



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.11.2001
COM(2001) 647 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU
PARLEMENT EUROPÉEN**

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE GESTION CIVILE DES CRISES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE GESTION CIVILE DES CRISES

1. RESUME

L'Union européenne a besoin de procédures plus efficaces et plus fiables pour le financement rapide des interventions civiles en cas de crise, notamment dans le cadre de la PESC.

Si le financement de ces opérations sur le budget ordinaire s'est avéré trop lourd par le passé, le budget des CE n'en reste pas moins la base de financement la mieux adaptée, notamment parce que la mieux à même d'assurer le respect des principes de bonne gouvernance et de transparence ainsi que la cohérence des actions de l'Union (relevant tant de la PESC que de la Communauté). Pour recourir au budget ordinaire, il sera néanmoins impératif de surmonter les contraintes financières et les obstacles de procédure.

- Pour ce qui est des contraintes financières: il pourrait être fait appel à un nouvel instrument de flexibilité pour les interventions civiles en cas de crise, notamment pour les opérations PESC, ainsi qu'à la réserve d'urgence du budget. La création d'un nouvel instrument de flexibilité permettrait d'affecter des crédits supplémentaires aux opérations extérieures tout en restant dans le cadre des perspectives financières générales convenues à Berlin. De même, le recours à la réserve d'urgence, tout en respectant la priorité accordée aux actions à caractère humanitaire, apporterait des fonds supplémentaires et une plus grande flexibilité à la gestion des crises par l'Union européenne.
- Pour ce qui est des procédures: les mécanismes actuels de financement par le budget demandent à être revus et améliorés. Cela vaut à la fois pour les procédures de financement de la PESC et les instruments communautaires normaux. Il importe de définir une procédure rapide et transparente pour la gestion du nouvel instrument de flexibilité.

Le fait de continuer à financer la plupart des opérations de gestion des crises sur le budget des CE n'exclurait pas la possibilité d'avoir exceptionnellement recours à des contributions des États membres comme le prévoit l'article 28, paragraphe 3, du traité sur l'UE.

2. INTRODUCTION

Par sa politique extérieure, la Communauté européenne participe depuis toujours à la prévention des conflits et à la gestion des crises. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont instauré de nouveaux instruments d'action politique/diplomatique et militaire/de sécurité dans le cadre de la PESC/PESD. Il ressort par ailleurs de l'expérience en matière de gestion des crises acquise par la communauté internationale au cours de la dernière décennie que la nature et l'ampleur des crises auxquelles l'Union européenne doit réagir ont changé. La combinaison de ces deux éléments pose un double défi à la Commission:

- améliorer les procédures et les instruments communautaires pour les rendre plus souples et mieux adaptés aux besoins en matière de gestion des crises; et

- veiller au développement coordonné et cohérent des instruments communautaires et des nouveaux instruments PESC/PESD disponibles.

Il se pourrait que la prochaine Conférence intergouvernementale doive se pencher sur la structure à piliers actuelle de l'Union européenne, qui n'est peut-être pas idéale pour une approche parfaitement intégrée. L'avenir nous le dira. Pour l'heure, notre tâche consiste à mettre au point des mécanismes intégrés et efficaces sur la base du Traité actuel. Ces dernières années n'ont pas manqué d'exemples d'interaction cohérente et coordonnée des instruments de l'Union européenne dans le cadre des structures existantes, les plus récents concernant l'ARYM.

La Commission participe pleinement à l'effort consenti par l'Union européenne pour mettre en place une véritable capacité globale de prévention des conflits et de gestion des crises. Pour permettre à l'Union de réagir rapidement en cas de crise, il est impératif d'éviter toute confusion quant à la répartition des tâches.

Pour se donner les moyens de réagir mieux et plus vite en cas de crise, la Commission a élaboré des mécanismes accélérant la mobilisation des instruments communautaires, notamment le mécanisme de réaction rapide (MRR)¹ adopté récemment qui, grâce à une ligne distincte du budget ordinaire, permet un accès immédiat aux ressources budgétaires nécessaires. La Commission s'efforce également de veiller à ce que les programmes financés par les instruments communautaires soient conçus de manière à permettre une réaction souple et rapide en cas de crise².

Les aspects militaires des interventions en cas de crise ne peuvent être couverts par le budget ordinaire des CE, si bien que des nouvelles structures³ ont été mises en place au sein du Secrétariat du Conseil et que des procédures ad hoc sont actuellement définies pour le financement des opérations ayant des implications militaires.

L'article 28 du traité sur l'UE dispose qu'en règle générale, les dépenses entraînées par des actions PESC en situation de crise sont à charge du budget ordinaire, ce qui contribue à assurer la cohérence et la continuité des activités extérieures de l'Union européenne. Le Traité n'exclut cependant pas les dérogations à cette règle.

