

Les opérations militaires et de police de l'Union européenne

Yves Boyer

En 2003 l'Union européenne a mené deux missions de police, l'une en Bosnie (MPUE), l'autre en Macédoine (*Proxima*) ainsi que deux opérations militaires, en Macédoine (*Concordia*) et en République Démocratique du Congo (*Artemis*).

La MPUE

Approuvée par la résolution 1396 du Conseil de sécurité des Nations unies du 5 mars 2002, la mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine a été créée, comme relève des Nations Unies, par une décision du Conseil de l'UE du 11 mars 2002 pour une durée de trois ans. Ses activités ont commencé le 1er janvier 2003. Conformément aux objectifs généraux définis dans l'accord de Dayton/Paris, la MPUE vise à mettre en place des forces de police permanentes, sous le contrôle et la gestion de la Bosnie-Herzégovine, et dont l'éthique et la pratique soient conformes aux standards européens et internationaux. La MPUE mène des actions de suivi, d'encadrement, de formation et d'inspection des forces de police locales. La mission est composée d'environ cinq cents policiers provenant de plus de trente pays : les quinze États membres de l'UE ainsi que dix-huit autres pays. Lord Ashdown, représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine rend compte des activités de la MPUE au Conseil européen par l'intermédiaire du Haut représentant de l'UE pour la PESC, Javier Solana.

Concordia

Bénéficiant du soutien de l'OTAN, l'opération *Concordia* a été lancée après que le Conseil de sécurité des Nations Unies ait accédé à la demande du président de l'ex-République yougoslave de Macédoine visant à stabiliser l'ouest du pays, au bord de la guerre civile. *Concordia* succédait, le 31 mars 2003, à l'opération *Allied Harmony* qui avait été placée sous la responsabilité de l'OTAN. L'Union européenne a ainsi déployé, sous sa responsabilité, un contingent de 400 militaires provenant de 26 pays, dont 13 européens (Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, les Pays-Bas, Portugal, et Espagne,

la Suède et le Royaume Uni)¹. Cette opération était conduite par une instance de commandement stratégique fournie par l'OTAN grâce à la finalisation d'un accord entre l'Union européenne et l'OTAN concernant des opérations militaires menées sous l'égide de l'Union avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN (américains pour l'essentiel). Ces arrangements UE-OTAN, dits de « Berlin Plus », avaient été adoptés lors du sommet de l'Alliance atlantique à Prague en novembre 2002. Si le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération incombaient au Comité politique et de Sécurité permanent (COPS) de l'Union européenne, le commandement stratégique était assuré par l'OTAN. Établi au sein du SHAPE, le quartier général européen conduisant *Concordia* était placé sous l'autorité du commandant en chef adjoint des forces alliées en Europe (SACEUR) – un Européen. Le commandement de la force en Macédoine était installé à Skopje.

Proxima

En vue de succéder à *Concordia*, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'UE entérinaient, le 29 septembre, la création d'une mission de police (opération *Proxima*) de l'Union européenne. Cette dernière comprenait de l'ordre de 200 policiers et gendarmes, dont 40 Français, placés sous le contrôle politique du COPS. Entre-temps, les Européens ne quittaient pas tout à fait la Macédoine puisque le 30 septembre 2003, l'EUROFOR, relevait, jusqu'au mois de décembre 2003, l'opération *Concordia*. Le Major général Luis Nelson Ferreira Dos Santos (Portugal), commandant de l'EUROFOR, remplaçait le général de division Jean-Pierre Maral (France). Cet engagement opérationnel de l'EUROFOR illustre la détermination de l'Union européenne à rester impliquée en Macédoine avant qu'ait lieu le déploiement des forces de police et de gendarmerie dans le cadre de *Proxima*. L'EUROFOR est une force terrestre non permanente, créée en 1996, dotée d'un état-major permanent (de l'ordre de 100 personnes) basé à Florence. Les quatre pays membres (Espagne, France, Italie et Portugal) mettent à la disposition de l'Union Européenne des forces légères rapidement projetables. EUROFOR peut regrouper, après décision du comité interministériel des Euroforces (Défense/Affaires étrangères), des moyens du volume d'une division, soit environ une brigade par pays contributeur (5000 hommes par nation). Elle est susceptible d'être engagée dans des missions de type "Petersberg". L'État-major de l'EUROFOR avait déjà été engagé en opérations en renfort d'une brigade de la KFOR en 2000 en Albanie.

