



**Cadre européen de la gestion de crise :
Rôle des ONG humanitaires**

**COMMUNICATION PRELIMINAIRE
BRUXELLES, MAI 2002**

World Vision



Présentation résumée

Depuis sa création en 1993, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) s'est rapidement développée. La nécessité de renforcer la coordination entre les différentes institutions européennes et la capacité de réaction rapide et efficace en cas de crise ont contraint l'UE à évoluer en vue d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la politique étrangère. De nouveaux bureaux, de nouvelles structures et procédures ont été mis sur pied, ou sont en voie de création, en vue de développer une politique étrangère commune exhaustive.

Le mécanisme de réaction rapide de la Commission est une initiative de l'UE visant à apporter une réponse concrète aux "crises politiques" telles que la crise des Balkans. Actuellement en Afghanistan, les mécanismes de réaction rapide couvrent la promotion de la démocratie et de l'état de droit, des contingents policiers visant à restaurer l'ordre public, le contrôle du respect des droits de l'homme, la gestion des sanctions commerciales et autres tâches humanitaires.

Les ramifications complexes de ces procédures décisionnelles en constante évolution, l'interaction des institutions dans le cadre de la mise en œuvre de ces décisions, le rôle encore mal défini d'ECHO dans ce processus et les risques imposés aux valeurs clés de sa neutralité et de son impartialité ne sont pas encore pleinement compris et risquent de provoquer des dilemmes majeurs qui sont les suivants :

- **quel sera l'impact sur l'aide humanitaire d'un mécanisme de réaction rapide sous les auspices des intérêts de la politique étrangère et de sécurité commune *intergouvernementale*?**
- **les intérêts du Conseil en matière de politique étrangère seront-ils compatibles avec le mandat d'ECHO?**
- **la Commission cédera-t-elle à la pression exercée par le Conseil**
- **le financement accru des mécanismes de réaction rapide conduit-il à une réduction du niveau de financement d'ECHO dans le cadre duquel les ONG chargées de la mise en œuvre occupent une position particulière grâce au partenariat ?**
- **quel est le rôle des acteurs militaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide humanitaire ?**
- **quel sera l'impact sur les communautés locales et autres intéressés, y compris les acteurs de l'aide humanitaire sur le terrain ?**
- **quelles sont les opportunités pour les ONG chargées de l'aide humanitaire ?**

La participation militaire aux opérations d'aide humanitaire est, bien entendu, liée au contexte et doit faire l'objet d'un examen au cas par cas. Néanmoins, l'enjeu est considérable pour l'avenir de l'aide humanitaire financée par l'UE. L'attention croissante accordée à la PESC peut avoir des implications pour ECHO et la révision de la réglementation relative à l'aide humanitaire doit par conséquent être suivie attentivement.

Il semble que nous soyons revenus au débat opposant la politique étrangère et l'humanitaire. Par le passé, cette question n'était pas posée en termes européens car l'UE était dotée d'une politique étrangère embryonnaire et ne disposait d'aucune politique de défense et de sécurité. Le volet étranger de la politique de l'UE se développe actuellement à un rythme accéléré. C'est là que se situe le défi posé aux ONG qui devraient tenter de connaître et comprendre les processus et les conséquences et tenter de définir leur rôle et leur fonction dans le cadre de ce processus.

Historique

Les piliers

En 1992, le Traité de l'Union européenne (TEU ou "Maastricht") qui repose sur les précédents traités instituant les Communautés européennes a introduit la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il est soutenu par trois piliers qui sont les suivants:

- **Le premier pilier** concerne les Communautés européennes (l'exécutif est la Commission), ECHO, l'examen de la situation de l'aide humanitaire, le mécanisme de réaction rapide (MRR), les récentes communications sur la prévention des conflits, les droits de l'homme et la démocratie et les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement;
- **Le deuxième pilier** concerne la PESC y compris la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, la force de réaction rapide (FRR), l'IESD (identité européenne de sécurité et de défense);
- **Le troisième pilier** concerne la coopération policière et judiciaire dans le domaine des affaires criminelles.

Le premier pilier est doté d'une dimension supranationale; les deuxième et troisième piliers sont essentiellement intergouvernementaux. En résumé, pour les questions relatives au premier pilier, la Commission prend l'initiative législative et en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers, le leadership est laissé aux États membres.

Les missions de "Petersberg"

Les missions de "Petersberg" étaient définies à l'origine par l'Union de l'Europe occidentale (1992). Avec le Traité d'Amsterdam, l'UEO qui constituait une organisation de défense séparée et existait depuis 1954, a été intégrée à l'UE.

Les missions de "Petersberg" sont les suivantes:

- missions humanitaires et d'évacuation;
- missions de maintien de la paix;
- **missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.**

À l'une des extrémités du spectre, une opération pourrait concerner l'évacuation des personnes d'une région et l'apport de la sécurité et de l'aide aux organisations humanitaires afin de contribuer au rétablissement de l'ordre ou permettre aux organisations concernées de venir en aide aux réfugiés. La définition recouvre également la prévention des conflits; dans ce cas, une force peut contribuer à prévenir l'escalade d'un conflit potentiel afin de créer les conditions permettant une résolution pacifique de ce conflit. Enfin, à l'autre extrémité du spectre, qui est plus exigeante en termes militaires, une opération peut contribuer à résoudre une crise entre deux factions en guerre.

