

LES OPERATIONS EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE EN AFRIQUE

*Catherine SCHNEIDER, Professeur agrégée des facultés de droit,
Chaire Jean Monnet en droit européen
Directeur du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble
Membre du Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes
(CESICE)
Université Pierre Mendès France de Grenoble*

Qualifiées souvent de « missions de Petersberg » parce qu'elles trouvent leur origine dans la décision prise le 19 juin 1992 lors d'un Conseil des ministres de l'UEO qui s'est tenu à Petersberg¹, ces opérations extérieures de l'Union européenne (UE) constituent l'essentiel d'une défense européenne encore très embryonnaire. Il est en effet important de ne pas oublier que la Politique européenne de défense et de sécurité (PESD) a été privée, jusqu'à ce jour, d'une des fonctions essentielles de la défense à savoir celle de la sécurité collective de l'intégrité territoriale de ses membres. Les opérations extérieures de l'UE constituent donc la contribution essentielle de l'UE à l'un² des objectifs majeurs que cette dernière a assigné à sa Politique étrangère et de sécurité commune et qui est rappelé à l'article 11.3 du Traité sur l'Union (TUE) à savoir le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale.

Ces opérations extérieures ne doivent pas être confondues avec les autres volets de l'action extérieure de l'Union dont on connaît l'extraordinaire complexité, qu'il s'agisse des volets économiques et commerciaux ou encore du volet politico diplomatique de la PESC qui ne seront pas évoqués dans le cadre de cette communication. Tout au plus rappellera-t-on pour mémoire que les relations économique-commerciales ou politiques de l'UE avec l'Afrique s'inscrivent dans une longue histoire ou le partenariat ACP ou encore le dialogue politique jouent un rôle que les différents partenaires cherchent constamment à améliorer depuis leur mise en place. Ainsi en est-il par exemple de la mise en place du partenariat stratégique pour l'Afrique³, arrêté conjointement par l'UE et l'UA en 2007, et qui est venu couronner les évolutions constatées depuis le premier sommet historique UE –Afrique organisé au Caire en 2000. Il n'est pas inutile ici de rappeler que le nouveau partenariat stratégique UE Afrique, qui du point de vue du droit communautaire a succédé à la stratégie UE pour l'Afrique, s'est doté de plusieurs partenariats spécifiques, dotés chacun d'une feuille de route et d'un plan d'action (2008-2010) et dont l'un est justement consacré à la paix et à la stabilité.

¹ Par cette décision les Etats membres de l'UEO, s'attachent à mettre en œuvre la déclaration n° 30 de décembre 1991 annexée au traité de Maastricht dans laquelle ils affirment leur intention de développer l'UEO « en tant que composante de défense de l'UE et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique »

² La définition des objectifs sécuritaires assignés à la PESCD figure à l'article 11 du TUE et n'a pas connu de modifications majeures sauf peut être celle introduite par le traité d'Amsterdam qui rajoute, par l'article 11. 1, la sauvegarde de l'intégrité de l'UE à celle de son indépendance. Ces objectifs sécuritaires sont très généraux et globalement se répartissent en deux champs que sont la sécurité de l'Union et de ses états membres d'une part et la contribution de ces derniers au maintien de la paix et à la sécurité internationale d'autre part Ces objectifs doivent être poursuivis dans le respect des principes de la Charte des Nations unies et de l'acte final d'Helsinki

³ Cf. *D'une stratégie pour l'Afrique à un partenariat stratégique UE Afrique*, COM (2007)

On se doit de souligner que les opérations extérieures ou missions de Petersberg analysées dans le cadre de cette communication constituent quant à elles le volet opérationnel d'une PESD qui n'est jamais qu'un volet tout à fait particulier de l'action extérieure politique de l'Union, ou des priorités partenariales qu'elle est amenée à défendre. Les opérations extérieures concernent plus particulièrement de la dimension défense de l'action extérieure de l'UE et que cette dernière arrête en fonction des objectifs qui lui sont propres

Les missions de Petersberg ne figurent pas dans la version originelle du traité de Maastricht. Elles ont en effet été introduites, en tant que compétence de l'UE, seulement par le traité d'Amsterdam qui en propose une première définition largement empruntée, avec cependant quelques variantes, au dispositif de l'UEO. Ainsi l'article 17. 2 TUE a-t-il proposé une première définition du champ des missions de Petersberg que l'UE est autorisée à développer. Il s'agit de 4 catégories d'opérations extérieures : les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises et les missions de force de combat pour le rétablissement de la paix. Le Traité de Lisbonne sur l'UE⁴ est quant à lui venu compléter, par son article 43, « le catalogue » des missions de Petersberg en rajoutant 4 nouveaux types d'opération extérieure : les missions de prévention des conflits, les missions de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire et enfin les missions de stabilisation à la fin des conflits.

Depuis sa première opération extérieure, CONCORDIA, développée en 2003 en ex République yougoslave de Macédoine, l'UE a considérablement enrichi sa pratique des opérations extérieures. Elle peut en effet à l'heure actuelle se prévaloir d'un total de 23 opérations extérieures qui se répartissent en six opérations de gestion militaire de crise, dont deux sont encore actuellement en cours⁵. Les autres opérations extérieures au nombre de 17 parce qu'elles intéressent la gestion civile des crises ou des opérations particulières ne concernent pas des forces de combat mais des personnels civils, policiers, magistrats, administrateurs. Cette distinction entre les opérations militaires et celles qui ne le sont pas (et pour lesquelles est préféré le terme de missions) est essentielle pour bien comprendre le prisme particulièrement large des opérations extérieures de l'Union et qui constitue en quelque sorte sa « marque de fabrique ». L'une des particularités en effet du système opérationnel de gestion des crises de l'Union est de pouvoir en associer les dimensions civiles et militaires et ce afin d'adapter au plus près ses réponses aux situations qu'elle doit affronter.

Or cette richesse de l'approche civilo militaire est également source de complexités qui viennent se surajouter à la complexité propre à chacun des types d'opérations, militaire ou civile.

⁴ Il est important ici de rappeler, pour ceux qui ne sont pas familiers du droit communautaire, que le traité de Lisbonne témoigne de l'abandon de la formule d'un traité unique que proposait le traité établissant la constitution et scelle le retour à la formule de deux traités distincts, le premier pour l' Union (TUE) et le second pour le fonctionnement de l' Union (TFUE)

⁵ Il s'agit de l'opération EUFOR ALTHEA lancée depuis 2003 en Bosnie Herzégovine avec 7000 hommes ramenés aujourd'hui à quelques 2500) et l'opération EUNAVFOR ATALANTA, première opération navale de l' UE, lancée le 8 décembre 2008 à l'appui des résolutions 1814, 1816, 1838 et 1846 du Conseil de sécurité des Nations unies afin de contribuer à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie

On ne saurait à cet égard oublier les contraintes institutionnelles propre à l'Union et à son modèle particulier sui generis et qui, au-delà des règles de l'intégration institutionnelle propre à cette organisation, doit apprendre à gérer celles de l'intégration militaire ou encore de gestion des crises. (I).

Reste que le continent africain est celui qui a le plus mobilisé, en dehors du continent européen lui-même, cet appareil européen de gestion des crises tant dans sa dimension militaire que civile. A ce jour l'Afrique a été le théâtre de pas moins de 4 opérations militaires, de trois opérations de gestion civile, d'une opération de réforme du secteur de la sécurité et d'une action particulière de soutien de l'UE à l'AMIS. Laboratoire non négligeable de la diversité fonctionnelle de l'appareil de gestion des crises, le continent africain autorise ainsi une évaluation intéressante du modèle européen des opérations de gestion de crise (II) et de sa contribution à la sécurité internationale

I LA COMPLEXITE DU CADRE THEORIQUE DU SYTEME EUROPEEN DE GESTION DES CRISES

Si le traité sur l'union ne fait apparaitre aucune distinction entre les deux grandes catégories de missions de Petersberg, la distinction entre les opérations de gestion militaire et les opérations de gestion civile des crises est essentielle pour la bonne compréhension du système général et de son mode de fonctionnement (§1). Au-delà Toute opération extérieure quelle qu'elle soit a vocation à mobiliser un certain nombre de moyens, instruments, procédures, capacités, qui trouvent au regard du modèle sui generis de l'Union européenne des spécificités non négligeables (§2)

§1 La distinction essentielle entre les opérations militaires et les missions de gestion civile

Il s'agit là d'une **diversification fonctionnelle des missions de Petersberg** et qui nourrit une typologie désormais classique dont la compréhension est fondamentale pour comprendre, au-delà d'une vision globalisée de l'UE de la gestion de crise, les implications et le modus operandi qui est propre aux opérations militaires (A) comme aux missions civiles (B). Au-delà de cette première distinction simple on constate que l'UE mobilise aussi des opérations qualifiées de civilo- militaires (C) au premier rang desquelles figurent certaines opérations de réformes du secteur de la sécurité (RSS)

A) des opérations militaires en nombre réduit

Les opérations militaires qui ont mobilisé des effectifs allant de 1800 jusqu'à 7000 militaires constituent une forte minorité dans l'ensemble des opérations de gestion de crise. Ces opérations militaires se sont depuis peu enrichies de la première opération navale de l'UE, l'opération ATALANTA pour assurer, dans le golfe d'ADEN, notamment la protection des navires du programme alimentaire mondial (PAM) au profit des populations déplacées de Somalie Aujourd'hui au nombre de 6, elles se répartissent en deux grands théâtres d'opérations que sont le continent européen et l'Afrique (cf. infra section II)

La première de ces opérations, **CONCORDIA**⁶ s'est déroulée en Europe du 18 mars au 15 décembre 2003. Elle a eu pour objectif de garantir la sécurité nécessaire à la mise en œuvre de l'accord cadre d'Ohrid afin de construire un Etat stable et démocratique en ex république yougoslave de Macédoine. Développée à la demande des autorités locales, CONCORDIA a pris la relève d'une opération de l'OTAN « Allied Harmony ». La planification opérationnelle de cette opération comme le commandement de l'opération ont été conduits dans le cadre des accords dits de Berlin Plus⁷. CONCORDIA a mobilisé un contingent de 400 militaires issus de 26 pays, dont seulement 13 pays membres de l'UE. Depuis cette première opération militaire conduite en Europe, l'UE a développée une deuxième opération militaire dans les Balkans. **EUFOR ALTHEA**⁸. Toujours en cours, opération de maintien de la paix a été lancée en décembre 2004 en Bosnie Herzégovine pour agir en tant que force de dissuasion contre la reprise des combats et garantir le respect par les parties du volet militaire des Accords de Dayton. Prenant la suite de la force de l'OTAN (SFOR), cette opération a été mise en œuvre conformément aux accords de Berlin plus. Elle a mobilisé à l'origine quelques 7000 militaires ramenés aujourd'hui à quelques 2500 appartenant à 24 pays membres de l'UE et 5 pays non membres. A l'automne 2008 le Conseil de l'UE, après avoir souligné les progrès décisifs d'ALTHEA et notamment l'achèvement des tâches militaires prévues dans les accords de Dayton s'est prononcé en faveur du lancement de travaux préparatoires pour faire évoluer cette opération en une opération de formation et de conseil.

