

# GUIDE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE (PESD)



**GUIDE DE LA  
POLITIQUE EUROPEENNE  
DE SECURITE ET DE DEFENSE  
(PESD)**

Ce guide, rédigé en 2005 par la représentation française auprès du comité politique et de sécurité de l'Union européenne à l'initiative de Mme Sylvie Bermann, a été actualisé pour la première fois en 2006.

La version 2008 résulte d'un travail collectif auquel ont participé Laure Arnaud, Claire Belkhou, Thomas Bertin, Didier Chabert, Jean-Baptiste Demaison, Nicolas Démétriades, Guillaume de La Brosse, Alexandre Monéger, Christophe Parisot, Céline Place, Laure Pourcher-Portalier, Christine Roger et Quentin Weiler, avec le concours de la représentation militaire française auprès de l'Union européenne.

Edition  
  
novembre 2008

coordination et conception graphique

Jean-Baptiste Demaison  
[www.djb-webdesign.fr](http://www.djb-webdesign.fr)



# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

HISTORIQUE



5

LA PESD : UN DOMAINE D'ACTION EN EXPANSION



10

LES FONDATIONS DE LA PESD : STRUCTURES ET PROCEDURES



23

LES OPERATIONS DE LA PESD



42

LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE D'ACTION DE L'UNION



64

LE TRAITE DE LISBONNE : L'UNION EUROPEENNE COMME ACTEUR GLOBAL



75

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



## AVANT-PROPOS

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui constitue le volet opérationnel militaire et civil de la politique étrangère de sécurité commune (PESC), est aujourd'hui l'un des domaines les plus dynamiques de la construction européenne.

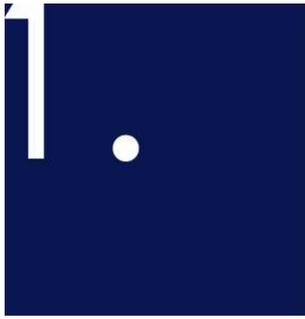
A ce jour, près de vingt-trois opérations PESD ont été déployées depuis 2003. Six opérations militaires, dont les plus récentes au large de la Somalie pour lutter contre les actes de piraterie ou au Tchad et en République centrafricaine en soutien à une opération civile des Nations unies, prouvent la capacité de l'Union à agir dans le domaine militaire, y compris de façon autonome, sur terre comme sur mer. Quinze opérations civiles ont contribué et contribuent à la résolution des crises, notamment en matière d'aide au désarmement, de renforcement de l'Etat de droit ou des capacités administratives, de soutien à la réforme du secteur de la sécurité ou encore d'aide à la réforme de la police et de la justice. La mission de l'Union européenne au Kosovo, dont le déploiement dont le déploiement s'est effectué progressivement au cours de l'année 2008, constitue l'opération la plus ambitieuse jamais envisagée dans le domaine civil.

L'Union européenne s'impose ainsi progressivement comme un acteur majeur sur la scène internationale, avec une vision stratégique, inscrite dans la stratégie européenne de sécurité, et des instruments diplomatiques, civils et militaires de gestion de crise qui viennent compléter les autres outils disponibles (économiques, commerciaux, humanitaires et de développement). Elle agit sur le continent européen, dans les Balkans occidentaux, le Sud-Caucase, mais aussi en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie. Ces récents développements modifient en profondeur la nature politique de l'Union européenne, désormais capable de porter ses valeurs fondatrices de paix et de sécurité à l'extérieur de ses frontières.

Parce qu'elle est une politique récente aux enjeux complexes, la PESD reste toutefois relativement méconnue. Ce guide vise à en faciliter la compréhension, aussi bien par les chercheurs et les étudiants que par les fonctionnaires, civils et militaires, notamment ceux, de plus en plus nombreux, qui sont appelés à exercer des fonctions dans les institutions politico-militaires européennes ou à participer aux opérations de gestion de crise de l'Union européenne. Ce guide est complémentaire du guide de la PESC publié par le Ministère français des Affaires étrangères.

