers l'envoi de soldats et d'experts, mais aussi au niveau stratégique en fournissant des concepts et des idées. La PSDC est mise en valeur en France dans le Livre Blanc, ce qui n'est pas le cas pour tous les Etats membres. L'approche française de la PSDC se caractérise par une combinaison civilo-militaire et se concentre aujourd'hui, notamment mais pas seulement, autour de stratégies régionales (basées sur les intérêts français et les menaces perçues par la France comme communes à tous les Etats membres) et du renforcement des capacités.

Elle dispose depuis 2010 d'une Task Force pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures (TFGC) voulue comme un outil pérenne de mise en œuvre des grandes orientations de l'action française en termes de gestion de crise à l'étranger. Composée d'agents de différents ministères (Défense, Finances, Affaires étrangères, Intérieur), la TFGC fonctionne sur une logique de réseau et a travaillé sur divers dossiers à dimension européenne, tels que la Syrie, la Libye, le Mali, le Yémen, et le Soudan du Sud. Elle agit également sur la coordination des effectifs et la formation des experts français détachés pour les actions européennes, notamment dans les missions de PSDC.

Certains commentaires se sont orientés sur le fait que l'approche française reste traditionnelle (mise en place d'un pilier européen dans l'OTAN, la consolidation des industries d'armement et la stabilité à court terme) et soulignent que l'arrivée au pouvoir de la nouvelle majorité l'année dernière n'a, pour le moment, pas apporté un changement d'approche en France. D'autres commentaires se concentrent sur les progrès faits par le MAE français depuis le sommet de

¹ Cette réunion a été organisée avec le soutien du programme Europe for Citizens Project of the European Union et de Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT).

Deauville en termes de contribution civile, comme le montre par exemple le soutien aux actions civiles de l'Union européenne dans les pays concernés par les révolutions arabes.

Les concepts

Pour améliorer l'efficacité des missions de PSDC, la discussion sur les concepts doit être relancée par les Etats membres et les institutions européennes. Le Livre Blanc mentionne la préparation du document cadre définissant les concepts intégrés et la stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises, qui devrait être prêt fin 2013 et est axé sur l'approche globale.

Cette relance du débat est d'autant plus importante que les missions de la PSDC se maintiennent souvent dans un pays plus longtemps que d'autres missions et sont impliquées dans des activités complexes relatives à l'Etat de droit ainsi que dans des mesures de confiance politiquement sensibles. L'idée qu'il faut redéfinir les raisons pour lesquelles l'UE agit est souvent apparue dans les discussions, notamment pour établir une direction commune et améliorer l'efficacité des missions.

L'approche globale

Elle est considérée comme un progrès par l'ensemble des participants. Avec la création du SEAE, la nouveauté dans la conception des politiques européennes est l'approche régionale (stratégie pour le Sahel et la Corne de l'Afrique, et les stratégies Grands Lacs et Afrique du Nord comprenant la Libye, l'Egypte et la Tunisie, en cours de rédaction). Cependant, des participants remarquent que l'expression « approche globale » apparaît souvent dans les stratégies nationales sans qu'aucun outil concret ne soit mentionné pour la mettre en œuvre. Cette absence d'action globale tend à ignorer les différends entre Etats membres, ce qui a des conséquences directes sur le terrain. En France, la mise en place d'une Task-Force interministérielle de gestion de crises pourrait être un signal positif vers une approche globale, à condition qu'elle soit accompagnée de moyens humains et financiers suffisants.

Pour que les missions civiles de PSDC soient efficaces, les activités doivent être accompagnées d'autres formes de soutien de l'UE et doivent s'intégrer dans l'approche globale de l'UE envers un pays ou une région spécifique. Pour certains participants, la France ne soutient pas cette approche et remarquent que si le fonctionnement des missions PSDC est isolé du reste de celui de l'UE, les risques suivants peuvent survenir : 1) un décalage entre les activités à court terme et à long terme; 2) une répétition inutile des activités; et 3) une utilisation de ce manque de cohérence par des acteurs locaux.

Equilibre civil-militaire

Alors que des participants affirment que la gestion de crise suppose d'avoir des moyens militaires, la plupart des commentaires mettent en avant l'importance de renforcer le volet civil, entre autres par le déploiement de personnel civil expérimenté. Aujourd'hui, la majorité du personnel de « planification » des missions de PSDC est militaire même si la plupart des missions sont civiles. Ces experts doivent avoir de l'expérience dans le domaine d'action des missions qu'ils mènent (construction de la démocratie, consolidation des institutions dans les situations post-conflit, etc.)