En pratique, ces missions devraient couvrir tous les scénarios possibles, allant de l'aide, en cas de catastrophe naturelle aux opérations de maintien de la paix semblables à celles qui sont actuellement mises sur pied en Bosnie, au Kosovo et au Timor oriental, aux opérations intensives d'implémentation militaire conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies. Les missions de "Petersberg" ne concernent, toutefois, pas l'engagement principal de l'alliance militaire classique. Il n'existe aucune disposition en matière de garantie de sécurité mutuelle selon laquelle chaque membre d'une alliance accepte à l'avance d'apporter une aide militaire à ses alliés en cas d'attaque future contre l'un d'eux. Pour onze États membres de l'UE, cet engagement s'inscrit dans un cadre extérieur à la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, dans le contexte de l'article 5 du Traité de l'OTAN. Quatre États membres (l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède) n'ont conclu aucun engagement de ce type.

1. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE a été introduite par le traité de Maastricht, qui est entré en vigueur en novembre 1993. Elle est devenue le deuxième pilier de l'Union européenne. Elle vise à sauvegarder les valeurs communes et les intérêts fondamentaux, renforcer la sécurité de l'Union, préserver la paix et la sécurité internationale, promouvoir la coopération internationale et développer et renforcer la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés.

Maastricht prévoit également "la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune"¹. La politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECS) s'inscrit dans le cadre de la PESC.

Les dispositions de la PESC ont été modifiées par le Traité d'Amsterdam (1997). Les articles 11 à 28 du Traité instituant l'Union sont désormais consacrés de manière spécifique à la PESC. L'intégration de l'UEO à l'UE a été proposée et les missions de "Petersberg" ont été explicitement incluses au Traité.

Les travaux menés actuellement dans le domaine de la défense de l'UE et par conséquent dans celui de la gestion civile et non militaire des crises ont été initiés à St Malo en décembre 1998, lorsque la France et le Royaume-Uni ont publié une déclaration visant à combler les lacunes dans ce domaine. Les deux États membres ont invité l'Union européenne à se doter des capacités d'une action militaire soutenue par des forces militaires crédibles, des moyens de décider d'y recourir et la volonté de le faire afin de répondre aux crises internationales. Ces différentes propositions ont mené à la création de la force de réaction rapide (FRR).

Lors du Conseil de Cologne (en juin 1999), l'initiative franco-britannique qui était un accord bilatéral, a été incorporée à la politique de l'UE.

La nomination de M. Javier Solana au poste de Haut Représentant a été une décision importante, qui a permis d'améliorer l'efficacité et le profil de la politique étrangère de l'Union pour la PESC. M. Solana a pris ses fonctions le 18 octobre 1999 pour une période de cinq ans.

Force de réaction rapide (FRR)

Les cibles spécifiques établies par les Conseils de Cologne et Helsinki (objectifs globaux) pour le développement des ressources militaires de l'UE sont les suivantes:

- coopérer sur une base volontaire aux opérations menées par l'UE. Avant 2003, les États membres doivent être en mesure de déployer en 60 jours et maintenir pendant 1 an des forces militaires de 50.000 à 60.000 personnes capables d'assurer des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix, ainsi que des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (missions de "Petersberg") conformément à l'article 17 du TEU.
- De nouveaux organismes et structures seront établis par le Conseil en vue de permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à de telles opérations dans le respect du cadre institutionnel unique.

De la même manière, l'Union a commencé à tester ses structures et ses procédures relatives aux opérations de gestion de crise civile et militaire. L'Union européenne a établi des mécanismes de gestion de crise permettant d'analyser et planifier, de prendre des décisions, et lorsque l'OTAN n'est pas impliqué, de lancer et exécuter des opérations militaires de gestion de crise². L'Union considère en effet qu'un développement équilibré des capacités militaires et civiles est nécessaire à un mécanisme de gestion de crise efficace.

Si l'UE dispose déjà de la capacité de coordonner ses activités diplomatiques et économiques au soutien de ses objectifs politiques, elle n'a pas su assurer le fonctionnement efficace de ses capacités

civiles et militaires de gestion de crise. Les États membres de l'UE reconnaissent qu'une gestion de crise repose sur la combinaison d'efforts diplomatiques, économiques, civils et militaires.

2. Nouveaux objectifs politiques

Le Conseil d'Helsinki (décembre 1999) a également souligné l'importance de la prévention des conflits et des mécanismes de gestion de crise, en particulier à la lumière des crises survenues en Bosnie et Herzégovine, au Kosovo et au Timor oriental³. Pour pouvoir répondre plus rapidement et plus efficacement aux situations de crise naissantes, l'Union a élaboré un plan d'action montrant la voie à suivre et les étapes que l'Union doit franchir pour développer une capacité de réaction rapide dans le domaine de la gestion de crise par des moyens non militaires⁴. Dans le domaine du développement de la capacité de réaction rapide non militaire, le plan d'action fixe les objectifs suivants:

- renforcer la synergie et la réactivité des ressources nationales, collectives et des ONG afin d'éviter la duplication des efforts et d'améliorer les performances tout en préservant la flexibilité de chaque acteur en ce qui concerne les décisions de déploiement des atouts et des capacités dans le cadre d'une crise particulière ou via un canal spécifique;
- renforcer et favoriser les contributions et les activités de l'UE vis-à-vis des autres organisations telles que les Nations unies et l'OSCE lorsque celles-ci sont responsables d'une crise spécifique, ainsi que l'action autonome de l'UE;
- assurer la cohérence entre les différents piliers⁵.