**Christine Roger**

Ambassadeur, Représentant de la France  
auprès du comité politique et de sécurité de l'Union européenne



## HISTORIQUE



1. Brefs rappels sur la PESC
2. Les premières étapes de la PESD : 1998-2002
3. La stratégie européenne de sécurité

## 1.1 Brefs rappels sur la PESC

Parce qu'elle touche au cœur de la souveraineté des Etats, la question d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a longtemps suscité des réticences, dont le signe le plus évident reste l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954.

Absent du traité de Rome en 1957, le domaine de la politique étrangère revient à l'ordre du jour en juin 1970, lorsque les Ministres des Affaires étrangères des Six proposent de développer la Coopération Politique Européenne : c'est la naissance de la CPE, dont le rapport Davignon, publié en octobre de la même année, vient préciser les objectifs (harmonisation des positions, consultation et, le cas échéant, action commune) ainsi que les méthodes (réunions semestrielles des Ministres des Affaires étrangères, réunions trimestrielles des directeurs politiques formant le comité politique).

Progressivement, ce processus intergouvernemental de concertation fondé sur le consensus s'intensifie (augmentation du rythme des réunions, mise en place d'un réseau européen télégraphique (COREU) après le rapport de Copenhague en 1973, création de la Troïka après le rapport de Londres en 1981), puis se voit consacré par le titre III de l'Acte Unique Européen (février 1986), qui lui confère une base juridique et crée son Secrétariat général, placé sous l'autorité de la présidence.

Le traité sur l'Union européenne (TUE, adopté à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 11 novembre 1993) est à la fois l'aboutissement logique de vingt années de CPE et une étape résolument nouvelle : il crée la PESC, qui constitue le deuxième pilier de l'Union européenne. Par rapport à la CPE, la PESC représente une avancée significative sur au moins trois points : tout d'abord, elle couvre tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, y compris "la définition à terme d'une politique de défense commune"; ensuite, elle impose que les États membres "veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes"; enfin, elle crée un nouvel instrument juridique, l'action commune, qui permet de mobiliser les moyens financiers de l'Union.

Ces innovations sont complétées par celles du traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999), qui institue un haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, poste occupé par Javier Solana, et confère au Conseil européen une compétence d'orientation renforcée notamment en matière de sécurité et

de défense. Enfin, le traité de Nice (signé le 26 février 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003) institutionnalise le comité politique et de sécurité (COPS), chargé de définir les orientations de l'Union européenne dans le domaine de la PESC. Il introduit les coopérations renforcées dans le deuxième pilier (sauf en matière de défense) et adapte l'article 17 du TUE aux évolutions dans le domaine de la défense (opérations humanitaires et de maintien de la paix).

La PESC est à la fois le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la naissance de la PESD et le cadre politique justifiant son développement.

## 1.2 Les premières étapes de la PESD : 1998-2002

Pour être mise en œuvre, la PESD avait besoin, en plus du cadre institutionnel offert par la PESC, d'une volonté commune des Etats membres. Celle-ci est née des leçons tirées des crises yougoslaves et en particulier bosnienne. L'incapacité des Européens à régler un conflit à leurs frontières sans l'aide américaine, mobilisée dans le cadre de l'OTAN, est apparue de manière flagrante.

Les Français et les Britanniques en ont tiré les conséquences lors du Sommet bilatéral de Saint-Malo en 1998, qui a défini le cadre et les grands objectifs de la PESD. Le Conseil européen de Cologne, en 1999, a marqué l'adhésion des Quinze aux objectifs fixés lors de ce sommet. De 1998 à 2002, la PESD a ensuite progressé au rythme des réunions du Conseil européen pour devenir peu à peu une réalité. Ainsi, à l'occasion de la réunion du Conseil européen de Feira (juin 2000), l'Union décidait du lancement du volet civil de la PESD. Lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000), d'importantes étapes étaient également franchies avec l'incorporation de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), la création de structures permanentes au secrétariat général du Conseil pour traiter des questions de PESD et la définition des relations de l'Union européenne avec les pays tiers et l'OTAN en matière de défense.