3. GESTION CIVILE DES CRISES DANS LE CADRE DE LA PESC ET DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES

Dans deux rapports récents, l'un concernant la PESC, l'autre l'Agence européenne pour la reconstruction du Kosovo, la Cour des comptes donne deux évaluations très différentes: si elle loue la diligence et l'efficacité de l'Agence, elle juge la gestion de la PESC excessivement lourde et souvent trop lente. Dans le cas de la PESC, elle invoque une participation insuffisante de la Commission aux phases préparatoires des mesures ainsi que des problèmes de coordination ou autres rencontrés au sein des services de la Commission. Parmi d'autres recommandations, notamment l'invitation à améliorer la transparence de la gestion de la

¹ Règlement (CE) n° 381/2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, *JO L 27 du 27.2.2001*, p. 5.

² Comme le préconise la communication de la Commission sur la prévention des conflits COM(2001)211 final.

³ Voir l'annexe VI des conclusions de la présidence du Conseil européen qui s'est tenu à Nice les 7, 8 et 9 décembre 2000

PESC, la Cour des comptes invite à accélérer le processus de décision au Conseil lorsque les actions en cours doivent être prolongées et à exploiter le potentiel de gestion rapide de la Commission.

La Communauté possède une grande expérience de la prévention des conflits ainsi que de la gestion et de la résolution des crises. Ainsi, en Afrique du Sud, la Communauté a soutenu activement les pays de la ligne de front et les ONG pendant l'Apartheid, tandis que, depuis 1994, elle soutient le processus de transition, participant à l'organisation des élections et au renforcement des institutions. Au Guatemala, elle a aidé à la mise en œuvre de l'accord de paix et contribué au renforcement des institutions dans des secteurs clés tels que l'État de droit et la police. Au Timor occidental, la Commission aide l'ATNUTO. Dans les Balkans, enfin, la Communauté emmène l'un des piliers des Nations unies au Kosovo, participant aux efforts de reconstruction et apportant son soutien à l'administration locale et à la société civile.

Le Conseil européen réuni à Feira a recensé quatre domaines prioritaires pour les opérations de gestion civile des crises, à savoir la *police*, l'*État de droit*, la *protection civile* et l'*administration civile*, qui comptent parmi les interventions, bien plus nombreuses, de gestion civile des crises relevant clairement de la compétence de la Communauté (commerce, incitants économiques, interventions humanitaires, remise en état et renforcement des institutions). La Communauté dispose des compétences et d'un savoir-faire appréciable pour mener de nombreuses actions susceptibles de s'inscrire dans les quatre domaines prioritaires définis à Feira.

Ce sont le but et le contenu d'une opération envisagée qui en déterminent la base juridique⁴ et, en conséquence, la source de financement budgétaire - Communauté ou PESC. L'étendue des compétences de la Communauté en matière de gestion civile des crises par l'Union européenne n'étant pas toujours bien comprise, l'annexe I précise certaines des frontières entre les premier et deuxième piliers.

En termes budgétaires, les opérations de gestion des crises peuvent relever de trois catégories:

- a) les opérations menées dans le cadre d'un instrument communautaire⁵, financées sur la ligne correspondante du budget des CE;
- b) les opérations PESC n'ayant pas d'implications militaires ou de défense⁶, financées sur la ligne budgétaire PESC;
- c) les opérations PESC ayant des implications militaires ou de défense, qui ne relèvent pas du budget des CE.

⁴ Voir la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes récemment confirmée dans l'affaire C-376/98 Allemagne contre Parlement européen et Conseil, Recueil 2000, p. I-8419.

⁵ Voir la liste non exhaustive des opérations possibles de gestion des crises relevant de la Communauté (1^{er} pilier) à l'annexe I.

⁶ Les opérations PESC n'ayant pas d'implications militaires ou de défense sont, par exemple, les questions structurelles et à long terme telles que la non-prolifération, le désarmement, la surveillance de la sécurité, l'appui aux processus de paix et aux efforts de stabilisation, les projets de lutte contre le terrorisme, l'assistance politique, les travaux des représentants spéciaux de l'Union européenne ainsi que les missions d'information préparatoires qui y sont liées. À terme, l'évolution de la PESC dans le cadre de la PESC permettra à l'Union européenne de mener des actions militaires, contribuant ainsi à une capacité globale de gestion des crises. Toutefois, l'aspect militaire de la gestion des crises n'est qu'une composante de l'action globale PESC en cas de conflit et de crise.

Pour ce qui est du point a) - opérations menées dans le cadre d'un instrument communautaire - notons que certaines de ces actions peuvent à première vue sembler relever de la "PESC". Ainsi, le déminage, l'aide d'urgence aux civils, les interventions d'aide à la protection civile, les droits de l'homme, le renforcement des institutions, les missions d'observation des élections, la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, l'aide alimentaire, la sauvegarde des moyens d'existence et de la sécurité des réfugiés, la remise en état, la reconstruction, le développement des infrastructures ou encore l'aide économique relèvent des instruments communautaires.

