

Stratégie belge de Gestion civile des Crises

Introduction

La Stratégie belge de Gestion civile des crises¹ développe, dans un document unique, la vision, les priorités et l'ambition belge de contribuer aux efforts de la communauté internationale afin de prévenir ou de lutter, avec des actions non militaires, contre des crises à l'étranger. Cette Stratégie est approuvée au niveau politique par le Conseil des Ministres.

Les menaces sur le plan sécuritaire au niveau international se complexifient. Une réponse appropriée et efficace face à ces menaces requiert une politique de sécurité cohérente et multilatérale qui s'appuie sur une combinaison efficace d'actions militaires et/ou civiles ayant un impact à court, moyen et long terme. La Gestion civile des crises peut y contribuer de manière substantielle.

Les domaines de sécurité interne et externe sont de plus en plus liés. Souvent, la même expertise est requise pour la mise en œuvre de mandats de gestion civile de crises à l'extérieur et dans l'approche de la sécurité intérieure (police, justice). La menace terroriste récemment accrue a confirmé ce lien. Notre sécurité intérieure dépend en partie de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité au-delà de nos frontières et aura également une influence sur nos priorités, entre autres, à cause de l'attention accrue pour la lutte contre le terrorisme, la prévention de l'extrémisme violent ou la lutte contre la criminalité organisée et les flux de migration irrégulière dans les États fragiles. La plus-value d'une approche intégrée est plus qu'évidente.

En raison de l'environnement international en constante évolution, y compris dans le domaine de la gestion des crises, cette Stratégie continuera à évoluer. Il y a, en effet, au niveau européen, la *Global Strategy on European Foreign and Security Policy* dont la concrétisation et la mise en œuvre seront développées dans le courant de 2017. Au niveau national, la réflexion sur la « Comprehensive Approach 3D-RoL » (*Diplomacy, Defence, Development, Rule of Law*) aura également un impact sur la vision belge de la gestion civile des crises.

¹ Ce document se fonde sur la Stratégie Nationale de la gestion civile des crises, comme approuvé lors du Conseil des ministres du 20 juillet 2012 et prend en compte les récentes évolutions au niveau de la gestion civile des crises sur le plan international et de la politique belge dans ce contexte.

Gestion civile des crises

La Gestion civile des crises implique la stabilisation et/ou la prévention de l'aggravation d'un conflit ou d'une situation de crise en utilisant des actions essentiellement non militaires. Ceci, le plus souvent, en synergie avec une forme d'action militaire (maintien de la paix, ...). Par conséquent, la gestion civile des crises complète ou offre une alternative aux interventions militaires, qui ne suffisent pas, à elles seules, à garantir une paix durable et une sécurité internationale.

La Gestion civile des crises ouvre la voie à la reconstruction de l'Etat et au développement économique. La reconstruction de l'Etat requiert la mise en place de diverses formes d'expertise au niveau de l'Etat de Droit, de l'Administration publique et de la réforme du secteur de sécurité (*SSR - security sector reform*). Le développement économique peut également survenir à condition d'utiliser un large éventail de moyens et d'instruments. L'interaction entre les moyens et les instruments garantit une meilleure efficacité.

La gestion civile des crises met l'accent sur le redressement précoce (*early recovery*), la reconstruction de structures étatiques et l'apport d'un soutien au pays touché, afin qu'il puisse accomplir correctement ses fonctions essentielles, conformément à l'ordre légal international dont l'élément central est le principe de la « sécurité humaine ». L'objectif à moyen terme est de rendre les États partenaires capables de se défendre contre des crises futures (prévention).

La Gestion civile des crises peut cependant intervenir tout au long du cycle de la crise ou du conflit. Outre une intervention en phase initiale (*early warning* et une intervention préventive), une intervention à un stade ultérieur est possible, par exemple pour réagir à une crise, pour stabiliser ou pour consolider la paix après le conflit (*peace building*).