Artémis

¹ Des contingents provenaient en outre de Bulgarie, du Canada, d'Estonie, de Hongrie, d'Islande, de Lettonie, de Lituanie, de Norvège, de Pologne, de la République tchèque, de Roumanie, de Slovaquie, de Slovénie, et de Turquie.

L'opération *Artémis* était, quant à elle, entièrement placée sous le contrôle et la gestion des Européens. L'Union européenne a lancé cette opération en République démocratique du Congo (RDC) conformément à la résolution 1484 adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies et à « l'Action commune » du Conseil européen adoptée le 5 juin 2003. 17 nationalités, 2 000 personnels, placés sous la bannière de l'Union européenne ont participé à *Artémis* : des membres de l'Union européenne, mais aussi des Hongrois, des Sud-Africains, des Canadiens, un Chypriote et des Brésiliens ont été déployés en RDC². L'opération s'est achevée officiellement le 1^{er} septembre 2003. La résolution des Nations Unies autorisait le déploiement d'une force multinationale intérimaire d'intervention d'urgence à Bunia afin d'y stabiliser les conditions de sécurité et d'améliorer la situation humanitaire. La France, qui assumait le rôle de « nation-cadre » pour l'opération, a mobilisé, à cette occasion, une partie de son instance de commandement stratégique – le CPCO³, le tout formant un état-major de niveau stratégique appelé OHQ (*Operation Headquarters*) placé sous le commandement du général de division français Bruno Neveux. Par ailleurs, le Quartier général opérationnel, qui assurait le commandement direct (FHQ) de l'opération, était établi à Entebbé, en Ouganda, avec sa partie avancée à Bunia. Il était placé sous les ordres du général de brigade Jean-Paul Thonier L'OHQ implanté à Paris (Îlot Saint-Germain) était constitué d'environ 80 militaires dont une majorité de Français avec les représentants d'une dizaine d'autres Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) qui représentaient 40 % de l'effectif total de cet état-major.

L'opération avait été initialement conçue comme devant être essentiellement française (opération *Mamba*). Elle est passée, début juin, sous la conduite de l'Union européenne inquiète du risque de génocide, alors même que les préparatifs d'intervention étaient activement établis par les Français. Il n'est ainsi pas étonnant que, dans l'urgence et sans beaucoup de préavis, seuls quelques partenaires européens de la France, dont la plupart n'ont pas encore de forces d'intervention, aient pu y participer activement.

Ainsi parmi les puissances européennes engagées dans l'opération *Artémis*, la France, la Belgique, le Royaume-Uni, et la Suède ont été réellement présents à Bunia et, hormis le contingent français, seul celui des Suédois a participé à des engagements militaires. Les forces spéciales suédoises avaient été intégrées au sein du GFS (voir schéma ci-après).

