



CERPESC

ANALYSES

Institutionnalisation

*entre 1998-2002 et le projet
Tervuren (un QG Européen)*

Page 4 et Page 9

La structure actuelle

*Planification et commandement
de 5 types de mission*

Page 15

La gestion civile des crises

Du CivCom à la CCPC

Page 20

La génération des forces

La présentation du processus

Page 25

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE

LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT DES MISSIONS ET DES OPÉRATIONS DE LA PSDC

Vers un Quartier Général Européen?

(Ce rapport a été rédigé avec le soutien de l'Institut pour la Recherche Stratégique de Défense, SVKI Budapest)



CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
European Solutions for Defence & Crisis Management
www.pesc.eu

Europa Varietas Institute
Association Objectif Europe III - Sorbonne

Sommaire

Introduction

I. La première étape de l'institutionnalisation

- *Le COPS – le contrôle politique et la direction stratégique*
- *Le Comité Militaire Européen – CME (> CMUE) : directives militaires et recommandations*
- *L'État-Major Européen - L'EME (> l'EMUE)*
- *Le Centre de Situation conjoint (SitCen)*
- *Le rôle de la Commission et du Parlement européen*

II. La naissance du projet Tervuren

- *La proposition de Verhofstadt et « le groupe des quatre »*
- *Le changement de la position britannique et l'échec du projet Tervuren*

III. La mise en place de la Cellule civilo-militaire (CivMilCell)

IV. La structure actuelle de commandement des missions/opérations de la PSDC

- *Les 5 scénarios*
- *La prise de décision et la planification des opérations militaires de la PSDC*

V. La gestion civile des crises

- *Le CivCom et le GPM*
- *La naissance de la CCPC (Capacité Civile de Planification et de Conduite)*

VI. Le processus de génération des forces

Conclusion

Introduction

L'objectif de cette analyse est la présentation de l'institutionnalisation de la structure de commandement des missions et des opérations de la PSDC (ancienne PESD). Elle présente le niveau politico-militaire (stratégique : choix des options stratégiques, phase « prédécisionnelle ») et le niveau militaro-stratégique (planification opérationnelle et conduite de l'opération) mais n'entre pas dans les détails du niveau local (planification locale, conduite de l'opération) et du niveau tactique¹.

Ce rapport traite également les débats sur l'intégration et des « marchandages » par la présentation de différentes positions des Etats membres notamment par rapport aux relations transatlantiques. Notre travail présente également le processus d'institutionnalisation et des fonctions des organismes politiques et militaires (Etat-major de l'UE, etc.) en tête de l'administration européenne. Surtout par l'aide des tableaux nous présentons également le schéma des différentes phases du processus de planification opérationnelle (CMC-MSO-IMD-CO-NOPS-OPLAN) s'agissant une mission militaire, civilo-militaire ou civile, effectuées des institutions en question.

I. La première étape de l'institutionnalisation

Au cours de l'institutionnalisation de la PESD en 2000/2001 sous la tutelle du Conseil de l'Union européenne les plus importants institutions politiques et militaires de l'Union européenne ont été mises en place : Par la mise en place du Comité Politique et de Sécurité (COPS/PSC), L'Etat-major de l'Union européenne (EMUE/EUMS de 200 membres) et le Comité Militaire de l'Union européenne (CMUE/EUMC) au fur et a mesure la création d'un Quartier Général autonome d'Opération (QGO) est devenue de plus en plus inéluctable.

Le COPS – le contrôle politique et la direction stratégique

Selon le plan initial, le Comité politique (COPOL, Art. 15 du TUE) se transforme en COPS (Comité Politique et de Sécurité), un organe permanent, composé des représentants permanents (ayant rang d'ambassadeurs, mais l'être tenus le cadre du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) de l'OTAN : double casquette) en matière politico-militaire. Cette « cheville ouvrière » de la PESD devrait assurer dans la pratique le contrôle politique et la direction stratégique des opérations conduites par l'UE².

Ce comité politique suit la situation internationale en interaction avec le Comité militaire, et ensuit le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM), auquel il reçoit les avis et recommandations et à qui il adresse des directives³. C'est également le COPS qui reçoit les commandants des opérations de gestion de crise et les Représentants Spéciaux de l'UE (RSUE) et il a des

¹ *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Doug Henderson, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste), AUEO Document A/2020, 03.12.2008., p. 17.*

² Maury Jean-Pierre, « L'édification de la politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998 », *op. cit.*, p. 11.

³ Le rôle du CIVCOM serait présenté plus bas, dans le chapitre V.

CERPESC ANALYSES

sessions communes avec l'Assemblée de l'UEO à Bruxelles⁴.

La présidence du COPS devrait être assurée par le SG/HR et le COPS pourrait se réunir au niveau des Directeurs politiques. Il peut adresser des directives au Comité militaire et peut en recevoir des recommandations. Il peut aussi s'appuyer – de façon transitoire – sur les ressources de l'EMA de l'UEO.

Le Comité Militaire Européen – CME (> CMUE) : directives militaires et recommandations

Après le projet français, le Comité militaire dispose des membres avec une « double casquette » UE/OTAN et réunit les CEMA (Chefs d'état major des armées), représentés par leurs délégués militaires (REPMIL) au cours des réunions hebdomadaires.

En conformité avec les directives reçues du COPS, il donne des directives militaires à l'état-major européen (EME/EMUE) et formule des recommandations destinées au COPS sur des questions militaires et sur les options stratégiques provenant de l'EME. La préparation de ses travaux est assurée par le groupe de travail du Comité Militaire de l'UE - GT CMUE (EUMC WG) composé des adjoints et des assistants des Représentants militaires⁵.

Suite aux propositions de Jacques Chirac, lors du Conseil des Affaires générales de Bruxelles, le 15 novembre 1999, les ministres de la défense de l'UE se réunirent pour la première fois avec les ministres des affaires étrangères de l'UE. Les ministres ont autorisé Javier Solana, Secrétaire Général du Conseil de l'UE et Haut Représentant pour la PESC, à

accepter le poste et à exercer les fonctions de Secrétaire général de l'UEO dès le 25 novembre 1999, en succédant à José Cutilerio, Secrétaire général de l'Union de l'Europe Occidentale.

Le **Conseil européen d'Helsinki**, pour combler rapidement et temporairement des lacunes institutionnelles par rapport à l'Objectif Global militaire d'Helsinki, a proposé le développement et la coordination des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide ainsi que l'ouverture des États-majors nationaux interarmés aux officiers des autres États-membres. Le cas échéant, le recours à la planification de l'OTAN et au processus de planification et de révision (PARP) du Partenariat pour la Paix (PpP) était également possible.

La décision sur des opérations est anonyme et elle s'applique sur un pied d'égalité. Les Annexes de la conclusion de présidence ont proposé la décision sur les organes de la PESD (PECSO), tenant compte des propositions allemandes (Elteville) et françaises (lettre de Chirac) avec quelques précisions : les membres du COPS seront les représentants nationaux de haut niveau où des ambassadeurs. Le CMUE sera composé des chefs d'État-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le cas échéant son président assistera aux sessions du Conseil. L'EMUE est chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique. Avant le 1^{er} mars 2000, les organes intermédiaires de ces institutions ont dû être mis en place⁶.

C'est le **Conseil des Affaires générales à Bruxelles**⁷ et le Conseil européen de Lisbonne⁸ qui ont pris finalement la décision sur la création du COP-SI (COPS intérimaire) en mars 2000, qui sera une formation distincte des réunions du COPOL. Le

⁴ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, Edition Novembre 2006., Représentation permanente de la France auprès de l'UE, p.17.

⁵ *Idem, ibidem*, p. 18.

⁶ Annexe 1 à Annexe 4

⁷ Conseil des Affaires générales à Bruxelles les 14-15 février 2000.

⁸ Conseil européen à Lisbonne les 23-24 mars 2000.

CERPESC ANALYSES

Conseil a pris également la décision de créer un organe militaire intérimaire (futur CMUE) et le détachement d'experts nationaux dans le domaine militaire auprès du Secrétaire général du Conseil (SGC) durant la période intérimaire (futur EMUE).

A Sintra, une autre proposition de Chirac réapparaît : il serait utile que les délégués du CME soient aussi les représentants de leur pays auprès de l'OTAN. Le CME devrait être présidé par un général de quatre étoiles, choisi par les chefs d'état major des États membres de l'UE (en dehors du CME)⁹.

Il participerait au COPS et au Comité militaire de l'OTAN et travaillerait en étroite relation avec le Haut Représentant pour la PESC. À notre avis, dans la pratique cette personne semble devoir accomplir plutôt le rôle d'un ministre de la Défense de l'UE. Le SACEUR adjoint peut aussi participer au CME.

L'État-Major Européen - L'EME (> l'EMUE)

En assurant une présence 24 heures sur 24 en cas de crise, les 60-90 officiers¹⁰ de l'EME (État-Major Européen) permanent fournissent une expertise et des capacités militaires pour la PESC. L'EME a trois fonctions opérationnelles principales : l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique.

En cas de crise, l'EME fournit au COPS, par l'intermédiaire du CME, un ensemble d'options stratégiques militaires. Pour accomplir ce rôle, il est en étroite coordination avec l'OTAN. Pendant les opérations, l'EME donne des directives surtout pour la planification, supervise des opérations et

fournit de nouvelles options. Les 5 principales fonctions principales de l'état-major sont les suivantes:

- L'évaluation des renseignements
- Le suivi de la situation
- La planification stratégique
- Le maintien de troupes en état d'intervenir
- L'administration
- Cellule civilo-militaire (CivMilCell)

Le **Conseil européen à Nice** a précisé qu'à la tête du CMUE se trouve le président du CMUE (PCMUE), un président permanent, en principe avec un mandat de 3 ans. Il est de préférence un ancien chef d'état-major des armées d'un État membre de l'UE, un officier de 4 étoiles. Il assiste aux sessions du Conseil, le cas échéant, et assume la fonction de conseiller militaire auprès du SG/HR. L'EMUE est piloté par un directeur général (DGEMUE), un officier général de 3 étoiles, qui est lui-même assisté par un général de brigade (deux étoiles), ce dernier étant en même temps directeur adjoint et chef d'état-major. Plusieurs éléments de la lettre de M. Chirac réapparaissent ici.

Dans la pratique, l'EMUE est un service du Secrétariat du Conseil de l'UE, et il travaille sous la direction militaire du CMUE. « *L'interaction avec le COPS s'effectue via le président du CMUE. Directement rattaché au Secrétaire général/Haut Représentant, l'EMUE peut également appuyer, à sa demande ou à celle du Comité politique et de sécurité (COPS), des missions temporaires auprès de pays tiers ou des missions conduites sous l'égide d'autres organisations internationales*¹¹. »

⁹ Réunion des ministres de la défense de l'Union européenne, Sintra 28 février 2000.

¹⁰ Puis 150-200 officiers, issus des corps d'armée de tous les États membres. Source : À l'occasion de la Journée de l'Europe THEMA « L'Europe de la Défense » L'Europe de la Défense - Un documentaire réalisé par Claude Lahr, Une coproduction : ARTE France, La Huit Production (2006-104 mn), Mardi 9 mai 2006 à 20.45

¹¹ *Note d'information de l'Assemblée de l'UEO*, n°6, mars 2007, pp. 1-2.

CERPESC ANALYSES

La cellule civilo-militaire de l'EMUE a été unanimement décriée suite au « sommet des chocolatiers » (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) en avril 2003 mais dont l'idée de base n'en fut pas moins approuvée par les Quinze en décembre 2003.

La Cellule composée d'une trentaine de personnes, sous l'autorité du directeur général de l'EMUE, a été mise en place en juin 2005 auprès de l'EMUE, avec la capacité de générer un Centre d'opérations (Ops Centre) qui a atteint sa capacité opérationnelle le 1^{er} janvier 2007¹².