Le nombre réduit des d'opérations militaires ainsi que leur caractère modeste d'opérations de basse intensité contribuent à entretenir l'image que L'UE constituerait encore un « nain militaire ». C'est une lecture possible de la gestion des crises. Une autre interprétation moins sévère insiste sur l'importance des autres missions, cette fois ci civiles, de prévention de crise ou encore de post crise : d'aucuns ne se privant pas de dire que s'il est parfois facile de gagner la guerre, il est beaucoup plus complexe d'établir et de consolider la paix. On sait également que cette capacité particulière de l'Union lui est parfois enviée par d'autres organisations, dont l'OTAN qui se plaint parfois à rêver d'un « Berlin plus à l'envers »⁹ C'est le thème de plus en plus discuté de la sécurité durable dans laquelle les opérations de gestion non militaire trouvent une place importante.

B/ des missions civiles, « marques de fabrique » de la gestion européenne des crises

Beaucoup plus nombreuses que les opérations militaires elles sont aujourd'hui au nombre de 13 et ce depuis la première opération de ce type, la mission de police de l'UE en Bosnie (MPUE)¹⁰, lancée en janvier 2003 pour prendre la relève de la mission de police des Nations unies.

⁶ Cf. action commune n° 92/03 du 27 janvier 2003 et résolution 1371 du Conseil de sécurité

⁷ Signés entre l'UE et l'OTAN en décembre 2002 ils autorisent l'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN pour des missions dans lesquelles celle-ci n'est pas en tant que telle engagée.

⁸ Cf. actions communes n° 2004/570 du 12 juillet 2004 et 2007/747 et 2007/748 du 19 novembre 2007 et résolution 1551 du Conseil de sécurité

⁹ Poussée jusqu'au bout cette idée viendrait à garantir à l'OTAN l'accès aux moyens de gestion civile des crises de l' UE. Plus raisonnablement, mais tout aussi sensible sur le plan politique, il s'agirait plutôt de développer des mécanismes de répartition des rôles entre les deux organisations

¹⁰ Cf. action commune n° 210/O2 du 11 mars 2002

Ces missions concernent, conformément aux objectifs prioritaires définis au sommet européen de Feira de juin 2000, quatre champs particuliers. Il s'agit en premier lieu des opérations de police (EUPOL), y compris celles de substitution aux autorités locales défaillantes. Les opérations état de droit constituent la deuxième catégorie : elles ont pour objet de renforcer les systèmes judiciaires qui ont vocation à compléter les actions de police. Une troisième catégorie de mission identifiée vise à renforcer l'administration civile locale. Enfin étaient également clairement identifiées les missions de protection civile faisant appels à des experts dans différents domaines de compétence et susceptibles d'être déployés avec leurs équipements propres. Dans la pratique on constate que l'éventail des missions de gestion civile apparait très diversifié. Il va de la promotion d'un environnement sur et stable pour permettre la mise en œuvre d'un accord de paix (Proxima en Macédoine, ACEH en Indonésie) à l'assistance frontalière (EUBAM Moldova Ukraine pour lutter contre la fraude et les trafics en tous genre, ou encore, EUBAM Rafha au Proche orient pour le passage éponyme Egypte/ Palestine dans le bande de Gaza en passant par la formation de policiers et de magistrats (EUJUST LEX en Irak, EUJUST THEMIS en Géorgie)

Le nombre de personnes mobilisées pour une mission civile est beaucoup plus modeste que pour une mission militaire : il va de 25 personnes (pour EUJUST LEX au profit de l'Irak) à quelques 160 personnes (EUPOL Afghanistan) ou 200 personnes (PROXIMA en Macédoine). EULEX KOSOVO qui fait appel à quelques 2000 personnes témoigne à l'évidence d'un changement de perspective au regard de la mission même de gestion civile.

C/ les opérations civilo-militaires

Elles ont pour caractéristique de réserver à la crise une gestion intégrée qui se traduit par une action mixte mêlant le civil et le militaire et dont les meilleurs exemples sont fournis par l'opération ACEH en Indonésie, l'opération de soutien de l'UE au Darfour, ou encore l'opération d'assistance à la réforme de la sécurité en Guinée Bissau. Ainsi en Indonésie, l'action de l'UE a-t-elle comporté pour volet militaire, conformément au mémorandum d'accord entre les parties, la surveillance de la démobilisation et du désarmement du mouvement indépendantiste, la destruction des armes et munitions ainsi que la réintégration des combattants indépendantistes. Ce volet militaire a été complété par un mandat civil de surveillance des droits de l'homme des réformes législatives et de règlement des questions d'amnistie. Certaines opérations de réforme dites du secteur de sécurité (SSR) peuvent également déborder le seul volet militaire de réforme de la défense et de ses forces armées. Elles s'inscrivent alors dans la recherche d'une approche intégrée des politiques de sécurité¹¹ dont les Nations Unies, l'UE¹² et l'UA se sont

¹¹ Cf. MARTINELLI (M) ET KLIMIS (E), *la réforme du secteur de sécurité en République centrafricaine*, Rapports du GRIP 2009/5

¹² S'agissant plus particulièrement de l'UE, voir par exemple le partenariat avec les ACP et l'accord de COTONOU signé le 23 juin 2000 dont l'article 11 intitulé politique en faveur de la paix et de la prévention et de la résolution des conflits prévoit une politique active globale et intégrée faisant appel à des instruments de démobilisation et de réinsertion des combattants, de limitation des dépenses militaires, de lutte contre les mines anti personnelles ou encore de trafics illicites d'armes légères et de petits calibre

fait les promoteurs depuis la fin de la guerre froide et qui visent à mettre en exergue les liens respectifs entre diplomatie, défense, et développement (règle dite des trois D) auxquels s'ajoute désormais la démocratie. Ainsi le champ de l'aide au développement traditionnelle s'est -il considérablement élargi en touchant à d'autres secteurs y compris ceux liés à la paix et à la prévention et la gestion des conflits, ce qui ne va pas d'ailleurs sans poser quelques problèmes à l'Union européenne et à son système distributif de compétence particulièrement sophistiqué¹³ et qui interdit à l'Union d'empiéter sur le champ de compétence des Communautés européennes. L'opération EU SSR en Guinée Bissau constitue une excellente illustration d'une opération d'assistance à la réforme du secteur de sécurité qui englobe à la fois les volets défense justice police et douanes de la stratégie nationale de réforme de sécurité. Quant à l'action de soutien de l'UE à l'UA au Darfour développée entre août 2004 et décembre 2007, elle se caractérise également par une triple dimension de soutien financier, politique et militaire

§2 Un modus opérandi des opérations extérieures conditionné par le modèle sui generis de l'organisation calqué pour l'essentiel sur la distinction entre le civil et le militaire

Toute opération extérieure mobilise un arsenal de moyens qui s'inscrivent dans le modèle institutionnel et fonctionnel propre à l'intégration européenne. Certains de ses moyens sont assez comparables dans les deux types d'opération de gestion de crise alors que d'autres apparaissent très différents

A/ les moyens comparables de la gestion des crises propre à l'UE

Toute opération militaire ou mission civile nécessite tant l'adoption d'actes juridiques, que la mobilisation des acteurs propres au deuxième pilier de l'UE ou encore le recours à des procédures désormais bien établies.

Ils concernent en premier lieu la nécessité d'adopter des **actes juridiques précis** et qui dans le domaine de la PESC apparaît très différents, de par leur nature leur portée ou encore de leur processus décisionnel, de ceux propres au droit de la Communauté. Il existe ainsi un encadrement juridique très spécifique qui confère au Conseil de l'UE un rôle très renforcé par rapport à celui qui est le sien dans le système communautaire stricto sensu puisqu'il cumule à la

¹³ Ainsi l'article 47 TUE en interdisant à l'UE d'affecter les traités instituant les Communautés ainsi que les traités qui les ont modifiés ou complétés pose-t-il un principe de non empiètement de la PESC sur la Communauté et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. La Cour dans sa décision C-91/05 a constaté l'illégalité de la décision 2004/833/PESC du 2 12 2004 (décision litigieuse) mettant en œuvre l'action commune 2002 /589/PESC en vue d'une contribution de l'UE à la CEDAO dans le cadre des moratoires sur les armes légères et de petit calibre au motif qu'elle empiétait sur par le 9^{ième} FED au titre de l'accord de Cotonou dont l'article 11 prévoit expressément des activités de lutte contre l'accumulation des armes légères et de petit calibre.

fois les fonctions d'adoption et de mise en œuvre de ces actes juridiques. Ainsi les fameuses actions communes de la PESC, jalonnent-elles à la fois la naissance de l'opération, son déroulement mais aussi son achèvement¹⁴. Ces actes juridiques, notamment ceux qui concernent la création de l'opération apportent ainsi nombre de précisions sur le dispositif de cette dernière et obéissent à un modèle désormais bien au point, on pense à la définition de la structure, des personnels, mais aussi de la chaîne de commandement pour les missions civiles, et pour les opérations militaires de la direction militaire ainsi que la désignation des forces

Ils intéressent en second lieu la **mobilisation des acteurs institutionnels propre à la PESC** et où le Comité politique et de sécurité (COPS) dispose d'une délégation du Conseil conformément à l'article 25 TUE pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations menées par l'UE. C'est ainsi le COPS, composé des représentants permanents des Etats membres¹⁵ qui pour le compte du Conseil reçoit les avis et recommandations des instances militaires (Comité militaire et Etat major) ou encore de groupes de travail placés sous son autorité. Tel est le cas par exemple du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) ou encore du groupe politico militaire (GPM) qui est le cadre spécifique et privilégié d'élaboration des instruments d'action des opérations militaires, des opérations civilo militaires ainsi que du suivi des opérations de réforme du secteur de sécurité (SSR)