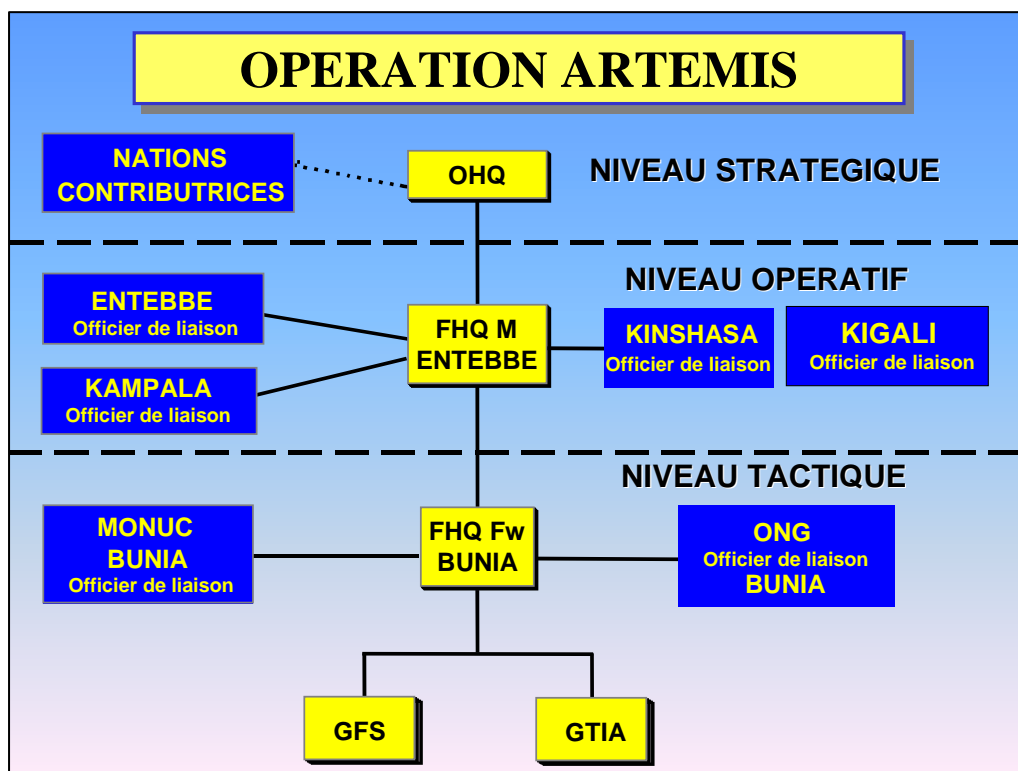
Les moyens, matériels et logistiques nécessaires à l'opération ont été acheminés par un pont aérien d'avions gros porteurs affrétés, des AN-124, qui ont effectué entre la France et

² A cette occasion, la Suède a pour la première fois déployé des forces spéciales en mission opérationnelle en Afrique.

³ Le CPCO (Centre de Planification et de Conduite des Opérations) sera pleinement opérationnel en 2006.

Entebbé, 43 rotations pour 3 400 tonnes transportées⁴. Sans les installations qu'elle utilise la France au Gabon, au Tchad et à Djibouti et les forces pré-positionnées qu'elle y maintient, l'engagement aurait été beaucoup plus compliqué et sans doute moins rapide dans son exécution.

Structure de commandement de l'opération Artémis⁵



En 2004, l'UE ne devrait pas rester inactive. L'état-major du corps européen devrait prendre le commandement de la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) en Afghanistan où devraient être engagées la Brigade franco-allemande et une partie du corps européen. L'Union européenne assurera également la relève de la SFOR en Bosnie-Herzégovine. Le processus de cette relève devrait se décider formellement lors du sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004, pour s'achever à la fin de l'année. Les effectifs de l'opération européenne devraient être du même ordre que ceux de la SFOR, c'est-à-dire de 7 000 à 8 000

⁴ D'après la présentation de l'opération Artémis par le général Thonier, commandant le FHQ. Colloque organisé par la FRS à la Maison de la chimie, Paris, 14 janvier 2004.

