

Incidence de l'opération *Artemis* sur la politique de gestion des crises par l'UE et sur la PESD

Bien que limitée en termes de durée, de portée, de champ d'action géographique et d'effets, l'opération *Artemis* a joué un rôle significatif à de nombreux égards.

- Il s'agit de la première opération de gestion de crise menée par l'UE en dehors de l'Europe et, pour certains, le fait qu'elle ait été conduite en Afrique ajoute à son importance. Cela donne à penser, tout au moins dans une certaine mesure, que l'UE a la volonté politique d'agir dans la région et de contribuer plus activement à sa stabilisation, en allant au-delà de ses instruments commerciaux et d'aide traditionnels (même s'il ne s'agit probablement pas de la principale raison pour laquelle l'opération a été lancée).
- Elle a permis de mettre un terme aux différends politiques entre les États membres de l'UE, en particulier entre la France et le Royaume-Uni, après la controverse et les divisions suscitées par l'intervention en Irak. Le Royaume-Uni s'est immédiatement prononcé en faveur de l'opération *Artemis* et, en fait, aucun État membre ne s'y est opposé (hormis l'Allemagne dans sa toute première déclaration, sur laquelle elle est rapidement revenue).
- Il s'agit de la première opération militaire totalement autonome menée par l'UE sans les moyens de l'OTAN. Ainsi que les représentants de l'UE l'ont souligné, elle a démontré que l'UE était tout à fait capable d'agir seule. Cela n'a pas été très favorablement accueilli par les responsables de l'OTAN (et les États-Unis en particulier), qui ont fait savoir que l'UE ne devait pas mener d'autres opérations

militaires autonomes. Cependant, les ambassadeurs des États-Unis dans la région des Grands Lacs avaient clairement indiqué que les États-Unis n'étaient pas intéressés par une intervention en RDC, en raison de leur engagement en Irak⁹⁸. L'OTAN ne souhaitait pas non plus soutenir l'opération *Artemis*, compte tenu de ses priorités du moment, dans les Balkans et en Afghanistan⁹⁹.

- L'opération a été décidée et montée très rapidement : 6 à 7 semaines seulement se sont écoulées entre la résolution 1484 (2003) du CSNU et le déploiement des premières forces militaires à Bunia. Le 6 juillet, toutes les forces étaient déployées (soit environ 3 semaines après le début du déploiement). Même la prise de décision au sein du Conseil de l'UE s'est effectuée rapidement. En fin de compte, c'est la volonté politique qui a compté. C'est probablement là la principale leçon à tirer de cette opération et des expériences précédentes : lorsqu'il existe une *volonté politique* d'agir, il est aisé de surmonter les faiblesses opérationnelles et les obstacles institutionnels.
- La coordination et la coopération entre tous les acteurs clés de l'UE participant à cette opération (les forces militaires françaises qui dirigeaient l'opération, le Secrétariat du Conseil, la Commission et les États membres) ont été très bonnes. Il ne fait aucun doute que le personnel des institutions bruxelloises a dû faire face à d'importantes difficultés, mais les craintes d'une absence de coordination entre les différents acteurs ne se sont finalement pas confirmées.

⁹⁸ En fait, les États-Unis n'ont pas opposé leur veto à cette opération au Conseil de sécurité ; ils auraient pu le faire, même si une telle attitude aurait été difficile à justifier.

⁹⁹ Nicolas Fiorenza, « EU Force Seeks New Mission after Congo », *Defense News*, 8 septembre 2003.