Outre la nécessité d'intervenir au cours des différentes phases d'une crise ou d'un conflit, les nombreuses facettes de la sécurité et de la stabilité exigent une approche intégrée et multidimensionnelle. Le contenu de la Gestion civile des crises revêt diverses formes. Ainsi les éléments cruciaux sont notamment: le renforcement de l'Etat de droit, la réforme et le renforcement du secteur civil de sécurité et d'autres fonctions de l'Etat, le respect et la promotion des droits de l'Homme et des droits fondamentaux et la reconnaissance du rôle des femmes dans le dialogue de paix et dans le redressement après le conflit (CSNU 1325). Subsidièrement, la Gestion civile de crises peut contribuer efficacement à la lutte contre le crime organisé et contre le terrorisme, la prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre la migration irrégulière.

Outre l'assistance et le renforcement des capacités, le monitoring d'une trêve peut faire partie des tâches de la Gestion civile des crises. Les informations et les renseignements qui sont obtenus grâce à des missions de monitoring, peuvent alimenter les mécanismes de consultation et de médiation pour trouver une solution à la crise.

La vision belge

La déclaration gouvernementale d'octobre 2014 met en lumière la plus-value de la Gestion civile des crises. La Belgique prend ses responsabilités et a contribué en 2016 à une quinzaine d'efforts internationaux dans le domaine de la Gestion civile des crises.

La Belgique favorise une approche multilatérale étant donné que les possibilités de synergies y sont plus grandes et que l'impact est plus important.

La Belgique opte pour une approche intégrée de la Gestion des crises. Cela cadre dans l'Approche Globale² qui existe au sein de l'UE et qui regroupe les différents outils européens de la politique étrangère. Cette vision s'inscrit également dans l'approche 3D-RoL interdépartementale belge concernant la politique étrangère³.

La Belgique considère comme des éléments essentiels pour la réussite du mandat d'avoir une approche multilatérale et intégrée, une bonne coordination et l'approbation locale (*local ownership*).

En outre, la Belgique veut contribuer à rendre les missions plus efficaces en prenant part aux structures de gestion des crises du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), et ce y compris pour les aspects sécuritaires gérés au niveau des Délégations européennes (EUDEL) et des représentants spéciaux (RSUE) ainsi qu'en pourvoyant les missions en personnel d'une manière rapide et qualitative. Dans ce cadre, elle veille à donner l'attention nécessaire à la préparation et à la formation des experts envoyés.

La Belgique considère l'UE comme étant le principal garant de sécurité. La plus grande attention va dès lors aux missions dans le cadre de la Gestion civile européenne des crises et à la poursuite du développement de la Politique de Sécurité et de Défense Commune. La mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE jouera un rôle important dans cette politique.

² Joint communication on EU's comprehensive approach to external conflicts and crises – 11.12.2013

³ Cette vision est en cours d'élaboration sous la coordination du SPF Affaires étrangères.

La Gestion civile des crises dans le cadre de l'OSCE, l'ONU et l'OTAN s'inscrit également dans la vision belge lorsque des opérations dans le cadre de ces organisations sont plus adaptées ou ont un effet complémentaire pour maîtriser ou lutter contre une crise dans une région prioritaire pour la Belgique ou quand la Belgique dispose de l'expertise dans des niches utiles à ces missions.

Enfin, une expertise peut être mise à disposition des coalitions ad hoc, des initiatives bilatérales ou des initiatives d'acteurs non gouvernementaux qui sont actifs dans le domaine de la stabilisation et du rétablissement de l'Etat de droit et de la sécurité.

Les Priorités belges

Les priorités belges dans la Gestion civile des crises résultent, entre autres, d'une analyse interdépartementale de l'environnement de sécurité internationale. Etant donné que nous faisons souvent appel à des acteurs internes de sécurité comme la Police fédérale intégrée et la Justice, la vision de ces départements forme une plus-value réelle lors de l'établissement des priorités.

