

L'Instrument de Stabilité

Au service de l'approche globale de l'UE

par Chantal Lavallée

Le 15 février 2013, la Commission européenne a annoncé l'adoption d'un paquet de soutien à la stabilisation du Mali avec un premier budget de 20 millions d'euros dans le cadre de l'Instrument de Stabilité (IdS). Le paquet comprend cinq volets : 1) « soutien à la restauration de la sécurité et à la protection des civils », 2) « soutien au retour des pouvoirs et services publics dans les zones post-conflit », 3) « promotion des initiatives de dialogue et de réconciliation au niveau local », 4) « contribution aux premières phases du processus électoral » et 5) « assistance technique aux autorités maliennes dans leurs efforts pour stabiliser le Mali ». Ce paquet de soutien est le résultat d'un processus européen innovant de réponse aux crises qui mérite mention.

Les Etats-membres, réunis en session extraordinaire du Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne (UE) sur le Mali le 17 janvier 2013 à Bruxelles, demandaient notamment à la Haute Représentante/Vice-Présidente de la Commission d'explorer les possibilités d'assistance rapide à travers l'instrument de stabilité.

Suite à ce Conseil extraordinaire, les services européens (Commission et SEAE) réunis par la Plateforme de crise ont préparé un papier d'options mobilisant les différentes dimensions de l'action européenne (dialogue politique, aide au développement, soutien au déploiement de la MISMA, démarrage d'EUTM). Ce document fut présenté aux Etats-membres par le

Secrétaire Général exécutif du SEAE, cinq jours seulement après le Conseil. Une semaine plus tard, une mission européenne interservices était à Bamako, afin de traduire en actions opérationnelles les options proposées.

Ce paquet de l'IdS fait donc partie d'une série de mesures recommandées pour adapter la réponse européenne à la crise. Il vise à compléter les différentes actions de l'Union européenne, sur le plan sécuritaire (missions de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'une de formation militaire (EUTM Mali) et l'autre civile d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme (EUCAP Sahel Niger), de même que le projet à long terme de lutte contre le terrorisme au Sahel dans le cadre de l'Instrument de Stabilité (IdS)) que sur le plan développemental (intervention du Fonds européen de développement).

Il s'agit d'un exemple typique de l'activité menée dans le cadre de l'Instrument de Stabilité (Instrument for Stability), combinant action à court et à long terme, en complémentarité avec les autres initiatives européennes et internationales. Au cours des dernières années, si l'IdS a indéniablement gagné en importance, il demeure encore méconnu comparativement à la PSDC. Leur histoire est pourtant parallèle et leurs activités complémentaires, comme le montre la carte en page 3, de façon à renforcer l'approche globale prônée par l'UE dans la Stratégie européenne de sécurité.

Du Mécanisme de Réaction Rapide à l'IdS

Le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 évalue la capacité de l'UE à répondre et à gérer des crises. La gestion militaire est prise en charge dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD, qui précède la PSDC), mais la gestion non militaire des crises demeure une préoccupation, notamment pour les États neutres membres de l'UE. Un plan d'action est alors adopté afin de mettre en place une capacité de réaction rapide qui repose sur de nouveaux mécanismes de financement. En février 2001, sur la base de la proposition de la Commission, le Conseil et le Parlement européen adoptent ainsi le Mécanisme de Réaction Rapide (MRR). Il est géré par l'Unité Prévention des conflits et gestion des crises au sein de la DG-RELEX qui coordonne l'activité dans ce domaine entre les DG concernées ainsi qu'avec le Conseil et ses structures, liées à la PSDC.

Dans le cadre du Mécanisme, la Commission est tenue d'informer le Conseil des projets approuvés (Art. 9) et d'assurer une coordination étroite avec les activités menées par les États membres (Art. 10) afin de garantir la complémentarité des actions entreprises. Toutefois, afin d'assurer la flexibilité de cet instrument communautaire, la Commission peut mobiliser et déployer rapidement les ressources financières nécessaires pour répondre à une crise, en partenariat avec des États membres, des États bénéficiaires et leurs agences, des organisations internationales et régionales, de même que des ONG à même d'intervenir efficacement (Art. 6). Le MRR n'a pas de limite sectorielle ni géographique, mais ne peut être utilisé que si une réponse immédiate est requise et qu'aucun autre instrument de l'UE ne peut être déployé assez rapidement. Par ailleurs, il ne peut pas financer l'aide humanitaire qui relève exclusivement d'ECHO (Art. 2.3).