En ce qui concerne le point b) - opérations PESC n'ayant pas d'implications militaires ou de défense - le droit budgétaire communautaire s'applique pleinement lorsque ces opérations sont à charge du budget (ce qui est la règle générale en vertu de l'article 28 - bien qu'il existe aussi une procédure exceptionnelle d'imputation des dépenses aux États membres). Le Conseil décide d'une action commune et des ressources budgétaires à y consacrer tandis que la Commission procède aux engagements, à la passation des contrats et au décaissement des fonds ainsi affectés. Ces dépenses sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, au contrôle juridique de l'exécution budgétaire par la Cour de justice des Communautés européennes et à la procédure de décharge du Parlement européen. La transparence et la responsabilité démocratique de la procédure de financement des opérations PESC sont donc assurées, bien que la lourdeur excessive de cette procédure soit admise.

Quant au point c) - opérations PESC ayant des implications militaires ou de défense - les structures politiques et militaires permanentes qui ont vu le jour ces deux dernières années sont conçues de manière à assurer la synergie entre les aspects civils et militaires. Une fois encore, ce sont le but et le contenu d'une opération envisagée et non la nature de l'organe chargé de sa mise en œuvre qui en déterminent la base juridique et la source de financement. Pour ce qui est du déploiement futur de la force de réaction rapide ou de toute autre action militaire, la situation est claire: le financement sur le budget communautaire, sous quelque titre que ce soit, sera exclu. Néanmoins, même un corps militaire peut exécuter des tâches de gestion des crises relevant de la PESC sans pour autant qu'il s'agisse automatiquement d'une opération "militaire"⁷. C'est le cas, par exemple, de certaines missions d'observation ou de police.

4. EFFETS DES CONTRAINTES FINANCIERES ET DES OBSTACLES DE PROCEDURES SUR L'EFFICACITE DES OPERATIONS PESC

Il est clair que les procédures budgétaires qui s'appliquent actuellement aux opérations PESC sont trop lourdes en situation de crise. De plus, le budget PESC actuel ne suffirait pas si l'Union européenne venait à décider, par exemple, d'étendre la mission de surveillance dans les Balkans ou de lancer une vaste opération de police. En d'autres termes, les contraintes financières et les obstacles de procédure risquent de porter atteinte au potentiel et à la crédibilité de l'Union européenne dans le nouveau rôle qu'elle tient sur l'échiquier mondial.

⁷ Notons, par exemple, au sujet du principe selon lequel la base juridique est déterminée par le but et le contenu d'une opération envisagée, l'article 3 du règlement (CE) n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire, *JO L 163 du 2.7.1996, p. 1*. Cet instrument communautaire permet le financement de personnel extérieur, notamment militaire, pour le stockage, l'acheminement, l'appui logistique et la distribution de l'aide humanitaire. Il est aussi l'une des sources de financement possible de l'aide à la protection civile.

4.1 Surmonter les obstacles de procédure

Pour pouvoir continuer à financer la PESC sur le budget, il est essentiel d'élaborer de nouvelles procédures adaptées aux besoins propres à la gestion des crises, à savoir des décaissements plus rapides et plus souples. La mise en œuvre de la PESC n'est pas encore à la hauteur des attentes politiques. Les règles budgétaires ne prévoient aucun mécanisme d'urgence pour une mise en œuvre rapide des opérations PESC, ce qui n'est pas le cas dans d'autres domaines. Il importe donc que l'autorité budgétaire approuve les dispositions relatives à la PESC et à la gestion des crises prévues dans la proposition⁸ de refonte du règlement financier (adoptée par la Commission le 30 octobre).

La Commission rationalise la gestion des opérations financières par d'autres moyens. Elle abrège le processus de décision⁹ et décentralise la gestion financière vers les délégations extérieures lesquelles seront ainsi en mesure de réagir plus rapidement lorsqu'elles seront invitées à assurer la mise en œuvre d'une action PESC. Il y a lieu de noter que, dans le cadre de la réforme de la gestion de l'aide extérieure, la Commission a confié la gestion de l'ensemble du cycle de projet à une seule et unique unité, ce qui aura également des retombées positives pour la PESC.

4.2 Améliorer la flexibilité financière

La règle veut que les dépenses entraînées par les actions civiles menées dans le cadre des activités PESC de gestion des crises soient à charge du budget alloué à la PESC¹⁰. Dans des cas exceptionnels, le Conseil statuant à l'unanimité peut néanmoins décider d'imputer les dépenses aux États membres¹¹. Les dépenses ayant des implications militaires ou de défense sont toujours à charge des États membres. Toutefois, la possibilité d'imputer les dépenses opérationnelles aux États membres est limitée aux actions PESC. En effet, il est juridiquement impossible d'imputer aux États membres les dépenses consenties au titre d'instruments communautaires, ce qui, en outre, ne serait pas acceptable du point de vue financier.