- Cette opération a renforcé la position et la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur compétent dans les domaines de la sécurité internationale et de la politique étrangère. En ce sens, elle a intensifié les relations de l'UE avec l'ONU dans le domaine de la gestion de crise (l'UE étant déjà un partenaire majeur de l'ONU dans des domaines tels que le développement ou l'aide humanitaire). En outre, la coopération de l'UE avec l'ONU a été très bonne, tant sur le terrain qu'au plus haut niveau politique.
- En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'OTAN et en dépit de la réaction négative exprimée par certains pays alliés membres de l'OTAN (surtout par les États-Unis), l'Union a renforcé sa position et sa crédibilité en tant qu'acteur international. L'opération *Artemis* est une nouvelle étape clé du développement de la PESD, au même titre que l'opération *Concordia* (menée en ARYM), la Mission de police de l'UE et l'opération militaire (*Althea*), jusqu'ici la plus large de l'UE, en Bosnie-et-Herzégovine, et l'opération *Eufor* en Georgie, la première dans son genre. Les activités de plus en plus nombreuses que l'UE mène dans le domaine de la gestion de crise, avec ou sans les moyens de l'OTAN (ce qui n'a d'ailleurs pas une si grande importance à ce stade, malgré d'occasionnelles « crises d'hystérie » des États-Unis), auront tendance, à long terme, à stimuler la coopération avec l'OTAN plutôt qu'à l'entraver à long terme, bien que sur des bases probablement quelque peu différentes. La marge de développement de la coopération et de la complémentarité entre l'UE et l'OTAN est encore importante. Par ailleurs, la plupart des pays de l'UE ne souhaitent pas voir l'UE devenir une force militaire de substitution, rivalisant avec l'OTAN. Néanmoins, il existe un consensus bien établi entre les États membres de l'UE selon lequel l'UE doit être capable d'agir dans des domaines dans lesquels l'OTAN n'a pas d'intérêt stratégique

ou dans lesquels elle n'a pas la volonté politique d'intervenir.

6.1 Incidence sur la question des capacités de l'UE

En dépit de l'incidence probablement positive de l'opération *Artemis* sur l'action politique et la politique de défense de l'UE, tant à l'intérieur de l'Union que dans le cadre de ses relations avec d'autres acteurs internationaux, l'opération menée en RDC a également mis en lumière la nécessité croissante de s'attaquer à des problèmes réels de capacités, même si la volonté politique reste essentielle¹⁰⁰. Rares sont les États membres, hormis la France et le Royaume-Uni, qui ont la capacité de déployer, de soutenir et de commander de telles opérations. À cet égard, l'opération *Artemis* et l'engagement continu de l'UE dans le domaine de la gestion de crise dans les Balkans sont susceptibles de stimuler les efforts que déploie actuellement l'UE pour renforcer ses capacités de gestion de crise.

Alors qu'il est peu probable que les États membres de l'UE acceptent d'augmenter leurs dépenses militaires, notamment au vu de la situation économique actuelle en Europe, les efforts se portent à présent davantage sur un renforcement de la rationalisation, de la souplesse et de la coordination des capacités européennes. C'est en tout état de cause l'un des objectifs du plan d'action européen sur les capacités adopté en février 2002. Certaines mesures ont déjà été prises en ce sens.

- En mai 2003, la Force de réaction rapide de l'UE (FRR) a été déclarée opérationnelle, bien qu'il manque encore un tiers des 60 000 hommes prévus, qui seront disponibles pour des missions humanitaires et de maintien de la paix.
- En novembre 2003, l'UE a décidé de créer une Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des

¹⁰⁰ Pour un bilan des capacités civiles et militaires de l'UE en matière de gestion de crise et des partenariats avec l'OTAN et les États-Unis, voir op. cit. dans note 70.

acquisitions et de l'armement. L'Agence européenne de défense a été formellement établie en juin 2004¹⁰¹.

- L'UE envisage également de créer des *battle groups* (groupements tactiques) conjoints, d'environ 1 500 soldats, pouvant être déployés rapidement (10 jours environ), pour des missions de prévention des conflits, et de maintien ou de rétablissement de la paix dans le cadre de l'ONU. La proposition, issue conjointement de la France et du Royaume-Uni, a été acceptée¹⁰² par l'Union, qui envisage de rendre ce concept partiellement opérationnel avant 2005 et complètement opérationnel en 2007.

À un autre niveau, qui est toutefois lié au développement des capacités opérationnelles de l'UE, un échange de renseignements stratégiques ainsi qu'une contribution des États membres à la réserve stratégique s'imposent.