La Cellule a pour mission « *d'accroître la capacité de planification des missions de gestion des crises au sein de l'UE, de renforcer l'état-major national chargé de mener des opérations autonomes de l'UE, d'aider à la coordination des opérations civiles et de générer la capacité de planifier et de conduire une opération autonome de l'UE*¹³. »

Une cellule militaire était également mise en place au sein du SHAPE, pour remédier à la préparation des opérations de l'UE avec le recours aux capacités de l'OTAN, selon les directives de Berlin Plus. De la même façon, l'OTAN a créé un bureau de liaison permanent au sein de l'EMUE¹⁴.

Au cours de l'année 2001, les institutions intérimaires de la PESD sont devenues permanentes, dans l'ordre suivant¹⁵ :

- Le COPS, depuis le 22 janvier 2001 ;
- Le CMUE, depuis le 9 avril 2001, présidé par le général finlandais Gustav Haglund¹⁶ (2001-2004) puis par Mosca-Moschini (2004-2006) et par Henri Bentégénat (fr.), depuis 2006¹⁷ ;
- L'EMUE, depuis le 11 juin 2001, commandé jusqu'en 2004 par le général Rainer Schuwirth (all.), secondé du général Graham Messervy-Whiting (br). Ensuite, le DGE-MUE est le général français Jean-Paul Perruche à qui succède le général britannique David Leakey, (1^{er} mars 2007 – février 2010). Leakey est remplacé par le lieutenant-général néerlandais Ton Van Osch.

Le Centre de Situation conjoint (SitCen)

Au cours de 1999/2000 le centre de situation multidimensionnel, le **SitCen**¹⁸ a été créé. Avec son effectif de 100 personnes il regroupe des différentes informations et fournit l'aide à l'EMUE pendant la phase de planification par ses analyses et par le transfert des informations venant des Etats membres et du DG E (surtout vers le DG 8)¹⁹.

¹² Hajnalka Vincze, « Bilan 2007 de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne », le 31.03.2008, <http://www.armees.com>

¹³ Note d'information de l'Assemblée de l'UEO, n°6, op. cit., pp. 1-2.

¹⁴ *Idem, ibidem.*

¹⁵ Conseil européen, Goeteborg, les 15 et 16 juin 2001, Conclusion de la présidence

¹⁶ ancien commandant de FINUL entre 1986 et 1988

¹⁷ Piana Claire, « La PESD après Saint-Malo : de la diplomatie à la défense », COLLOQUE CERI : L'UNION EUROPEENNE, ACTEUR INTERNATIONAL, les 20-21 juin 2002, p. 8.

¹⁸ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, Edition Novembre 2006, Représentation permanente de la France auprès de l'UE, p. 21.

¹⁹ Bagayoko, Niagalé, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique contemporaine*, Printemps 2004, p. 109.

CERPESC ANALYSES

Le **Centre de Situation conjoint** (SitCen) fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et met à la disposition de l'UE une capacité de renseignement, d'analyse et d'alerte²⁰. Il est chargé de l'introduction de la classification des documents, de la limitation de l'accès public à ces documents et du recrutement de son personnel. Le Centre prend ses distances avec les États membres, mais il dépend aussi en partie des informations de ces derniers.

Cet organisme est chargé de l'alerte rapide et auparavant il a été intégré dans l'UPPAR, sous la direction d'un Conseil spécial (6 diplomates et experts militaires).

Le SitCen a également déménagé avec l'UPPAR et se trouve dans le bâtiment Cortenberg, quelques centaines de mètres du bâtiment du Conseil, Justus Lipsius. Il établit la relation avec d'autres organisations internationales comme l'OTAN, l'ONU et l'OSCE, fait des renseignements pour combattre le terrorisme et suit l'évolution de la situation internationale²¹.

Le rôle de la Commission et du Parlement européen

La Commission (DG E /Elargissement/ VIII : opérations militaires de gestion de crise notamment ,

DG IX : la direction de la gestion civile des crises) tient à jour une liste de plus de 120 pays à surveiller qui portent un risque de conflits potentiels²². Un Directeur général adjoint suit plus particulièrement les dossiers de la PESD (PSDC)²³.

Pendant que le Parlement européen (et le Conseil) préparent un rapport annuel sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESD, depuis l'Amsterdam, la PESD ne fait l'objet ni d'un contrôle ni d'une approbation formelle par le Parlement européen²⁴. L'Amsterdam confirmait le rôle du Parlement européen en matière de contrôle des dépenses de la PESD, à l'exception des dépenses concernant les opérations ayant des implications militaires et de défense²⁵.

²⁰ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, op. cit., p. 21.

²¹ Dumoulin André – Mathieu Raphael – Sarlet Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) De l'opération à l'identitaire*, Bruxelles : Etablissements Émile Bruylant, 2003, p. 325.

²² Rapport de la présidence sur la mise en œuvre du programme de l'UE pour la prévention des conflits violents, Conseil européen de Séville, les 21-22 juin 2002.

²³ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, op. cit., p. 20.

²⁴ Rutten Maartje (ed), *De Nice à Laeken : Les textes fondamentaux de la défense européenne*, Cahier de Chaillot Nr. 51., EUISS, Paris., 2002., p. 90.

²⁵ Dumoulin André – Mathieu Raphael – Sarlet Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) De l'opération à l'identitaire*, op. cit., p. 20.

II. La naissance du projet de Tervuren

La proposition de Verhofstadt et « le groupe des quatre »

Après la guerre en Irak, à Laeken, la déclaration minimaliste sur le caractère opérationnel de l'Union concernant les missions de Petersberg a été soutenue et la dimension financière est devenue l'une des conditions fondamentales de la PESD²⁶.

D'abord l'esprit de Dunkerque a été presque réanimé lors du sommet du Touquet du 4 février 2003 quand la France et le Royaume-Uni ont exprimé leur volonté d'harmoniser leurs budgets de la Défense vers le haut, de la mise en place d'une force navale permanente et de faire remplacer par l'Union du KFOR en Bosnie en 2004²⁷.

Le 29 avril 2003, suite à la proposition de Verhofstadt, la France (Jacques Chirac), l'Allemagne (Gerhard Schroeder), le Luxembourg (Jean-Claude Juncker) et la Belgique (Guy Verhofstadt), « le groupe des quatre » qui ont le plus vivement opposé la guerre contre l'Irak ont proposé la mise en place d'un QG militaire européen²⁸ :

1, Selon la première proposition ce QG à Tervuren (en français : Tervueren, en Belgique) serait autonome, multinational, et déployable pour des opérations conjointes à partir des QG nationaux dé-

ployables existants²⁹. Selon les partenaires, le QG doit être érigé avant l'été 2004 et il doit établir des arrangements de liaison avec le SHAPE³⁰ de l'OTAN et le Cortenberg (UE, Bruxelles).

Le projet Tervuren consiste en la création d'un noyau de planification et de conduite des opérations pour des opérations européennes autonomes qui ne sont pas contrôlées ni par le SHAPE (Berlin Plus) ni par à partir de grands états-majors stratégiques multinationnalisables (concept de « nation cadre »), comme

- PJHQ (*Permanent Joint Headquarters*, Northwood, Royaume-Uni)
- CPCO (*Centre de planification et de conduite des opérations* : Mont Valérien, derrière la Défense à Paris, France)
- EinsFüKdoBW (*EinsatzFührungsKommando Potsdam/Geltow*, Henning von Tresckow Kaserne, Allemagne)
- EU OHQ Larissa (Grèce)
- ITA JOHQ/JFHQ Centocelle (près de Rome, en Italie)³¹. COI italien (*Comando Operativo di vertice Interforze*)

Il semblait un élément logique à la structure de décision politico-militaire de la PESD qui lors de la création de l'EMUE en 2001 ne fut pas proposée

²⁶ Dumoulin André – Mathieu Raphael – Sarlet Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) De l'opération à l'identitaire*, op. cit., p. 566-67.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 575.

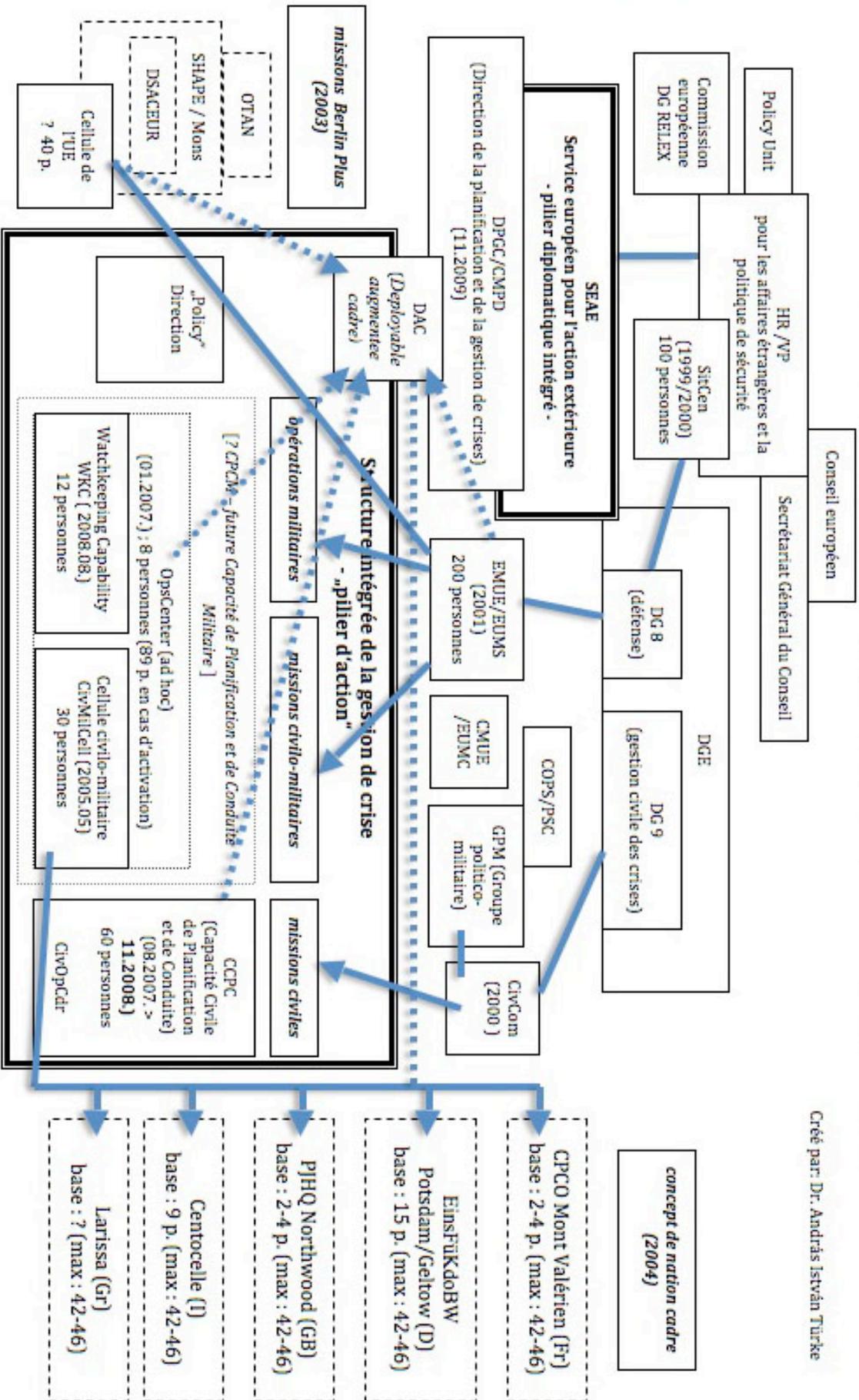
²⁸ *Idem, ibidem*, p. 572-73. et p. 579.