Au terme de la réglementation du MRR le 31 décembre 2006, près de 50 projets surtout axés sur l'action à court terme ont été réalisés dans 25 pays et régions, totalisant un budget d'environ 124 millions d'euros. Un début prometteur, mais des résultats insuffisants en raison du modeste budget de 30 millions d'euros par an et de la durée très limitée des projets, qui ne dépassent pas six mois, ce qui est souvent insuffisant pour rétablir les conditions de stabilité. La perspective financière 2007-2013 est alors un moment propice pour réorganiser les programmes d'aide et d'assistance ainsi que pour repenser un instrument mieux adapté à la complexité des crises. Dans un souci de rationnement et d'efficacité, la Commission propose d'amender sept instruments communautaires, dont le MRR, et de créer l'Instrument de Stabilité.

Plus de flexibilité, de rapidité et d'efficacité

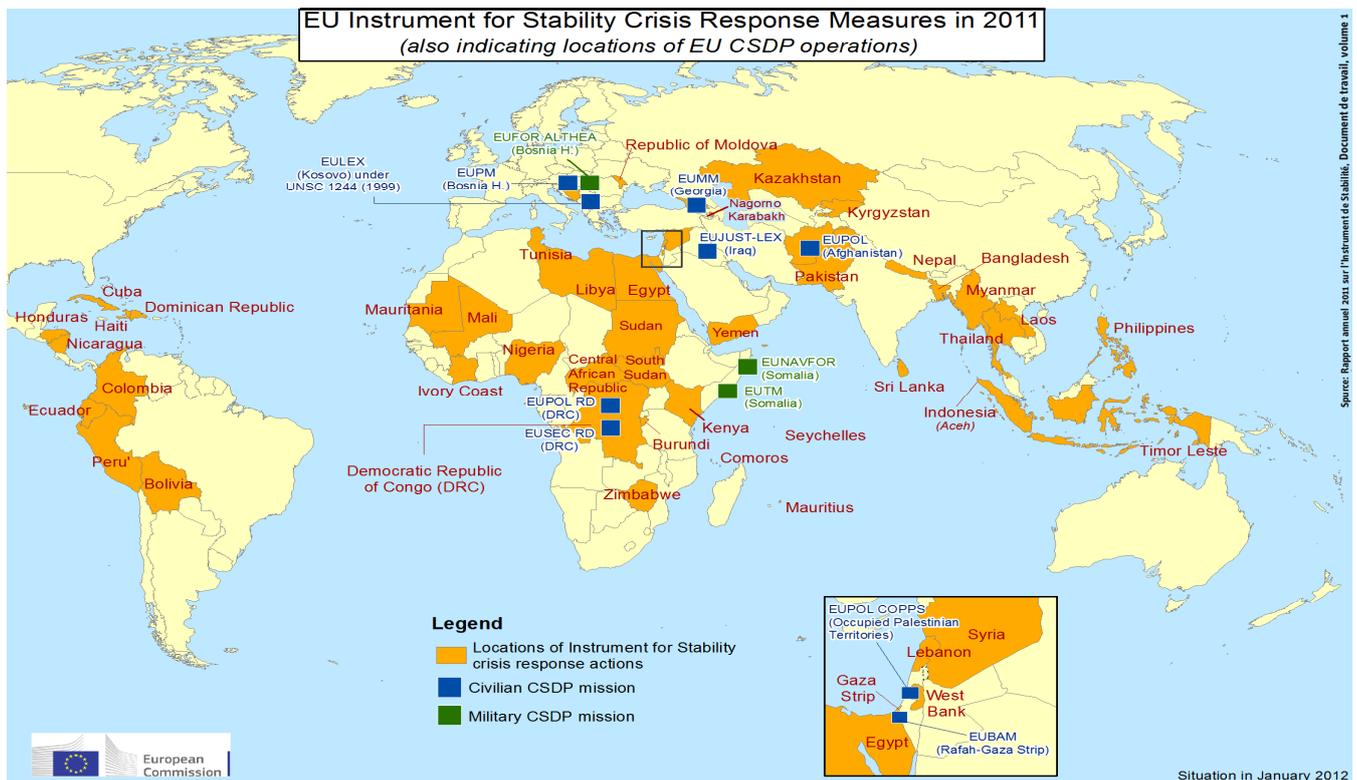
À la suite de la procédure législative ordinaire, l'Instrument de Stabilité entre en vigueur le 1er janvier 2007 avec un budget d'aucune commune mesure avec celui du MRR, soit de 2 milliards d'euros pour la période 2007-2013. L'IdS gagne ainsi indéniablement en importance au fil des ans, son budget annuel passe de 139 millions d'euros en 2007 à 282 millions d'euros en 2011. L'autre grande innovation de l'IdS est sa flexibilité accrue pour une large variété d'interventions tout au long du cycle du conflit.