6.2 Vers une structure de commandement unique de l'UE ?

L'une des conséquences positives de l'opération *Artemis* est la validation effective du concept de « nation-cadre ». Il est également intéressant de noter, bien qu'il n'y ait pas de lien direct de cause à effet, qu'à l'issue de l'opération *Artemis*, la proposition d'installer un quartier général européen à Tervuren suscite moins d'enthousiasme et d'intérêt. Pour certains pays, tout au moins pour la France et le Royaume-Uni, mais également pour d'autres pays qui, tels que la Grèce et l'Italie, ont été proposés pour assumer le rôle de nation-cadre dans d'éventuelles opérations militaires futures de même nature, la formule de la « nation-cadre » a bien fonctionné. L'une des préoccupations liées à cette formule concerne les relations entre la nation qui dirige

l'opération et les institutions de l'UE. Ces relations ont été bonnes dans le cadre de l'opération *Artemis*, ce qui explique pourquoi d'aucuns s'interrogent sur la nécessité d'adopter une autre formule, du moins pour le moment. Cela pourrait apaiser les craintes de ceux qui, au sein de l'OTAN, voient d'un très mauvais œil la création d'un quartier général européen et qui estiment qu'un tel quartier général ferait double emploi avec celui de l'OTAN.

Par ailleurs, certains estiment que le concept de « nation-cadre » est une bonne solution pour l'Union au vu de la taille encore relativement réduite de l'EMUE, qu'ils considèrent comment une véritable faiblesse des capacités de planification opérationnelle de l'UE. La nécessité de procéder ne serait-ce qu'à une évaluation de ces capacités est liée à la décision de conduire le premier exercice conjoint de gestion de crise mené par l'UE et l'OTAN, axé sur une planification de l'UE. La formule « nation-cadre » pourrait également garantir une plus grande souplesse et accorder davantage de temps pour effectuer d'autres essais avant la mise au point de nouvelles formules plus intéressantes. Il n'est certainement pas fortuit que les structures de commandement de l'opération *Artemis* (à Paris et Entebbe) présentaient un caractère beaucoup plus multinational que les forces sur le terrain. La plupart des États membres de l'UE étaient représentés au centre de commandement parisien, dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler, en quelque sorte, un « exercice conjoint de poste de commandement ». Selon toute probabilité, des enseignements utiles pourront également être tirés de cette expérience, ce qui pourrait aider les décideurs de l'UE à poursuivre l'évaluation des besoins et des difficultés à ce niveau particulier. D'autres, toutefois, pourraient voir dans cette formule un instrument permettant aux nations européennes les plus puissantes d'utiliser leur puissance militaire pour imposer à l'UE un programme en matière de défense, cela restant bien entendu à démontrer.

¹⁰¹ Conclusions du Conseil Affaires générales du 117 novembre 2003 et Action commune 2004/551/CFSP du 12 juillet 2004.

¹⁰² Voir les conclusions du Conseil européen du 17 juin 2004 et l'article de Christopher Adams « Africa must be 'top priority' for new EU crisis force, says Blair », *Financial Times*, 8 octobre 2004.

Lors du Conseil européen de décembre 2003, l'UE est convenue d'établir une unité européenne autonome de planification militaire au sein de l'EMUE. L'UE choisira toujours naturellement de recourir aux moyens et capacités de l'OTAN, mais, lorsque l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, par exemple dans une région où elle n'a pas d'intérêts ou n'intervient pas, telle que l'Afrique, l'UE décidera de recourir ou non aux moyens de l'OTAN. Dans le cas d'opérations militaires autonomes de l'UE, l'Union choisira en priorité d'utiliser le centre de commandement national, qui pourra devenir multinational pour les besoins d'opérations dirigées par l'UE, comme cela a été le cas pour l'opération *Artemis*. En l'absence de centre de commandement national identifié, l'UE pourra recourir à la cellule opérationnelle de l'EMUE afin de planifier et de conduire ses opérations¹⁰³.