Un an plus tard, lors de la réunion du Conseil européen de Laeken (2001), la PESD était déclarée opérationnelle. L'année suivante, en 2002, l'Union élargissait les missions de la PESD à la lutte contre le terrorisme (Conseil européen de Séville) et concluait un accord avec l'OTAN (dit "Berlin plus") au Conseil européen de Copenhague afin de permettre le recours de l'Union aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN.

C'est dans ce cadre institutionnel et politique que la mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (MPUE), première opération de gestion de crise de l'Union européenne, a été engagée le 1<sup>er</sup> janvier 2003.



MPUE Bosnie Herzégovine

Il faut noter que le Danemark, qui bénéficie d'un "opt-out" en matière de défense, ne participe pas aux opérations militaires de gestion de crise. Il peut en revanche participer aux opérations civiles de gestion de crise.

### 1.3 La stratégie européenne de sécurité

Contrairement aux autres grands acteurs internationaux, l'Union européenne n'a pas disposé dès l'origine d'une doctrine permettant d'encadrer et d'expliquer son action à l'extérieur.

Après une année difficile, marquée par les divisions européennes sur la question irakienne, le Conseil européen du 12 décembre 2003 a adopté la stratégie européenne de sécurité élaborée par le haut représentant Javier Solana. La stratégie européenne de sécurité rappelle les valeurs et les objectifs de l'Union européenne dans les domaines de la PESC et de la PESD.

A partir d'une analyse des défis mondiaux et des principales menaces pesant sur la sécurité de l'Europe (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux à impact international, délinquance des Etats, criminalité organisée), la stratégie fixe trois objectifs à l'Union pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs :

- faire face aux menaces en menant une politique de prévention des conflits reposant sur une combinaison des moyens d'action civils et militaires ;
- construire la sécurité dans le voisinage européen en s'impliquant au Moyen-Orient, dans les Balkans et le Caucase ;
- promouvoir un multilatéralisme efficace en défendant et en développant le droit international, dans le cadre fondamental de la Charte des Nations-Unies.

Ces objectifs doivent être atteints par la promotion d'une culture stratégique de prévention, par le développement des capacités militaires et par le regroupement des différents instruments et moyens de l'Union, pour gagner à la fois en efficacité et en cohérence.

L'adoption de la stratégie européenne de sécurité fournit aujourd'hui un cadre politique clair pour la PESD. Elle sert également de référence pour le développement d'actions concrètes dans le domaine de la PESC, comme la stratégie de l'Union européenne en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

A la lumière des évolutions survenues depuis 2003 et en particulier en prenant en compte l'expérience retirée des missions PESD, les chefs d'Etat ou de gouvernement, lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2007, ont invité le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, à examiner la mise en œuvre de cette stratégie en vue de proposer, pour que le Conseil européen les adopte en décembre 2008, des éléments qui permettront de l'améliorer et, au besoin, de la compléter.

# 2.

## LA PESD : UN DOMAINE D'ACTION EN EXPANSION



Satellite Helios II

1. Les premières missions
2. Les nouveaux enjeux
3. Des partenariats renforcés avec les tiers

## 2.1 Les premières missions

### LES MISSIONS DE PETERSBERG

Définies par l'UEO en juin 1992, les missions de Petersberg ont permis de transformer, au début des années 1990, les appareils de défense hérités de la guerre froide en forces de projection à l'extérieur, avec un spectre d'intervention assez large. Elles comprennent trois volets principaux : missions humanitaires et d'évacuation ; missions de maintien de la paix ; missions de forces de combat pour la gestion de crise, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Ces missions, qui correspondent aux valeurs fondatrices de l'Union européenne, ont été incorporées au TUE (article 17 du titre V) avec le traité d'Amsterdam (1997) et ont ainsi constitué le premier domaine d'action de la PESD. Elles traduisent l'ambition de l'Union, à travers la PESD, de s'affirmer comme un véritable acteur sur la scène internationale, en menant des opérations visant à promouvoir la paix, la sécurité et les droits de l'homme.