Des remarques ont souligné le fait que les volets civil et militaires interviennent à des phases différentes du conflit et que les activités civiles permettent de soutenir l'Etat et d'engager les populations locales à long terme après le déploiement. Plusieurs commentaires ont suggéré que

les missions devraient se concentrer sur la promotion de la sécurité et de la justice dans l'intérêt des populations locales.

Renforcement des capacités

Un accent particulier a été mis sur l'importance pour les Etats membres de renforcer leurs capacités afin de mieux les mettre à disposition de l'UE. En effet, les effectifs disponibles sont en légère baisse alors que les besoins des missions de PSDC sont accrus (quatre missions ont été déployées en 2012-13, aucune n'a été lancée entre 2008 et 2012). Malgré les efforts de ces dernières années, les capacités actuelles de l'UE ne sont pas adaptées pour un tel déploiement.

Une autre difficulté est de combler le fossé entre le court et le long terme. La programmation des institutions européennes se fait à des rythmes différents et les mécanismes fournissant des ressources ne sont pas pérennes.

Il en va de la responsabilité des Etats membres de fournir ces capacités en quantité mais surtout en qualité avec le détachement d'experts qualifiés et expérimentés. Cela implique d'améliorer la coordination entre les services des administrations nationales mais aussi entre Etats membres, via un vivier opérationnel et à jour. Cela implique aussi de mettre la priorité sur la formation pré-déploiement, avec ou en soutien aux services européens (notamment à travers le programme ENTRI - *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*).

Relations avec les populations affectées par le conflit et la société civile locale

La nature des conflits a changé pour s'orienter vers des conflits en majorité intra-étatiques auxquels les actions internationales ne se sont pas complètement adaptées. La gestion de crise nécessite l'implication des acteurs locaux afin d'avoir un impact sur le long terme. Des efforts ont été faits et un dialogue avec les populations locales est entamé à chaque déploiement. L'appropriation locale ou « buy-in » reste cependant une question hautement politique dans le cadre des missions de PSDC. La contribution des missions de PSDC à une paix durable dépend, entre autres, de la relation qu'elles entretiennent avec la population locale et du soutien de la société civile locale.

Alerte précoce, analyse des conflits et évaluation des missions

Les commentaires ont convergé pour insister sur le fait que les administrations nationales et européennes en charge de la gestion des crises doivent bénéficier d'analyses des conflits à tous les stades de leurs activités. Cela permettrait plus de prévention et d'adapter la coordination de la réponse aux conflits sur une base commune.

L'approche globale implique également de prendre en compte les leçons des évaluations des précédentes missions et inclure les perspectives des populations à travers des mécanismes définis, mais aussi des indicateurs clairs pour évaluer le progrès effectué par rapport aux objectifs fixés. Une meilleure compréhension du contexte permettrait de mieux évaluer l'impact des missions de PSDC sur la dynamique des conflits et garantirait que la présence et les activités des missions n'exacerbent pas involontairement les conflits ou les déséquilibres de pouvoir mais, au contraire, qu'elles préviennent les conflits ou leur réémergence.

Coordination intra-européenne et internationale

Tous les commentaires s'accordent sur le besoin accru de coordination à différents niveaux, en commençant par le niveau intra-européen. Au sein des Etats membres, les différentes administrations doivent notamment pouvoir s'accorder sur le détachement d'experts qualifiés et

expérimentés, ressources dont les administrations ont du mal à se détacher, mais aussi pour les orientations stratégiques et l'analyse des conflits. Au niveau européen, la création du SEAE demande une plus grande coordination entre institutions européennes mais aussi entre et avec les Etats membres. Elle est cruciale également pour la diffusion de l'analyse des conflits, nécessaire à tous les acteurs de la gestion des crises et de la prévention des conflits. Enfin, en ligne avec les stratégies régionales, l'UE et ses Etats membres doivent coordonner leur action en amont avec les autres acteurs internationaux et régionaux intervenants dans la même zone, afin d'éviter les duplications inutiles et ajuster l'action européenne en fonction des avancées.

Partant de ce constat, une Feuille de route pour l'amélioration de la gestion de la PSDC (*Roadmap on improving CSDP management*) est en cours de préparation par le SEAE, sera présentée aux Etats membres de l'UE à la rentrée.



Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

EPLO remercie Joseph Rowntree Charitable Trust pour son soutien.