Les priorités thématiques pour la Gestion civile des crises se résument en quelques points principaux :

- Le respect des droits de l'Homme, y compris la résolution du CSNU n°1325 « Femmes, paix et sécurité », est une priorité. La mise en œuvre du Plan National d'Action 1325 en est le fil conducteur. La résolution du CSNU n°1612 relative aux enfants et aux conflits armés (CAAC) s'inscrit également dans ce cadre.
- La promotion de l'État de droit (*Rule of Law*) et le renforcement des responsabilités ('*accountability*'), la lutte contre l'impunité, la médiation et la réconciliation, sont d'autres priorités importantes. La lutte contre le crime organisé et le terrorisme ainsi que la prévention de l'extrémisme violent et de la migration irrégulière se sont ajoutées à la liste de priorités.

Les domaines géographiquement prioritaires sont les régions voisines directes de l'Union européenne (les Balkans occidentaux, l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient et l'Afrique, avec une attention particulière pour l'Afrique Centrale et le Sahel). La gestion civile des crises complète ici d'autres outils européens comme la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Les priorités géographiques doivent être mises en balance avec les engagements internationaux que la

Belgique a pris ou la plus-value que pourrait avoir la participation de la Belgique pour les intérêts belges d'une part et la mission d'autre part.

La présence sur un territoire géographique d'autres acteurs belges comme la Coopération au développement, la Défense ou la Justice peut également être un critère menant à considérer une intervention dans le cadre de la Gestion civile des crises. Dans ce contexte une intervention belge aussi cohérente que possible est suivie, en tenant compte de la *Comprehensive Approach* qui existe au sein de l'UE et de la vision 3D-RoL.

Le niveau d'ambition belge

La Gestion civile des crises dépend en grande partie de la mise en œuvre de ressources humaines via des détachements. Il s'agit d'aider au renforcement des capacités locales, de procéder à un monitoring ou de prodiguer des conseils par le biais de relations *peer-to-peer* (de pair à pair) et l'échange de *best practices*. Les montants des ressources budgétaires ainsi que les ambitions en matière de déploiement des experts sont repris dans un planning annuel qui reflète les objectifs politiques et stratégiques de la Belgique au niveau de la Gestion civile des crises.

Afin de pouvoir exécuter le mandat fixé, une mission a besoin de suffisamment d'expertise et en temps voulu. Pour des missions qui ont été établies comme prioritaires pour la Belgique, notre pays s'engage à présenter un nombre suffisant de candidats en visant un 'mix' approprié de fonctions de cadres et de rôles clés.

Il est souhaitable d'être présent avant même que la mission ait démarré, au sein des structures de planification des différentes organisations multilatérales et internationales actives sur le plan de la Gestion civile des crises. Ce qui permet à la Belgique d'exercer une influence sur la mise en œuvre du mandat.

En ce qui concerne l'UE, la Belgique a pour objectif de contribuer aux missions de Gestion civile des crises à tout le moins au prorata du pourcentage de sa population au sein de la population totale de l'UE. Cela signifie que l'objectif poursuivi dans les missions civiles PSDC (y compris les structures de préparation et de planification) équivaldra à environ 2,3% du personnel détaché.

Notre pays ambitionne également de munir d'autres missions multilatérales d'une participation substantielle et ciblée pour avoir un impact sur le mandat et pour assumer sa responsabilité lors de sa mise en œuvre.

La coordination et le pilotage

La Direction Politique de Sécurité du SPF Affaires étrangères assure le suivi opérationnel et la coordination de la Gestion civile des crises au niveau belge. Des réunions périodiques sont organisées pour assurer le pilotage au niveau politique et stratégique. Il s'agit plus précisément de la réunion PolCiv, présidée par un représentant du Ministre des Affaires étrangères qui réunit les différents départements concernés par la Gestion civile des crises (Police, Justice, Défense, Finances, Douanes, ...), ainsi que des membres de la délégation belge du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, et le cas échéant, les personnes chargées des dossiers relatifs aux missions de Gestion civile des crises de l'UE, l'OTAN, l'OSCE et l'ONU (SPF Affaires étrangères)⁴.