D'une part, le volet court terme (Art. 3) constitue 72% du budget total, soit 1 487 millions d'euros, pour apporter une « Aide en réponse aux situations de crise ou de crise émergente ». La Commission peut donc financer beaucoup plus de projets qu'avec le MRR. Pour la période 2007-2011, plus de 203 actions ont pu être entreprises pour répondre aux crises dans le monde, totalisant un montant de 670 millions d'euros. La Commission est aussi en mesure de les financer plus longtemps, soit jusqu'à 18 mois avec la possibilité d'une prolongation de 6 mois, permettant des missions jusqu'à 24 mois. Pour accroître la rapidité de réaction, des mesures d'assistance exceptionnelles peuvent être adoptées et mises en œuvre par la Commission selon une procédure accélérée, si le coût ne dépasse pas 20 millions d'euros (ce qui est le cas pour la quasi-totalité des actions entreprises). De plus, des mesures à plus petite échelle de moins de 2 millions d'euros peuvent être déployées lorsqu'une réponse urgente est requise avec l'IfS Facility for Policy Advice, Technical Assistance, Mediation, Reconciliation. Sous le volet court terme, l'IdS est donc par définition non programmable.

En 2011, dernière année dont les données sont disponibles, 42% du budget annuel du volet court terme est alloué pour financer notamment des programmes de soutien a) au procès des pirates dans la Corne de l'Afrique en complément de la mission maritime EUNAVFOR-Atalanta au large des côtes de la Somalie, b) à la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo, c) à la Stratégie de l'UE au Sahel. En outre, dans la foulée des événements du « Printemps arabe », 31% du budget de l'IdS pour la réponse aux crises en 2011 a été utilisé au Moyen-Orient et en Afrique du nord, notamment pour soutenir les processus de transition et électoraux en Tunisie, en Libye et en Égypte.

D'autre part, le volet long terme (Art. 4) permet d'apporter une « Assistance dans le cadre de conditions de coopération stables », avec un budget de 484 millions d'euros pour la période 2007-2013.





Dans le cadre de ce volet, l'IdS est un instrument programmable guidé à la fois par des stratégies multinationales et thématiques ainsi que par des programmes indicatifs pluriannuels proposés par la Commission, mais rédigés en étroite coordination avec les partenaires étatiques et non étatiques, et adoptés selon la procédure de comitologie. L'action vise trois domaines précis sans limitation géographique. Il s'agit de la « lutte et protection contre la prolifération d'armes de destruction massive ; du renforcement des capacités de réponse des pays non-UE aux menaces transfrontalières comme le terrorisme et le crime organisé ; et de l'amélioration du développement des capacités de préparation aux situations d'avant- et d'après-crise ». Par exemple, le programme CRIMGO qui a été annoncé le 10 janvier 2013 doit contribuer pendant trois ans à assurer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, en partenariat avec le Bénin, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Nigeria, le Togo et Sao Tomé-et-Principe.

L'IdS se présente ainsi comme un instrument multidimensionnel et innovateur qui contribue à faire face aux menaces identifiées dans la Stratégie européenne de sécurité. Il soutient les objectifs de la PESC et s'utilise en complémentarité avec les missions de la PSDC, de façon à renforcer l'approche globale. Un objectif qui guide d'ailleurs le traité de Lisbonne, dont l'adoption vient modifier la gestion de l'IdS.

Un instrument atypique dans l'après-Lisbonne

Les principaux défis auxquels est confronté l'IdS sont liés à sa nature multidimensionnelle et à la multiplication des acteurs et des structures concernés, de la phase d'élaboration des projets à leur mise en œuvre. Jusqu'en 2010, l'Instrument a été entièrement géré par la DG-RELEX en étroite collaboration avec le Conseil et les structures de la PSDC, dont le Comité Politique et de Sécurité (COPS) et le Comité chargé des aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM). La mise en œuvre du traité de Lisbonne amène toutefois une réorganisation importante. Les structures de la Commission placées sous le contrôle de Catherine Ashton à titre de vice-présidente (VP) sont regroupées sous le nom de Service des instruments de politiques étrangères (IPE), service chargé de la mise en œuvre technique et financière du volet court terme de l'IdS. Sa programmation est effectuée par les Directions géographiques en lien étroit avec les Délégations; pour les situations les plus sensibles, le service «réponse aux crises & coordination opérationnelle» du SEAE contribue à orienter la programmation sur le terrain. Le volet long terme, programmable, est quant à lui pris en charge par la direction Politique de sécurité et prévention des conflits du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), sous l'autorité de Ashton à titre de Haute Représentante (HR).