### LES ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DE CRISE

L'une des spécificités de la gestion de crise de l'Union européenne est d'associer les dimensions civile et militaire pour adapter au mieux les réponses à chaque situation de crise.



Une délégation de jeunes palestiniens rencontre des personnels de la mission EUBAM Rafah

Organisation dotée d'instruments opérationnels spécifiques au volet civil, l'Union a décidé au Conseil européen de Santa Maria da Feira en juin 2000 d'établir quatre domaines d'action civile prioritaires : la police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement des administrations civiles et la protection civile.

## 2.2 Les nouveaux enjeux

Au-delà des tâches de Petersberg et de Feira, la PESD a connu ces dernières années un élargissement de son champ d'action qui est venu compléter et renforcer ses missions initiales.

### LA COOPERATION EN MATIERE D'ARMEMENT

A mesure qu'elle se développe, la PESD réclame un outil de défense à sa mesure. Les Etats membres investissent toutefois trop faiblement aujourd'hui dans leurs équipements de défense et le font de manière fragmentée et globalement peu efficace.

Les différentes initiatives de coopération européenne menées par le passé (GAEO) ou en cours (LoI, OCCAR notamment), destinées à développer l'information mutuelle, à favoriser la convergence des besoins ou à mettre en place des outils de gestion pour la conduite de projets, n'avaient donné ou ne donnent encore que des résultats modestes.

Sur la base de ce diagnostic, le Conseil, largement soutenu par l'industrie de défense, a créé en juillet 2004<sup>1</sup> l'agence européenne de défense (AED), chargée de mettre en œuvre une approche capacitaire globale, propice à une véritable rationalisation de la demande et de l'offre d'équipements de défense entre les Etats membres.

L'AED doit permettre de définir une véritable politique européenne en matière de capacités, de recherche et d'armement, qui devrait faciliter la convergence des politiques nationales. Elle a vocation à accueillir les initiatives nationales ou plurinationales susceptibles de répondre aux besoins de la PESD. Elle devrait contribuer au renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> action commune n° 2004/551/PESC du 12 juillet 2004

## LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE

L'Union a également engagé une réflexion sur les actions de coopération en matière de sécurité. Cette réflexion correspond à un élargissement du champ de la PESD, mais constitue en réalité son prolongement naturel. La réforme du secteur de sécurité (RSS) est en effet une étape fondamentale, à la suite d'un engagement de forces militaires internationales dans un théâtre donné, sur le chemin de la reconstruction et de la stabilisation.

Partant du constat que les conflits proviennent en partie de structures de sécurité défaillantes, la RSS vise à réformer les fonctions régaliennes de l'Etat, conformément aux principes de bonne gouvernance et de respect des droits de l'Homme.

C'est sur le continent africain que cet engagement s'est pour la première fois concrétisé. Une mission de soutien à la réforme du secteur de la sécurité en RDC (EUSEC RD Congo) a été engagée le 8 juin 2005, afin d'assister les autorités congolaises dans la mise en place d'une armée nationale. Par la suite, une mission RSS en Guinée-Bissau a été lancée en décembre 2008, afin d'assister les autorités de ce pays à mettre en œuvre leur stratégie nationale de réforme. Pour la première fois, l'Union européenne a déployé une mission civilo-militaire, à la fois dans les domaines de la défense, de la police, de la justice et des douanes.

Afin de répondre aux besoins grandissants en matière de RSS, le Conseil de l'Union européenne a approuvé le 10 novembre 2008 l'identification d'experts européens dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Ce réservoir d'expertise permettra de constituer, en fonction des besoins, des équipes déployables pour participer à des actions de soutien à la réforme du secteur de la sécurité dans des pays partenaires. Les missions et les formations auxquelles ces experts participeront contribueront à créer une communauté d'experts européens dans le domaine de la RSS.

L'Union s'emploie également à favoriser le développement des capacités africaines de maintien de la paix. Le renforcement de la coopération stratégique entre l'Union européenne et l'Union africaine, ainsi qu'avec les organisations sous-régionales africaines (en particulier la CEDEAO), forme l'axe principal de cette nouvelle politique, qui est complémentaire du soutien financier accordé par la Communauté européenne.