²⁹ Réunion des chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, Bruxelles, le 29 avril 2003.

³⁰ Ici nous profitons l'occasion de noter que le „SACEUR” n'existe plus sous ce nom depuis la réforme de l'OTAN, est il est devenu SAC-O / Supreme Allied Command for Operations / depuis 2002. Source : QI n°7 - Dossier - art. Yves Boyer, 22 mars 2004 - La sécurité et la défense : le temps des militaires

³¹ Le développement de la PESD et l'Objectif global 2010 – Réponse au rapport annuel du Conseil, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Konstantinos Vrettos, Document A/1898 de l'Assemblée de l'UEO. (15. Juin. 2005.), paragraphe 40.

LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT (OQG) DES OPERATIONS ET DES MISSIONS DE LA PSDC



Créé par: Dr. Andras Istvan Turke

CERPESC ANALYSES

par manque de réflexion.

2, La deuxième initiative était la mise en place d'un corps de 5000 à 7000 hommes à partir de la brigade franco-allemande et d'unités para-commandos belges et d'éléments de reconnaissance luxembourgeois. L'objectif était la création d'une force avant-garde de l'Objectif Global d'Helsinki.

3, Plusieurs autres propositions ont été faites notamment la création d'un commandement aérien européen pour le transport aérien, la création d'un système européen d'aide humanitaire d'urgence³².

Il s'agit un geste historique de l'Allemagne qui a joué jusqu'à ce moment-là le rôle de pont entre l'Europe (la France) et les États-Unis, cette fois elle a franchi le Rubicon³³. Car malgré le fait que la proposition concernait la gestion des missions européennes de *soft security* et de basse intensité, hors du cadre des accords de Berlin Plus, les États-Unis ont jugé cette initiative très négativement, comme anti-américaine en pleine crise irakienne. Selon eux, le principe de la non-duplication, ce que nous avons examiné en détail, y est largement violé et ainsi le souhait de Washington, que la PESD ne puisse pas être déconnectée de l'OTAN, est encore une fois devenu évident³⁴.

La naissance de cette proposition se place au cœur du débat au sein de la Convention européenne sur la coopération renforcée (l'Europe à plusieurs vitesses, pour une intégration plus rapide) qui ne faisait pas partie du Traité de Nice. Ces États ont considéré important la reformulation des tâches Petersberg, pour permettre de l'UE d'utiliser des moyens

civils et militaires pour prévenir et gérer les conflits.

Pour calmer la relation transatlantique la « guerre des mots » a commencé afin de couvrir les vrais objectifs : Devant les Quinze les Quatre ont proposé la création « d'un **noyau de capacité** collective de planification et de conduite pour l'Union européenne » qui est en étroite relation avec l'OTAN, en évitant l'application du terme « *quartier général* ». C'est aussi exemple, et pas le seul, de prouver comment et en quelle mesure les États-Unis peuvent influencer les décisions « autonomes » des États européens. Ces derniers étaient donc obligés de jouer avec les mots comme en 2001 quand la notion « Livre blanc (européen sur la sécurité et de la défense) » aurait du remplacé par « Livre sur la PESD ».

Ainsi la proposition des Quatre exprime que le DSACEUR est le candidat premier pour assurer le commandement de l'opération, et jusqu'à la mise en place d'une telle capacité européenne les États intéressés établiront « un noyau de capacité » collective pour la planification opérationnelle et la conduite d'opérations menées par l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN³⁵.

Dès l'été 2003, les administrations des Quatre ont commencé se réunir à Tervuren pour commencer se répartir les sept initiatives présentés au Palais d'Egmont. La Belgique a traité le système d'aide européenne d'urgence (EU-FAST), la France la capacité européenne de réaction rapide, et le dispositif de planification et conduite d'opérations.

³² Voir la Facilité de paix

³³ Dembinski Matthias, « Die Beziehungen zwischen NATO und EU von « Berlin » zu « Berlin Plus » : Konzepte und Konfliktlinien », Varvick Johannes (ed.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU – Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalitaet ?*, Opladen : Verlag Barbara Budrich, 2005., p. 76.

³⁴ C'était le même cas autour de la création de l'Eurocorps. ; Dumoulin André, « L'initiative des quatre et la défense européenne », *Annuaire Français de Relations Internationales 2004*, Vol V. Centre Thucydide, p. 578.

³⁵ Dumoulin André, « L'initiative des quatre et la défense européenne », *op. cit.*, p. 577.

CERPESC ANALYSES

L'Allemagne allait approfondir le commandement européen de transport aérien stratégique, la capacité de protection NBC conjointe, les centres européens de formation et le QG(F) multinational déployable. Vu la faiblesse de ses moyens le Luxembourg « restait au balcon³⁶ ».

Mais les difficultés entre le groupe des Quatre ont émergé : Berlin évaluait une position euro-centrée, avec un budget de défense fragile, « *la France s'est engagée dans une montée en puissance nationale en terme d'équipements et en capacité de projection et de commandement multinationalisable (nation-cadre)* ».

Le 28 août 2003, une contre-proposition, le « *Food for thought paper* »³⁷ britannique a été présenté. Pendant que les Français préféraient la mise en place d'un QGO européen autonome les Britanniques, responsables du Groupe de Projet « Quartiers Généraux » du PAEC, après avoir tiré les enseignements de l'Opération Berlin Plus en Macédoine et l'ARTEMIS à Bunia, ont proposé plutôt la **création d'une Cellule de Planification européenne auprès du SHAPE**, surtout pour la planification prédécisionnelle en pleine association avec le DGEMUE, et transparentement vers le DSACEUR³⁸. Les Britanniques ont aussi trouvé que Tervuren est trop éloigné du COPS.

Mais en août, après que la Belgique eut renoncé à la localisation à Tervuren, et les Quatre ont accepté d'élargir les coopérations structurées, d'abandonner l'idée de clause de défense mutuelle pour l'Union et de promettre que les propositions seraient cohé-

rentes avec les engagements vis-à-vis de l'OTAN, Londres a accepté le concept de la capacité de planification et d'action autonome de l'UE mais uniquement sous la forme d'une cellule intégrée au SHAPE³⁹.

L'exercice CME 04 a testé le fonctionnement de cette structure, c'est-à-dire la coopération entre les QG nationales (qui sont capables d'être multinationalisées et devenir dans chaque cas échéant le QGO de l'UE : avec un pays pilote), l'EMUE et le SHAPE, mais bien sûr sans la mise en place d'un QGO européen séparé⁴⁰.

Le changement de la position britannique et l'échec du projet Tervuren

L'Italie qui estima gênante la proposition des Quatre par rapport à sa présidence du conseil du seconde semestre 2003, a favorisé la structure de commandement « type nation cadre » et ont proposé l'eupéanisation des QG nationaux par « *l'instauration d'une rotation entre une quarantaine d'officiers des cinq États-membres ayant mis un QG à la disposition de la PESD.* » Le problème qu'ainsi la visibilité des petits États rend difficile⁴¹.

EMUE

CMC

QG nationaux ----- I --- SHAPE

Cellule de Planification

Lors du Conseil européen à Bruxelles, les 16/17 octobre 2003, Blair (sans doute sous pression américaine), a corrigé son opinion à cause de la pres-

³⁶ *Idem, ibidem*, p. 583.

³⁷ « Papier de réflexion »

³⁸ Réunion informelle des ministres de la défense de l'UE – Non-papier britannique „Food for Thought”, Rome le 29 août 2003.

³⁹ Dumoulin André, « L'initiative des quatre et la défense européenne », *op. cit.*, p. 581.

⁴⁰ Réunion informelle des ministres de la défense de l'UE – Non-papier britannique « Food for Thought », Rome le 29 août 2003.

⁴¹ Dumoulin André, « L'initiative des quatre et la défense européenne », *op. cit.*, p. 580.

CERPESC ANALYSES

sion américaine et il s'est retiré de la conception d'une structure de commandement autonome auprès de l'OTAN.

Le ministre allemand de la Défense, Peter Struck, a déclaré, lui aussi, en contradiction avec la position de la chancellerie qu'un QG européen autonome n'est pas indispensable. Blair a suggéré toutefois à cet égard des esprits de compromis qu'après l'EMUE une capacité de planification autonome pourrait être implantée⁴².

C'est sur cette initiative que le compromis a été retrouvé à **Naples le 29 novembre 2003**⁴³ lors de la réunion les Trois qui ont proposé l'établissement une petite cellule de l'UE auprès de SHAPE (proposition britannique) et l'élaboration des arrangements de liaison à l'EMUE pour les opérations « Berlin Plus ».

Clôturent la présidence italienne le 12 décembre 2003 à Bruxelles, le compromis a été retrouvé, en ce qui concerne des opérations autonomes de l'UE. La structure « Berlin Plus » et le premier refus ont été renforcés. La mise en place d'un QGE a été « remplacé » par l'introduction, pour fin 2005-début 2006, (ainsi avec 2 ans de retard calculé) d'une cellule auprès de SHAPE et d'un noyau personnel (centre) d'une quarantaine d'officiers (voir la proposition initiale italienne) qui renforcent en cas de

crise l'EMUE dans le bâtiment Cortenberg à Bruxelles. Il est subordonné à l'autorité de l'OpComm⁴⁴.

L'ambition européenne, encore en 2005, était de confier à ce QG la conduite d'une opération exigeant jusqu'à 3.000 hommes, à l'image⁴⁵ de l'opération ARTEMIS⁴⁶.

⁴² Dembinski Matthias, « Die Beziehungen zwischen NATO und EU von « Berlin » zu « Berlin Plus » : Konzepte und Konfliktlinien », *op. cit.*, p. 77.

⁴³ Ce texte a été repris dans son intégralité par le Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003. (Une preuve de plus que trouver un accord n'est possible souvent qu'entre peu de partenaires.)

⁴⁴ Dembinski Matthias, « Die Beziehungen zwischen NATO und EU von « Berlin » zu « Berlin Plus » : Konzepte und Konfliktlinien », *op. cit.*, p. 78.

⁴⁵ Dumoulin André – Mathieu Raphael, « Les dernières présidences de l'Union européenne en matière PESD (2004-2005) », *Cahiers du RMES, Volume II, numéro 2, hiver 2005*, pp. 5-25.

⁴⁶ Première opération autonome de la PESD, voir András István Türke, *L'Opération ARTEMIS en République démocratique de Congo*, CERPESEC Analyses 07/AF/02/2008, www.pesc.eu

III. La mise en place de la Cellule civilo-militaire (CivMilCell)

A la fin de l'année 2003, la rencontre des ministres des Affaires étrangères les 28-29 novembre et la réunion du Conseil européen ont apporté également un autre résultat⁴⁷ : Lorsque la Cellule (européenne) auprès du SHAPE est devenue pendante des missions/opérations « Berlin Plus », la décision sur la mise en place de la Cellule civilo-militaire auprès de l'Etat-major de l'UE semblait apporter des « ambitions » plus importante pour l'avenir.

Tout d'abord il faut savoir que ce noyau ne soit activé que si l'OTAN en tant que telle n'est pas engagé dans une opération (principe non-écrit du premier refus jamais accepté par la France). Il nous restent donc les opérations autonomes de l'Union européenne mais dans ce cas-là les quartiers généraux multinationalisables sont en position prioritaire (nation cadre). C'est-à-dire que dans la pratique le noyau ne sera pas activé non plus, sauf les opérations CMCO (Co-ordination Civilo-militaire⁴⁸) dans le champ des missions humanitaires « soft » considérées comme subalternes.

