

La nouvelle architecture européenne de gestion des crises majeures

Pierre Berthelet

DANS **REVUE DÉFENSE NATIONALE** 2016/9 N° 794 , PAGES 111 À 115

ÉDITIONS **COMITÉ D'ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE**

ISSN 2105-7508

ISBN 9782919639595

DOI 10.3917/rdna.794.0111

Date de mise en ligne : 17/02/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-defense-nationale-2016-9-page-111?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Comité d'études de Défense Nationale.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La nouvelle architecture européenne de gestion des crises majeures

Pierre Berthelet

Enseignant chercheur (Droit/UE/*Security Studies*), CDRE (Université de Pau).
Membre du comité de rédaction de la Revue du droit de l'Union européenne (RDUE)
et des *Cahiers de la sécurité*.

Attaques terroristes coordonnées, catastrophes naturelles de grande ampleur, cyberagressions d'envergure, incidents nucléaires majeurs : l'Union européenne n'est pas à l'abri de ces dangers si bien qu'elle s'est dotée de dispositifs de gestion de crise pour y faire face. Le principe de base consiste à vouloir coordonner les réponses nationales en vue de rendre l'action de l'ensemble cohérente. À cette fin, l'Union dispose d'une chaîne décisionnelle et de procédures modernes, même si la nouvelle architecture qui chapeaute le dispositif global reste très intergouvernementale. Le but est que cette architecture soit en mesure d'apporter une valeur ajoutée aux États-membres avec cette synchronisation générale. L'organe politique central, pivot de l'ensemble du dispositif, est le Conseil de l'UE ⁽¹⁾. Cet organe de l'Union, qui incarne leurs intérêts, a vocation à assurer la direction stratégique de la gestion de la crise ainsi que le contrôle politique des capacités déployées à l'échelle européenne.

En tout état de cause, chaque État conserve le pouvoir de la décision finale. En conséquence, il existe seulement une mise en réseau des structures européennes et nationales visant à offrir un appui aux États concernés par une crise transnationale. Ce réseau s'articule autour d'un outil : les *IPCR* (*Integrated Political Crisis Response arrangements*) ou « dispositifs intégrés de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise ». Il s'agit d'un mécanisme souple, progressif et basé sur les procédures existantes, le but étant de couvrir les différents types de crise possibles.

Pour l'heure, ce dispositif, cheville ouvrière de la capacité de réaction de l'UE, est encore très jeune. Il est donc encore en période de rodage et sa robustesse est testée en conditions réelles, au fil des crises. Il est affiné au fur et à mesure des retours d'expérience et il y a fort à parier qu'il jouera un rôle central les années à venir lors de futures crises d'envergure.

Des CAA aux IPCR, la mutation du dispositif de gestion de crise

Les attentats de Londres du 7 juillet 2005 ont favorisé l'émergence d'un dispositif de coordination entre les autorités nationales en cas de situation de crise,

(1) Ci-après le « Conseil ».

dénommé *CCA* (*EU's Emergency and Crisis Coordination Arrangements*). L'idée maîtresse de ce dispositif entériné par les ministres de l'UE le 2 décembre 2005 est que le Comité des représentants permanents, le Coreper, qui réunit les ambassadeurs des États-membres au Conseil, assure cette coordination. Pour ce faire, il est secondé par un état-major de crise créé pour l'occasion ⁽²⁾.

En dépit des exercices de simulation, les *CAA* se sont avérés être insuffisamment performants au cours de leurs trois activations : attentats de Bombay en 2008, tremblement de terre d'Haïti en 2010, et éruption du volcan Eyjafjallajökull en 2010. En conséquence, il a été décidé de mettre en place un nouveau mécanisme de coordination plus réactif : les *IPCR* qui ont vu le jour en 2013. Impulsé après la catastrophe de Fukushima de 2011, ce mécanisme entend éviter de générer de nouvelles structures et de créer des redondances avec celles existantes. Il s'agit d'un dispositif horizontal qui se fonde uniquement sur les structures institutionnelles existantes.

La transformation des *CCA* en *IPCR* se traduit par le développement d'une capacité plus rapide et davantage modulable. Face à une crise, l'Union doit être en mesure de répondre dans des délais brefs, en disposant d'un aperçu global de la situation, de même que des moyens mobilisables. D'où cette nouvelle architecture européenne de gestion de crise.