Pour l'instant, l'impact de cette réorganisation est limité, car ce sont plus ou moins les mêmes

personnes qui demeurent responsables des dossiers. Ils se trouvent physiquement dans le même bâtiment à Bruxelles, ce qui favorise des contacts sur une base régulière de manière à assurer la cohérence entre l'action à court et à long terme, contacts renforcés par la tenue régulière de Plateformes de crise. Les représentants de l'IPE et du SEAE rencontrent aussi régulièrement le groupe de travail Conflit, Sécurité et Développement de la commission des Affaires étrangères du Parlement européen, qui a été créé dans le cadre du contrôle démocratique de l'IdS. Par ailleurs, le volet court terme (hautement politique par la nature et l'étendue des actions) oblige l'IPE à travailler étroitement avec tous les acteurs concernés au sein de l'UE par les enjeux soulevés – par exemple, les États membres, le COPS, les directions géographiques et autres unités du SEAE, la DG-DEVCO et surtout les délégations de l'UE qui jouent un rôle clé et croissant, de l'alerte en cas de crise à la mise en œuvre des actions sur le terrain. Le rôle des Délégations, appuyées le cas échéant par le siège du SEAE, est essentiel pour affiner l'identification des bénéficiaires et des partenaires idoines de mise en œuvre et aboutir ainsi à des interventions taillées sur mesure dans des contextes souvent sensibles.

L'IdS, en tant qu'instrument financier, permet à la Commission de financer des projets, mais elle doit s'assurer de trouver les partenaires, étatiques et non étatiques, dotés de l'expertise et des capacités nécessaires pour mener une action efficace sur le terrain. L'un des principaux partenaires de la Commission est l'ONU et ses structures spécialisées qui agissent dans près de la moitié des actions entreprises. La Commission travaille aussi étroitement avec des ONG spécialisées qui sont considérées comme des acteurs clés dans la prévention des conflits. Dans le cadre du troisième axe du volet long terme (qui vise à développer des capacités de préparation aux situations d'avant-et d'après-crise), le Partenariat pour la consolidation de la paix a été mis en place. Il repose sur un large réseau d'ONG, détenant une expertise dans le domaine, des États membres de l'UE et des organisations régionales et internationales. Par exemple, depuis 2010, le Civil Society Dialogue Network, géré par l'European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), favorise le dialogue sur la prévention et la coopération post-conflit entre la société civile et les décideurs. Depuis 2011, en coopération avec les États membres, l'IdS cofinance le programme Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management qui a notamment été utilisé dans la formation du personnel pour les missions de la PSDC. Des accords ont aussi été conclus avec des agences de l'ONU pour favoriser la coopération, notamment en matière de médiation et de consolidation de la paix.

Par conséquent, l'Instrument permet d'améliorer

l'échange d'informations entre les acteurs concernés, au sein de l'UE et sur la scène internationale. Toutefois, cette nouvelle configuration d'acteurs doit apprendre à travailler ensemble de façon rapide et efficace tout en veillant à assurer la synergie entre les différents outils de l'UE. La législation actuelle sur l'IdS arrive à échéance le 31 décembre 2013. La nouvelle perspective financière 2014-2020 devrait être l'occasion de l'améliorer pour accroître sa flexibilité, sa rapidité et son efficacité.

Entre réformes et budget

À la suite d'une consultation publique sur le futur financement de l'action extérieure, et en étroite coopération avec la HR/VP, la Commission a soumis au Conseil et au Parlement européen une proposition pour le cadre financier pluriannuel. Elle vise à consolider l'approche intégrée avec une allocation et une gestion plus efficace des ressources de l'UE en la matière. En ce qui concerne l'IdS, la Commission réitère son importance et propose l'adoption d'un nouveau règlement. Dans le contexte des restrictions budgétaires, la Commission ne suggère qu'une légère augmentation du budget de l'IdS, à 2 828,9 millions d'euros, dont 65 % est accordé au volet court terme qui demeure sa valeur ajoutée. L'accent est surtout mis sur la simplification de la procédure pour garantir la souplesse nécessaire à une réponse rapide aux crises. La Commission propose notamment une dérogation à la procédure de comitologie pour les mesures d'assistance exceptionnelles (avec la possibilité de les renouveler ou de les prolonger deux fois de six mois jusqu'à 30 mois), et une simplification des règles pour faciliter la participation des ONG.

Pour l'instant, le Parlement européen et le Conseil semblent disposés à renouveler l'IdS à la suite de certains amendements à la proposition de départ. Le large spectre de l'action, la flexibilité et la capacité de réaction rapide demeurent l'avantage comparatif de l'Instrument. En outre, il est utilisé lorsqu'aucun autre instrument de l'UE n'est à même d'assurer une réponse rapide et adaptée à la crise, et il comble indéniablement un manque dans l'action extérieure de l'UE.

L'IdS demeure unique et nécessaire, mais l'adoption et l'entrée en vigueur de la régulation pour la période 2014-2020 restent toutefois tributaires de l'acceptation du cadre financier pluriannuel de l'UE. Les chefs d'État et de gouvernement sont finalement parvenus à un accord le 8 février 2013, mais il reste au Parlement européen à l'approuver – et les négociations s'annoncent encore longues.

Chantal Lavallée est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université du Québec à Montréal.