La CivMilCell a été mise en place finalement en mai 2005, et elle est opérationnelle depuis l'été 2005⁴⁹. Cette Cellule aurait « la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération ». Le texte souligne encore une fois de plus « qu'il ne s'agirait pas d'un état-major perma-

nent », mais pratiquement sa place dans la structure de commandement la rapproche vers une QGE, parce qu'elle opérait séparément de l'EMUE et sous l'autorité d'un commandant d'opération désigné. Le noyau de son personnel (30 personnes) aurait une double casquette avec l'EMUE.

Il nous paraît que pour 2006 le quadrillage du cercle est presque achevé : la cellule auprès de SHAPE ne paraît pas d'être une nouvelle institution autonome (craintes des États-Unis), mais sur une base juridique incertaine, la Cellule civilo-militaire est née au sein de l'EMUE (pour les missions civile ou plutôt civilo-militaire). La CivMilCell dispose des fonctions d'un organisme autonome (QGE – tentatives européennes) même si les paragraphes cherchent à assurer que son application serait peu probable.

Toutefois l'option principale est restée l'utilisation des QG nationaux avec la possibilité d'un recours éventuel à la capacité collective de l'EMUE (CivMilCell) surtout dans les cas où le besoin à la fois militaire que civile est identifié et aucune QG national n'est disponible⁵⁰.

En théorie, par l'intermédiaire de la Cellule civilo-militaire, l'EMUE peut mettre en place rapidement d'un centre d'opérations lorsqu'une réaction civilo-militaire conjointe s'impose et qu'aucun quartier général national n'est désigné par le Conseil, sur avis du CMUE, comme nous allons voir plus tard. La cellule civilo-militaire constitue le noyau clé

⁴⁷ Alessia Biava, „Vers un Quartier général européen ? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne”, *Cahier du CEREM Nr. 7.*, p. 51.

⁴⁸ A l'Union européenne, pour décrire la coopération civilo-militaire on préfère le sigle "CMCO" (Civil-Military Co-ordination) de « CIMIC » (Civil-Military Co-operation). La CIMIC, une notion au niveau des États-membres suggère la prédominance des éléments militaires dans la coopération ce qui n'est pas le cas à la gestion de crise de l'UE.

⁴⁹ *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil, op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ Défense européenne : Consultation OTAN/UE, planification et opérations – Document écrit conjointement par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, Naples, 29 novembre 2003.

CERPESC ANALYSES

permanent du centre d'opérations de l'UE et apporte son concours à la coordination des opérations civiles⁵¹.

Malgré tout, l'application de la Cellule civilo-militaire reste douteuse à cause de la caractéristique des missions de la PESD (Darfour : mission de soutien pour l'AMIS 2005-2007 ; missions EUJUST, RSS). Cette Cellule n'a pas assisté à la planification de la mission de soutien de l'UE pour l'AMIS au Darfour⁵², parce que concernant ce type de mission, (de formation et de conseil), il ne s'agit pas *de facto* de la planification et du commandement opérationnel *stricto sensu*.

L'institutionnalisation du commandement des opérations avançait comme partie intégrante du processus de post-Hampton Court (Sommet informel de l'UE, Hampton Court, le 27. octobre 2005) puis du processus de post-Wiesbaden (Réunion des Ministres de Défense, les 1-2. mars 2007⁵³) et les résultats seront présentés dans la prochaine chapitre. Selon certains avis, par la réintégration de la France à l'OTAN orchestrée par le président Sarkozy, la création d'un QGE même si elle n'a pas été oubliée, en tout cas, elle est devenue une priorité moins importante⁵⁴.

IV. L'actuelle structure de commandement des missions/opérations de la PSDC

Les 5 scénarios

La gestion des opérations et les missions de l'Union européenne même si leur taille reste encore relativement modeste, est assurée actuellement par une structure solide et multidimensionnelle qui paraît un peu surdimensionnée :

A.) Seuls les missions pilotées en coopération avec l'OTAN disposent de 3 schémas : Selon le premier l'OTAN garantit pour l'UE le recours aux capacités de planification. L'UE peut utiliser les moyens de l'OTAN (SHAPE, Mons) déjà à ce point là lorsque le lancement de la mission n'est pas encore assuré. Tout cela contribue au travail de l'EMUE dans le domaine de l'élaboration de l'option stratégique militaire (OSM/MSO - *military strategic option*), et une fois le lancement de la mission décidée, à la planification stratégique.

Selon le deuxième scénario – y inclut la planification – l'Union européenne peut demander auprès de l'OTAN le commandement d'une opération militaire menée par elle-même. Dans ce cas, c'est le DSACEUR qui pilote l'opération, à côté de ses autres devoirs chez le SHAPE. Son travail auprès du SHAPE est facilité par l'Etat-major européen (EMOPS/OHQ⁵⁵).

L'Union européenne peut également demander le recours aux moyens de l'OTAN selon le troisième schéma : L'OTAN se charge de faire une liste des moyens, définit les règles du recours, les cadres

⁵¹ L'Etat Major de l'Union européenne, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r00006.htm>

⁵² Pour plus d'information, voir : András István Türke, *Soudan - La complexité de la crise du Darfour*, CERPESC Analyses, 08/AF/03/2008., p. 33., www.pesc.eu

⁵³ Alessia Biava, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁴ *Idem, ibidem*, p. 59.

⁵⁵ EMOPS = État-major d'opérations; *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil, op. cit.*, p. 6.

CERPESC ANALYSES

juridiques et financières. Concernant l'opération en question, l'Union européenne et l'OTAN signent un accord spécifique⁵⁶.

*Missions et opérations*⁵⁷ : *Concordia (2003)* ; *AL-THEA (2004), Afghanistan*

B.) Au cours des opérations/missions basées sur le concept de « nation cadre », c'est la nation cadre qui assure la gestion et le commandement (EMOPS/OHQ) y compris le noyau de l'Etat major opérationnel. Tout cela n'est pas limité au niveau stratégique et peut être pareil au niveau des forces (QGF) et/ou au niveau tactique (*Component Command Headquarters*).

Dans ce cas-là, l'EMUE installe un élément d'Etat-major dont l'objectif est la coordination entre l'EMUE/CMUE et la nation cadre que les demandes de l'UE soient respectées. Le processus de planification est facilité par le recours au moyen de l'UE (SitCen, Unité politique/Policy Unit, Division renseignement de l'EMUE, Centre satellitaire, etc.)⁵⁸.

Comme nous l'avons déjà traité, dans la pratique 5 pays dispose d'un QG multinationalisable pour le concept de nation cadre. Le noyau assuré par la nation cadre dispose d'un effectif de 42-46 personnes. Mais cet effectif n'est pas disponible pour l'EMUE tout le temps. Les éléments permanents sont très restreints mais ils accomplissent un double rôle et sont disponibles tout le moment aux opérations de l'Union européenne : Potsdam – 15 ; Centocelle – 9 ; Mont Valérien et Northwood 2-4 personnes.

Missions et opérations : *ARTEMIS (Paris / Ile Saint Louis, 2003)* ; *EUFOR RDC (Potsdam, 2006)*, *EUFOR Tchad/RCA (Mont Valérien, 2008)*

C.) Les opérations commandées par le Centre d'opérations (EU OpsCentre) de l'EMUE. Ces opérations n'ont pas encore été présentées par les précédents. Le Centre d'opérations (en réalité plutôt un organe ad hoc) qui constitue d'un noyau de 8 personnes est subordonné à l'EMUE.

Il peut être activé (et bien sur, élargir son effectif) dès le 1^{er} janvier 2007 suite une décision du Conseil de l'UE. Ces 8 personnes jouent un double rôle, car il s'agit des personnes liées à la fois à l'EMUE et au Secrétariat Général du Conseil⁵⁹.

L'OpsCentre, comme tous les autres QGO liés à l'Union européenne se divise en sections suivantes, sous la responsabilité des officiers de hauts rangs (seniors offices) :

- personnels
- renseignement
- opérations
- logistique
- planification
- communication
- formation
- finances
- CIMIC
- soutien médical

Le noyau permanent (24h sur 24, 7j sur 7) du Centre d'opérations est le WKC (*Watchkeeping Capa-*

⁵⁶ *Idem, ibidem, p. 6.*

⁵⁷ Exemples, listes non-exhaustives

⁵⁸ *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil, op. cit., p. 8.*

⁵⁹ EU COUNCIL SECRETARIAT ~BACKGROUND~, The EU Operations Centre, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf

CERPESC ANALYSES

LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DES OPERATIONS DE LA PSDC (PESD)

A, En phase de routine, l'Union exerce des fonctions de surveillance, de planification, d'anticipation et d'alerte avancée.

B, En phase de crise : Le COPS peut considérer qu'une action de l'UE est appropriée⁶⁰.

0. Le lancement de l'opération

1. Il existe 4 options de *proposition / demande*:

- A, Proposition de la Présidence du Conseil
- B, Proposition du SG/HR
- C, Proposition d'un État-membre
- D, Demande d'une organisation

2. Le Conseil prend la *décision*

I, La planification stratégique : (CGC – Concept de gestion de crise, CMC)

1. La *première évaluation militaire* fournie par l'EMUE au COPS par l'intermédiaire du président du CMUE.
2. Le *cadre politico-militaire* élaboré par le COPS, l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide, et autres dispositifs pertinents du SGC, adopté par les pays.
3. L'*élaboration et la hiérarchisation des options stratégiques* militaires par l'EMUE, chargé par le COPS (par l'intermédiaire du président du CME).
4. Le Conseil se met d'accord sur le CGC.

II, La planification opérationnelle (OSM – option stratégique militaire, MSO)

1. Le COPS demande au CMUE à charger l'EMUE du développement de l'option stratégique militaire. Parallèlement des options stratégiques de police et civiles peuvent également être requises⁶⁰.
2. Le CMUE donne la directive pour l'EMUE à l'issue de l'OSM.
3. L'EMUE développe l'OSM et donne les priorités pour le CMUE
4. Le CMUE donne des conseils militaires au COPS qui évalue et recommande l'OSM pour le Conseil.
5. Le Conseil choisit l'OSM. A ce stade, le Conseil adopte une Action commune qui peut autoriser le COPS à assumer le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Le Conseil peut également désigner un représentant spécial (RSUE).

III, *Directive militaire initiale (initiating military directive) (DMI/IMD)*

1. Le COPS donne des conseils militaires par l'intermédiaire du CMUE.
2. Le CMUE charge l'EMUE de l'élaboration du DMI.
3. Le CMUE soumet le DMI.
4. Le COPS approuve le DMI.
5. Le CMUE autorise l'application du DMI par le Commandant de l'opération (OpCom).

IV. L'OpCom élabore un concept d'opération (CONOPS) et un plan d'opération (OPLAN) qui seront soumis au COPS pour l'approbation.

V. La Conduite des opérations

- Le président du CME et le commandant des opérations se rendent compte du déroulement de l'opération.
- L'EMUE continue à suivre la situation et apporte son concours à la fois aux autorités politiques de l'UE et au CME.

Créé par Andras Istvan Turke ;

Source : Lt. Col. John Durning, Operation Building – From Strategic Planning to Decision Making in : Impetus – Bulletin of the EU Military Staff, „Decision Making” Issue 4, Autumn-Winter 2007. Pp. 5-6.

bility) qui a été créé en août 2008 **exprès pour les opérations militaires** de l'UE.

L'élément civil de l'OpsCenter est subordonné au Secrétariat Général du Conseil (DG Relations extérieures) c'est-à-dire outre la Cellule civilo-militaire cet organe est chargé également de la planification

des missions civilo-militaires. Le système a été testé lors de l'exercice MILEX 07/CPX en juin 2007⁶⁰.

Dans la pratique, les difficultés considérables ont émergé pendant l'exercice de 15 jours. L'activation des 81 officiers du Centre d'opérations résulte un affaiblissement immédiat de l'EMUE. Une fois activé, l'EMUE est devenu inéligible pendant cette

⁶⁰ Alessia Biava, *op. cit.*, p. 53.