Ils obéissent enfin au-delà des différences à une **méthodologie commune** qui développe des procédures qui se déroulent en plusieurs phases ou séquences et dans le cadre desquelles est apporté une vigilance particulière à la cohérence de l'action et à la coordination civilo militaire.. Une fois la crise détectée l'Union doit alors décider de s'en saisir ou non et dans cette dernière hypothèse développer autant d'instruments qui jalonnent le traitement de la crise

-le concept de gestion de crise (ou CMC) élaboré sous l'autorité du COPS présente au Conseil aux fins d'approbation les intérêts politiques de l'UE, les objectifs qu'elle doit poursuivre dans la gestion de la crise ainsi que ses grandes options stratégiques. Une fois le CMC adopté par le Conseil, le COPS charge les instances qui l'assistent, Comité militaire et Etat major pour les opérations militaire et CIVCOM pour les missions civiles d'élaborer les options stratégiques. A l'issue de cette planification stratégique, le Conseil adopte une décision d'agir souvent sur la base d'une action commune qui après avoir validé les options stratégiques arrêtées, constitue le point de départ de l'élaboration du concept d'opération (CONOPS) et du plan d'opération. Ces derniers sont préparés soit par le commandement d'opération et son état major pour les opérations militaires, soit par la capacité de planification et de conduite des opérations civiles (CPCC) pour les missions civiles.¹⁶

¹⁴ Cf. HAMONIC (A), *biographie des opérations de gestion de crises de l'UE*, in FLAESCH MOUGIN (C) (dir), Union européenne et sécurité, aspects internes et externes, Bruylant, Bruxelles 2009, pp.293-320

¹⁵ Les membres du COPS sont les représentants permanents adjoints des représentations permanentes des Etats auprès de l'UE et sont aussi représentants permanents des Etats auprès de l'UEO pour les Etats membres qui sont parties à cette organisation

¹⁶ Il s'agit d'une nouvelle structure de commandement et de contrôle pour les opérations civiles menées par l'UE dans le domaine de la gestion des crises par Conseil le 18 Juin 2007 et dont la première mobilisation a été faite pour la mission EULEX KOSOVO en février 2008. Ainsi un directeur placé à la tête de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC exerce-t-il le commandement et le contrôle au niveau stratégique pour la planification et la conduite de l'ensemble des opérations civiles de gestion de crises

B/ des moyens spécifiques à chaque type d'opérations, militaire ou civile

Les différences entre les deux types d'opérations les plus perceptibles intéressent, le type de capacités mobilisés mais aussi leurs sources de financement

1) les différences touchant aux capacités mobilisées

Les opérations militaires font appel à des capacités militaires dont l'Union ne dispose que depuis une date récente, si l'on se place dans la longue durée de la construction communautaire. Ces capacités ont été définies par le sommet européen d'Helsinki de 1999 qui les a fixées, dans le cadre du fameux objectif global 2003, à 60 000 hommes disponibles en moins de 60 jours pour une durée d'un an. Elles ont été constituées sur la base des contributions volontaires des Etats dans le cadre des conférences d'engagement dont la première s'est tenue en Novembre 2000¹⁷. Leur opérationnalité a été reconnue par la fameuse déclaration de Laeken de décembre 2001 qui a scellé l'achèvement des conférences d'engagement capacitaire. On peut retenir que s'agissant des capacités militaires quatre Etats contribuent à eux seuls à 80% de l'objectif capacitaire : il s'agit de l'Allemagne, de la France, du Royaume uni et de l'Italie.

Depuis l'UE s'est doté d'un nouvel objectif global pour 2010, qui n'a pas pour objet un développement quantitatif des capacités militaires dont le volet global reste le même, mais bien plutôt leur renforcement qualitatif. Relèvent notamment de cette nouvelle démarche, l'actualisation du catalogues des forces mises à disposition par les Etats membres pour tenir compte du dernier élargissement, ainsi que l'identification et le traitement des principales lacunes capacitaires. Mais certainement la nouveauté principale des capacités militaires a-elle consisté dans la création **de groupements tactiques** nationaux ou multinationaux de 1500 hommes pour des opérations de 30 à 120 jours. Ces forces mises à la disposition de l'UE selon un système de rotation prédéterminée se caractérisent surtout par une capacité de projection plus rapide (10 jours au lieu de 2 mois). Le concept de Groupement tactique (GT 1500) qui doit beaucoup à l'opération ARTEMIS, a été conçu comme une façon de répondre rapidement à une demande des Nations unies d'intervenir dans une crise émergente sur la base d'un mandat du chapitre VII des Nations unies permettant l'usage de la force. Un Groupement tactique peut être formé par une nation-cadre ou par une coalition multinationale d'Etats membres. Les Groupements tactiques doivent être constitués à partir de moyens et de capacités mobilisables dans un délai de cinq à dix jours¹⁸. La durée initiale des opérations assumées par les GT 1500 est de trente jours¹⁹, mais elle peut être portée à 120 jours.

Les missions civiles font appel à des capacités spécifiques, constituées de personnels civils, policiers, magistrats, fonctionnaires de différentes administrations, personnels de la protection civile. Ces capacités ont fait l'objet d'une première définition à l'occasion du sommet européen de Feira de juin 2000 dans le cadre d'un objectif global qui leur est propre et dont le

¹⁷ Les conférences d'engagement ont consisté à recenser les contributions volontaires des Etats par rapport au catalogue de force arrêté par le Conseil (en présence des ministres de la défense) ainsi qu'au catalogue des capacités civiles arrêté à FEIRA, et ce en fonction des besoins de l'UE

¹⁸ L'objectif global 2003 prévoit une capacité de déploiement en 2 mois

¹⁹ L'objectif global 2003 prévoit une durée d'opération minimale d'un an

catalogue avait été fixé à l'origine à environ 5000 policiers, 300 experts état de droit, et 2000 experts de protection civile. Un nouvel objectif global 2010, arrêté en 2008 témoigne à la fois d'un renforcement quantitatif des capacités mais aussi d'une réflexion plus qualitative sur leur adéquation aux besoins. Aujourd'hui les derniers recensements d'engagement font apparaître quelques 6000 policiers, 930 experts état de droit, 750 experts administration civile (avec une forte représentation des personnels de douane) et 2200 personnels de protection civile. Mais est surtout mis l'accent sur la nécessité de disposer des effectifs suffisants dans les domaines (expertise logistique, de gestion financière et d'achat d'équipements) considérés comme essentiels aux soutiens des missions., le développement des complémentarités entre les outils civils et militaires et le renforcement des relations avec les partenaires extérieurs

On se doit de relever que tant pour les capacités militaires que civiles d'une opération de gestion de crises, l'UE peut faire appel à des alliés non membres de l'UE qui sont ainsi associées aux opérations de l'UE dans le respect de l'autonomie de décision de l'UE. La participation d'un Etat tiers est alors formalisée, par la constitution d'un comité des contributeurs mais aussi dans le cadre d'un accord liant l'Union à son partenaire.

2) les différences touchant aux modes de financement

Les opérations militaires obéissent à un mode de financement qui leur est propre conformément à l'article 28.2 du TUE. Elles ne peuvent pas être mises à la charge du budget de l'Union et sont, pour partie, assumées par l'ensemble des Etats membres selon une clef de répartition qui est fonction de leur PNB respectifs. Seules les dépenses qualifiées de couts communs de l'opération (il s'agit en général des dépenses occasionnées par la mise en place des quartiers généraux) relèvent de cette mutualisation qui a fait l'objet de la création en 2004 d'un mécanisme administratif et financier de gestion doté de la personnalité juridique, le mécanisme ATHENA.²⁰. Toutes les autres dépenses que ces couts communs sont assumées par les seuls Etats membres qui participent à l'opération militaire et sur leur propre budget nationaux de défense

Les modalités de financement des opérations de gestion civile diffèrent fondamentalement de celles des opérations militaires. Elles sont en effet financées conformément à l'article 28 TUE par le Budget de l'UE et plus spécialement le Budget PESC qui a connu ces dernières années une augmentation non négligeable. En effet alors que les perspectives financières 2000-2006 de l'UE avaient alloué à la PESC un budget annuel d'environ 55 millions €, celles de 2007-2013 ont porté ce budget annuel à environ 250 millions par an. On rappellera que ces moyennes annuelles garanties par l'exercice particulier de programmation pluriannuelle que constituent ces perspectives financières sont naturellement modulées en fonction des besoins et des circonstances. Ainsi le budget initial pour 2008 de la PESC fixé à 200,25 millions € a-t-il été porté à 285 millions € pour tenir compte de la préparation d'EULEX KOSOVO

La mobilisation du budget communautaire de la PESC, dont il faut rappeler qu'il vient s'ajouter au budget communautaire des relations extérieures (coopération au développement par

²⁰ Cf. action commune n° 2004/197 du 1^{er} mars 2004 modifiée par les décisions n° 2004/925 du 22 décembre 2004, 2005/68 du 24 janvier 2005 et 2007/384 du 14 mai 2007.

exemple) n'est pas sans conséquence. Du point de vue en effet de l'équilibre institutionnel propre à l'UE, elle entraîne pour conséquence de remettre au premier plan les deux grandes institutions, Commission et Parlement habituellement considérés comme les « parents pauvres de la PESC et de la PESD ». Ces dernières peuvent en effet s'appuyer sur le statut particulier pour l'adoption (Parlement) et la mise en œuvre (Commission) du Budget que leur confère le droit des finances publiques communautaires. Enfin la création, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, d'un nouvel instrument d'intervention financière Relex, l'instrument de stabilité ²¹ autorise le développement de synergies nouvelles avec les missions de gestion des crises de la PESD. Tel est le cas par exemple du financement apporté grâce à cet instrument à la formation des policiers locaux développé dans les missions PESD au Tchad et en RCA

II LE CONTINENT AFRICAIN LABORATOIRE D'EVALUATION DU SYSTEME EUROPEEN DE GESTION DES CRISES

Le Continent africain a vu se développer au total 4 opérations militaires de l'UE dont trois sont terminées (ARTEMIS, EUFOR RD CONGO et EUFOR TCHAD RCA) et une encore en cours (EUNAVFOR ATALANTA). S'agissant des missions civiles, l'UE est à l'origine de 2 missions de gestion civile (EUPOL KINSHASHA qui est terminé, et EUPOL RD CONGO encore en cours). L'UE est également présente dans le secteur de la réforme du secteur de sécurité (SSR) avec 2 missions (EUSEC RDC et la mission SSR Guinée Bissau). Enfin convient-il de distinguer la mission de soutien civil et militaire de l'UE à l'UA au Darfour. On soulignera qu'une nouvelle mission consistant à former jusqu'à 2000 soldats de la future armée somalienne vient d'être décidée lors du Conseil Affaires générales et relations extérieures du 25 janvier 2010 : son lancement effectif devrait intervenir en Avril 2010. Si globalement ces opérations témoignent d'un investissement non négligeable en Afrique de l'appareil européen de gestion des crises et ce dans toute sa diversité fonctionnelle (§1), elles ont aussi permis de mettre en exergue nombre de ses faiblesses dont certaines sont inhérentes à sa propre complexité et ce sans doute au-delà de la gravité des problèmes sécuritaires qui secouent le continent africain (§2)

§1 l'Afrique, laboratoire de la diversification fonctionnelle des opérations extérieures de l'UE

L'idée de laboratoire découle de ce que l'Afrique a souvent été l'occasion pour l'UE d'expérimenter son modèle de gestion des crises pour mieux en tirer des leçons opportunes²² pour la concrétisation de son objectif de contribuer au maintien de la paix et ce quel que soit le type d'action développée, opérations militaires ou missions civiles ou civilo militaires

A/ Le laboratoire des opérations militaires

²¹ Cf. décision 1717/2006 relative à la création de l'instrument de stabilité.