Cette politique de coopération dans le domaine de la sécurité a vocation à s'élargir à d'autres zones géographiques, notamment à la Méditerranée, et à s'affirmer comme un domaine d'action à part entière de la PESD.

## **LES DROITS DE L'HOMME DANS LA PESD**

Depuis plusieurs années, l'Union européenne s'attache à mettre en oeuvre les résolutions 1325, 1612 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les droits de l'homme et sur les femmes et les enfants dans les conflits armés.

Les questions relatives aux droits de l'homme, en particulier ce qui a trait aux enfants et aux femmes affectés par les conflits armés, et à l'égalité entre les femmes et les hommes sont systématiquement prises en compte à l'occasion de la planification et de la conduite des missions et opérations de la PESD. Des conseillers spécifiques en matière de droits de l'homme et de questions de genre sont désormais présents dans les missions et opérations.

En décembre 2008, le Conseil a pris de nouvelles dispositions pour renforcer la cohérence de l'action européenne, dans toutes ses dimensions, lorsqu'il s'agit d'appliquer les résolutions pertinentes des Nations unies. Pour la PESD, l'objectif est d'approfondir la politique existante en matière de respect des droits de l'homme et de protection des femmes et des enfants dans les conflits armés.

## **LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

Les événements internationaux de ces dernières années, notamment les attentats du 11 septembre 2001, du 11 mars 2004 et du 7 juillet 2005, ont conduit l'Union européenne à intégrer la lutte contre le terrorisme dans son champ d'action. Si la réflexion a surtout été centrée sur la coopération en matière de police et de justice (troisième pilier), elle touche également le domaine de la PESD, puisque la stratégie européenne de sécurité identifie le terrorisme comme une menace. En novembre 2004, le Conseil a ainsi adopté un "cadre conceptuel sur la dimension PESD du terrorisme", qui fixe les thèmes d'action sur lesquels l'Union devra travailler à l'avenir (interopérabilité des moyens civils et militaires, travail sur la création d'un centre de compétence européen en matière NBC, etc.).

En juin 2004, après les attentats de Madrid, il a été fait référence de manière anticipée à la clause de solidarité en matière de terrorisme prévue par le projet de traité constitutionnel européen.

## **L'UTILISATION DES MOYENS PESD EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES**

En cas de catastrophes naturelles, l'Union européenne peut mettre à disposition d'un Etat qui en ferait la demande certains des moyens de la PESD (notamment pour le transport aérien). L'Union peut ainsi contribuer à une réponse rapide et efficace en faisant intervenir des moyens militaires et en coordonnant les moyens engagés.

## **L'ESPACE**

La dimension spatiale de la PESD, longtemps limitée aux groupes capacitaires, a fait l'objet d'un premier document de nature politique à la fin de l'année 2004. Il s'agit de mieux définir les besoins militaires de l'Union afin que ceux-ci soient pris en compte par les actions communautaires classiques. Le caractère dual (civil et militaire) de la plupart des technologies utilisées dans le domaine spatial rend en effet nécessaire une prise en compte des aspects militaires par les concepteurs civils des programmes. C'est ce que rappelle la communication de la commission sur la politique spatiale européenne du 26 avril 2007, selon laquelle des programmes civils, tels que Galileo et GMES, pourraient avoir des utilisateurs militaires.

## **2.3 Des partenariats renforcés avec les tiers**

### **LES RELATIONS AVEC L'OTAN**

Les réunions du Conseil européen d'Helsinki, de Feira et de Nice ont établi les principes fondamentaux de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN : consultation, coopération et transparence. Cette coopération porte sur des questions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion militaire des crises. Elle doit permettre de déterminer la réponse militaire la plus appropriée à une crise, dans le plein respect de l'autonomie de décision de chacune des organisations. Il n'existe donc pas de "droit de premier refus", ni d'un côté ni de l'autre.