Les contraintes financières pourraient être levées soit en ayant systématiquement recours à la possibilité qu'offre l'article 28 du traité sur l'UE de faire appel aux contributions des États membres, soit en apportant plus de souplesse au budget ordinaire. Le Conseil se penche actuellement sur la première option, examinant la possibilité de créer un nouveau fonds ad hoc¹². La deuxième, qui maintiendrait les dépenses PESC de gestion des crises au sein des structures budgétaires en place, pourrait se fonder sur une meilleure utilisation des réserves

⁸ Parmi les dispositions proposées, présentent un intérêt particulier:
i) la dérogation au principe qui veut que les subventions aux pays tiers soient préprogrammées;
ii) la possibilité de déroger à l'obligation de publication ex-post des subventions octroyées pour des raisons de confidentialité et de sécurité (article 109 de la proposition de refonte);
iii) la dérogation au principe de non-rétroactivité des subventions destinées à la gestion des crises ou à l'aide humanitaire (article 111 de la proposition de refonte);
iv) les procédures simplifiées pour les marchés publics.

⁹ Il est envisagé d'habiliter un membre de la Commission conformément à l'article 13 du règlement intérieur de la Commission C(2000) 3614, *JO L 308 du 8.12.2000, p. 26*.

¹⁰ Article 28, paragraphe 3, premier alinéa, du traité sur l'UE.

¹¹ Voir l'annexe II sur les règles budgétaires applicables.

¹² Voir le document du Conseil sur le financement des opérations de gestion des crises 10716/01 du 9.7.2001, le document du Conseil sur le financement de la PESC/PESD 11910/01 du 17.9.2001 et le document du Conseil établissant une liste d'options pour le financement des opérations ayant des implications militaires ou de défense 13043/01 du 19.10.2001.

budgétaires ou, peut-être, faire davantage appel au nouvel instrument de flexibilité. La Commission estime que cette deuxième option mérite que l'on s'y arrête.

Le financement des actions civiles PESC en cas de crise par un nouveau fonds ad hoc, qui peut apparaître comme une solution attrayante, soulève bon nombre de questions:

- le traité sur l'UE n'évoque pas la gestion et le contrôle d'un tel fonds. À moins d'en confier la gestion à la Commission, comme c'est le cas pour le Fonds européen de développement, les États membres devraient créer un organe parallèle au dispositif budgétaire existant, ce qui irait à l'encontre d'une recommandation récente de la Cour des comptes insistant sur la transparence du financement des opérations PESC¹³;
- il creuserait l'écart entre les premier et deuxième piliers, risquant ainsi de nuire à la cohérence des activités extérieures de l'Union européenne;
- le nouvel organe de gestion devrait être responsable de l'ensemble du cycle budgétaire, de la phase préparatoire aux éventuelles procédures de décharge en passant par l'exécution et le contrôle comptable et financier. Les fonds à gérer étant relativement peu importants par rapport au budget général de l'UE, il serait difficile de garantir l'efficacité par rapport aux coûts des structures administratives nécessaires pour assumer ces tâches;
- l'absence de contrôle parlementaire susciterait de sérieuses inquiétudes quant à l'obligation de rendre compte et à la répartition des responsabilités entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Il serait difficile de mener un dialogue politique sur les priorités en présence de deux sources de financement parallèles des actions de gestion des crises;
- un fonds ad hoc hors du budget ordinaire pourrait être ressenti davantage comme un moyen de contourner la procédure budgétaire normale que d'améliorer l'efficacité des mécanismes existants pour les interventions en cas de crise, notamment les actions PESC.

En résumé, la création d'un fonds ad hoc distinct serait sans doute davantage source d'incohérence politique et financière que de cohésion.

En revanche, il serait possible de revoir les mécanismes budgétaires de financement des opérations de gestion des crises dans le cadre de la PESC ou d'en introduire de nouveaux sans devoir pour autant remanier profondément les structures de gestion budgétaire existantes et en respectant les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la PESC. Ces dépenses continueraient à relever du budget ordinaire des CE, dans le respect des principes de bonne gouvernance et de transparence sur lesquels la Cour des comptes a insisté. Les mécanismes budgétaires de financement de la PESC pourraient être rationalisés tout en laissant ouverte la possibilité de recourir exceptionnellement à des contributions des États membres conformément à l'article 28, paragraphe 3, du traité sur l'UE.

¹³ Voir la recommandation n° 2 (point 69) du rapport spécial n° 13/2001 sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) publié sur le site Internet de la Cour des comptes (http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm).

5. CREATION D'UN NOUVEAU MECANISME BUDGETAIRE POUR LES INTERVENTIONS EN CAS DE CRISE

Les crédits de la Communauté et de la PESC dépendent des perspectives financières actuelles valables jusqu'en 2006, ce qui explique pourquoi les ressources actuellement disponibles pour la gestion des crises ne sont pas à la hauteur des objectifs très ambitieux poursuivis depuis 1999 et ne suffiraient certainement pas à couvrir des actions en cas de crise telles que le remplacement des forces locales de police dans un pays tiers. Si les situations de ce type ne sont pas très fréquentes, nous n'en devons pas moins réfléchir à la façon de mobiliser les ressources qui seraient nécessaires pour y faire face.