²² Cf. Assemblée de l'UEO Doc C/1954, rapport Gutierrez du 22 Novembre 2006, sur les opérations de l'UE en RDC » « Ce fut une démonstration du savoir-faire et des capacités européennes de gestion civile et militaire des crises, un « démonstrateur de technologie » pour les groupements tactiques. En dépit des hésitations initiales ... EUFOR RD Congo a contribué au développement continu des capacités militaires de l'Union européenne

1°/L'opération **ARTEMIS**, lancée sur la base de l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 s'est achevée le 1er septembre de cette même année. Force intérimaire d'urgence pour venir en aide à la MONUC, cette opération a été autorisée par la résolution 1484 du 30 mai 2003 du Conseil de sécurité, adoptée sur la base du chapitre VII, et qui autorise la force intérimaire à prendre toutes les mesures nécessaires. Première opération militaire de l'UE hors d'Europe elle a été ainsi déployée à la demande des Nations Unies pour prendre la relève, pendant 3 mois, d'une force de 750 casques bleus à Bunia en Ituri, et ce jusqu'à l'arrivée d'une force onusienne plus importante et placée sous le commandement du Bangladesh. En effet une nouvelle vague d'affrontements entre milices ethniques, qui avait provoqué de nombreuses victimes et conduit au siège de la ville de Bunia menaçait de manière très inquiétante le processus de Paix déjà fragilisé. La mission d'ARTEMIS était de protéger les camps de réfugiés, de sécuriser les aéroports et de garantir la sécurité du personnel des Nations unies et des travailleurs humanitaires.

ARTEMIS a été la première opération militaire autonome de l' UE, cette dernière n'ayant pas recouru aux accords de Berlin plus et aux capacités et moyens de l'OTAN mais au système dit de la nation cadre. Tiré des concepts de l'OTAN et de l'UE, le système de la nation cadre dans le cadre de la Politique européenne de défense (PESD) implique qu'un Etat membre qui est désigné par la Conseil de l'UE, et ce après s'être porté volontaire, exerce des responsabilités précises impliquant notamment une contribution importante aux planifications stratégiques et opérationnelles et la fourniture des éléments essentiels de la structure militaire pour la conduite et le commandement de l'opération²³. Il existe seulement cinq Etats membres qui peuvent assumer éventuellement cette responsabilité particulière de nation cadre (Allemagne, France, Italie, Grèce et Royaume Uni, et qui signifie pour eux de disposer pour chacun d'entre eux d'un noyau permanent susceptible de contribuer dans les meilleurs délais à la constitution du noyau dur en cas de crise. Pour ARTEMIS, c'est la France qui a assumé cette responsabilité de nation cadre et mis à disposition de l'UE, comme quartier général d'opération²⁴ son centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) multinationalisé. Forte de 2200 hommes dont quelques 1750 français, l'opération ARTEMIS a réuni des contingents de 6 Etats membres (la Suède fournissant le deuxième plus fort contingent) auxquels se sont adjoints des troupes de l'Afrique du Sud, du Brésil et du Canada. L'opération ARTEMIS a travaillé en étroite collaboration avec le Représentant spécial de l'UE dans la région.

2°/La Mission **EUFOR RD Congo** (Action commune 2006/319/PESC du Conseil du 26 avril 2006) s'inscrit dans le contexte particulier de l'adoption, le 19 décembre 2005, par voie référendaire, de la nouvelle constitution de RDC et l'organisation subséquente des élections, présidentielle et législative de juin 2006. Il s'agissait pour l' UE de répondre à la demande du secrétaire général d'accorder un soutien à la MONUC, chargée avec le gouvernement national transitoire, d'assurer la sécurisation du processus électoral. Autorisée par la résolution 1671 du conseil de sécurité du 25 avril 2006 adoptée sur la base de l'article VII, EUFOR RD Congo qui a commencé en juin 2006 pour s'achever le 30 novembre de la même année. EUFOR RD Congo a été habilitée par l' ONU à prendre toutes les mesures nécessaires pour la réalisation de

²³ Il s'agit par exemple du noyau dur de l'état major d'opération par ailleurs enrichi de militaires d'autres Etats membres et du soutien au système de communication

²⁴ Quant au quartier général de force, il était à Entebbe

ses missions de soutien à la MONUC dont la sécurisation de l'aéroport, la protection des civils exposés à des menaces physiques, et la réalisation d'opérations limitées pour porter secours à des personnes en danger.

EUFOR RD Congo a été la seconde opération autonome de l'UE avec pour nation cadre l'Allemagne et un quartier général d'opération composé de quelques 120 officiers abrité par le centre d'opération de Postdam. Elle a mobilisé quelques 2000 hommes répartis sur deux théâtres, 800 hommes sur place à Kinshasa, mais aussi 1100 hommes pré déployés à Libreville au Gabon et prêts à intervenir en cas de difficultés de la MONUC. La France et l'Allemagne ont assuré de manière paritaire 40% des effectifs de la force tandis que 17 Etats membres participaient plus modestement avec cependant un investissement plus marqué de la Pologne, de l'Espagne, de la Belgique et des Pays bas. La Turquie ainsi que la Suisse (pour un officier de liaison) se sont associés à cette opération. A l'origine assez contestée EUFOR RD Congo a fait la preuve de son efficacité mais aussi de sa neutralité en Aout 2006 où elle a largement contribué à en mettre fin aux combats ayant opposé les partisans de M KABILA et JP BEMBA suite à la proclamation des résultats du premier tour.

En même temps que les forces militaires d'EUFOR RD Congo intervenaient dans différentes parties du pays, l'Union européenne a poursuivi les missions EUSEC RD Congo (pour la réforme du secteur de la sécurité) et EUPOL Kinshasa (mission d'assistance à la création d'une unité de police intégrée et à la formation de cette dernière selon les normes internationales).

3°/EUFOR TCHAD/RCA, troisième opération militaire de l'UE en Afrique s'est déroulée du 28 janvier 2008 au 15 mars 2009, date à laquelle lui a succédé la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au TCDAD (MINURCAT) conformément à la résolution 1834 du Conseil de sécurité en date du 24 septembre 2008. Initiée par l'action commune 2007/677 PESC du 15 octobre 2007 et lancée par la décision 2008/101 du Conseil du 28 janvier 2008 cette opération militaire de transition est aussi l'une des opérations les plus prolifiques en actes juridiques, dont pas moins de trois accords²⁵ avec des Etats tiers (Albanie, Croatie, Russie) associées à l'opération dans le cadre d'un comité de contributeurs²⁶, un accord avec le Tchad sur le statut sur son territoire des forces placées sous la direction de l'UE et enfin un accord avec le Cameroun²⁷ sur le statut des forces européennes en transit sur son territoire

EUFOR TCHAD/RCA, conséquence de la crise du Darfour, a pour but de sécuriser la région et de favoriser le retour volontaire sur et durable des réfugiés et des personnes déplacés²⁸

²⁵ Cf. Accord UE Albanie du 13 juillet 2008 ; accord UE Croatie du 26 septembre 2008 ; accord UE Russie du 5 novembre 2008 pour un appui de la Russie sous forme de transports aériens

²⁶ Cf. décisions du COPS : CHAD 1/2008 du 13 février 2008, CHAD/ 2/2008 du 18 mars 2008, CHAD 3/2008 du , CHAD 4/2008 du 2 septembre 2008, toutes relatives au comité de contributeurs

²⁷ Une très grosse partie du matériel et du ravitaillement de l' EUFOR TCAD/RCA a du, au regard de la saturation des aéroports tchadiens, être acheminé par voie portuaire jusqu'au port de Douala et a impliqué le règlement des formalités de douane avant d'être acheminée par voie ferrée puis par voie routière . On a ainsi pu parler pour cette opération de « colossal défi logistique »

²⁸ Les estimations de l' ONU ont fait apparaître 287 600 réfugiés (personnes ayant franchi la frontière pour se mettre à l'abri dans le pays voisin) et 217000 personnes déplacées (personnes qui ont fui à l'intérieur du pays les zones de combat)

Cette nouvelle opération de l'UE a reçu comme triple mission de permettre le retour des réfugiés et des personnes déplacées vers leur lieu d'origine, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation de ses personnels et de protéger les locaux, personnels et matériels des Nations Unies. Ce dernier point visait plus particulièrement la force de police de la MINURCAT se mettant progressivement en place et seule habilitée à pénétrer dans les camps de réfugiés pour le maintien de l'ordre

EUFOR TCHAD RCA a mobilisé quelques 3700 hommes dont 3200 sur le terrain et 200 au Quartier général de l'opération abrité à Paris par la France qui a assuré le rôle de la nation cadre. Les principaux contributeurs parmi les Etats membres de l'UE ont été la France²⁹, l'Irlande (450), la Pologne (400), la Suède (200), l'Autriche(160) la Roumanie (120), la Belgique (100), la Finlande, les Pays bas et l'Espagne.