La probabilité est désormais plus grande que l'UE s'engage dans des opérations de maintien de la paix, voire d'imposition de la paix, en particulier dans des situations de besoins humanitaires pressants ou de risques très élevés d'éclatement de conflit ou d'escalade, cet engagement étant associé à des coûts peut-être encore plus importants pour les pays européens. En outre, ces situations sont susceptibles de susciter une plus large adhésion de l'opinion publique européenne et les dirigeants européens auront vraisemblablement moins de difficultés à obtenir l'aval du public pour lancer leurs opérations (tout au moins tant que le niveau de risque demeurera relativement « bas »).

6.3 Nécessité d'examiner la question du financement des opérations PESC et PESD¹⁰⁴

L'une des limites du concept de « nation-cadre » est de nature financière. Peu d'États membres de l'UE sont en mesure de conduire de telles opérations, en particulier lorsqu'elles nécessitent des capacités stratégiques. Étant donné les accords financiers en vigueur dans le domaine de la PESD et surtout le contexte économique actuel, il est peu probable que les rares États de l'UE qui ont la capacité d'agir en tant que nation-cadre soient disposés à supporter la charge financière induite. Lors de l'opération *Artemis*, la France a pris en charge non seulement ses propres troupes (qui constituaient la grande majorité des forces participant à l'opération) et leur équipement, mais également les frais de transport et les frais du centre de commandement de la force (ces derniers sont considérés comme des coûts communs, mais ont néanmoins été supportés par la nation-cadre)¹⁰⁵. Il est généralement admis que l'UE doit trouver des moyens de partager la charge des coûts. Ce débat était lancé depuis un certain temps déjà au sein du Conseil, mais également au sein de la Commission, qui peut financer certaines activités liées à des conflits. En février 2004, le Conseil a décidé la création d'un nouveau mécanisme (*Athena*) pour le financement d'opérations militaires et de défense de l'UE, visant d'abord à accélérer la prise de décision concernant le financement d'une opération PESD. Avant la création de ce

¹⁰³ Dans l'accord de décembre 2003, l'UE a également décidé de mettre en place une petite cellule de planification de l'UE au quartier général militaire de l'OTAN (SHAPE) et a invité l'OTAN à établir des arrangements de liaison au sein de l'EMUE. Voir les conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2003 et le document de la présidence, « Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations », fondé sur des discussions entre le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.

¹⁰⁴ Pour un aperçu de cette question, voir Missiroli, Antonio, « Euros for ESDP – Financing EU Operations », *Occasional Paper* 45, IESUE, juin 2003.

¹⁰⁵ Le Conseil Affaires générales du 17 juin 2002 (tenu à Luxembourg) a approuvé un cadre général pour le financement des opérations ayant des implications militaires ou de défense, qui a été confirmé par le Conseil européen tenu à Séville le 20 juin 2002 (voir annexe II des conclusions de la présidence). En vertu de ce cadre, les « coûts communs » recouvrent les coûts pour les états-majors des opérations conduites par l'UE (coûts de transport, administration, personnel engagé sur place, communications, transports/déplacements à l'intérieur de la zone d'opération des états-majors et casernement et logement/infrastructure par exemple) et les coûts dus au soutien apporté aux forces en général (infrastructure, équipements supplémentaires, services médicaux). Les « coûts individuels » (personnel, armes, équipement) doivent être supportés par chaque État membre participant en fonction de l'importance de son intervention (principe *costs lie where they fall*). En outre, le Conseil décidera au cas par cas si les coûts pour le transport des forces et leur logement feront l'objet d'un financement commun.

dispositif permanent, la décision concernant le financement d'une opération était prise au cas par cas par le Conseil. L'opération *Athena* devra permettre une plus grande rapidité dans la prise de décision, mais n'apporte pas de changements significatifs à la question de la prise en charge des coûts financiers de ces opérations, qui devront continuer à être supportés en grande partie par les pays participants selon la clé du produit national brut¹⁰⁶.