En décembre 1999, dans le cadre de ses décisions sur la création d'une politique européenne de sécurité et de défense, le Conseil européen d'Helsinki a invité la Commission à établir un dispositif de réaction rapide pour renforcer la capacité civile d'intervention rapide et effective de l'UE dans les zones de crise à l'extérieur de l'UE.

Mécanisme de réaction rapide (MRR)

Le dispositif de réaction rapide de Helsinki a rapidement été rebaptisé "mécanisme de réaction rapide" (MRR) pour éviter qu'il ne soit confondu avec la "force de réaction rapide" (FRR). En février 2001, le Conseil des affaires étrangères a créé les bases légales du MRR sous les auspices de la DG RELEX de la Commission (premier pilier)⁶. Les activités au titre du MRR comprennent entre autres: le contrôle des élections, les initiatives dans le domaine des droits de l'homme, le soutien aux médias, la création d'institutions, la gestion des frontières, la formation des forces de police et la fourniture de matériel policier, la médiation, les missions humanitaires, l'aide d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction. L'objectif principal du MRR est de fournir ces instruments parmi d'autres en vue de stabiliser rapidement et fournir les bases d'une assistance à plus long terme⁷. Puisque l'autorisation d'une opération se prolonge pendant six mois, le MRR permet de fournir des services intérimaires pendant que les démarches administratives habituellement associées aux programmes habituels (plus lents) de la Communauté sont entreprises.

Les accords cadres peuvent être signés avec les partenaires chargés de la mise en œuvre, qui sont soit les autorités des États membres ou des pays bénéficiaires et leurs agences, soit les organisations régionales, nationales et internationales et leurs agences, les ONG et les opérateurs publics et privés possédant le savoir-faire et l'expérience appropriés.

Il faut différencier les objectifs du MRR et de l'aide humanitaire: la réglementation portant disposition du MRR ne doit pas être évoquée si celle des fonds d'ECHO s'applique à la même situation⁸.

Le règlement établissant le MRR autorise la Commission à décider si l'intervention du mécanisme de réaction rapide doit être combinée à l'action d'ECHO dans des circonstances de sécurité ou de gestion

crise particulières. Dans ce cas, une coordination étroite sera établie afin d'obtenir une cohérence générale optimale⁹.

Bien qu'ECHO soit politiquement neutre, le MRR doit opérer dans le contexte de la gestion de crise¹⁰.

Comme l'établit l'information préliminaire du Parlement européen, lorsque la Commission envisage d'entamer une action au titre du MRR, elle doit en informer le Conseil et tenir compte de l'approche adoptée par celui-ci. De plus, pour favoriser la synergie entre les opérations, la Commission doit assurer une coordination étroite entre les actions entreprises au titre du MRR d'une part et les activités des États membres de l'Union et les organisations régionales et internationales d'autre part. Les unités de la Commission participant à la mise en œuvre de la politique au titre du MRR et d'ECHO devront obligatoirement coordonner leurs efforts pour assurer la mise en œuvre cohérente de la politique de l'UE.

Si les mandats et les responsabilités des différents acteurs ne sont pas clairement établis pour les services de l'UE, les communautés locales ou les factions en guerre, la confusion risque de s'installer dans les régions en crise, au détriment de l'efficacité et de la sécurité.

Le MRR opérera par l'intermédiaire d'une ligne budgétaire de 33 millions d'euros par an (25 millions d'euros pour 2002) et sera soutenu par l'autorité de la Commission qui peut décider rapidement des interventions urgentes. En 2001, le MRR a été utilisé en Macédoine, en Afghanistan, dans la République démocratique du Congo et pour financer une mission visant à réaliser un programme d'action pour la prévention des conflits en Indonésie, au Népal et dans le Pacifique.

3. Structures décisionnelles

Conformément au TEU¹¹, la Commission ne dispose d'aucun droit exclusif d'initiative dans le cadre des activités au titre de la PESC, mais partage ce droit avec les États membres. Elle peut, au même titre que les États membres, soumettre au Conseil des propositions sur la PESC, inviter la Présidence à convoquer une réunion extraordinaire du Conseil et faire des propositions concernant l'unité de planification récemment créée (UP) afin que ces travaux soient entrepris par le Secrétariat du Conseil. À l'instar de la Présidence, la Commission informe le Parlement européen des avancées accomplies dans le cadre de la PESC.

Grâce aux ressources substantielles qui lui sont octroyées, la Commission est bien placée pour contribuer à déterminer les décisions politiques majeures de l'UE. Lorsque la coopération au développement et l'aide humanitaire sont concernées, elle dispose d'un rôle et d'une influence relativement incontestés. En outre, la gestion du budget de la PESC, dans le cadre de l'augmentation budgétaire de la CE élargit également son rôle. Néanmoins, comme l'établit le règlement du MRR, "lorsque la Commission a l'intention d'agir au titre du présent règlement et avant d'arrêter une décision, elle en informe sans délai le Conseil. Dans la conduite ultérieure de son action, la Commission tient dûment compte de l'orientation exprimée par le Conseil, en vue d'assurer la cohérence des actions extérieures de l'Union européenne"¹².