Une nouvelle architecture institutionnelle de nature très intergouvernementale

La philosophie des *IPCR* est d'utiliser les ressources existantes : les agences européennes comme les directions générales de la Commission sont mises à contribution. À ce propos, la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE), pour ce qui est des crises extérieures, occupent un rôle central. Ces deux organes ont pour mission de dresser des rapports de situation dénommés *ISAA* (*Integrated Situational Awareness and Analysis*). Ces rapports sont élaborés conjointement sur la base des contributions des agences, des directions générales de la Commission, ainsi que des délégations de l'Union disséminées dans le monde.

En pratique, les *ISAA* constituent des documents importants puisque c'est sur la base de leur contenu que les décisions de crise vont être prises. Dans les faits, un questionnaire est envoyé et les réponses reçues, *via* une plate-forme *web* sécurisée, sont agrégées pour dresser un panorama de la situation aussi précis que possible. Le secrétariat général du Conseil, qui gère cette plate-forme, est destinataire de ces *ISAA*. Il lui appartient de préparer le travail de la présidence du Conseil chargée de mobiliser la structure au sein de celui-ci la plus pertinente : réunion du Comité de sécurité intérieure (COSI) pour le volet « sécurité intérieure » et/ou du

(2) Pour mémoire, le Coreper exerce aussi une tutelle sur le Comité politique de sécurité (COPS), l'autorité civile cha-
peautant les organes militaires de l'UE.

COPS pour le volet « défense » ainsi que du Coreper (pour les crises graves), voire la réunion des ministres en personne (pour les crises particulièrement graves).

Au vu de ces éléments, il existe deux verrous importants faisant que le processus n'échappe pas aux États. D'abord, leurs contributions sont purement volontaires. Les salles de crise et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) sont donc libres de communiquer, *via* la plate-forme *web* sécurisée, les informations qu'ils jugent utiles (notamment au regard d'éventuelles données classifiées).

Ensuite, les décisions prises en matière de crise leur appartiennent, ce qui signifie que la présidence du Conseil de l'UE est destinataire des *ISAA* et elle communique les informations aux organes du Conseil compétents, selon la gravité de la crise : stratégique (COSI/COPS) ; diplomatique (Coreper) ; politique (Conseil des ministres, les ministres se déplaçant alors à Bruxelles). La logique des *CCA* est donc conservée : la coordination stratégique et politique demeure interétatique.

Un dispositif progressif pour une réponse adaptée à chaque crise

Le dispositif européen de gestion de crise prévoit une réponse graduée à l'intensité de la crise. Il est possible de distinguer trois hypothèses.

La crise de basse intensité

Il s'agit d'une crise d'importance limitée, mais d'ampleur transnationale. C'est ce qui s'est passé en 2011 avec la pollution du Danube, des boues toxiques ayant été libérées dans le fleuve. Les dispositifs sectoriels s'appliquent alors. Dans cette hypothèse, les forces militaires et de sécurité civile des États qui sont venues en aide à la Hongrie ainsi qu'aux pays en aval du fleuve ont été déployées. La gestion de la crise à l'échelle européenne s'opère *via* le « mécanisme européen de protection civile », *MIC (Monitoring and Information Centre)*. *LERCC (Emergency Response Coordination Centre)*, qui est la tour de contrôle basée dans les locaux de la Commission européenne (*DG ECHO*), effectue la coordination entre les États demandeurs et ceux fournissant l'aide. L'activation du centre de crise de *LERCC* permet une montée en puissance de cette structure, qui assure déjà un travail de veille en matière de sécurité civile. La salle de gestion de crise effectue le pilotage de la crise, ou du moins la coordination des centres nationaux, puisqu'en France, la responsabilité de cette tâche de pilotage appartient au Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic), en tant qu'instance interministérielle de commandement.