⁵ Général Thonier, *ibid.*

OHQ : Operation Headquarters

FHQ : Force Headquarters (M- main: principal; Fw-Forward based: avancé)

GFS: Groupe des Forces Spéciales

GTIA : Groupe Tactique Interarmes

hommes. Sur le plan technique, cette mission sera donc plus lourde que celles précédemment conduites par l'Union. De plus, le contexte régional reste difficile, comme l'ont montré les événements du printemps 2004 au Kosovo⁶. Cette relève donnera lieu à une coopération étroite entre l'Union et l'OTAN. Il s'agira en effet d'une opération de l'Union, décidée par le Conseil de l'Union et placée sous son entière responsabilité. Mais cette opération européenne se déroulera dans le cadre des arrangements de « Berlin plus », c'est-à-dire avec recours aux moyens collectifs de l'OTAN pour planifier et conduire l'opération. Le commandement militaire sera ainsi confié au commandant en chef adjoint des forces alliées en Europe (SACEUR), sous le contrôle politique du Conseil de l'Union⁷.

Quel bilan ?

Si l'on s'en tient aux opérations militaires de l'Union européenne, ces dernières présentent un certain nombre de traits qui fournissent d'intéressantes caractéristiques sur l'état actuel de la PESD et les énormes disparités qui existent dans les capacités d'engagement militaire des différents pays européens. Préfigurent-elles la mise en place concrète d'une politique européenne de défense (PESD) effective, où sont-elles destinées à ne rester que de rares manifestations de la volonté des Européens de s'affirmer sur la scène internationale compte tenu de l'extrême faiblesse de leur potentiel militaire ?

Pour beaucoup d'Etats de l'Union, la diminution considérable de leur effort budgétaire au profit de la défense durant la décennie écoulée se traduit par la perte de pans entiers de capacités militaires. 18 des 25 pays de l'Union ont un effectif global (Air, Terre et Mer) inférieur ou égal à 50 000 hommes, leurs forces terrestres se sont réduites comme peau de chagrin ; leurs marines ne sont plus capables pour la plupart de missions en haute mer ; leurs aviations sont limitées à des activités de police du ciel national et manquent cruellement d'avions de transport. A de rares exceptions près, l'entraînement est également sacrifié et nombre d'unités auraient besoin d'une très sérieuse reprise en main avant d'être aptes à des missions de guerre. L'entretien du matériel est médiocre avec un taux de disponibilité très faible. Son renouvellement est trop souvent différé et, en tous les cas, le remplacement ne se fait pas sur une base équivalente.

Au total les 4/5ème des pays de l'Union européenne ne sont plus en mesure de participer à des opérations militaires d'envergure hors d'Europe. Dans la plupart des cas, si ils gardent quelques bonnes unités en mesure d'intervenir rapidement, comme par exemple la brigade de

⁶ Au Kosovo, la KFOR sera commandée à compter du 1^{er} septembre 2004 par le général Yves de Kermabon (déjà au printemps 2002, un général français, le général Janvier, avait exercé le commandement de la KFOR).

⁷ IHEDN, Séminaire Trilatéral de Formation sur la Sécurité et la Défense Européenne, Général d'armée Henri Bentégeat, Chef d'état-major des armées, Paris, 22 avril 2004

fusiliers marins hollandais, ils ne peuvent plus fournir de relève à leurs unités après que celles-ci aient été engagées plusieurs mois dans des opérations. Dans d'autres cas, lorsque des unités de qualité existent, rien ne garantit qu'il y aura accord politique du pays considéré pour engager ses troupes au profit de l'Union européenne (ce pourrait être par exemple le cas de l'Autriche qui dispose de bonnes unités militaires avec ses *Gebirgsjäger*, et ses forces spéciales *Jagdkomando*. Au total, actuellement, l'Union européenne, d'une importance démographique supérieure à celle des États-Unis et d'une puissance économique comparable, ne dispose d'une force de projection que de 60 000 hommes. C'est plus qu'insuffisant. Ce nombre traduit tout à la fois le caractère limité des ambitions des beaucoup de pays européens mais aussi l'état sinistré d'une partie des armées européennes. Il faut espérer que les réformes qui sont entreprises dans un certain nombre d'États visant à se doter d'armées professionnelles, plus ramassées et spécialisées dans certaines missions portent leurs fruits et dotent l'Europe des capacités d'action, définies par le projet « objectif 2010 » devant rendre l'UE apte à agir vite (réponse rapide) ; loin (déployabilité) ; pendant le temps nécessaire (éléments de soutien associés et autonomes) ; et avec des forces interopérables (projet GT 1500).