La structure et les organismes décisionnels sont les suivants:

Conseil de l'Union européenne

Conseil "affaires générales" (CAG) - La gestion de crise sera menée sous les auspices du CAG qui réunit tous les mois les ministres des Affaires étrangères. Les décisions concernant la PESC sont prises à l'unanimité. Depuis mai 2002, les ministres de la défense se réunissent sur une base régulière sous les auspices du CAG.

Commission des questions politiques et de sécurité - COPS (PSC en anglais) - La COPS est composée de représentants nationaux au niveau des ambassadeurs et constitue le centre des activités de gestion de crise. La COPS exerce un contrôle politique et assure la direction stratégique de la réaction

militaire de l'UE à la crise et traiterait l'ensemble des aspects de la PESC, y compris la PESCD. En temps de paix, la COPS sert d'interface entre la Commission et les États membres pour l'échange d'informations et les évaluations de situation. Dans la phase ascendante d'une crise, la COPS peut envisager de former une mission d'information pour établir les mesures qui doivent être entreprises par l'UE.

Les représentants de la Commission et du secrétariat du Conseil – en particulier de l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide (unité de planification) et l'État-major (EM) participent également aux réunions de la COPS. Étant donné que la COPS est l'organisme européen qui combine responsabilité politique et sensibilisation militaire, le Conseil peut transférer les pouvoirs décisionnels à la commission pour la durée des opérations d'une gestion d'une crise.

ECHO, qui souhaite préserver sa neutralité, ne participe pas. Un représentant de l'unité de gestion de crise participe toutefois au nom d'ECHO. Bien que seul le CAG puisse prendre des décisions officielles contraignantes pour l'UE, la COPS prend les décisions quotidiennes dans le cadre de la mise en œuvre de la décision du Conseil et conserve un contrôle politique et stratégique des opérations de gestion de crise. La COPS reçoit l'aide d'un groupe de travail politico-militaire qui prépare les aspects des réunions de la COPS et est conseillé par le comité pour la gestion civile des crises – qui ont tous deux été établis après le Conseil européen d'Helsinki (1999).

Comité des représentants permanents (COREPER) - Même si durant une crise, les décisions concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération sont formulées à ce niveau¹³, le COREPER conservera son rôle.

Les ambassadeurs auprès de l'UE préparent les réunions du CAG et prennent, en pratique, un grand nombre de décisions, excepté lorsqu'un consensus ne peut être atteint à ce niveau. Ces réunions sont tour à tour préparées par les groupes de travail au sein du Conseil. Récemment encore, les questions relatives à la PESC étaient gérées par le comité politique (COPO) qui est composé des directeurs politiques des capitales, mais la COPS assure désormais ce rôle.

Unité de planification de la politique et d'alerte rapide - Ce comité est composé des représentants des États membres et a été établi au sein du Conseil, il a débuté ses travaux en mars 2000. Il est chargé de fournir au Conseil, à la COPS et aux autres autorités du Conseil concernées (COREPER, CAG) les informations nécessaires, des recommandations et des conseils sur les aspects civils de la gestion de crise, il reçoit des orientations de la COPS.

Comité militaire de l'UE (CMUE)- Le CMUE assure la direction militaire de l'État-major durant les opérations de gestion de crise. Il conseille également le Haut Représentant, M. Solana et la COPS. Il est représenté au niveau des responsables de la défense et sur une base quotidienne, par les représentants militaires. C'est l'organisme militaire suprême au sein du Conseil. Il assure la direction de l'État-major et est en liaison avec les pays tiers ou leurs institutions. La présidence participe aux réunions de la COPS lorsque des questions de défense sont abordées et en période de crise.

État-major de l'UE (EMUE)– L'État-major fait partie du secrétariat du Conseil et est actuellement composé de plus de 100 personnes y compris des experts militaires et civils qui sont secondés par le staff des États membres et de soutien. Il compte deux fois plus de membres que l'UEO et deux fois moins que l'État-major international de l'OTAN. L'EMUE réalise des missions d'alerte rapide, d'évaluation de situation et de planification stratégique pour les missions de "Petersberg", la formation et les capacités d'alerte rapide. Il prépare l'objectif global de 2003, qui est de pouvoir déployer des troupes de 60.000 personnes en 60 jours pendant une année.

L'unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR ou unité de planification: UP)- L'unité de planification a été établie en même temps que la PESC (1993). En temps de paix, l'unité élabore des avis pour le SGHR et est chargée de contrôler les avancées internationales, de l'alerte rapide, de l'analyse politique et de contribuer à la formulation d'un cadre politico-militaire (Pol./Mil.) par la COPS. L'UP collabore étroitement avec la DG-E du secrétariat du Conseil. Pour aider l'UP dans sa tâche, un **centre de situation de l'UEO (SITCEN)** a été créé au sein du secrétariat du Conseil. Il est composé de membres "Pol./Mil." de l'UP et de l'EMUE. C'est là que sont rassemblées et évaluées les informations

nationales et propres, que des informations sont transmises à l'UP, à la DG-E et à l'EMUE et que des rapports sont fournis au SGHR, à l'EMUE et à la COPS (via les organismes concernés).