CERPESC ANALYSES

période. C'est la raison pour laquelle au début de l'élaboration de l'EUFOR Tchad/RCA (15.10.2007-15.03.2009), la non-mise en œuvre de l'OpsCenter était demandée bien en avance (été-automne 2007)⁶¹.

D.) Actuellement la Cellule civilo-militaire (CivMilCell) fait également partie de l'EMUE. Comme nous avons déjà évoqué la cellule a été créée en mai 2005 et elle est devenue opérationnelle depuis l'été 2005⁶². « Logiquement » cette cellule devrait être subordonnée à la future CPCM (Capacité de Planification et de Conduite Militaire) dont la mise en place est fortement opposée par plusieurs pays qui ont peur de sa transformation à un Quartier Général Européen, comme nous avons vu précédemment.

Le noyau de son effectif (10 personnes de base, 30 personnes en cas d'activation) jouent un rôle de « double casquette » au sein de l'EMUE. Cette cellule a été donc **créée exprès pour les opérations/missions autonomes et mixtes, civilo-militaires**.

Surtout les analyses et articles français préfèrent décrire l'élargissement de la Cellule civilo-militaire plutôt comme « quasi-CPCM » (au lieu de parler du Centre d'opérations) parce que cette cellule peut inclure des autres éléments si la mission l'oblige. Ainsi l'effectif de la cellule peut augmenté jusqu'à 89 personnes (par 13 personnes civiles) :

- les expertes civiles du DG Relations extérieures de la Commission et du Secrétariat du Conseil (8 personnes)
- l'Etat-major de l'Union européenne (29 personnes) et les personnels des États-membres (24 personnes)

Cet organe « gonflé » est capable d'accomplir des exigences de la réaction rapide, c'est-à-dire élaborer la conception d'opération (CONOPS) dans 5 jours dans le cas où aucun Etat-major d'une nation cadre n'a pas été désigné précédemment. Il est également capable de se charger du commandement de l'opération dans 20 jours.

Missions et opérations (CivMilCell) : EUPOL Afghanistan, EULEX Kosovo

E.) La gestion civile des crises (voir le prochain chapitre)

La prise de décision et la planification des opérations militaires de la PSDC

La première description de la procédure de planification se trouve dans le document final de la Conférence de Sintra, du 28 février 2000. En revanche, ce texte n'est pas précis dans tous ses détails surtout en ce qui concerne les phases de l'élaboration de l'option stratégique militaire et de la directive militaire initiale (MSO/IMD). Le numéro 4 (automne/hiver 2007) de la revue *l'Impetus* précise les détails.

Le schéma complet se trouve à la page 16. En bref, la planification d'une opération militaire se décline en 4 phases. Selon un schéma très simplifié, le *Concept de gestion de crise* est élaboré sous la direction du COPS, et il est suivi par l'élaboration de *l'Option stratégique militaire* de l'EMUE. Pendant la troisième phase, l'EMUE met en place la *Directive militaire initiale* et finalement le Commandant de l'opération développe le *Concept de l'opération* et le *Plan de l'opération*.

Au cours de la procédure, les propositions circulent entre les deux acteurs clefs, **le Conseil et l'EMUE**, par l'intermédiaire de ces deux autres acteurs :

⁶¹ Intervention du Vice-Amiral d'escadre Jean-Pierre TIFFOU, Représentant militaire français lors de la réunion semestrielle des membres de l'Assemblée avec le Conseil permanent de l'UEO/Comité politique et de sécurité de l'UE, le 25 février 2008.

⁶² *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil, op. cit., p. 6.*

CERPESC ANALYSES

du COPS qui (1.) fournit des propositions et (2.) évalue des documents
et du CMUE qui (1.) donne des directives, (2.) fournit des conseils et (3.) autorise le DMI

Comment ce schéma très élaboré s'applique-t-il dans la pratique ? Il est difficile de croire qu'un tel schéma puisse vraiment garantir la réaction rapide en cas de crise. Le tableau sur la page 18 nous montre qu'en 2008, seule l'opération ALTHEA a appliqué ce schéma « idéal » et lors dans d'autres cas, des méthodes plus rapides, plus applicables ont été choisies.

Dans tous les cas, l'élaboration du concept de gestion de crise a été achevée par le COPS. Les problèmes focalisent surtout autour de l'EMUE et dans les phases où il joue un rôle plutôt décisif, c'est-à-dire à l'élaboration de l'*Option stratégique militaire*. Trois sur quatre cas, cette phase (au niveau européen) a été ignorée ou remplacée. Et nous allons voir comment la phase finale de ce schéma européen, le développement du *Concept de l'opé-*

ration et du *Plan de l'opération*, « dépasse » le processus décisionnel de l'Union européenne... par la mise en place des mesures nationales.

De surcroît, nous ne pouvons pas conclure qu'« à la suite du temps », le schéma développe et devient de plus en plus efficace : Lors de l'opération ALTHEA, en 2004, chaque phase du schéma de planification européenne a été remplie. S'agissant d'une prise du relais de la mission de l'OTAN SFOR, le facteur de temps (une réaction de court délai) n'était pas un élément crucial.

En revanche, 2 ans après, en 2006, l'opération EUFOR RD Congo est le bel exemple que le processus de l'Union européenne est loin d'être parfait, puisque ni l'*Option stratégique militaire* ni la *Directive militaire initiale* n'étaient pas élaborées au niveau européen.

Et 4 ans après, en 2007/2008, l'opération EUFOR Tchad, plusieurs fois reporté (l'échec de la conception de réaction rapide) était de plus l'échec du processus décisionnel et de planification à la fois

L'application du schéma de la planification des missions/opérations de l'UE dans la pratique

Planning product	<i>Concordia</i> (FYROM)	<i>Artemis</i> (DRC)	<i>Althea</i> (BiH)	EUFOR (RD Congo)
Crisis management concept?	✓	✓	✓	✓
Military strategic option directive?	–	–	✓	–
Military strategic options?	–	–	✓	–
Initiating military directive?	✓	–	✓	✓
Concept of operation?	–	–	✓	✓
Operation plan / rules of engagement?	✓	✓	✓	✓

Source : Gustav Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups*, Chaillot Paper n 97, EUISS 02/2007, p. 30.

nationale (concept de nation cadre) et européenne. Tout ce qui fonctionnait plus ou moins efficacement lors de l'opération ARTEMIS...en 2003. S'agit-il d'un développement, d'une impasse ou d'une marche arrière?

La DPGC - Direction de la planification et de la gestion de crises⁶³ - créée en novembre 2009, est notamment responsable de la planification au niveau politique et stratégique. Elle est destinée à appartenir au Service européen pour l'action extérieure (SEAE), cette structure permanente, basée à Bruxelles sous l'autorité de la HR/VP (*Haut représentant* pour la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et le *vice-président* de la Commission européenne), Mme Catherine Ashton.

La Direction se structure en trois grandes unités (planification stratégique intégrée, entraînement et capacités civiles, partenariats et capacités militaires) et planifie au niveau stratégique les opérations civiles et militaires de la PSDC. A ce titre, elle produit notamment le concept de gestion de crise, document fondateur pour toute opération. Ce document valide les objectifs stratégiques de l'UE pour une crise donnée et définit le cadre militaire et/ou civil de l'éventuelle action de l'UE. La DPGC est dirigée actuellement par une Française, Mme Claude-France Arnould.

De manière à assurer la continuité avec le niveau opérationnel et selon le besoin, la CMPD est responsable de la mise en place d'une capacité transverse (*Deployable augmented cadre* - DAC) composée de planificateurs de sa direction, de l'EMUE, de la CCPC (*voir plus bas*) et de l'OHQ dès qu'il est désigné. Le DAC, véritable capacité à géométrie variable, doit garantir ainsi la cohérence et la fluidité du processus de décision⁶⁴.

V. La gestion civile des crises

La gestion civile et civilo-militaire des crises s'effectue un peu différemment comme celle de la gestion de crise « purement » militaire (même si la distinction entre les opérations civiles et militaires est difficile s'agissant de plus en plus des opérations avec des éléments mixtes).

Le CivCom et le GPM

Comme nous l'avons vu, déjà à l'époque de la naissance de PESD, avant le lancement des premières opérations de la PESD, des mesures considérables ont été prises pour la création du pilier civil de la PESD à côté de la mise en place du pilier militaire - EMUE, COPS : DG 8⁶⁵ (défense) - par la création du **Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom)** en 2000 sur le même niveau. Le CivCom chargé par des affaires policiers, le sauvegarde de l'Etat de droit, l'administration civile, la protection civile a été destiné à la maîtrise des aspects civils du maintien de la paix et de la gestion de crise.

Le **CivCom** a été créé par la décision 2000/354/PESC du Conseil, le 22 mai 2000. Il est présidé par l'Etat qui donne la présidence de l'UE. Le CIVCOM fonctionne comme un groupe du Conseil et fournit au COPS et aux autres institutions pertinentes des informations, des recommandations et des avis, sur les différents aspects civils de la gestion des crises (la police, l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile). Il élabore des concepts de la gestion civile de crise et des opérations civiles, y compris les capacités. « *Il planifie, suit le déroulement des opérations civiles et évalue les options stratégiques définies par le Secrétariat général du Conseil (et notamment l'unité de police). Il prépare la sortie de crise en coor-*

⁶³ CMPD - *Crisis management and planification directorate*

⁶⁴ La Lettre de la RMF UE, NEWSLETTER N°XV, avril 2010, p. 1.

⁶⁵ Secrétariat Général du Conseil - Le DGE (*General Directorate External and Politico-military Affairs*) dispose de 2 sous-unités importantes pour notre analyse : Du DG 8 (défense) et du DG 9 (gestion civile des crises).

CERPESC ANALYSES

dination avec la Commission, qui en est membre de plein droit »⁶⁶.

Quel est le rôle de ce comité? Notre tableau sur la Procédure de gestion civile (PGC/CMP⁶⁷) nous explique : s'agissant d'une opération de gestion civile d'une crise, c'est le CIVCOM qui élabore le Concept de gestion de crise (CGC/CMC) et il accomplit ainsi le rôle de l'EMUE. Nous avons vu précédemment que, dans le cas d'une opération militaire, c'est l'EMUE qui élabore le CGC.

À côté du CIVCOM, le **Groupe politico-militaire, le GPM** comme groupe de travail du COPS, assure la préparation des dossiers transversaux relevant à la fois des domaines civil et militaire avant leur examen par le COPS⁶⁸.

Comme notre tableau sur la PGC le prouve, la procédure est particulièrement compliquée et nécessite une série des discussions entre une dizaine d'institutions. De plus, les opérations à la fois civiles et militaires dépassent le cadre de cette structure procédurale.

Déjà à l'époque, la question du développement de la structure institutionnelle a divisé les Etats membres parce que la Suède – lorsque la France s'y est opposée – a cherché à développer le CivCom pour les missions civiles comme un organe du même rang avec le CMUE.

Le CivCom inclue surtout les diplomates des Etats membres (délégués de CivCom) et fait partie de l'élaboration des éléments des doctrines qui sont rédigés par le DG9 (gestion civile des crises) et le Secrétariat général du Conseil. Son rôle principal est de faciliter les négociations entre les gouvernements par les conseils fournis aux ambassadeurs du COPS/PSC⁶⁹.

Comme nous l'avons vu précédemment, c'est la raison pour laquelle le Conseil européen de décembre 2003 a décidé la mise en place d'une **Cellule civilo-militaire (CivMil Cell)** auprès de l'EMUE, dont le rôle essentiel est d'assurer la liaison entre les organismes civils et militaires de l'Union européenne, dans le cadre des actions de prévention ou de gestion de crise. L'objectif est de renforcer la capacité de l'EMUE, d'assurer l'alerte précoce, l'évaluation de la situation et la planification stratégique.