La solution la plus logique consisterait à créer une réserve pour la gestion des crises¹⁴ en dehors de la rubrique «actions extérieures» (rubrique 4), ce qui correspondrait aux nouvelles ambitions et capacités de l'Union européenne, de la Communauté et de la PESC en matière de gestion des crises, mais pourrait exiger une révision du plafond des perspectives financières.

S'agissant d'une question plutôt délicate, il serait peut-être prudent d'atteindre le même objectif en créant un nouvel instrument de flexibilité pour les interventions civiles en cas de crise, notamment les actions PESC, et en étendant l'utilisation de la réserve d'urgence¹⁵ actuelle aux interventions PESC en cas de crise. Le nouvel instrument de flexibilité permettrait de faire face à des circonstances imprévues et exceptionnelles tout en maintenant le plafond de la rubrique 4 dans les limites des perspectives financières générales convenues à Berlin. Ce nouvel instrument doit faire l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission qui en fixera les modalités de mobilisation. Quant à la réserve d'urgence, la Commission estime que, tout en maintenant la priorité aux actions à caractère humanitaire¹⁶, les dispositions régissant cette réserve permettent déjà d'en étendre ainsi l'utilisation. En 2000, par exemple, il a été fait appel à la réserve pour financer l'aide spéciale accordée à la République fédérale de Yougoslavie dans le but de consolider le nouveau gouvernement démocratique lors de la crise civile qui a suivi l'éviction de Milosevic.

En termes de gestion:

- vu l'expérience passée, il sera nécessaire d'examiner comment assurer une procédure de décision plus rapide pour le nouvel instrument de flexibilité, par exemple, en accélérant l'adoption d'un budget supplémentaire et rectificatif. De même, il faudrait étudier les possibilités de simplification et d'accélération des autres procédures d'exécution, notamment l'introduction de règles de flexibilité dans les divers règlements, la conclusion d'accords-cadres, ...;

¹⁴ Semblable aux réserves existantes (point 23 c)), de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Actuellement, la rubrique 6 des perspectives financières couvre la réserve monétaire, la réserve pour garantie de prêts des pays tiers et la réserve pour aides d'urgence.

¹⁵ Le point 23 c) de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire dispose explicitement que «la réserve pour aides d'urgence a pour objet de permettre de répondre rapidement à des besoins ponctuels d'aide à des pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire».

¹⁶ Les termes de l'accord interinstitutionnel sont répétés à l'article 16, paragraphe 1, dernière phrase, du règlement (CE) n° 2040/2000 concernant la discipline budgétaire, *JO L 244 du 29.9.2000, p. 27*, qui prévoit de «répondre rapidement, à la suite d'événements imprévisibles, à des besoins ponctuels d'aide d'urgence dans des pays tiers, en priorité pour des actions de caractère humanitaire».

- la mobilisation des fonds de la réserve d'urgence obéirait aux règles actuelles qui prévoient l'adoption d'une proposition de virement par l'autorité budgétaire.

Cette approche, qui s'adosse aux procédures et au cadre budgétaires existants, offre trois avantages: premièrement, il n'est fait appel aux États membres pour réunir les ressources nécessaires qu'une fois la réserve épuisée; deuxièmement, il n'est nul besoin d'une nouvelle clé de répartition et, troisièmement, le fait de s'appuyer sur les structures de gestion budgétaire existantes permet de maintenir les frais administratifs au minimum.

CONCLUSION

L'Union européenne doit se doter des moyens nécessaires pour assumer le nouveau rôle qu'elle est amenée à jouer sur la scène mondiale en situation de crise, ce qu'elle peut faire dans le cadre des structures budgétaires existantes.

Les instruments de la Communauté et les instruments PESC sont complémentaires, ils ne sont pas interchangeables. Il est possible de recourir aux instruments communautaires pour la plupart des aspects de la gestion civile des crises.

L'idée d'une procédure budgétaire parallèle, en dehors des structures existantes, est à première vue attrayante, mais pourrait faire double emploi et nuire à l'efficacité de la gestion, à la transparence budgétaire ainsi qu'à la cohérence de la gestion financière de l'UE dans son ensemble.

En revanche, si l'on s'efforce, au sein des structures existantes, d'optimiser l'utilisation des fonds disponibles pour la gestion des crises tant au titre des instruments communautaires que de la PESC et d'améliorer l'efficacité des mécanismes en place, l'Union européenne serait mieux armée pour étoffer son rôle en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Cette approche aurait par ailleurs le mérite de tenir compte des liens étroits, soulignés à maintes reprises par le Conseil européen, qui existent entre les interventions de gestion des crises à court terme et la prévention des conflits à long terme.