COMMISSION

Un représentant de l'**unité de gestion de crise de la Commission européenne** est membre de la COPS. Il a récemment rédigé une communication sur la prévention des conflits et gèrera la mise en œuvre du **mécanisme de réaction rapide** ¹⁴. Durant les discussions, l'État-major nous a informés qu'il participerait également à la fourniture de l'aide humanitaire.

Une task force **Aide humanitaire** a été établie au sein de la Commission européenne entre l'unité de gestion de crise et ECHO et les autres unités concernées. Il est question de l'avenir du rôle d'ECHO. Selon le Haut Représentant, M. Solana, ECHO continuera d'assurer son rôle actuel. Néanmoins, si ECHO dispose de mécanismes de consultation satisfaisants avec les ONG, il n'en va pas de même pour le Conseil. Les États membres de l'Union et la Commission considèrent qu'ECHO est, avec les ONG humanitaires, le principal interlocuteur et il semble qu'ECHO ne souhaite pas, officiellement en tout cas, faire partie d'une structure du Conseil, car cela risquerait de nuire à sa neutralité. Les ONG doivent par conséquent s'assurer que leur voix opérationnelle et leur expertise soient prises en compte, en particulier depuis que M. Solana a réussi à faire voter en août 2000 un code de confidentialité sur l'ensemble des documents militaires ou non.

PROCÉDURES DE GESTION DE CRISE

Crise imminente

La COPS invite le comité militaire à demander une directive initiale à l'État major (y compris une liste d'options pour une opération menée par l'UE). Le projet de directive initiale est révisé par le comité militaire et soumis à la COPS qui décide ensuite d'une directive initiale de planification.

L'UE est supposée intensifier les consultations à tous les niveaux avec toutes les parties concernées.

Situation de crise

Un comité de contributeurs, limité aux États membres de l'Union qui participent activement à l'opération, gère les activités quotidiennes de l'opération.

Lorsqu'une opération est entreprise, le comité d'action conjoint de l'UE en est le cadre. L'ensemble de la chaîne de commandement doit rester sous le contrôle politique et stratégique de l'UE durant toute la durée de l'opération.

Le Conseil européen décide de la fin d'une opération.

Le sommet européen de Nice (décembre 2000) a adopté les procédures de base et des procédures plus détaillées ont été préparées pour le sommet de Laeken (décembre 2002).

Les exercices militaires ont commencé (mai 2002) pour tester ces procédures.

Lors de ce dernier sommet, l'UE s'est engagée à poursuivre ses efforts afin de réaliser une coordination étroite entre les ressources et les instruments civils et militaires disponibles pour l'Union.

EXPÉRIENCE DE MOVIMONDO DANS LE DOMAINE DU MÉCANISME DE RÉACTION RAPIDE DE L'UE

En avril 2001, Movimondo a été invité par l'équipe responsable du mécanisme de la réaction rapide à Bruxelles à participer à un appel à proposition pour un projet de reconstruction en Macédoine. Nous avons été présélectionnés par la CE sur base des suggestions de l' AER (agence européenne pour la reconstruction).

Nous avons soumis la proposition en mai et le contrat a été signé en juin. **L'appel à propositions** était structuré de façon plus spécifique que les appels à propositions habituels de la CE: le district et le type d'action était défini (reconstruction de 190 maisons dans la région de Tetovo). L'évaluation des besoins et des dommages avait été réalisée au préalable en avril 2001 par l'ARE. Il est probable que la décision de financer une organisation plutôt qu'une autre était basée davantage sur les expériences positives de projets de reconstruction dans les Balkans (en ce qui nous concerne au Kosovo et en Bosnie Herzégovine) et sur les aspects méthodologiques plutôt que sur les propositions qui avaient été présentées car l'ensemble des aspects techniques était contenu dans les lignes directrices.

Le projet a débuté en juin, mais les activités de construction ont commencé en septembre – avec une nouvelle zone cible et une nouvelle évaluation des dommages réalisée dans le cadre du projet par Movimondo - suite à une résurgence du conflit en juillet 2001. Le projet s'est terminé en avril 2002.

De manière générale, **notre estimation** du mécanisme et de cette expérience en particulier est positive: nous avons reconstruit 285 maisons et l'objectif d'apporter un soutien à la société civile macédonienne a été réalisé également durant le processus de paix. L'objectif était clairement plus politique qu'humanitaire et différait de la mission d'ECHO. L'un des principaux aspects a été la sélection des maisons à reconstruire: il était nécessaire, dans le cadre des négociations de paix, de d'assurer un partage équitable pour les populations slaves et albanaises et non pas de fonder l'action sur les conditions de pauvreté et d'urgence. Il faut rappeler que le programme de réhabilitation pour la Macédoine a été développé dans le contexte d'une stratégie européenne diplomatique spécifique pour la promotion de la paix, qui a été conçu pour montrer aux parties en conflit les opportunités d'un traité de paix. L'approche sociale spécifique des ONG peut fournir dans ce sens, une valeur ajoutée que les entreprises privées ne peuvent garantir et c'est là que les ONG doivent agir afin d'influencer les décisions de la CE sur l'avenir des actions de MRR ou de son organisation. En ce qui concerne la Macédoine, la synergie entre diplomatie et développement a été très efficace.