La naissance de la CCPC⁷⁰ (Capacité Civile de Planification et de Conduite

Dans le passé récent, la PSDC/PESD se transforme progressivement et se charge plutôt d'un rôle dans le spectre non-militaire du maintien de la paix. A côté des missions civilo-militaire le rôle des missions purement civiles a été développé. Le problème c'est que dans la pratique la planification et le commandement de tels types de missions ne peuvent pas être effectués par aucune unité présente ci-dessus⁷¹.

Issue de ce dilemme, en août 2008, l'Union européenne a installé la CCPC (Capacité Civile de Planification et de Conduite, le « QG Civil ») au sein du Secrétariat du Conseil dans un immeuble sécurisé du bâtiment Cortenberg. Il faut y ajouter que la CCPC est devenue réellement opérationnelle depuis le deuxième semestre de 2008, pendant la présidence française de l'Union européenne⁷².

Ce n'est pas un secret que la France, après avoir « fait semblant de renoncer » à la Cellule auprès du SHAPE et à la CivMilCell, considère la CCPC

⁶⁶ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p. 18.

⁶⁷ Civil Management Procedure

⁶⁸ *Guide de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, op. cit., p. 39.

⁶⁹ Thierry Baud – Stéphane Pfister, La création et la montée en puissance de la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CPCC) : Quelles implications pour l'Europe de la Défense?, *Cahiers du CEREM Nr. 7.*, pp. 63-64.

⁷⁰ *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*

⁷¹ *Idem, ibidem*, op. cit., p. 61.

⁷² Thierry Baud – Stéphane Pfister, p. 65.

CMP – Civil Management Procedure

Phase 1 – Routine phase: early warning

Phase 2 – Crisis Build-up Elaboration of the drafts CMC – Crisis management Concept

Various Actor ? CRCT	> PSC >	SG/HR and EC	> PSC >	EUMC >	> PSC >	Coreper/ Council
	<i>Guidance for draft CMC</i>	<i>Presentation of draft CMC</i>		<i>Military aspects: Availability of capabilities CIVCOM ></i>	<i>Civilian aspects: Availability of capabilities</i>	<i>Agreement of CMC</i>

Phase 3 – Approval of the CMC and development of strategic options MSOs/CSOs/PSOs – Military/Civil/Police Strategic Option(s)

Council >	PSC >	EUMC >	EUMS >	EUMC >	> PSC >	Coreper / Council
<i>Approval of CMC</i>	<i>MSOD</i>	<i>HFC based MSO</i>	<i>CGS included police units ></i>	<i>Evaluation /advice MSOs CIVCOM ></i>	<i>Evaluation draft decision</i>	
			<i>PSOs/CSOs</i>	<i>> EC ></i>	<i>? Cooperation in PSOs/CSOs</i>	
					<i>Presentation of EC civilian measures</i>	<i>Presentation of EC civilian measures</i>

Phase 4 – Formal decision to take action, development of planning documents – IMD > CONOPS > OPLAN
> Phase 4A – From IMD – Initiative Military Directive, to CONOPS – Concept of Military Operation

Council >	PSC >	V EUMS	OpCdr >	EUMC >	EUMC >	> PSC / Coreper / Council
		<i>EUMC ^ ></i>	<i>PSC ></i>	<i>OpCdr ></i>	<i>EUMC ></i>	<i>EUMC ></i>
		<i>Draft IMD</i>	<i>Release of IMD</i>	<i>Draft mil. CONOPS, SOR</i>	<i>Advice/rec on draft mil. CONOPS</i>	
			<i>CGS included police units ></i>	<i>Advice/rec on draft police CONOPS</i>	<i>CIVCOM ></i>	
			<i>Draft pol. CONOPS/ other civ. docs</i>	<i>> EC ></i>		

Phase 4B – From CONOPS to OPLAN – Operation Plan

> PSC / Coreper / Council	OpCdr + EUMS	EUMC	PSC	Coreper / Council
	<i>Draft military OPLAN/Roe</i>	<i>Advice/recomm OPLAN</i>		
	<i>Pol Hom /Civ Homs CGS included police units</i>	<i>CIVCOM</i>		
<i>Approval of m/p CONOPS</i>	<i>Draft police OPLAN</i>	<i>Advice/recomm OPLAN</i>		<i>Operation launch, establishment of CoC</i>
	<i>> EC ></i>			

CERPESC ANALYSES

comme le moyen de sauvegarde de leurs ambitions (pour créer un QGE dans l'avenir). Tout cela est un peu curieux, car comme nous avons déjà vu précédemment c'est la France qui avait la plus grande crainte que le CivCom devienne indépendante. Les Français étaient contre que suite à l'exemple de la relation entre le DG8-EMUE (opérations militaires), le contact entre le DG9-CivCom (missions civiles et civilo-militaires) soit établi.

Et en ce qui concerne notre cas, effectivement, le lien entre le DG9-CCPC au domaine (exclusif) des missions civiles, a « du même rang » que celui entre le DG8-EMUE, bien que le Royaume-Uni veuille absolument le réfuter.

Dans le premier temps, les objectifs de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (en 2008) ont été entièrement bloqués. Les réticences britanniques ont été largement connues mais la présidence française a été surprise par la résistance solide de l'administration Brown. L'un des objectifs français était le renforcement du Centre d'opérations (2007) comme nous avons évoqués des problèmes autour du Centre lors de la planification de la mission EUFOR Tchad/RCA.

Selon les plans français il a été également prévu d'épousseter la conception de Tervuren reprise du tiroir, mais le gouvernement anglais a fait marche arrière en bloquant non seulement l'élaboration de la CCPC, mais il a commencé à critiquer le compromis existant depuis des années, c'est-à-dire la quasi-existence de la Cellule européenne auprès du SHAPE (comme les Américains, eux, ne sont pas non plus les partisans même de cette solution minime)⁷³.

De plus, le résultat négatif du scrutin en Irlande sur le Traité de Lisbonne a produit un effet négatif sur les propositions françaises dans le domaine de la coordination du développement de l'armée et des investissements de l'industrie militaire.

La mise en place de la CCPC est finalement le résultat d'un compromis en arrière plan dans lequel l'Assemblée de l'UEO⁷⁴ a joué un rôle important : « La proposition » française pour les Anglais était le choix entre la mise en place de ce noyau dur (à Bruxelles et pas à Mons auprès de l'OTAN, bien que cette proposition de compromis ait été déjà rejetée par le gouvernement Brown encore en septembre 2008, mais aurait été bien aimée en décembre) et l'offensive générale française sur tous les scènes pour réanimer le projet Tervuren, et le lancement du débat devant le plénum (Conseil européen, Assemblée de l'UEO).

Le deuxième scénario n'a pas été préféré de la délégation britannique, pour éviter les conflits entre socialistes et les conservateurs, et était également défavorable pour le gouvernement du Royaume Uni. Finalement le compromis a été retrouvé dont le résultat était le développement de la CCPC⁷⁵.

Grace à l'existence de la CCPC, il est déjà possible remplacer par les moyens européens des éléments de planification du concept de « nation-cadre ». Son chef actuel depuis le 1^{er} mai 2008 est franco-holland, M. Kees Klompenhouwer qui est également le haut commandant des missions civiles (CivOpCdr)⁷⁶. Son adjoint est un chef d'Etat major (actuellement un Britannique) et ces caractéristiques rend la CCPC de facto pareil à un QG Civil.

⁷³ András István Túrke, A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai, *MKI Tanulmányok*, 2009/4

⁷⁴ Effectivement ces questions ne peuvent pas être débattues au sein de la Sous-commission « sécurité et défense » (SEDE) du Parlement européen, car en réalité la défense reste un domaine intergouvernementale et relève aux chefs d'Etat et de gouvernement (dans le Conseil européen). Et au niveau (inter)parlementaire c'est *de facto* au sein de l'Assemblée de l'UEO qui donne le cadre du débat.

⁷⁵ Entretiens de l'auteur au sein de l'Assemblée de l'UEO en décembre 2008.

⁷⁶ Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, salue la nomination de M. Kees KLOMPENHOUWER au poste de Commandant des opérations civiles de l'UE, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 14.05.2008., S167/08

CERPESC ANALYSES

Il faut y ajouter que les chefs de missions seront directement liés au CivOpCdr et ainsi les représentants spéciaux de l'UE (RSUE) seront éliminés de la chaîne de commandement et ne pourront jouer qu'un rôle « purement représentatif », médiatif⁷⁷. Le directeur de la CCPC pratique un contrôle fonctionnel sur la capacité de planification et des compétences techniques venant de l'EMUE via la Cellule civilo-militaire et sur les moyens opérationnels civils de surveillance de l'Etat-major.

Cependant l'existence de la CCPC peut commencer à éroder la CivMilCell car celle-ci est ainsi poussée dans la structure militaire. Dans le futur cas où une décision est prise sur le lancement d'une/des mission(s) incluant des composants à la fois civils et militaires, vraisemblablement le schéma de la chaîne de commandement prendra l'exemple de la solution appliquée en RDC en 2006 : la chaîne de commandement de deux missions ne s'attache qu'à Bruxelles au niveau du COPS et du Haut représentant.

La CCPC compte actuellement un effectif de 60 personnes (de 17 pays de l'UE) dont des agents du Conseil, des experts nationaux de haut niveau en matière de police, d'État de droit et de services de soutien logistique. Elle a pour mission la planification et le commandement des missions purement civiles de la PSDC (PESD), et de fournir assistance et conseils au SG/HR, à la Présidence et aux organes compétents du Conseil de l'UE; et de diriger, coordonner, conseiller, soutenir, superviser et ré-examiner les missions civiles menées dans le cadre de la PSDC. La CCPC est en étroite coopération avec la Commission européenne⁷⁸.

Bien sur, en ce qui concerne les opérations militaires « plus sérieuses » ce sont les 5 QGO multinationnalisables qui sont chargés, mais d'ores et déjà, en cas des missions d'évacuations et des mis-

sions humanitaires, la cellule de Bruxelles peut accomplir son rôle. D'ailleurs les Français rouspètent de plus en plus à cause de l'augmentation des frais, car le commandement de la mission EUFOR Tchad a été au Mont Valérien, mais ils ont été obligés de loger le personnel multinational à peu près de 135 personnes dans les hôtels de luxe à Paris pendant des longs mois.

Missions et opérations : En 2008 le lancement de 3 missions civiles a rendu incontournable l'institutionnalisation complète de la CCPC : L'EULEX Kosovo (février 2008), l'EU RSS Guinée-Bissau (juin 2008), l'EUMM Géorgie (novembre 2008). Actuellement la CCPC mène 9 missions de la PSDC, et supervise 3000 policiers et experts civils sur 3 continents.

⁷⁷ Thierry Baud – Stéphane Pfister, *op. cit.*, pp. 65-67.

⁷⁸ Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, salue la nomination de M. Kees KLOMPENHOUWER, *op. cit.*

VI. Le processus de génération des forces⁷⁹

Sans offre significative à partir des Etats-membres, le processus de génération de force (FG) ne peut être accompli et une opération militaire dirigée par l'UE ne peut pas être lancée. La génération des forces est partie intégrante de la planification de l'opération, doit être considérée dès les premières étapes du processus de planification.

Elle doit être adaptée aux besoins spécifiques de chaque opération. Une manque d'informations précises en temps opportun peut nuire les examens et les décisions des Etats-membres concernant les contributions et la mise en place d'une chaîne de commandement, en particulier le quartier général des opérations (QGO/OHQ) et un QG des forces (QGF/FHQ).