ANNEXE I

Instruments communautaires pour la gestion civile des crises

1. Les instruments communautaires vont des incitants économiques et commerciaux au développement des capacités institutionnelles, en passant par les interventions humanitaires. S'appuyant sur les instruments communautaires existants, le mécanisme de réaction rapide (MRR) mis en place par le règlement (CE) n° 81/2001, *JO L 57, 27.2.2001, p. 5* assure la rapidité et la flexibilité nécessaires pour mobiliser n'importe quel instrument communautaire (à l'exception des instruments humanitaires, qui relèvent de procédures d'urgence spécifiques) en cas de crise. En fait, le MRR autorise, dans les situations d'urgence, la Commission à engager toute opération de gestion de crise prévue dans le cadre des instruments énumérés dans l'annexe du MRR, quelle que soit l'applicabilité géographique du règlement sous-jacent (voir 4e considérant et articles 4 et 9 du règlement (CE) n° 381/2001). Pour sa mise en œuvre, le MRR prévoit l'élaboration d'accords-cadres avec les États membres (afin de convenir notamment des procédures permettant le déploiement de personnels civils des États membres pour les opérations de gestion des crises), le lancement d'appels d'offres à l'adresse des organisations des secteurs public et privé afin de compléter les bases de données spécialisées existant au sein de la Commission et l'élaboration d'accords-cadres avec d'autres organisations internationales.

2. Quelques domaines spécifiques de la compétence communautaire sont mis en évidence ci-après:

- **Protection civile**

La définition d'un objectif concret dans le domaine de la protection civile dans le cadre de la gestion des crises, conformément aux conclusions de Feira/Göteborg, a donné lieu à certaines ambiguïtés concernant les procédures et le champ de ces interventions. Toutefois, il convient de rappeler que la compétence de la Communauté dans le domaine de la protection civile est bien établie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne:

- *au sein* de l'Union européenne, cette compétence découle du mécanisme communautaire visant à faciliter la coopération renforcée dans le cadre des interventions d'aide à la protection civile, qui prévoit la coordination des ressources des États membres et le financement de missions d'évaluation;

- *à l'extérieur* de l'Union européenne, la compétence découle de deux sources: le mécanisme de protection civile (qui s'applique aussi bien aux opérations intra-qu'extracommunautaires) et le règlement concernant l'aide humanitaire (article 2 du règlement (CE) n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire, *JO L 163, 2.7.1996, p. 1*).

- **Opérations de police**

Dans le domaine de la police, la Communauté dispose de compétences et d'un savoir-faire reconnus en matière de formation d'appui aux forces locales et de renforcement des capacités locales. Les missions de police peuvent couvrir un large éventail de finalités. Lorsque l'objectif général est la réforme et la restructuration, la

Communauté dispose de compétences manifestes, comme l'ont montré les exemples du Guatemala, d'Afrique du Sud, d'Algérie et plus récemment de l'ARYM. C'est pour ces mêmes raisons que la Commission a réservé des ressources financières importantes dans le cadre du règlement (CE) n° 2666/2000 (règlement CARDS), *JO L 206, 7.12.2000, p. 1* pour tout ce qui est des volets ayant trait à la justice et aux affaires intérieures dans les Balkans.

- **Missions d'information**

Les missions d'information impliquent, très souvent, la participation de différents types d'experts des États membres, et notamment des ingénieurs ou des experts légistes. De plus, ces missions doivent être effectuées dans des délais très courts.

Ces spécificités imposent le recours à des dispositifs particuliers: la Commission pourra ainsi mobiliser le MRR pour le déploiement de missions d'information. La Commission est en train de mettre en place un mécanisme dans le cadre du MRR et identifiera les procédures de mise à disposition d'experts dans le cadre des accords cadres à conclure avec les États membres.

- **Missions civiles d'observation**

La Commission déploie régulièrement des observateurs appelés à surveiller le bon déroulement des élections et le respect des droits de l'homme, et ce en coopération pleine et entière avec les États membres et les autres organisations internationales.

Les missions civiles d'observation peuvent être financées dans le cadre d'un large éventail d'instruments, y compris notamment les instruments géographiques, les règlements relatifs aux droits de l'homme et à la démocratisation (règlement (CE) n° 975/1999, *JO L 120, 08.05.1999, p. 1* et règlement (CE) n° 976/1999, *JO L 120, 08.05.1999, p. 8*) et le MRR. Le mécanisme de financement le plus approprié sera identifié au cas par cas.

- **Formation**

Afin d'aider les États membres à atteindre les objectifs de Feira, la Commission met en place, avec l'aide des États membres, la première phase d'un projet pilote de formation destiné au personnel déployé pour la gestion civile des crises.