La prévention des conflits, la gestion après un conflit et la gestion de crise sont également des domaines dans lesquels la Commission est active, et de nouveaux instruments financiers ont été créés pour répondre à la nécessité d'une action plus rapide, souvent indispensable dans ce type de situation. Le MMR en est un bon exemple. Le FED constitue un cas encore plus intéressant à cet égard. Traditionnellement considéré comme un instrument financier de l'UE presque exclusivement destiné à promouvoir le développement, le FED est aujourd'hui réorienté vers le financement des dépenses liées à la paix et à la sécurité, conformément à l'opinion selon laquelle il s'agit là de conditions nécessaires au développement durable. Du point de vue juridique, les fonds du FED peuvent uniquement financer des activités relevant du premier pilier et, par conséquent, de la compétence de la Commission. Toutefois, la Commission est aussi juridiquement compétente dans des secteurs qui peuvent être considérés comme des secteurs PESC, par exemple des activités relatives à la prévention des conflits, à la gestion civile des crises et au règlement des conflits. De fait, dans le cas du document de stratégie relatif au Burundi (2003-2007), le FED finance des activités visant le retour de la paix, la réconciliation, la réinsertion des forces démobilisées et un appui au système judiciaire et pénitentiaire. Le FED soutient également des programmes régionaux et nationaux gérés par la Banque mondiale en matière de désarmement, de démilitarisation et de réinsertion des soldats démobilisés (dans la région des Grands Lacs). Par le

passé, il était plutôt inhabituel que les fonds du FED soient utilisés pour ce type d'activités, bien qu'elles revêtent souvent une importance politique primordiale en termes de stabilité et de développement à long terme. Cette réorientation semble maintenant acquise, mais certaines utilisations du FED demeurent controversées, comme le financement de la Facilité de soutien à la paix en Afrique. Il est peu probable que, dans le futur, le FED finance cette Facilité, jugée trop éloignée de ce que l'on peut considérer comme des domaines de développement. Par ailleurs, la Commission gère le budget de la PESC (dans le cadre du budget de l'UE et conformément à l'Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999), mais elle partage également le droit d'initiative avec le Conseil dans ce domaine, ce qui peut ouvrir de nouvelles perspectives de financement pour les activités relevant de la PESC. Il n'en va pas de même pour la PESD qui est un secteur purement intergouvernemental ne relevant pas du budget de l'UE.

Un effort accru de coordination des politiques de l'UE, dans la mesure où le recours aux instruments de gestion civile et militaire des crises pourrait devenir plus fréquent afin d'appuyer les politiques à long terme visant à améliorer la « stabilité structurelle », est susceptible d'assouplir l'utilisation des instruments financiers communautaires, même si cet assouplissement sera sans doute assorti de conditions et de limitations financières.

6.4 Coopération civilo-militaire et complémentarité avec d'autres instruments de l'UE

Malgré les craintes exprimées à l'intérieur et à l'extérieur des institutions européennes sur le fait que la dimension militaire de la gestion de crise pourrait être renforcée au détriment de la dimension civile, les instruments et la politique de gestion de crise de l'UE continueront sans

¹⁰⁶ Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004, Journal officiel de l'Union européenne, L 63, 28/02/2004, pp. 68-82.

doute de mettre en avant la dimension civile, et ce, pour différentes raisons, y compris financières. Personne ne conteste qu'il importe de pouvoir utiliser des instruments et capacités militaires lorsque c'est nécessaire, mais la question de l'équilibre, de la coordination et de la complémentarité entre les capacités militaires et civiles fait actuellement l'objet de nombreux débats.

L'opération *Artemis* a peut-être exacerbé ces craintes, puisqu'il s'est agi d'une opération essentiellement militaire. La dimension civile n'était pas très visible, bien qu'elle ait sans doute été tout aussi nécessaire. Il est généralement

admis que la mise en place d'une force de police intégrée, la réforme urgente du système judiciaire et le soutien à l'administration de l'Ituri, par exemple, constituent des éléments importants en vue de la stabilisation de la situation à Bunia et dans le district situé au-delà de la zone d'intervention militaire de l'UE. L'UE a déjà approuvé des programmes relatifs à certaines de ces questions et d'autres programmes sont encore à l'étude. À cet égard, les résultats obtenus par la voie militaire pourraient être de courte durée s'ils ne sont pas immédiatement accompagnés de mesures complémentaires.