La crise de moyenne intensité

Il s'agit d'une crise amenant à l'activation des *IPCR*. C'est ce qui s'est passé avec la crise migratoire en Europe en 2015. Dans ce cas-là, la plateforme *web* est

employée. Les États-membres s'échangent alors des informations en temps réel sur l'évolution de la crise. Les *ISAA* sont élaborés sur base de ces informations et la présidence du Conseil réunit les représentants nationaux selon le format approprié. En tout état de cause, les *IPCR* ne sont pas activés automatiquement, une table ronde informelle entre les ambassadeurs ayant lieu au préalable, sur convocation de la présidence. Ces mêmes ambassadeurs ont l'opportunité de décider ou non de l'activation. Une fois effectivement activés, ces *IPCR*, en tant que mécanisme souple et modulable, s'adaptent à la situation. S'il s'agit d'une cybercrise, entre en scène l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux, l'*ENISA* (*European Network and Information Security Agency*), située à Heraklion (Crête), appuyée le cas échéant par le *24/7 Europol Operational Coordination Centre* et par l'unité « cyber » de l'office européen de police, l'*EC3*. En revanche, si la crise devient plus aiguë ou si elle touche de nouveaux secteurs, d'autres d'instruments de gestion de crise sont mobilisés. Par exemple, sera concerné, s'il s'agit d'une crise sanitaire de type Ebola, le Centre européen de prévention et contrôle des maladies (CEPCM) créé en 2005 et situé à Stockholm (Suède). Cette agence centralisera alors les informations transmises par chaque État-membre dans le cadre de ses multiples réseaux de surveillance des maladies infectieuses.

Là encore, les outils européens viennent seulement en appui des structures nationales reliées entre elles par la plateforme *web* qui sert, au demeurant, de centre de crise virtuelle. En France, le Centre interministériel de crise (CIC) Beauvau, qui coordonne l'ensemble des centres opérationnels susceptibles d'être activés (CNIR, Cogic, Cogend, CDCS, CPCO, Cop, Cossi, etc.)⁽³⁾, assure la conduite opérationnelle interministérielle. Les intérêts français sont préservés puisqu'il appartient à la cellule « décision » du CIC de déterminer la position française, au regard des *ISAA* et du bilan de concertation avec les partenaires européens, de même qu'à la lumière des informations nationales (issues des COZ/COD)⁽⁴⁾.

La crise majeure

Il s'agit d'une crise conduisant à l'application de la clause de solidarité. Pour l'heure, l'hypothèse ne s'est jamais présentée. Afin d'éviter toute confusion, il convient de distinguer, au niveau européen, deux clauses : d'une part la clause de solidarité militaire (dite « article 47 »), inspirée du modèle de l'Otan et que la France a utilisée suite à l'attaque terroriste de novembre 2015, d'autre part, la clause dite « article 222 ». Cette clause « article 222 » couvre les agressions non militaires (catastrophe ou attaque terroriste sur le territoire national, mais ayant une portée

(3) CNIR : Centre national d'information routière ; Cogend : Centre opérationnel de la Gendarmerie ; CDCS : Centre de crise et de soutien ; CPCO : Centre de planification et de conduite des opérations ; Cop : Centre opérationnel de la Police ; Cossi : Centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information.

(4) Centre opérationnel de zone et Centre opérationnel départemental.

extranationale). Dès qu'une telle clause est invoquée par un État, les *IPCR* sont automatiquement déclenchés ⁽⁵⁾.

Cependant, les États gardent la maîtrise du processus et ce, en amont et en aval de la chaîne décisionnelle. D'abord, c'est à eux et à eux seuls d'évaluer le caractère « majeur » de la crise conduisant à avoir recours à la clause « article 222 ». Ensuite, la règle est préservée, selon laquelle la direction politique et stratégique de crise est du ressort du président de la République et du Premier ministre. En France, la cellule de crise située à l'hôtel de Matignon assure le pilotage stratégique des crises en lien avec le CIC qui agit en format élargi afin d'exercer la conduite opérationnelle interministérielle. Le mécanisme des *IPCR* permet, quant à lui, de relier ces cellules de crise des États-membres entre elles, de sorte d'assurer une coordination des décisions de chacun, surtout lorsqu'il est impossible pour les responsables politiques nationaux de se déplacer physiquement à Bruxelles pour se concerter mutuellement.

(5) La seule différence notable avec l'hypothèse d'une crise d'intensité moyenne tient au fait que l'*ERCC* constitue la structure opérationnelle de gestion de crise en lieu et place du secrétariat général du Conseil. C'est donc l'*ERCC* qui gère la plate-forme *web* et transmet les *ISAA* aux ambassadeurs par l'entremise de la présidence du Conseil de l'UE.