Durant le troisième trimestre de l'année précédente, la réunion PolCiv finalise le planning indicatif annuel, dans lequel les ressources disponibles sont déterminées. Le format PolCiv se penche également sur la mise à jour de la Stratégie Belge de la Gestion civile des crises.

Moyens et mise en œuvre

Le succès d'une mission de gestion civile des crises commence par une bonne préparation et un encadrement optimal des experts.

La préparation passe entre autres par le *Basic Generic Training on Civilian Crisis Management* (BGT). La Belgique se tourne en premier lieu vers des fonctionnaires qui travaillent au niveau 'Rule of Law' et sécurité civile. Afin de pouvoir répondre à la diversité croissante de l'expertise demandée, la Belgique cherche activement des candidats dans des disciplines telles que les Finances, la gestion des frontières, les Douanes, la migration irrégulière, la lutte contre le terrorisme, le monitoring et des tâches de support.

Les experts qui ont suivi le BGT sont admissibles pour un déploiement à long terme (minimum 12 mois) au sein d'une mission de Gestion civile des crises. La période maximale est déterminée en fonction de l'importance de la fonction pour la Belgique, les exigences de la mission et le

⁴ Tant le service Policy Planning, Consolidation de la Paix et soutien à la médiation que la DG Coopération au développement développent des activités dans le cadre de la gestion des crises. Leur avis peut également être consulté.

statut de l'expert déployé. Le déploiement se fait sur une base volontaire et en accord avec le cadre hiérarchique au sein duquel l'expert est employé.

Dans son rôle de coordinateur et tenant compte du fait que les départements fédéraux qui fournissent du personnel peuvent continuer à gérer leur personnel, le SPF Affaires étrangères garde un aperçu du personnel potentiellement déployable par les différents SPF. Ceci inclut également le personnel non-gouvernemental sélectionné par le SPF Affaires étrangères. Le nombre d'experts potentiellement déployables est fixé chaque année dans le cadre du planning indicatif.

Le Conseil des ministres donne son accord formel préalable à chaque mission de Gestion civile des crises. Chaque proposition de participation à une nouvelle mission est notée dans un dossier spécifique destiné au Conseil des ministres.

La Belgique surveille à ce que la mise en œuvre soit rapide et que des missions tant de courte que de longue durée soient remplies.

Budgétaire

Le principe de base prévoit que les coûts et les rémunérations liés à la présence sur place (dont des *per diems* pour se loger et se restaurer) sont à charge de l'organisation internationale (UE, OSCE, ONU) qui mène la mise en œuvre de la mission. Les autres frais sont à charge des pays participants.

Le budget national doit suffire à couvrir les frais nécessaires à la préparation des experts d'une part ainsi qu'à leur déploiement et leur fonctionnement effectif d'autre part.

La couverture budgétaire est prévue par une provision interdépartementale dans le programme 14-53-5 de la loi sur le budget général des dépenses de l'année courante. Sur base de l'estimation de leurs besoins réels, la répartition du crédit est transmise aux services fédéraux concernés sur base de deux Arrêtés Royaux.

Stratégie de communication

Afin de recevoir suffisamment de soutien pour cette Stratégie et d'atteindre le niveau d'ambition visé, une plus grande transparence et connaissance sont requises, tant en interne dans les départements concernés que vis-à-vis des tiers.

Les services de presse et de communication des différents départements participants ont un rôle important à jouer. Ceux-ci doivent se consulter pour transmettre une image cohérente. La coordination entre les acteurs belges et les services de presse et de communication des missions et des organisations auxquelles la Belgique contribue est également nécessaire.

Les services de presse et de communication des Départements participants peuvent communiquer de manière proactive par le biais de communiqués de presse, des médias sociaux et de lettres d'information à propos de toutes les facettes de la Gestion civile des crises, notamment : le planning indicatif et les priorités belges annuelles, la formation préparatoire (BGT), le déploiement d'experts et les sujets spécifiques comme la prise en charge d'une mission.

Le Parlement fédéral est informé de la mise en œuvre de la politique de gestion civile des crises via des commissions parlementaires concernées.