4°/L'Opération ATALANTA constitue la première opération militaire navale de l'UE

Dans le cadre de sa lutte contre la piraterie au large des Côtes de la Somalie le Conseil de l'UE avait décidé le 19 septembre 2008 la création d'une Cellule de coordination de la lutte contre la piraterie (EU NAVCO) Basée à Bruxelles, son objectif principal était de coordonner les moyens mis en place par les Etats membres dans le cadre de l'accompagnement dans le Golfe d'ADEN des navires menacés. Par l'action commune 2008/851 du 10 novembre 2008 l'UE a mis en place une opération militaire, dénommée « EUNAVFOR Somalie – Opération Atalanta », dont l'Etat-major d'opérations se situe à Northwood, au Royaume-Uni. Les fonctions de la cellule de coordination ont été reprises par l'opération militaire Les forces déployées opèrent jusqu'à 500 milles nautiques au large des côtes de la Somalie et des pays voisins.

L'opération EUNAVFOR ATALANTA a pour principaux objectifs de fournir une protection aux navires du Programme alimentaire mondial (PAM), notamment par une présence à bord de militaires armés, de protéger les navires marchands dans les zones du golfe d'Aden et de la Somalie et d'appréhender, retenir ou transférer les auteurs des actes de piraterie afin d'en permettre la poursuite judiciaire. C'est ainsi que plusieurs accords ont été passés par l'UE avec des Etats tiers, dont le premier a été celui signé avec le Kenya en février 2009³⁰, et qui ont pour objet de remettre à l'Etat tiers les pirates capturés par les navires de la force européenne afin qu'ils y soient traduits en justice.

Concrètement EU NAVFOR ATALANTA effectue trois types de missions. Les premières concernent les escortes des navires PAM, notamment de Mombasa à Mogadiscio. Les deuxièmes ont trait à des escortes qui s'articulent autour du concept de « Groupe de transit »

²⁹ On doit ici souligner que les personnels militaires de l'opération Epervier, opération purement française en place au Tchad sur la base d'un arrangement bilatéral en date de 1986, sans être de l'EUFOR ont apporté leur concours à l'opération européenne par la coordination de appuis logistiques aux transits aériens et le soutien aux éléments français de la force

³⁰ Cf. échanges de lettres entre l'UE et le Kenya du 25 mars 2009 ; échange de lettres entre l' UE et la République des Seychelles du 2 décembre 2009. L'UE envisage de signer de tels accords également avec d'autres Etats de la région, dont Djibouti et la Tanzanie.

(Transit Group Concept) : il s'agit de regrouper plusieurs navires pour leur traversée du golfe d'Aden. Pour ce faire, en accord avec l'organisation maritime internationale (OMI) et les autorités américaines, un corridor maritime a été mis en place sous le nom d'IRTC (International Recommended Transit Corridor). Enfin les troisièmes types de mission intéressent des patrouilles de routine dans le golfe d'Aden pour détecter ou dissuader les bateaux pirates. Outre ces missions originelles, L'opération ATALANTA a vu, par la décision 2009/907 PESC du 8 décembre 2009, ses missions élargies au suivi des activités de pêche au large des côtes somaliennes. A ce titre elle a établi une coopération avec les entités et les Etats de la force maritime agissant dans le cadre de l'opération « liberté immuable ». Par ailleurs elle s'est engagée dans une mission d'assistance à la Somalie comprenant une mise à disposition de l'Etat somalien de ses données relatives aux activités de pêche

Une dizaine d'Etats membres se sont, au début de l'opération, engagés à y contribuer³¹ Parmi ceux-ci, sept nations apportent une contribution opérationnelle permanente : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède.

EU NAVFOR ATALANTA se caractérise également par la participation d'Etats non membres de l'UE, et qui a été autorisée par les décisions du Comité politique et de sécurité (COPS) du 21 avril 2009 (Norvège), du 10 juin 2009 (Croatie) et du 26 octobre 2009 (Monténégro)

Cette opération étant toujours en cours (elle a été prolongée jusqu'à décembre 2010) et voit son efficacité commentée de manière contrastée. Les escortes systématiques des bâtiments l'aide alimentaire du PAM, font que cette dernière parvient régulièrement en Somalie. En ce qui concerne le golfe d'Aden et les eaux somaliennes, EU NAVFOR et l'action internationale ont de manière générale contribué à une certaine diminution notamment des attaques de nuit ou encore des attaques réussies. Cependant le nombre d'attaques a significativement augmenté en 2009. Cela est notamment dû à l'immensité de la zone à couvrir et à la rapidité des attaques « pirates » qui, selon les spécialistes, appelleraient un nombre beaucoup plus important de moyens et notamment de bâtiments porte-hélicoptères³².

B/ le laboratoire des missions de gestion civile des crises africaines

L'UE a développé **deux missions de police** (EUPOL KINSASHA et EUPOL RDC). On sait que les opérations dites de police ont pour objet, soit de se substituer à l'autorité nationale défaillante, soit ce qui a été le cas pour les opérations africaines de conseiller cette dernière, ou encore de l'assister en termes de formation de ses personnels. Ainsi les opérations de police de

³¹ Il s'agit de la France, de la Grèce, du Royaume-Uni, de la Suède, de l'Allemagne, de l'Espagne, des Pays-Bas, du Portugal, de la Belgique et de l'Italie).

³² Cf. rapport BODEWIG, KOUTS, KONSTANTINOS sur *la surveillance maritime européenne*, Assemblée UEO, Doc A/ 2051, 2decembre 2009 : « Selon certains calculs théoriques il faudrait quarante-cinq et huit avions de patrouille maritime sur zone simultanément »

l'UE en Afrique n'ont jamais eu vocation à se substituer aux forces de police nationales dans leurs responsabilités.

Les missions dites de réforme du secteur de la sécurité visent un objectif plus large qui intéresse tous les acteurs d'un système sécuritaire (armée, police, justice, services de renseignements, des douanes, des contrôles aux frontières, pouvoir législatif etc..) afin de garantir la synergie entre les différentes composantes et d'assurer la cohérence avec les normes démocratiques et de la bonne gouvernance. L'UE a ainsi développé en Afrique deux missions de ce type EUSEC RD Congo et la mission SSR Guinée Bissau. Quant à la mission de soutien à l'UA au Darfour elle occupe une place à part dans la typologie des missions de l' UE

1°/ les missions de police

EUPOL KINSASHA s'inscrit dans le cadre du soutien apporté par l'UE au projet des Nations Unies de créer, afin d'appuyer le processus de transition en RDC et le développement durable du pays, une unité de police intégrée (UPI) dans le cadre de la force de police nationale. Cette Unité devait en effet réunir des représentants de l'ensemble des factions politiques congolaises. Ce projet d'unité de police intégré comportait trois étapes dont les deux premières ont bénéficié d'un soutien financier de la Commission de l'UE : la création d'un centre de formation, l'entraînement de ses personnels et enfin leur déploiement sur le terrain. Le déploiement dans la capitale de l' UPI a permis d' alléger les taches de la composante police de la mission des Nations Unies et surtout leur affectation vers d'autres zones de tension.

Initiée par l'action commune 2004/847 du 9 décembre 2004 et lancée avril 2005, EUPOL KINSHASA a été prolongée en décembre 2006 (action commune 2006/913 du 7 décembre 2006) pour s'achever le 30 Juin 2007 date à laquelle elle a été relayée par la nouvelle mission EUPOL RDC. Cette mission qui a suivi et conseillé l'UPI a impliqué quelques trente policiers issus de 6 Etats membres (France, Portugal, Italie, Pays bas, Belgique, Suède) et de deux pays tiers (Canada et Turquie).

Durant la période électorale de 2006, EUPOL KINSHASA a assumé la responsabilité de la coordination de toutes les forces d'intervention de la police Congolaise et ce en liaison avec l'opération militaire EUFOR RDC Après la formation du nouveau gouvernement congolais suite aux élections. La mission de l'UE EUPOL KINSHASA a vu ses compétences élargies à des nouvelles actions de conseil à la police congolaise dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité, avant d'être remplacée pour ce faire par EUPOL RD CONGO.

EUPOL RD Congo trouve sa source dans l'action commune 2007/405 du 12 juin 2007 et a vu son mandat prolongé jusqu'au 30 juin 2010 par l'action commune 2009/466 du 15 juin 2009. Ainsi toujours en cours depuis son lancement en juillet 2007, cette mission de police européenne en République démocratique du Congo, a pour objet l'assistance, l'encadrement, l'appui et le conseil aux autorités congolaises pour la réforme du secteur de sécurité (RSS) dans le domaine de la police et de son interaction avec la justice civile et pénale. Elle œuvre également dans des domaines transversaux de la RSS notamment les droits de l'homme, l'égalité homme/femmes et le droit des femmes, la protection des enfants dans les conflits armés et plus récemment (octobre 2009) dans le domaine des violences sexuelles.

La mission EUPOL RD CONGO comporte quelques 60 agents internationaux fournis par 6 Etats membres et bénéficie également d'experts angolais. Si son quartier général se trouve à Kinshasa. Elle dispose également de deux antennes sur le territoire de la RDC, la première à Goma (Nord-Kivu) et la seconde à Bukavu (Sud-Kivu), afin de contribuer au processus de stabilisation dans l'Est du pays, principalement dans les volets "police", "droits de l'homme", "protection des enfants" et "égalité hommes/femmes" et lutte contre les violences sexuelles.

Parmi les résultats salués par le Conseil de l'UE en décembre 2009 figurent la présentation à l'Assemblée nationale congolaise d'un projet de loi organique relative à la Police, les travaux de coordination qualifiés d'importants et menés par le Comité de suivi sur la réforme de la police (CSRFP) et enfin le renforcement des enquêtes judiciaires pour la lutte contre les violences sexuelles et l'impunité dans ce domaine. Par ailleurs a été saluée la création d'une cellule projet afin de mettre en œuvre de petits projets dans le cadre du mandat de la mission et également d'offrir une coordination et une assistance technique renforcées aux Etats membres et aux Etats tiers qui le demandent pour leurs projets et sous leur responsabilité. La prorogation du mandat de la mission jusqu'au 30 juin 2010 a fait l'objet d'un accord de principe.