Nous avons rencontré quelques **difficultés** durant la mise en œuvre du projet: même si l'intervention au titre du MRR a été plus rapide qu'au titre d'autres instruments de la CE (excepté ECHO), le problème majeur a été l'absence d'une structure de terrain capable de soutenir les activités des ONG. Pour cette raison, en septembre (la décision officielle a été publiée en janvier 2002, mais depuis septembre, nous avons été invités à nous référer aux représentants de l'ARE à Skopje), l'ARE a été chargée par la Commission de contrôler les programmes du MRR et d'y participer de manière plus technique et exécutive.

Nos conclusions sont les suivantes: - D'un point de vue stratégique général, la collaboration entre la Commission européenne et les ONG au travers du MRR est utile et permet d'obtenir de bons résultats si elle est correctement interprétée par les délégations de l'UE et les ONG sur le terrain.

- D'un point de vue administratif, le MRR a fonctionné très rapidement, mais sans référence antérieure (telles que: appels, contrats, orientations, budget).
- D'un point de vue opérationnel, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le MRR est dépourvu de structure adéquate dotée d'une autonomie décisionnelle. Il s'agit d'un bureau de la CE dépendant directement du Commissaire (Patten) et toutes les décisions opérationnelles sont de nature politique. A l'avenir, le MRR pourrait: 1) devenir un bureau indépendant sur le modèle d'ECHO et perdre sa mission politique; 2) déléguer la gestion opérationnelle à des "bureaux" externes (agences ou autre), mais dans ce cas, il serait difficile de garder une direction stratégique et d'utiliser les interventions de médiation diplomatique. En Macédoine, cette deuxième option a été très efficace grâce à la flexibilité et l'expérience des ONG, ainsi qu'au déroulement des opérations (processus de paix géré par la délégation dotée de pleins pouvoirs sur le projet du MRR, exécution gérée par l'ARE...)
- Pour ces raisons, nous pensons que ce modèle ne peut pas nécessairement être appliqué à d'autres contextes et dans des circonstances différentes.

Ce document a été finalisé en mai 2002
Federico Argentino et Jane Backhurst

¹ TEU Art. J.4; et Amsterdam, Art. 17-1

² Sommet européen de Laeken, 14- 15 déc. 2001, conclusions de la Présidence, SN 300/1/01 REV 1, Annexe II

³ Sommet européen d'Helsinki, II.28, 10-11 déc. 1999

⁴ Ibid., Rapport de la Présidence sur la gestion militaire de la crise, Annexe 2 à l'Annexe IV

⁵ Le Conseil de l'Union européenne, doc. 12323/99, 24 nov. 1999, et doc. 11044/1/99 REV 1, 3 déc. 1999

⁶ Règlement du Conseil (CE) No 381/2001 du 26 fév. 2001 portant disposition de la création d'un mécanisme de réaction rapide

⁷ http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm

⁸ Les activités couvertes par le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire(3) (ci-après dénommé "règlement ECHO") ne doivent pas être financées dans le cadre du présent règlement, Préambule (7), Règlement du Conseil (CE) No 381/2001

⁹ Règlement du Conseil (CE) No 381/2001

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm

¹¹ Art. 18 & 22

¹² Règlement du Conseil (CE) No. 381/2001, 26 février 2001 (JO L 057 27/02/01), art. 4 (2)