Le "partenariat stratégique dans la gestion des crises" entre l'Union européenne et l'OTAN repose sur l'arrangement dit de "Berlin plus" adopté en décembre 2002, qui organise la mise à disposition de l'Union des moyens et des capacités collectifs de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée. En pratique, ce principe a connu des exceptions : l'OTAN est restée engagée en ARYM après le transfert de son opération militaire à l'Union européenne (QG de l'OTAN pour la réforme de la défense) ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine (QG de l'OTAN pour la réforme de la défense et conduisant également des opérations militaires liées à la traque de suspects de crimes de guerre en fuite).

"Berlin plus" établit :

- la garantie d'accès de l'Union aux capacités de planification de l'OTAN pour la planification de ses propres opérations ;
- la présomption de disponibilité au profit de l'Union des capacités et moyens collectifs de l'OTAN. Ces moyens collectifs, possédés en propre par l'OTAN et donc distincts des moyens mis à disposition de l'OTAN par les nations, regroupent principalement les structures de commandement et de contrôle (C2), ainsi qu'une flotte d'avions d'alerte avancée (AWACS) ;
- l'identification d'options de commandement européen qui reconnaissent un rôle particulier à l'adjoint du SACEUR (DSACEUR).

Ces arrangements ont été mis en œuvre en mars 2003 pour l'opération Concordia en ARYM. La relève de la SFOR par l'Union en décembre 2004 (opération Althéa) s'est également effectuée dans le cadre de "Berlin plus". On notera que Chypre, qui ne dispose pas d'accord de sécurité avec l'OTAN, ne participe pas aux opérations conduites dans le cadre de "Berlin plus", ni aux réunions UE-OTAN, et même internes à l'Union, traitant de questions classifiées par l'OTAN.

D'une façon générale, le dialogue entre les deux organisations se concrétise à travers des réunions non-décisionnelles à différents niveaux (ambassadeurs auprès du comité politique et de sécurité de l'Union européenne et auprès du Conseil atlantique, représentants aux comités militaires des deux organisations, groupes de travail politico-militaires). Des contacts entre les deux secrétariats (Secrétariat général du Conseil / Secrétariat international de l'OTAN et état-major de l'Union européenne / état-major international) permettent de compléter ces échanges.

La relation UE-OTAN porte également sur les capacités militaires. Afin d'éviter les duplications et de garantir un développement capacitaire cohérent, les deux organisations sont convenues de procéder à un échange d'informations régulier sur le développement des capacités militaires de chacune d'entre elles. Les modalités de coopération dans ce domaine sont définies dans la partie IV du mécanisme de développement des capacités adopté en 2003 (voir section 5 consacrée aux capacités militaires).

## LES RELATIONS AVEC L'ONU ET LES ORGANISATIONS REGIONALES

La coopération opérationnelle entre l'Union européenne et les Nations unies en matière de gestion de crise se développe depuis 2003. L'opération Artémis (2003) répondait à une demande de l'ONU qui ne pouvait pas faire face à la dégradation de la situation sécuritaire dans l'est de la RDC. En outre, l'Union a déployé l'opération EUFOR RD Congo en 2006, en soutien à la MONUC pendant la période électorale. Et c'est en étroite coordination avec une mission des Nations unies que l'Union déploie depuis le début de l'année 2008 une opération militaire au Tchad et en République Centrafricaine. Ces expériences ont démontré la nécessité de disposer d'un cadre agréé de procédures. Deux déclarations conjointes UE-ONU sur la gestion de crise, du 24 septembre 2003 et du 7 juin 2007, établissent les modalités de contacts militaires et civils entre les deux organisations.



Opération EUFOR RD Congo (2006)

Les relations sont ponctuées par des réunions, deux fois par an, des comités directeurs UE-ONU, conduites par le Secrétariat général du Conseil, avec la participation de la Commission européenne, et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) du Secrétariat des Nations unies. Le secrétaire général adjoint des Nations unies pour les opérations s'exprime deux fois par an en moyenne devant le comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne.