2° / les opérations de réforme du secteur de sécurité

C'est la RDC qui a été le théâtre de la première opération de ce genre développée par l'UE qui assez rapidement après son opération ARTEMIS de 2003 lancera le 2 mai 2005 (action commune 2005/355 PESC) **la mission EUSEC RD Congo** parallèlement à la mission de police EUPOL KINSHASA elle-même déployée en avril de cette même année. L'UE a manifesté ainsi son engagement en faveur d'une approche globalisée de l'aide à la transition politique, économique et sécuritaire du pays et d'assistance à la MONUC. Elle aura répondu donc favorablement à la demande présentée par les autorités congolaises de les assister dans la mise en œuvre de leur réforme du secteur de sécurité. Cette dernière apparaît en effet, avec la démobilisation des combattants, cruciale pour le succès de la transition politique et la stratégie sortie de crise

Plusieurs fois prorogée, en 2006 notamment au-delà des difficultés politiques et des affrontements liés notamment à la mise en œuvre des premières élections (qui auront conduit à la mise en œuvre EUFOR RD Congo), puis en 2008 et 2009³³, la mission EUSEC RD Congo est toujours en cours et ce jusqu'au 30 septembre 2010. Elle est composée de 44 experts. Elle a contribué à plusieurs réalisations en accord et étroite collaboration les autres acteurs internationaux. Méritent à ce titre d'être cités le développement de concepts pour la réforme du ministère de la défense, le projet chaîne de paiement pour la rationalisation du paiement des soldes, la participation à l'élaboration d'un statut des militaires, l'appui technique au recensement des effectifs de l'ensemble des forces armées de la république du Congo et l'aide à la distribution de cartes d'identité militaires.

Au-delà de ces premières missions de réforme de l'organisation du secteur de la défense et de son armée, EUSEC RD Congo poursuit d'autres missions visant plus particulièrement l'appui à la prévention et à la répression en matière de violations des droits de l'homme. Des

³³ Cf. actions communes 2006/303 du 25 mai 2006, 2008/491 du 26 juin 2008, 2009/509 du 25 juin 2009 et

efforts particuliers sont développés au profit de la lutte contre l'impunité des crimes commis par les forces de sécurité, notamment ceux concernant les violences à caractère sexuel ou encore le recours aux enfants soldats. Mérite également d'être citée parmi les réalisations « collatérales » le projet pilote dit des « mamas militaires » inauguré en novembre 2008 qui vise à améliorer durablement et sur le long terme les conditions de vie des familles (y compris des veuves) des forces armées ainsi que les relations entre les civils et les militaires³⁴

La mission RSS Guinée Bissau, qui compte 33 agents, a été initiée par l'action commune 2008/112 du 12 février 2008. Elle a été prolongée jusqu'au 31 mai 2010 par l'action commune 2009/841 du 17 novembre 2009 après que le Conseil se soit félicité des travaux de la mission eu égard aux circonstances difficiles et au climat d'instabilité politique du pays suite aux assassinats du Président Vieira et du Général Tagme Na Waié. Le Conseil a en effet souligné l'évolution positive récente en Guinée-Bissau, notamment le succès des élections présidentielles du 29 juillet 2009, et les perspectives plus prometteuses pour le progrès sur la réforme de la SSR. A été corrélativement annoncée la réalisation en Janvier 2010 d'une étude stratégique sur l'avenir de l'engagement de l'UE en Guinée-Bissau, en tenant compte des aspects régionaux.

Inscrite dans le cadre d'une approche européenne cohérente et complémentaire au Fonds européen de développement et d'autres activités de la Communauté européenne, cette deuxième mission de réforme de la sécurité en Afrique a reçu pour mandat de conseiller et d'assister, à la demande des autorités guinéennes la réforme du secteur de sécurité entreprise par la Guinée Bissau suite à l'adoption par cet Etat de sa nouvelle stratégie nationale de sécurité accompagnée d'un plan d'action de 18 mois. Conformément à la stratégie nationale qu'elle se propose de soutenir, la mission de l'UE est une mission civilo-militaire. En effet la stratégie nationale et le plan d'action concernent non seulement l'armée, le ministère de la défense, mais aussi la justice, la police et enfin les douanes

3°/ l'opération de soutien civil et militaire de l'Union européenne à l'Union africaine au Darfour

Il s'agit d'une mission qui par ses caractéristiques échappe aux habituelles typologies. On sait que dès août 2004 l'Union et ses Etats membres se sont attachés à apporter leur soutien aux efforts de l'Union africaine pour stabiliser la région du Darfour. Ce soutien a été à la fois politique et financier. Il a d'abord été financier grâce à la mobilisation de la « facilité de paix en Afrique » qui est un instrument financier dérivé du fond européen de développement (FED), instrument de financement de la politique de coopération au développement de l'UE et par voie de conséquence totalement étranger à la PESD. La facilité pour l'Afrique a ainsi soutenu les programmes développés par l'UA à savoir AMIS I³⁵ puis AMIS II qui a élargi les missions du

³⁴ Exemple type de mini projet pilote, ce projet, financé également par le RU, a permis d'offrir à un certain nombre de femmes ou veuves de militaires des formations en gestion d'association et en gestion de projets, ce qui permettra ensuite à EUSEC RD de soutenir les micro-projets que les participantes pourront développer dans les différents camps militaires dont elles sont issues à la suite de leur formation

³⁵ Son premier dispositif de constitution de la Commission de cessez-le-feu suite aux accords de Ndjamena du 8 avril 2004, composée de 60 observateurs militaires non armés, soutenus par une force de protection de 300 hommes composée de soldats rwandais et nigériens s'étant révélé insuffisant, le 28 mai 2005, l'Union africaine a autorisé le

premier programme à la construction d' un dialogue, la protection des civils, les opérations humanitaires et le respect des accords de cessez-le-feu conclu le 8 avril 2004 à N' Djamena

C' est seulement à partir du printemps 2005 que la PESD de l' UE s' est mobilisée au profit de la crise du DARFOUR. Ainsi pour répondre à la demande de l'Union africaine (UA), l'Union européenne a adopté le 20 juillet 2005 l'action commune du 2005/557/PESC, visant à la création d'une mission de soutien civilo-militaire à la mission AMIS II³⁶. Préalablement, le 18 juillet 2005, Le Conseil avait nommé son représentant spécial au Soudan , lequel a reçu pour mission de conférer une efficacité maximale à la contribution de l'Union à la mission de l'UA au Soudan, tout en accordant une attention particulière à la situation des droits de l'homme.

La mission de l'UE a comporté un volet militaire impliquant sur le terrain une vingtaine d'agents, experts ou observateurs Ce volet militaire de la mission s'est surtout traduit par la fourniture d'équipement, la formation d'observateurs africains, l'assistance à la planification à la chaîne de commandement, l'entraînement des troupes africaines, le transport stratégique, la coordination du trafic aérien de l'AMIS et la participation d'observateurs militaires européens. Le volet militaire fera l'objet d'une nouvelle action commune 2007/245, le 23 avril 2007 dont l'objet est d'élargir le mandat de la mission de l'UE à un soutien militaire pour l'établissement de la mission de l'UA en Somalie (AMISOM). Ce volet militaire présente par ailleurs une particularité qui n'a pas été sans créer certaines difficultés. En effet l'OTAN s'est également impliquée dès avril 2005, à la demande de l'UA dans le soutien, pour le transport stratégique, à l'AMIS II. Cette entrée dans le jeu de l'OTAN a conduit à une situation jusque là jamais rencontrée à savoir « la mise en concurrence » de l'UE et de sa PESD avec l'OTAN sur un même théâtre d'opération militaire, ce qui a fait l'objet d'évaluations contrastées

Par ailleurs et ce, à partir de septembre 2005, L'UE a joué un rôle clé dans la mise sur pied des capacités civiles de maintien de l'ordre de l'AMIS, en apportant son soutien à la chaîne de commandement de la mission, à la formation avant le déploiement et à la formation des formateurs. L'UE a ainsi implanté une unité de police auprès du secrétariat de l'UA à Addis-Abeba.. Le volet police a mobilisé une trentaine d'officiers de police européens

C'est par l'action commune 2007/887 du 20 décembre 2007 que l'UE a mis fin à sa mission de soutien civilo militaire prenant acte de la création, par la résolution 1769 du Juillet 2007 du Conseil de sécurité et en remplacement de la MUAS AMIS, de la MINUAD, opération hybride de l' UA et de l' ONU.

déploiement au Darfour de la Mission africaine au Soudan (AMIS) pour surveiller la mise en œuvre de l'accord. Il a été entériné par la Résolution 1556 du Conseil de sécurité du 30 juillet 2005.

³⁶ (AMIS II) a été dès sa création une force beaucoup plus importante puisque composée de 2 341 militaires, dont 542 observateurs militaires ,815 officiers de la police civile et 26 membres internationaux de la Commission de cessez-le-feu. Portée ensuite à 6 171 militaires et 1 560 civils et policiers, l'augmentation rapide des effectifs a posé des problèmes de transfert des forces dans les secteurs qui leur avaient été assignés au Darfour, ce qui a conduit à une assistance logistique de l' UE mais aussi de l' OTAN

§2 le Continent africain miroir des complexités du système européen des opérations extérieures de gestion de crise

L'évaluation des résultats souvent considérés comme satisfaisants des opérations extérieures que l'UE a menées en Afrique ne saurait pour autant occulter les imperfections persistantes qu'elles ont parfois servi à mettre à jour. Certaines d'entre elles sont propres aux opérations militaires alors que d'autres concernent plus particulièrement la mise en œuvre de la gestion intégrée des crises rendue très complexe par le caractère très schizophrénique du système d'action extérieure

A/ les interrogations affectant la gestion des opérations militaires

L'Union faut-il le souligner, continue d'être privée de moyens autonomes et permanents de planification opérationnelle ne saurait avoir la même réactivité qu'une instance dotée de capacités de planification opérationnelles permanentes

Ainsi au-delà de toutes les améliorations institutionnelles et fonctionnelles qui ont pu être apportées à la PESD depuis sa création en 2000³⁷, on voit bien que les pesanteurs inhérentes à la construction communautaire et à sa logique particulière mêlant à la fois méthode communautaire et coopération intergouvernementale ne sont pas sans conséquence sur son système de gestion militaire de crise qui se trouvera ainsi confrontée à plusieurs difficultés

1/ le choix entre le recours à « Berlin Plus » ou au système de la nation cadre

Paradoxalement on constate que le choix dont dispose l'UE pour les deux options n'est pas forcément une source d'enrichissement. A l'inverse il constitue une source de désaccords potentiels entre les Etats membres qui pour des raisons multiples, soit d'ordre idéologique³⁸, soit souvent conjoncturelles et très nationales, préfèrent une option plutôt que l'autre.