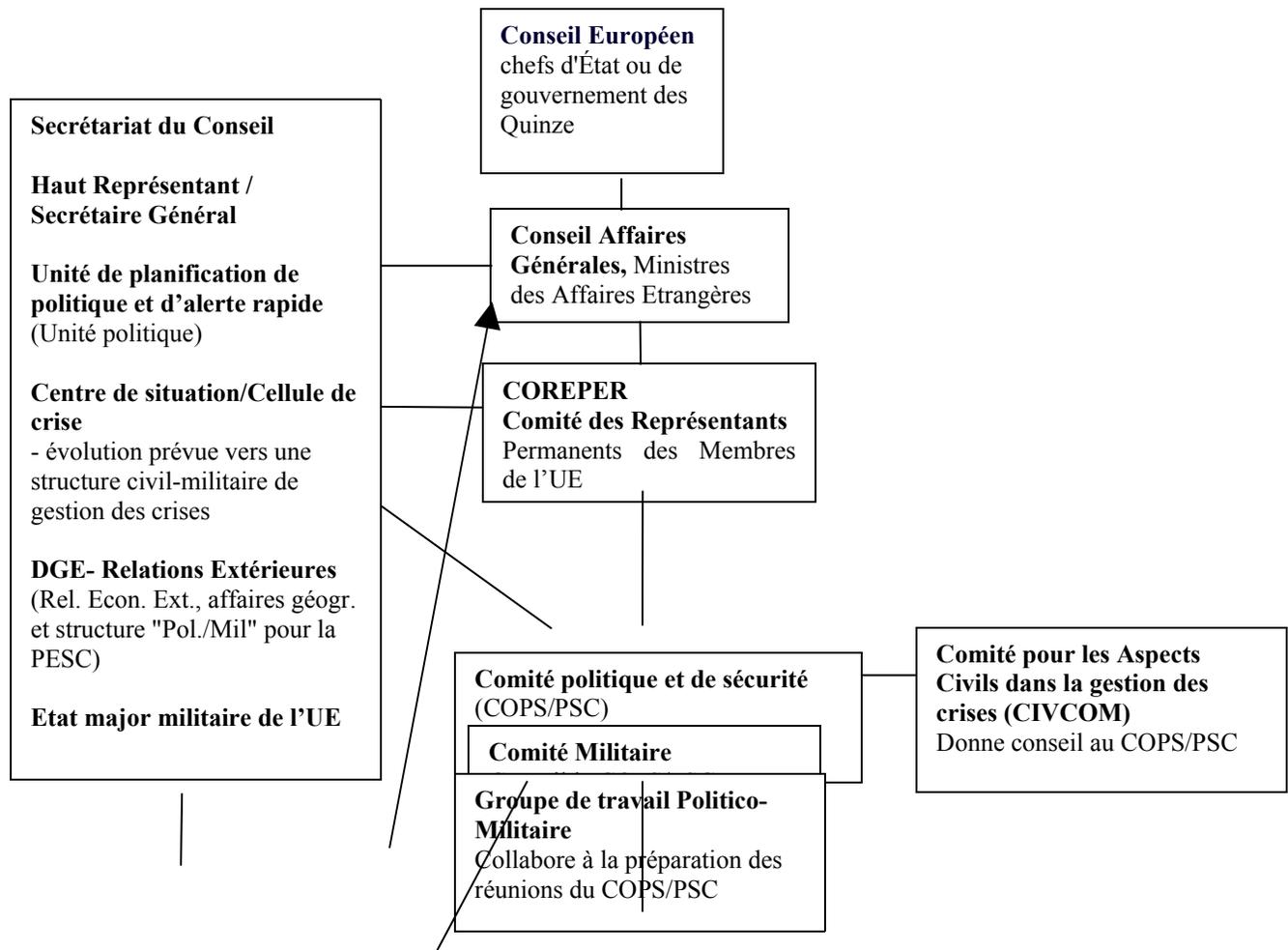
¹³ Voir Traité de Nice, Art. 25

¹⁴ Règlement du Conseil (CE) No. 381/2001, 26 février 2001 (JO L 057 27/02/01). Le mécanisme de réaction rapide peut être déclenché lorsque apparaissent, dans les pays bénéficiaires concernés, une situation de crise réelle ou naissante, une situation menaçant l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, (...). Peuvent être entreprises au titre du mécanisme de réaction rapide les actions à caractère civil relevant de l'ensemble des domaines d'intervention couverts par les instruments énumérés à l'annexe, qui visent à préserver ou à rétablir, dans des situations de crise réelle ou naissante, les conditions de stabilité nécessaires à la bonne exécution et au succès de ces politiques et programmes d'aide, d'assistance et de coopération. Voir aussi "*Euro-MPs set to back Rapid Reaction Facility*" dans the European Voice du 11-17 janvier 2001.

ANNEXE I

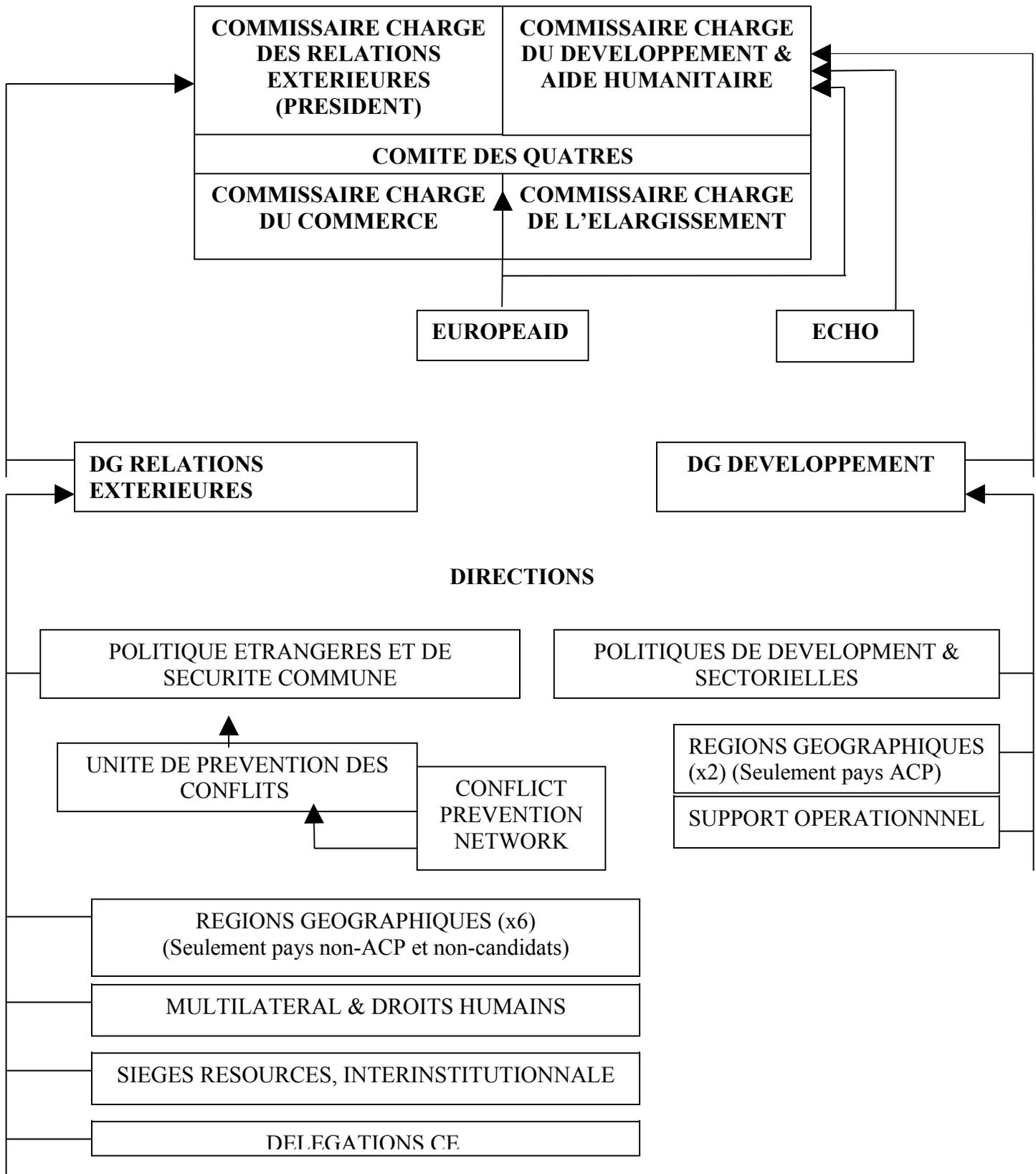
STRUCTURES DE L'UE POUR LA GESTION DES CRISES