C'est le OpCdr qui fournit le niveau de détail nécessaire pour la génération des forces par la production du concept d'opérations (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN) à un stade ultérieur du processus de planification. Toutefois, afin de faciliter les délibérations sur les contributions des Pays contributeurs de troupes, l'EMUE devrait produire une estimation initiale concernant l'exigence de la capacité générique.

La génération de force

Le processus de génération de force peut être divisé en trois différentes phases: l'identification, l'activation et le déploiement.

La phase d'identification des forces : Lors de la préparation du concept de gestion des crises (CMC) des réunions de contribution indicative pourraient être menées par l'EMUE afin de fournir des Etats-membres une première indication des besoins de capacités exigées, fondées sur une évaluation militaire et de l'analyse, et de recueillir des indications à partir des Etats-membres sur les contributions possibles, en particulier pour le QGO.

Les engagements pris lors des **réunions indicatives de contribution** ne sont pas contraignants. Une évaluation du montant indicatif des contributions devrait faire partie de l'évaluation militaire du CGC (*CMC Military Advise*).

Le développement des options militaires stratégiques (OSM/MSOs) devrait inclure une exigence de la capacité estimée et une indication des forces qui pourraient être mis à disposition par le potentiel des Pays contributeurs de troupes. Par conséquent, les Etats-membres devraient fournir l'EMUE avec indication de leur intention de contribuer à l'opération, avant que le Conseil sélectionne l'une des OSM.

Toute demande d'éléments des forces d'intervention rapide ou d'éléments des forces déployables nécessitera des consultations préparatoires précoces avec les Etats-membres. Les travaux préparatoires de l'EMUE seront pris en compte par le OpCdr lors de l'élaboration du **CONOPS**. Le CONOPS servira de base pour le **SOR** (Statement of Requirements ; Enoncé des besoins - EB), provisoire (**PSOR** ; EBP) qui sera élaboré par le OpCdr.

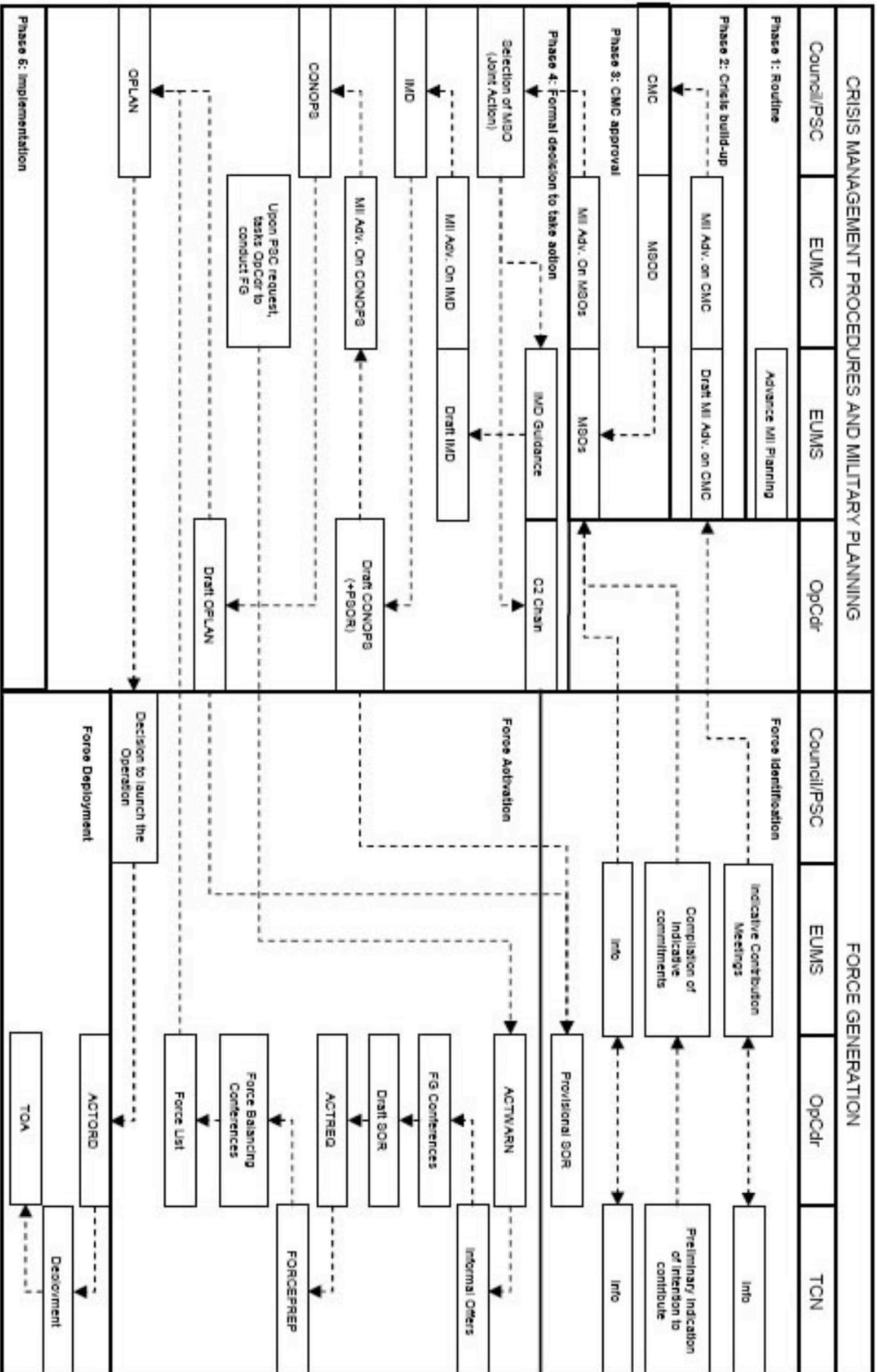
La phase d'activation de la Force : Après l'approbation du CONOPS basé sur son Enoncé des besoins provisoire (PSOR), le OpCdr lancera l'activation des forces. Il transmet le message d'alerte d'activation (**ACTWARN**) et l'EBP à tous les pays contributeurs de troupes. Le processus d'activation doit commencer le plus tôt possible et pourrait être réalisée simultanément avec les dernières étapes de la phase d'identification en vigueur. Toutes les informations supplémentaires sur les clauses restrictives nationales doivent être envoyées à l'OpCdr dès que possible.

L'ACTWARN de l'UE informe officiellement les destinataires qu'une force sera nécessaire, décrit le fonctionnement potentiel, y compris la mission militaire, et fournit les dates clés de planification, en

⁷⁹ EU Concept for Force Generation, Conseil de l'Europe, Bruxelles, 16 Juin 2008, 10690/08 COSDP 541, pp. 1-13.

CERPESC ANALYSES

FORCE GENERATION PROCESS



Source : EU Concept for Force Generation, COUNCIL OF EU, Brussels, 16 June 2008, 10690/08, COSDP 541, p. 12

CERPESC ANALYSES

particulier pour la Conférence de la génération des forces (**FG Conferences**).

L'EBP/PSOR fournit une indication du type et l'ampleur des forces, les moyens et les capacités requises aux Pays contributeurs de troupes. Les destinataires doivent répondre à l'ACTWARN de l'UE avec des offres informelles, (**Informal offers**) y compris leur intention de prendre un rôle de premier plan dans tous les domaines.

Les offres informelles devraient être évaluées par le OpCdr quant à la pertinence de ces forces et les capacités de participer à l'opération. Sur la base de l'offre informelle en vigueur, les Conférences de la Génération des forces confirment le niveau et les particularités de contributions des Pays contributeurs de troupes. Ces conférences sont organisées par les OpCdr, avec l'aide de l'EMUE.

Une fois les offres informelles répondent aux exigences, le OpCdr élaborera le Projet d'Enoncé des besoins (PEB/ **Draft SOR**) reflétant les contributions offertes par des Pays contributeurs de troupes. Il détaille le paquet des forces proposées pour l'opération.

L'OPLAN et l'EB (SOR) seront développés de manière cohérente dans un processus itératif. Si les offres informelles ne répondent pas aux exigences, le OpCdr fera rapport au COPS par le président du CMUE comme son principal point de contact.

Une fois le projet de l'Enoncé des besoins a été mis au point, le OpCdr demande des Pays contributeurs de troupes l'activation (par EU **ACTREQ**) à s'engager formellement à l'ensemble des forces détaillées dans le projet de l'EB. Les Pays contributeurs de troupes répondront avec l'engagement formel des contributions. (A travers de l'EU **FORCEPREP**.) Ce message peut comporter des restrictions (géographiques, logistiques, liées au temps, de règles d'engagement, etc.) qui régissent l'emploi des forces engagées.

Suite à la réception de tous les messages FORCEPREP, le OpCdr peut procéder à une seule ou une série de conférences d'équilibrage des forces pour

remédier à toute insuffisance ou de l'engagement de l'excédent. Une fois que l'Enoncé des besoins est remplie par les **Conférences de génération des forces et d'équilibrage** et si le OpCdr estime que les lacunes qui subsistent ne sont pas critiques à l'exécution de la mission, il fait la liste des forces (**Force List**) de l'UE.

Il confirme les engagements des Pays contributeurs de troupes à la force dirigée par l'UE. Si le OpCdr estime qu'il est incapable de remplir la mission avec les forces engagées, il rédige un rapport au COPS par le président du CMUE comme son principal point de contact. La liste des forces de l'UE sera incluse dans le plan d'opération. Ceci termine la phase d'activation de la Force. L'approbation du plan d'opération par le Conseil autorise le OpCdr de délivrer l'Ordre d'activation (EU **ACTORD**).

Étant donné que le QGO dispose d'un rôle important au cours de cette phase, son activation et le processus de construction, en particulier l'intégration des renforts primaires à partir des Etats-membres est une priorité. Pour permettre une bonne planification et la coordination du déploiement, l'accumulation simultanée du QGO et du QGF est souhaitable. Selon la mission, il pourrait être nécessaire de créer de nouveaux postes au sein du QGO qui devront être pourvus par des effectifs supplémentaires à partir des Pays contributeurs de troupes à travers les conférences effectifs suffisants.

La phase de déploiement des forces : Initié par l'Ordre d'activation (**ACTORD**), cette phase comprend l'assemblage, le **déploiement** et le Transfert d'autorité des forces (**TOA**) de l'OpCdr. Cette phase du processus de la Génération des Forces est de la responsabilité des Pays contributeurs de troupes. Les Pays autorisent le Transfert d'autorité de leurs forces respectives à la OpCdr dès que possible après leur arrivée dans l'Espace opération conjointe (JOA). Le Transfert d'autorité des forces des forces de l'OpCdr constitue l'étape finale du processus de la Génération des forces.

Conclusion

En ce qui concerne la PSDC, nous avons présenté des institutions nombreuses dont le travail est important avec relativement peu de compétence. Plusieurs fois ils sont liés (parfois subordonnés) aux institutions nationales. Quant aux institutions nationales, la décision est prise sur la base de consensus.

Cette procédure décisionnelle dont la composante clef est de trouver un accord entre les partenaires rend très difficile la réaction rapide et conduit le système vers les solutions plus ou moins nationales et/ou ad hoc. Mais tout cela nécessite également l'accord (ou l'abstention) des partenaires.

Notre opinion est que la gestion civilo-militaire d'une crise concernant la deuxième où la troisième phase du processus d'une gestion de crise (maintien de la paix classique) le processus décisionnel de l'Union européenne (« type ALTHEA ») est applicable. Mais pour les interventions qui nécessitent une réaction rapide (imposition de la paix, même limitée ; type « ARTEMIS ») où le rôle d'une nation cadre est non négligeable, il serait utile la révision du processus de planification de l'UE en le rapprochant vers les méthodes qui fonctionnent dans la pratique.