On espère que la deuxième phase de ce programme débouchera sur la mise en place par les États membres, et en accord avec ceux-ci, de véritables modules de formation. Pour 2001-2002, le projet sera financé sur les ressources budgétaires affectées aux règlements relatifs aux droits de l'homme et à la démocratisation. Dans un deuxième temps, soit à partir de 2003, le financement de ces programmes de formation devrait se faire sur des ressources budgétaires spécialement prévues à cet effet.

3. Pour d'autres exemples d'activités couvertes par les instruments communautaires, prière de se référer à l'annexe du MRR reprenant les décisions/règlements "géographiques" et les règlements et décisions "sectoriels (aide alimentaire, reconstruction, ONG, etc.).

ANNEXE II

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE GESTION DES CRISES

	TYPE D'ACTION		
Opérations de gestion des crises ¹⁷	Opérations civiles: <i>Par ex. aide humanitaire, aide alimentaire, sauvegarde des moyens d'existence et de la sécurité des réfugiés, aide d'urgence aux civils, remise en état, reconstruction, développement des infrastructures, déminage, aide économique, consolidation de la démocratie et de l'État de droit, renforcement des institutions, droits de l'homme</i> ↓	Missions de Petersberg civiles, qui ne relèvent pas de la compétence communautaire ¹⁸ : <i>Par ex. non-prolifération, désarmement, surveillance de la sécurité, certaines missions de police exécutives, y compris suppléance de la police locale, et missions d'information dans l'optique d'une opération en rapport avec les actions susmentionnées</i> ↓	Opérations militaires: <i>Missions de Petersberg militaires, à savoir missions de maintien de la paix et missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix</i> ↓
Base juridique	<u>1er pilier: Traité instituant la Communauté européenne (TCE)</u> Voir les règlements pertinents comme le règlement n° 1257/96 (ECHO); le règlement n° 2666/2000 (CARDS); le règlement n° 1080/2000 (MINUK et OHR), le règlement n° 381/2001 portant création du MRR, et notamment son annexe dressant la liste des règlements/décisions "géographiques" et des règlements/décisions "sectoriels" (aide alimentaire, reconstruction, ONG, etc.).	<u>2ème pilier: Titre V (PESC) du traité sur l'Union européenne (TUE)</u> Action commune spécifique adoptée en vertu de l'article 14 du TUE, en liaison avec une décision de financement correspondante de la Commission.	<u>2ème pilier: Titre V (SDEC dans le cadre de la PESC) du traité sur l'Union européenne (TUE)</u> Action commune spécifique adoptée au titre de l'article 14 du TUE sur la base de l'article 17 du TUE.
Procédure décisionnelle	Suivant le règlement: majorité qualifiée si le règlement est fondé sur l'article 179 (ex-article 130 W), unanimité si le règlement est fondé sur l'article 308 (ex-article 235) du TCE; mise en œuvre généralement confiée à la Commission conformément aux procédures dites "de comitologie" établies par la décision 1999/468/CE.	Suivant l'action commune: généralement à l'unanimité, conformément à l'article 23, paragraphe 1, du TUE, sauf si l'action se fonde sur une stratégie commune, auquel cas la décision est prise à la majorité qualifiée conformément à l'article 23, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE.	L'action commune et la décision de mise en œuvre sont toujours adoptées à l'unanimité conformément à l'article 23, paragraphes 1 et 2.

¹⁷ P.M.: Le Titre VI du TUE (JAI) n'est pas applicable, dans la mesure où il ne concerne que les actions ayant trait à la police et à l'État de droit à l'intérieur de l'Union, et non la gestion des crises extérieures, même si elle est exécutée par les forces de police des États membres.

¹⁸ En vertu des articles 3 et 47 du TUE, le financement des opérations de gestion civile des crises par la Communauté et le financement dans le cadre de la PESC sont complémentaires, mais ils ne sont ni substituables ni interchangeables.