Pour y parvenir, outre les processus comme ECAP, une voie s'offre dans le moyen terme, celle de la spécialisation des fonctions militaires. Elle avait été en son temps proposée par les Américains à leurs alliés européens de l'OTAN. Ne s'inscrivant pas dans un projet d'intégration politique comme celui que représente l'Union européenne, elle n'avait pu aboutir. La spécialisation consisterait à placer chaque État de l'Union qui serait disposé à le faire, ce qui incidemment suppose que la PESD fasse désormais l'objet d'une coopération renforcée, sur des créneaux dont il possède tout ou partie de la technologie et du savoir-faire militaire. Le premier avantage d'une telle posture serait, d'un point de vue militaire, d'éviter l'éparpillement et la dilution des moyens. En tout état de cause, ce qui est en question, c'est bien de penser autrement la défense nationale de chaque État de l'Union. Une amorce de transformation est déjà en cours avec la mise en commun d'un certain nombre de moyens comme l'ont fait, par exemple, la Belgique et les Pays-Bas avec leurs marines. Ce type d'accord pourrait être élargi, par exemple aux pays européens en possession des chasseurs bombardiers F-16 ou d'avions de transport tactique Hercules C-130 et plus tard l'A-400M. Il va de soi que les pays de l'Union ont chacun un droit égal à se prononcer sur le développement de la défense européenne. Mais seuls quelques-uns sont en mesure de planifier et d'exécuter des opérations militaires aux niveaux stratégique et opérationnel. Cela signifie que la responsabilité première des progrès à réaliser en matière de capacités militaires incombe aux trois principaux acteurs militaires européens, à savoir la France, l'Allemagne et

la Grande-Bretagne A l'exception du Royaume-Uni avec le PJHQ (*Permanent Joint Headquarters*) situé à Northwood, de la France avec le CPCO (*Centre de Planification et de Conduite des Opérations*) et, à court terme, de l'Allemagne, avec l'*EinsatzführungsKommando* (EinsFüKdoBW) situé à Potsdam, la majorité est aujourd'hui dans l'incapacité de préparer et d'exécuter des opérations militaires aux niveaux opérationnel et stratégique. Ils ne sont dotés ni des réseaux de renseignement et de transmission requis, ni d'un système de forces armées équilibré qui leur permettraient de lancer par eux-mêmes de telles opérations.

Ainsi que l'opération *Artémis* l'a récemment montré, hormis la Grande-Bretagne et la France, aucun pays européen ne dispose de moyens de renseignement et des capacités de projection de forces nécessaires pour intervenir sur un théâtre lointain, condition *sine qua non* pour assumer, en tant que nation-cadre, le commandement de toute opération militaire lancée par l'Union européenne. En termes de projection de forces, les potentiels de la Grande-Bretagne et de la France représentent à eux seuls près de 50 % de la flotte militaire de surface des 15 membres actuels de l'Union. Ces deux pays ont fait la preuve de leur capacité à envoyer et à maintenir un volume de moyens important en Afrique ou dans le Golfe persique aux fins d'y conduire des opérations de combat.