Le problème c'est qu'il faut éviter une fausse querelle concernant l'aspect des groupements tactiques (et de l'Objectif Global d'Helsinki) : La réaction peut être rapide grâce aux structures militaires (multinationalisable) de la nation cadre et ainsi on préférerait les institutions nationales et le processus de planification nationale de ceux de l'UE et des groupements tactiques nationaux de ceux qui sont multinationaux. Le problème de renationalisation réapparaît qui menace le partage de responsabilité sous le drapeau de l'Union.

L'avenir de la capacité de planification de l'Union européenne (et peut-être du futur QGE) comme de plusieurs autres initiatives, dépend des Britanniques. En quelle mesure les Britanniques

compromis prêts aux compromis ou bien jusqu'à quel point sont ils prêts à représenter les critiques formulées par les Etats-Unis.

La résistance a augmenté progressivement depuis 2005 et nous pouvons risquer de dire que par la prise au pouvoir des conservateurs (qui semble être fervent opposant de l'intégration) même les résultats des années passées pourront être remis en cause.

Par les vagues d'élargissement et une adhésion éventuelle turque, la possibilité d'un compromis diminue. Actuellement, les Turcs bloquent depuis des années la coopération OTAN-PSDC, les missions Berlin Plus (etc.).

La structure obscure et compliquée de la coopération structurée permanente (CPS/PESCO) ne renforce guère l'intégration au domaine de la politique de défense, lorsque l'absence du Centre de commandement et de planification autonome diminue la valeur des opérations de l'Union européenne.

Dans nos jours, un problème fonctionnel s'attache aux débats politiques dans l'Union européenne. Au fur et à mesure la planification et le commandement commun des missions civilo-militaires (CIMIC/CMCO) deviennent de plus en plus difficiles, et désormais la mise en pratique s'effectuera plutôt séparément.

Sur la scène politique les missions civiles sont plus favorisées étant que le pilier militaire est bloqué, et de plus, l'OTAN « pousserait » la PSDC vers les engagements civiles. Selon certains avis, tout cela peut apporter la désintégration, la régression de la structure civilo-militaire commune.

Au niveau institutionnel le résultat est mitigé, toutefois, chaque année a sa nouvelle institution : 2005 : CivMilCell ; (2006 : Conception groupe de combat) 2007 : OpsCenter, CCPC ; 2008 : WKC, 2009 : DPGC. Il reste fortement douteux que la conjugaison des unités contribuent effectivement à une plus grande efficacité ou bien manifestent la

structure et la politique un peu chaotique de l'Union européenne. La preuve, la gestion insuffisante de la crise en Haïti en 2010 montre que la clé de l'efficacité est plutôt l'accord politique entre les membres de l'Union européenne, et la délégation des hauts fonctionnaires qui disposent d'une certaine expertise en leur domaine, que la bureaucratisation de la PESD/CSDP.

Par la création de la DPGC, il nous semble que le HR/VP cherche à avoir plus de contrôle au-dessus du processus décisionnel et le « pilier diplomatique intégrée » (SEAE) commence à entrer en une interaction plus étroite avec « le pilier d'action intégrée » c'est-à-dire, la structure intégrée de la gestion de crise disposant de 7 différents niveaux, plus la CCPC et l'EMUE.

L'échec du concept de Tervuren a montré en quelle mesure la souveraineté européenne au domaine de la sécurité et de défense est encore la pendante de la « bonne volonté » des Etats-Unis qui la considèrent comme une menace sur l'OTAN. Et le Royaume Uni se trouve, quelques fois contre sa propre volonté, le porte-parole des USA.

Il est déjà évident, les solutions temporaires, colmatées, les « bricolages » ne s'avèrent pas suffisants, mais malgré leurs faiblesses ils sont développables par des luttes politiques minutieuses. Espérons que le développement des institutions de la capacité autonome de planification et de commandement deviendra une fuite en avant (un processus de *locking in*), car l'ajournement continu de la mise en place d'un QG Européen n'est pas réalisable sans lourdes conséquences sur la scène internationale.

Sources des images

p. 1. - *EinsFüKdoBW (EinsatzFührungskommando Potsdam/Geltow, Henning von Tresckow Kaserne, Allemagne)*
<http://www.einsatz.bundeswehr.de>

CERPESC ANALYSES



11 NOVEMBRE 2010

CERPESC ANALYSES

Mission of Security Assistance	Security Reform Policy	The East African Security	The EU's external
Page 7	Page 23	Page 31	Page 37

ANDRÁS BETTEY
LIVING WITH A FAILED STATE : SOMALIA
 The East African Regional Security Complex and the EU

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. BETTEY - SOMALIA, CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

11 MARS 2010

CERPESC ANALYSES

What's on the agenda	Progress in EU	EUFOR Libya	The French scenario
Page 7	Page 10	Page 11	Page 12

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
EUFOR LIBYA : « PHANTOMIZED OPERATION OF THE INVISIBLE LEGION? »
 The EU, the CSDP and the crisis in Libya

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. TÜRKE - EUFOR LIBYA - CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

08 MARS 2010

CERPESC ANALYSES

Russia 2009	Financing the War	After the War	EU Security Strategy
Page 7	Page 11	Page 12	Page 27

DÁVID JÁNOŠ
THE CSDP IN PRACTICE : EUMM GEORGIA
 « Oh My, What Have We Done? »

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. JÁNOŠ - THE CSDP IN PRACTICE - CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

28 NOVEMBRE 2010

CERPESC ANALYSES

A Strategy for the security	EUFOR Somalia	EUFOR Chad	Finlandia
Page 7	Page 11	Page 12	Page 13

MARIA GRANDIĆ
EUBAM RAFAH & EUPOL COPPS
 Les missions de PCN de maintien de la paix en situations post-conflit

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. GRANDIĆ - EUBAM RAFAH & EUPOL COPPS - CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

10 NOVEMBRE 2010

CERPESC ANALYSES

La gestion des opérations			
Page 7	Page 11	Page 12	Page 13

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT DES MISSIONS ET DES OPÉRATIONS DE LA PSDC
 « Un ou Deux Commandements Européens? »
 (L'opinion et le rôle de l'Union de l'Europe de l'Est par le Docteur Dragoș, PhD Belgie)

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. TÜRKE - VERS UN QG EUROPÉEN? - CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

20 OCTOBRE 2010

CERPESC ANALYSES

L'opération de maintien	Processus EUBAM	La mission de l'UE	Conclusion
Page 7	Page 11	Page 12	Page 13

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
UE-RSS/EUSSR GUINÉE-BISSAU
 « Une mission "interdite" et ses conséquences »

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESD
 European Institute for Defence & Crisis Management

11. TÜRKE - UE-RSS/EUSSR GUINÉE-BISSAU - CERPEC 12/E/02/2010 - WWW.PESC.EU

CERPESC ANALYSES

02 MARS 2009

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
SOUDAN - LA COMPLEXITÉ DE LA CRISE DU DARFOUR
 Les différentes méthodes de la gestion d'une crise complexe, et les sources diplomatiques et juridiques de l'Union européenne

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - BUDAPEST / BUDAPEST • CERPESC 02/03/2009 • WWW.PESC.EU

07 JANVIER 2009

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
L'OPÉRATION ARTEMIS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
 La gestion de crise de l'Union européenne et de l'OTAN en lien, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2009

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - BDC / ANVERS • CERPESC 01/01/2009 • WWW.PESC.EU

10 MARS 2009

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
FRANCE - OTAN/NATO : DANS LE CONTEXTE DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE (1966 - 2009)
 De la défense de l'espace transatlantique sous la formule 14+1 à la réintégration française

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - FRANCE • STANFORD • CERPESC 03/03/2009 • WWW.PESC.EU

10 NOVEMBRE 2007

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
L'OTAN ET L'AFRIQUE - PLUS D'ENGAGEMENT EN AFRIQUE = PLUS DE SÉCURITÉ EN EUROPE (?)
 Conclusion des travaux de l'OTAN pour l'Union africaine au Darfour et les enjeux et défis de l'engagement de la zone de défense de l'OTAN

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - LISBONNE / LISBONNE • CERPESC 01/11/2007 • WWW.PESC.EU

09 MAI 2007

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
L'UEO, L'UE, ET LA CRISE ALBANAISE EN 1997 (LA MISSION ALBA)
 10 rapport d'état pour le cadre de la Mission des Nations Unies en Albanie (1997-1998)

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - LA MISSION ALBA • CERPESC 01/05/2007 • WWW.PESC.EU

10 DÉCEMBRE 2007

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
LES PREMIÈRES MISSIONS DE LA PESC DANS LES BALKANS (2003-2007)
 10 rapport d'état pour le cadre de la Mission des Nations Unies en Albanie (1997-1998)

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - MISSIONS DE L'UEO • CERPESC 01/12/2007 • WWW.PESC.EU

02 MARS 2008

BENOÎT DUFFORT
QUESTIONS D'ARMEMENT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• BENOÎT DUFFORT - ANVERS • CERPESC 01/03/2008 • WWW.PESC.EU

05 DÉCEMBRE 2008

ANDRÁS ISTVÁN TÜRKE
LES MISSIONS DE L'UEO DANS LES BALKANS (1991-2002)
 10 rapport d'état pour le cadre de la Mission des Nations Unies en Albanie (1997-1998)

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• A. I. TÜRKE - MISSIONS DE L'UEO • CERPESC 01/12/2008 • WWW.PESC.EU

10 JANVIER 2008

ELIENRICH DE RÉAT
ENJEUX ET DÉFIS POUR LA PESC DANS LES BALKANS (1991-)

CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE POUR LA PESC
 @ Association Raport/Europe @ Institut @ Fondation Europe/Visegrad

• ELIENRICH DE RÉAT - LA PESC DANS LES BALKANS • CERPESC 01/01/2008 • WWW.PESC.EU

CERPESC ANALYSES

CERPESC ANALYSES

Résumé

L'objectif de cette analyse est la présentation de l'institutionnalisation de la structure de commandement des missions et des opérations de la PSDC (ancienne PESD). Elle présente le niveau politico-militaire (stratégique : choix des options stratégiques, phase « prédécisionnelle ») et le niveau militaro-stratégique (planification opérationnelle et conduite de l'opération) mais n'entre pas dans les détails du niveau local (planification locale, conduite de l'opération) et du niveau tactique.

Ce rapport traite également les débats sur l'intégration et des « marchandages » par la présentation de différentes positions des Etats membres notamment par rapport aux relations transatlantiques. Notre travail présente également le processus d'institutionnalisation et des fonctions des organismes politiques et militaires (Etat-major de l'UE, etc.) en tête de l'administration européenne.

Par l'aide des tableaux nous présentons également le schéma des différentes phases du processus de planification opérationnelle (CMC-MSO-IMD-CO-NOPS-OPLAN) s'agissant une mission militaire, civilo-militaire ou civile, effectuées des institutions en question.



András István TÜRKE

- docteur en histoire des relations internationales à la Sorbonne (Paris III)
- ancien visiting fellow auprès de l'EUISS (2006) et de la Commission de Défense de l'AUEO (2008)
- boursier-chercheur & chercheur associé de HIIA (Institut Hongrois des Relations Internationales)
- chercheur associé de l'IRSEM et de SVKI (Institut pour la Recherche Stratégique de Défense, Budapest)
- fondateur du CERPESC
- turkeandras@gmail.com

CERPESC ANALYSES
12/E/02/2010

Editeurs

Europa Varietas Institute
www.europavarietas.org

Association Objectif Europe III
– Sorbonne Nouvelle Paris III

Rédacteur en chef

András István TÜRKE Ph.D

© 2005-2010

Europa Varietas Foundation (Hungary)
1135 Budapest, Szent László út 15. 5. em. 8,
Tous droits réservés / All rights reserved

ISSN 2073-5634