On sait ainsi que l'une des raisons majeures qui a affecté EUFOR RD Congo pour appuyer la MONUC pendant la période électorale et les retards³⁹ qu'elle a du subir pour sa mise en œuvre ont eu pour cause les divergences qui ont opposé les Etats membres sur l'option à prendre. L'Allemagne a en effet longtemps plaidé pour une opération type Berlin plus, c'est-à-dire en recourant aux moyens et capacités **permanents** de planification de l'OTAN car elle ne souhaitait pas assumer le rôle de la nation cadre qui aurait du lui revenir, conformément au système de rotation des groupements tactiques. De son côté la France, qui était très favorable à l'opération en même temps qu'au système de la nation cadre qu'elle avait expérimenté et dont elle avait assuré la responsabilité avec un certain succès lors de l'opération ARTEMIS, ne souhaitait pas être trop visible dans cette nouvelle opération

³⁷ Cf. C SCHNEIDER, *actualité des opérations extérieures de l'UE : théorie juridique et pratique de l'Union européenne*, Revue ARES n° 60 décembre 2008

³⁸ Bien évidemment le système de la nation cadre a-t-il la préférence des Etats membres qui défendent l'autonomie de la PESD alors que les Etats plus atlantistes défendent le recours aux capacités et moyens de l'OTAN autorisé par les accords de Berlin plus

³⁹ L'approbation par le Conseil du concept de gestion de la crise s'est faite le 23 Mars 2006, et l'adoption de l'action commune 2006/319 PESC le 27 avril : la décision de lancement de l'opération n'a pu être prise avant le 12 Juin 2006 : quant à l'opération au demeurant réussie elle s'est achevée le 30 Novembre 2006

Au-delà le système de la nation cadre qui est désormais le plus souvent mobilisé par l'UE, fait apparaître des faiblesses endémiques soulignées par les spécialistes. La nation cadre est comme le rappelle le droit communautaire, « un Etat membre qui, après s'être porté volontaire et après avoir été approuvé par le Conseil doit avoir des responsabilités précises dans une opération sur laquelle l'UE exerce le contrôle politique ». De manière générale, les responsabilités propres à l'Etat qui en assume la responsabilité englobent une contribution importante aux planifications, stratégique et opérationnelle ainsi qu'au déploiement des forces pour l'opération. En principe la nation cadre fournit, sauf exception, le commandant d'opération⁴⁰ ainsi que les éléments essentiels de la structure militaire nécessaire à la conduite et au commandement de l'opération (noyau dur de l'Etat major d'opération par ailleurs enrichi de militaires d'autres Etats membres, soutien au Système de communication). Enfin la nation cadre fournit une grande partie des moyens et capacités destinés à l'opération

. Ce mode opératoire ne saurait en aucun cas être assimilé à un Etat major permanent. En tout état de cause l'état major de l'opération sera modifié en profondeur pour chaque crise en fonction des contributions des Etats membres qui rejoignent son noyau dur offert par la nation cadre. Est ainsi souvent pointé du doigt le coût élevé de la mise à disposition et la rotation de ces personnels « très fâcheuse pour la continuité et la compétence de l'état-major »⁴¹.

2°/les limites au système des groupements tactiques révélées par EUFOR RD C et par EUFOR TCAD/RCA

Le concept de Groupement tactique (GT 1500), approuvé par l'UE en 2004 trouve son origine dans les leçons tirées l'opération en Afrique ARTEMIS. Cette force de réaction rapide constituée de 1500 hommes a été imaginée afin de répondre au mieux à une demande des Nations unies d'intervenir dans une crise émergente sur la base d'un mandat du chapitre VII des Nations unies permettant l'usage de la force.

Un Groupement tactique peut être formé par une nation-cadre ou par une coalition multinationale d'Etats membres. Les Groupements tactiques doivent être constitués à partir de moyens et de capacités mobilisables dans un délai de cinq à dix jours⁴². La durée initiale des opérations assumées qu'ils assument est de trente jours (contre une durée d'un an pour les forces de l'objectif global de 2003), mais elle peut être portée à 120 jours.

Les Groupements tactiques, pleinement opérationnels depuis le 1er janvier 2007, sont pour la plupart multinationaux et sont programmés par semestre dans le cadre de tour d'alerte⁴³, de même que la nation cadre⁴⁴. Les premières réflexions menées ont cependant montré des limites tant pour la constitution des forces nécessaire à une opération que pour leur mobilisation.

⁴⁰ Il peut néanmoins exister des exceptions lorsque la nation cadre pour des raisons d'opportunité ne souhaite pas assurer le commandement opérationnel : tel a été le cas de la France pour EUFOR TCHAD RCA dont le commandement opérationnel est assuré depuis le Mont Valérien par le Général irlandais NASH

⁴¹ Cf. Assemblée parlementaire de l'UEO, rapport D.HENDERSON, « les chaînes de commandement des opérations de l'UE, doc A/2009, 6 mai 2008, p. 8

⁴² L'objectif global 2003 prévoit une capacité de déploiement en 2 mois

⁴³ Pour le premier semestre 2010, Pologne Allemagne, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Royaume Uni et Pays bas

⁴⁴ Pour le premier semestre 2010, Pologne et Royaume Uni

. EUFOR RD Congo, est un excellent exemple⁴⁵ des retards subis dans le lancement de l'opération et dont certains ont été directement imputables aux insuffisances du système des tours d'alerte des GT. L'Allemagne a « trainé les pieds » pour assumer ses responsabilités de nation cadre qui lui revenait au regard de système des tours du GT. Elle a ainsi multiplié ses conditions pour un appel à contribution de manière à former un « GT ad hoc », robuste et compact, c'est-à-dire avec l'ensemble des moyens nécessaires pour sa mission (soldats, équipements).

On a connu exactement les mêmes limites pour EUFOR TCHAD RCA qui a par ailleurs rencontré d'autres contraintes dont certaines étaient autant politiques que techniques : opposition du Soudan à toute présence militaire occidentale dans la région, difficultés rencontrées pour l'acceptation des Etats tiers dans le GT multinational, difficulté de trouver un accord avec les autorités tchadiennes pour la composition et le statut des forces de l'UE, difficulté de trouver un accord avec le Cameroun pour le règlement du transit des troupes UE sur son territoire. L'action commune date du 15 octobre 2007 et le lancement effectif de l'opération seulement du 28 Janvier 2008). Les retards pris par la planification de l'opération s'expliquent par la forte réticence de l'Allemagne par rapport à une telle opération cette dernière suspectant les autorités françaises de vouloir apporter un soutien à des régimes étroitement liés à la France. Ces réticences ont conduit la France à engager plus d'hommes que ce qu'elle avait prévu (2100 au lieu des 1500 initialement prévus. Et si la France a assumé le rôle de nation cadre en accueillant l'Etat major multinational⁴⁶ d'opération sur son territoire, elle n'a pas pour autant assumé le commandement opérationnel de la force qui a été confié à un irlandais, le Général Patrick NASH. Les péripéties de la mise en œuvre technique de l'opération militaire démontrent s'il en était besoin que de multiples contraintes politiques propres à la PESD de l'UE les conditionnent étroitement

Ainsi le mode d'automatisme, dénigré parfois par le qualificatif peu gracieux de « roulette russe que constitue le tour de garde d'un GT et de la nation cadre montre parfois ses limites dans le cadre d'une PESD où l'unanimité et le consensus sont incontournables. Sans doute nombre des pesanteurs qui affectent le fonctionnement du système des GT sont-elles à l'origine de certains paradoxes mis en exergue par certains observateurs : s'il existe bien un renforcement « sur le papier des dispositifs » propre aux objectifs de la réaction rapide, leur non utilisation est en réalité assez fréquente. L'UE, privilégie ainsi des solutions ad hoc au cas par cas, en recherchant les forces les plus adaptées à la réalité de l'opération à mettre en œuvre⁴⁷ ce qui naturellement est, sur le plan politico militaire, source de retards et de défauts de réactivité

3°/ les limites inhérentes aux différences des règles d'engagement (CAVEAT) des forces européennes

La question est très souvent évoquée au regard de l'important multilatéralisme qui caractérise les opérations militaires de l'UE. Chaque unité comme l'a plus particulièrement démontré EUFOR CONGO a, en matière de règles d'engagement, ses propres doctrines,

⁴⁵ L'approbation par le Conseil du concept de gestion de la crise s'est faite le 23 Mars 2006, et l'adoption de l'action commune 2006/319 PESC le 27 avril : la décision de lancement de l'opération n'a pu être prise avant le 12 Juin 2006 : quant à l'opération au demeurant réussie elle s'est achevée le 30 Novembre 2006

⁴⁶ Ce dernier ne comportait pas moins de 21 Etats représentés

⁴⁷ Cf. A CAMERON, « la Présidence française vue de Londres », Défense n° 134, juillet aout 2008, p. 33

pratiques et instructions nationales. Ces dernières s'adaptent en outre plus ou moins bien aux exigences de la réalité locale. Les différences en matière de règles d'engagement constituent une contrainte très forte pour le commandement de la force. Elles présentent un risque évident pour l'efficacité de l'intervention. Surtout elles présentent l'inconvénient d'être une source de frictions entre les Etats engagés dans l'opération.

B/ Les crises africaines, miroir des complexités du système européen de gestion intégrée des crises

On ne reviendra pas sur les nombreuses et très pertinentes analyses existant sur les évolutions importantes traversées par les opérations internationales de paix. Celles de l'ONU se caractérisent on le sait par un « hyper activisme raisonné et une adaptation constante », pour reprendre l'heureuse formule du Professeur Josiane TERCINET⁴⁸, qui ont permis une diversification des missions de la paix dont témoignent parfaitement les déclarations et résolutions thématiques. Désormais les opérations de paix intéressent aussi les aspects civils de la gestion des conflits, l'exploitation et les abus sexuels, la protection des droits de femmes et des enfants, la réforme du secteur de la sécurité de la justice et de l'Etat de droit et de la consolidation de la paix et leur réadaptation dans le cadre de mandats régulièrement réexaminés.

En outre les opérations internationales de la paix se caractérisent souvent par un « multi partenariat » lié à la diversification des acteurs sur le terrain et l'intervention de différents partenaires de l'ONU conformément à la résolution 1631 du Conseil de sécurité. Certaines organisations régionales, au premier rang desquelles on trouve l'UA et l'UE, sont particulièrement actives dans ce partenariat, qui bien évidemment impose à la fois un cadrage juridique général et une coordination étroite sur le terrain. L'UE a ainsi signé le 24 septembre 2003 et le 7 juin 2007 deux déclarations conjointes sur sa coopération avec les Nations unies dans le cadre de la gestion des crises et qui précisent le cadre institutionnel et fonctionnel de la coopération, par exemple l'invitation deux fois par an du Secrétaire général adjoint des NU pour les opérations aux travaux par le COPS, ou encore la réunion deux fois par an de l'UE (Haut représentant, Comité directeur du Conseil UE-ONU et Commission) avec le département des opérations de maintien de la Paix (DOMP) du Secrétariat des NU.