	Actions relevant du 1er pilier (cadre communautaire) ↓	Actions relevant du 2ème pilier (PESC) ↓	Actions relevant du 2ème pilier (PESC) ↓
Budget concerné	Budget des Communautés européennes.	Budget des Communautés européennes ou, dans des cas exceptionnels, prise en charge des dépenses opérationnelles par les États membres.	Hors budget des Communautés européennes: les dépenses opérationnelles et administratives qui ne sont pas imputables aux institutions européennes sont à la charge des États membres (article 28, paragraphe 2, du TUE). Les dépenses administratives afférentes à des opérations ayant des implications militaires mais imputables aux institutions européennes sont à la charge de la section du budget afférente au Conseil (la Commission ne participe pas aux opérations militaires).
Dépenses administratives	Partie A de la section du budget afférente à la Commission ou lignes BA spécifiques relevant des lignes budgétaires correspondantes affectées à la base juridique applicable (règlement ou décision).	Si des dépenses sont occasionnées pour les institutions européennes: soit à la charge de la section du budget afférente au Conseil (par ex. représentants spéciaux de l'UE), soit, pour ce qui est des dépenses administratives de la Commission, à la charge de la partie A de la section du budget afférente à la Commission, dans les deux cas conformément à l'article 28, paragraphe 2, du TUE	Si des dépenses sont occasionnées pour les institutions européennes (par ex. coûts de fonctionnement - logistique, locaux, déplacements, réunions - du personnel du Conseil en rapport avec les opérations militaires ou la PESC): lorsque les dépenses en question ont trait au bon fonctionnement administratif du Conseil, uniquement à la charge de la section du budget afférente au Conseil, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du TUE. Si elles ne sont pas liées au bon fonctionnement du Conseil, toutes les dépenses administratives afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense sont exclues du budget, par analogie à l'article 28, paragraphe 3, à la charge des États membres.
Dépenses opérationnelles	Les dépenses opérationnelles sont à la charge de la partie B de la section du budget afférente à la Commission, essentiellement la rubrique B7 du budget, en suivant le titre ou la ligne budgétaire correspondant à la base juridique applicable (règlement ou décision), par ex. notamment B7-210 (ECHO) et B7-671 (MRR).	<u>En général</u> : les dépenses opérationnelles sont à la charge de la rubrique B8 du budget, conformément à l'article 28, paragraphe 3, premier alinéa, du TUE. <u>Dans des cas exceptionnels</u> : décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité, conformément à l'article 38, paragraphe 3, premier alinéa, du TUE. En principe à la charge des États membres selon la clé du PNB, sauf en cas de décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité (par ex. Constitution d'un fonds), conformément à l'article 28, paragraphe 3, deuxième alinéa.	En vertu de l'article 28, paragraphe 3, premier alinéa, toujours à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement (par ex. constitution d'un fonds), conformément à l'article 28, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TUE.
Autorité de gestion responsable	Commission, en vertu de l'article 274 (ex-article 205) du TCE.	<u>Pour le budget</u> : la Commission pour les dépenses opérationnelles, le Conseil pour les dépenses administratives. <u>Pour l'imputation exceptionnelle des dépenses aux États membres</u> : Le TUE ne contient aucune disposition concernant l'autorité de gestion.	Le TUE ne contient aucune disposition concernant l'autorité de gestion.

	Actions relevant du premier pilier (cadre communautaire) ↓	Actions relevant du 2ème pilier (PESC) ↓	Actions relevant du 2ème pilier (PESC) ↓
Règles budgétaires applicables	Application des dispositions financières des articles 268 à 280 (ex-articles 199 à 209 A) et du droit dérivé communautaire correspondant, comme le règlement financier, du 21.12.1977, applicable au budget général des Communautés européennes.	<u>Pour le budget:</u> l'article 28, paragraphe 4, du TUE, concerne l'application des dispositions financières du TCE, et notamment des articles 268 à 280 (ex-articles 199 à 209 A) et du droit dérivé communautaire correspondant, comme le règlement financier, du 21.12.1977, applicable au budget général des Communautés européennes, que l'autorité de gestion responsable soit la Commission ou le Conseil. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire, prévoyant notamment la possibilité de puiser dans la réserve d'urgence et de recourir à un nouvel instrument de flexibilité, est également couvert par ces dispositions. <u>Pour l'imputation exceptionnelle des dépenses aux États membres:</u> Le TUE ne prévoit aucune disposition concernant les règles budgétaires, qui doivent encore être établies.	Le TUE ne prévoit aucune disposition concernant les règles budgétaires, qui doivent encore être établies.
Contrôle par la Cour des Comptes	Fondé sur l'article 238 (ex-article 188 C) du TCE.	<u>Pour le budget:</u> fondé sur l'article 238 (ex-article 188 C) du TCE, que l'autorité de gestion responsable soit la Commission ou le Conseil. <u>Pour l'imputation exceptionnelle des dépenses aux États membres:</u> non prévue.	Non prévu.
Compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes	Conformément à l'article 220 (ex-article 164) TCE, compétence sur le fond de la base juridique applicable (règlement ou décision) et le financement correspondant, notamment dans le cadre des recours fondés sur les articles 230 et 232 (ex-articles 173 et 175) du TCE.	En vertu de l'article 46 du TUE, aucune compétence sur le fond, sauf pour vérifier que les mesures relevant de la PESC ne portent pas atteinte aux pouvoirs conférés à la Communauté par le TCE. <u>Pour le budget:</u> compétence supplémentaire en ce qui concerne la décision de financement, que l'autorité de gestion responsable soit la Commission ou le Conseil., en vertu du renvoi par l'article 28, paragraphe 4, du TUE, aux dispositions financières du TCE, qui couvre la compétence pour les questions connexes, notamment dans le cadre des recours fondés sur les articles 230 et 232 (ex-articles 173 et 175) du TCE. <u>Pour l'imputation exceptionnelle des dépenses aux États membres:</u> Non prévue.	Non prévu.