Conseil de l'Union Européenne



Source: World Vision EU Liaison Office, "Briefing on Crisis Management Procedures and the Rapid Reaction Mechanism", avril 2001

Structures de PESC à l'intérieur de la Commission Européenne



Source: ICG, "EU Crisis Response Capability Institutions And Processes For Conflict Prevention And Management", Issues Report No2, 26 juin 2001.

Bibliography

- Backhurst Jane, "*The Rapid Reaction Facility- good news for those in crisis?*", Focus Balkans Dec 2000
- Commission of the European Communities, 28 Nov. 2001, COM (2001) 647 FINAL, '*Financing of Civilian Crisis Management operations*'
- Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 Feb. 2001 *creating a Rapid-Reaction Mechanism*, OJ L 057 27/02/01
- Council Regulation (EC) No1257/96 of 20 June 1996 *concerning humanitarian aid* ('ECHO Regulation') OJ L 163 02/07/1996
- European Parliament Briefing Note No. 1/2001, "*Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the European Union*", March 2001,
www.europarl.eu.int/stoa/publi/pdf/briefings/01_en.pdf
- European Voice, "*Euro-MPs set to back Rapid Reaction Facility*" 11-17 January 2001.
- Helsinki European Council, 10-11 Dec. 1999, *Presidency Conclusions*, Annex IV
- ICG, "*EU Crisis Response Capability Institutions And Processes For Conflict Prevention And Management*", Issues Report No2, 26 June 2001
http://www.crisisweb.org/projects/issues/eu/reports/A400327_26062001.pdf
- ICG, "*EU Crisis Response Capabilities : An Update*", 29 April 2002, Issues Briefing
http://www.crisisweb.org/projects/issues/eu/reports/A400632_29042002.pdf
- Laeken European Council, 14- 15 Dec. 2001, *Presidency Conclusions*, SN 300/1/01 REV 1, Annex II
- Missiroli Antonio, "*Defence Spending in Europe: Is Europe Prepared to Pay for Improved Capabilities?*", Conference on ESDP organised in Paris on 13-15 December 2001 by the Cicero Foundation,
<http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy018.html>
- Patten Chris, Speech 99/215
- RRM adoption http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm
- Peterson Scott, *Special Ops Tackle Aid Mission - Afghanistan is a laboratory for a new kind of US military humanitarian mission*, March 2002
- Swedish Fellowship of Reconciliation (SWEFOR) and the Swedish Peace and Arbitration Society (SPAS), "*EU Civilian Crisis Management Capability*", Conference Report,
<http://svenska-freds.se/sakerhetspolitik/eufakta/konferensrapport.PDF>
- The Council of the European Union, doc. 11044/1/99 REV 1, 3 Dec. 1999
- The Council of the European Union, doc. 12323/99, 24 Nov. 1999
- Treaty of Amsterdam, Art. 17-1
- Treaty of Nice, Art. 25
- Treaty on the European Union (TEU)
- World Vision EU Liaison Office, 'Briefing on Crisis Management Procedures and the Rapid Reaction Mechanism' April 2001

Websites

- Commission: http://europa.eu.int/comm/index_en.htm
- Council: <http://ue.eu.int/en/summ.htm>
- Conflict Prevention Network (CPN), <http://www.swp-berlin.org/cpn/>