Les opérations menées par l'Union européenne ont également montré la nécessaire rapidité d'action afin d'intervenir le plus rapidement possible avant que la situation locale ait dégénéré en génocide inter-ethnique, en déstabilisation régionale ou tout bonnement en chaos, rendant l'intervention soit inutile soit extrêmement lourde et compliquée. Partant de ce constat, à l'occasion d'un sommet bilatéral tenu à Londres le 24 novembre 2003, une initiative franco-britannique a été prise afin de contribuer au développement de la réaction rapide de l'Union européenne par la mise sur pied de groupements tactiques de 1 500 hommes aptes à une intervention rapide dans des milieux hostiles : « *Nos deux pays rappellent l'engagement pris au Sommet de Saint-Malo d'unir nos efforts pour promouvoir la paix et la stabilité en Afrique.l'Union devrait examiner les moyens de contribuer à la prévention des conflits et au maintien de la paix en Afrique, y compris par des opérations autonomes de l'Union européenne, menées en liaison étroite avec les Nations unies. Ensemble, nous proposons maintenant que l'Union européenne ait pour objectif de s'appuyer sur ce précédent pour être en mesure de répondre par la PESD à des demandes similaires à venir de la part des Nations unies, en Afrique ou ailleurs. L'Union européenne doit être apte et disposée à déployer ses forces dans une opération autonome dans un délai de 15 jours pour répondre à une crise. L'objectif doit porter sur des forces cohérentes et crédibles de la taille d'un groupement tactique interarmées, chacun d'environ 1 500 personnes, offertes par une seule nation ou organisées selon un dispositif multinational ou de nation-cadre, dotées des moyens de transport et d'une capacité à durer adéquats. Ces forces [...] seraient déployées en réponse à une demande des Nations unies pour stabiliser une situation ou satisfaire un besoin à court*

terme jusqu'à l'arrivée ou le renforcement de forces de maintien de la paix des Nations unies ou d'organisations régionales agissant sous leur mandat. Cette initiative aura à être développée au sein de l'Union européenne, en liaison étroite avec les Nations unies et les partenaires régionaux concernés. Elle contribuerait à la mise en œuvre de la déclaration commune sur la coopération entre l'Union européenne et les Nations unies dans la gestion des crises »⁸.

Cette initiative s'est traduite par l'élaboration par la France et la Grande-Bretagne, rejointes par l'Allemagne, d'un document intitulé « le concept de groupements tactiques », qui a été présenté et diffusé conjointement par les trois pays au Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE le 10 février 2004⁹. Les trois partenaires ont proposé que l'UE acquière, d'ici 2007, l'aptitude à déployer sous quinze jours un ou plusieurs groupements tactiques interarmées immédiatement disponibles :

- offerts par une seule nation ou organisés collectivement entre plusieurs États membres selon un dispositif multinational ou de nation-cadre ;
- disposant de moyens de projection appropriés et de moyens de soutien lui garantissant une autonomie initiale de 30 jours, pouvant aller jusqu'à 120 jours avec ravitaillement ;
- capable d'agir dans le cadre d'une opération autonome de l'UE ;
- sur demande des Nations unies ou de toute autre organisation.

Le groupement standard pourrait être articulé autour d'un bataillon d'infanterie à 3 unités de combat, motorisé ou mécanisé, qui serait renforcé par les modules d'appui nécessaires à l'exécution de sa mission. La France, comme la Grande-Bretagne, possède d'ores et déjà les moyens de proposer à l'UE au moins un groupement tactique interarmées, dès lors qu'un concept sera agréé.

L'éventail des hypothèses d'emploi du GT 1500 recouvre tout le spectre des tâches de Petersberg. Les groupements tactiques devraient ainsi avoir la capacité de s'engager dans des opérations de rétablissement ou d'imposition de la paix, nécessitant par conséquent une aptitude à mener des actions de combat. Dans le cadre franco-allemand, la Brigade franco-allemande pourrait devenir le noyau de l'un de ces groupements tactiques¹⁰.

⁸ Sommet Franco-Britannique, « Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense », Déclaration conjointe, Londres, 24 novembre 2003.

⁹ « Paris, Londres et Berlin proposent de créer plusieurs forces de réaction très rapides », Laurent Zecchini, *Le Monde*, 12 février 2004.

¹⁰ Conseil franco-allemand de Défense et de Sécurité, Paris, 13 mai 2004.