Quant au partenariat de l'UE avec l'UA, il s'inscrit dans le partenariat paix et sécurité qui constitue l'un des huit partenariats de la stratégie Europe Afrique de décembre 2007. Il comporte un plan d'action approuvé par l'UE en mai 2007 qui regroupe certaines propositions d'actions visant à renforcer l'UA dans les domaines de la formation de l'entraînement et du soutien à l'engagement de ses forces. La Force africaine en attente (FAA)⁴⁹ qui est l'une des composantes essentielles de l'architecture de sécurité de l'UA et qui devra être progressivement mise en place d'ici juillet 2010 est l'un des principaux bénéficiaires de ce partenariat UE - UA

⁴⁸ Cf. J. TERCINET, *les opérations internationales de paix au milieu des années 2000*, Revue ARES n° 60 décembre 2008 pp 11-29

⁴⁹ La FAA devrait comporter cinq brigades régionales au niveau de cinq organisations sous régionales ainsi qu'un élément de planification de niveau continental et rattaché à l'UA

Au delà des enjeux directement liés aux complexités du multi partenariat qui caractérise désormais les opérations internationales de paix, il existe des complications qui sont propre à l'Europe et qui trouvent leur origine dans le caractère très « schizophrénique » de son action extérieure. En effet ce dernier est éclaté entre l'action extérieure de type économique (politique commerciale, politique de coopération au développement, action humanitaire) et l'action extérieure de type politique dont relèvent les opérations militaires et les missions de gestion civile.⁵⁰ **A cela convient-il de rajouter l'action nationale des Etats membres et qui est souvent oubliée** Sur le terrain cela implique une coordination très étroite entre les différents acteurs du système extérieur propre à l' UE et de leurs représentants, délégations de la Commission, représentants spéciaux nommés dans le cadre de la PESC, chaîne de commandement des opérations dont certaines sont multiples, opérations militaires avec leur commandement opérationnel et de forces, missions de police de gestion civile, missions civilo militaires...etc. Cette coordination des divers outils de l'action extérieure est un processus en amélioration permanente

La RDC constitue un excellent exemple de ce qui n'est pas loin de constituer parfois un imbroglio qui peut défier parfois l'entendement de l'observateur extérieur peu familier du « machin communautaire » et de son action extérieure dont elle ne cesse de proclamer les vertus de l'approche inclusive et globale En RDC le rôle politique est incarné par le Représentant spécial , l'aide économique et l'assistance au processus électoral relèvent de la Commission européenne et aussi de certains Etats membres (à titre bilatéral), la sécurité relève d'EUPOL Kinshasa, et les missions de défense ont été ou sont encore assurées EUFOR RD Congo et par EUSEC RD Congo et par. Par ailleurs ses Etats membres ont aussi assumé des missions d'entraînement et de formation des forces armées de la RDC dans le cadre des relations bilatérales.

Les deux missions EUPOL KINSASHA EUPOL RDC se présentent comme la concrétisation des mesures préconisées dans l'action commune 2004/ 85/ du 26 janvier 2004 relative à la prévention , la gestion et le règlement des conflits en Afrique qui obéissent à une forme de hiérarchie et de division des tâches entre tous les acteurs (les africains eux-mêmes et les Nations unies dont le rôle principal en matière de maintien de la paix ne saurait être contesté) S'agissant de son propre rôle l' Union, en rappelant que les capacités qu'elle propose n'ont pas vocation à remplacer les premiers acteurs concernés, s'inscrit dans une logique de multilatéralisme efficace et s'attache surtout dans un premier temps, à renforcer la coordination des mesures qu'elle pourrait prendre et celles de ses États membres » dans les quatre domaines d'action qu'elle définit⁵¹

⁵⁰ La première, qui relève de la méthode communautaire et du traité de Rome, confère de ce fait une place non négligeable à la Commission qui le plus souvent « détient les cordons de la bourse » en gérant les instruments financiers correspondant. La seconde l'action extérieure de type politique, qui relève de l' Union et de sa méthode intergouvernementale englobe à la fois la PESC et la PESD dont relèvent les opérations extérieures, met au premier plan d'autres acteurs et instruments qui lui sont propres

⁵¹ - « la prévention des conflits par des efforts visant à traiter les causes structurelles profondes tout en s'attaquant aux causes directes - ou facteurs de déclenchement - des conflits violents ; la gestion des crises par une intervention lors des phases aiguës des conflits, à l'appui des efforts déployés pour mettre fin à la violence ; la consolidation de la paix par des efforts pour soutenir les initiatives visant à contenir des conflits violents et pour œuvrer en faveur d' une solution pacifique de ces conflits et empêcher que ceux-ci ne

Concrètement du côté de l'UE de telles initiatives ont mobilisé de nombreux échelons de son architecture institutionnelle et fonctionnelle ô combien complexe. C'est par exemple le représentant spécial de l'UE (instance déconcentrée de la PESC) qui a été le premier destinataire de la demande d'assistance présentée par les autorités de la RDC pour la création d'une unité de police intégrée (UPI). Le projet d'unité de police intégrée sera en grande partie financé par la Commission à travers le fonds européen de développement (FED) instrument financier de sa politique de coopération au développement mais aussi par des contributions nationales sous forme d'aide non remboursable mais soumise à des conditions strictes. Le Budget de la PESC sera quant à lui également mobilisé sans oublier la contribution individuelle de certains Etats membres. Cependant seule le Conseil, au titre de la PESD, était en mesure de décider de la fourniture des armes et des équipements anti émeutes

Ainsi au-delà de l'intervention de la Communauté et de la mobilisation de la Commission et du Budget coopération au développement, EUPOL Kinshasa est aussi une mission de gestion civile de crise au titre de la PESD. Ainsi, c'est le COPS qui assure la direction politique et stratégique et qui informe le Conseil de l'Union sur le déroulement de l'opération. Sur place, le Représentant spécial donne au « chef de la mission/commissaire de police » les orientations politiques. Le chef de la mission dirige et gère EUPOL au quotidien. Il adresse aussi des rapports au COPS et peut être appelé à participer à l'une de ses réunions. Le Représentant spécial communique avec le Conseil de l'Union par l'intermédiaire du Secrétaire général/Haut représentant de l'Union pour la PESC (SG/HR). Celui-ci transmet les orientations du Conseil au Représentant spécial. On remarquera que c'est la même chaîne de responsabilité qui est appliquée aux missions de réforme de la sécurité et notamment qui s'applique à EUSEC RDC Congo

Il n'en reste pas moins vrai que sur le terrain persistent des obstacles institutionnels dénoncés par certains rapports de l'assemblée parlementaire de l'UEO. Ainsi a-t-il été relevé que la mission EUSEC RD Congo, dont le budget relève en partie de la Commission européenne, n'a pas d'autorité exécutive en matière de dépenses pour des programmes. De même, et parce que la Commission n'a pas de mandat pour gérer des programmes relevant de la PESD. cela se traduit par des contraintes lourdes et des pertes financières dues à ce que ,pour financer un programme sur place, EUSEC RD Congo soit obligé de passer par des agences des Nations unies, telles que que le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement).⁵²

resurgissent ; la reconstruction par un soutien au relèvement économique, politique et social des États et des sociétés sortant d'un conflit afin de prévenir une recrudescence de la violence et de promouvoir une paix durable ».

⁵² Cf. Ass UEO, Doc C/1954, rapport Guttierrez du 22 Novembre 2006 sur *les opérations de l' UE en RDC*, « Lors de la mission de la sous-commission de la Commission de défense de l'Assemblée de l'UEO sur les opérations de l'Union européenne en RDC, à Kinshasa, ses membres ont pris connaissance du fait que pour un programme envisagé par EUSEC RD Congo, le passage obligé par une agence des Nations unies coûtait jusqu'à 14% du budget prévu en frais de fonctionnement(240 000 euros sur un budget de 2 millions pour le cas présenté, à savoir la mise sur pied d'un système de base de données informatique au profit des FARDC) ».

Par ailleurs la coexistence de deux missions de gestion civile, l'une de police l'autre de réforme de la sécurité nécessite une étroite coopération qui peut se traduire parfois même par un partage de personnels administratifs ou spécialisés ce qui facilite la dite coopération

Enfin la survenance d'une opération militaire comme celle d'EUFOR RD Congo présentée par certains observateurs comme logique et significative à la fois de l'engagement de l'UE mais aussi la cohérence politique de son action en RDC peut soulever d'autres questions. Ces dernières concernent cette fois ci la coordination entre une opération militaire et les missions civiles existant sur le même terrain et dont on a parfois souligné qu'elles ont connu (EUPOL RDC) un renforcement peut-être lié au déploiement de l'opération militaire. On relèvera néanmoins que les opérations militaires, de par leur durée de vie généralement assez courte (3 à 5 mois pour ARTEMIS et EUFOR RD, 1 an pour EUFOR TCHAD RCA et que la mise en cohérence des actions civiles et militaires pose à n'en point douter d'autres questions

XXXXXXXXXX

Les opérations extérieures de l'UE en Afrique, opérations militaires ou missions civiles ne sont qu'une étape dans la longue et difficile marche de l'UE vers une Europe puissance au service de la paix dans le monde et de la sécurité humaine des peuples. L'émergence de cette Europe puissance qui a d'autres ambitions que celle de l'Europe espace, réduite à la libéralisation des marchés, n'est que relativement récente. Il n'en reste pas moins vrai que l'Europe tente bon an mal an de promouvoir un modèle de gouvernance internationale qui lui est assez spécifique. Le discours officiel de l'UE est bien connu qui s'attache à souligner qu'il ne saurait s'agir ni de domination, ni d'impérialisme. Il est vrai aussi que le continent africain occupe sans doute une place à part dans les politiques extérieures de l'UE, certains de ses Etats restant particulièrement sensible à la suspicion du néo impérialisme. Les Etats membres de l'Union eux-mêmes se surveillent mutuellement et s'interrogent parfois sur l'éventuelle instrumentalisation de la PESC, de la PESD au service d'intérêts nationaux.

Au-delà de l'établissement toujours difficile du consensus sur les objectifs politiques, la boîte à outils, particulièrement complexe, du système très schizophrénique d'action extérieure propre à cette grande organisation qu'est l'Union européenne, ne favorise guère ni sa lecture ni l'évaluation des ses résultats. On souhaite néanmoins que cette modeste contribution sur les opérations extérieures de l'UE permette une meilleure compréhension de « leur bilan africain »

Grenoble le 1^{er} février 2010