D'autres responsables du Secrétariat des Nations unies interviennent régulièrement devant le COPS. L'Union dispose d'un bureau de liaison à New York, qui inclut un officier de l'état-major de l'Union européenne. En outre, la seconde déclaration (juin 2007) prévoit un dialogue régulier, au niveau politique, sur la gestion des crises entre le Secrétariat des Nations unies et la troïka de l'Union européenne.



L'Union européenne entretient également un dialogue important dans le domaine de la gestion de crise avec l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'Association des pays du sud-est asiatique (ASEAN). Ses relations avec l'Union africaine connaissent de nouveaux développements.

#### **LES RELATIONS AVEC L'UNION AFRICAINE (UA)**

L'un des huit partenariats de la stratégie UE-Afrique adoptée à Lisbonne en décembre 2007 porte sur la paix et la sécurité (2008-2010). Ce partenariat constitue la feuille de route de l'UE et de l'UA dans le domaine du renforcement des capacités africaines de maintien de la paix pour les trois ans à venir.

Le partenariat paix et sécurité avec l'UA porte sur trois domaines : renforcer le dialogue politique, rendre pleinement opérationnelle l'architecture africaine de paix et de sécurité et fournir des financements prévisibles pour les opérations de maintien de la paix de l'UA.

Le partenariat paix et sécurité inclut le plan d'action approuvé par l'Union européenne en mai 2007 relatif au renforcement des capacités africaines dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits. Le plan d'action de l'Union regroupe dix propositions d'actions destinées à appuyer l'Union africaine dans les

domaines de la formation, de l'entraînement et du soutien à l'engagement des forces africaines. Euro Recamp est l'une des dix propositions et la plus développée à ce stade.

Au cours d'un cycle de deux à trois ans, Euro Recamp organisera des activités civilo-militaires visant à entraîner les responsables africains à mener à bien une planification décisionnelle de gestion de crise au niveau du continent.

A ce titre, Euro Recamp a été identifié comme l'un des principaux opérateurs du plan d'entraînement de la force africaine en attente (FAA) qui est l'un des éléments centraux de l'architecture africaine de paix et de sécurité. La FAA doit être mise en place progressivement d'ici juillet 2010. Elle devrait, à terme, être composée de cinq brigades régionales (au niveau des cinq organisations sous-régionales) avec un élément de planification au niveau continental auprès de l'UA.

Euro Recamp / Amani Africa a commencé son cycle le 21 novembre 2008 par une conférence d'initialisation et devrait s'achever en 2010 par une conférence de retour d'expérience destinée à évaluer le caractère opérationnel de la FAA.

Pour mettre en œuvre le partenariat paix et sécurité et son plan d'action, l'Union européenne s'appuiera, en particulier, sur une délégation renforcée auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba et sur une équipe placée auprès de Javier Solana et dirigée par le général français Pierre-Michel Joana. Le fait que les capacités administratives de l'UA soient encore limitées pourrait cependant avoir des conséquences sur la mise en œuvre des actions prévues par le partenariat et le plan d'action.

## **LES RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS**

L'Union entend développer un partenariat efficace et équilibré avec les États-Unis. Plusieurs déclarations visant à renforcer ce partenariat stratégique ont été adoptées à l'occasion des Sommets transatlantiques. Une coopération très étroite existe en effet entre l'Union européenne et les États-Unis, notamment dans les domaines de la lutte contre le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive. En outre, le Conseil a approuvé en décembre 2007 un plan de travail prévoyant des actions de coopération concrètes entre les États-Unis et l'Union dans le domaine de la gestion des crises. Sur les théâtres

d'opérations, par exemple en Bosnie-Herzégovine ou dans les territoires palestiniens, les missions de l'Union ont établi des relations de travail fructueuses avec les représentants américains. Les Etats-Unis se sont engagés pour la première fois à participer à une mission de la PESD en offrant de contribuer à la mission EULEX Kosovo à hauteur d'une centaine de personnes (policiers et magistrats). Cette coopération a été formalisée par un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis, fondé sur l'article 24 du TUE.

Les alliés européens non membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Turquie) bénéficient de dispositions particulières (consultations, participation) visant à les associer aux opérations militaires européennes, dans le respect de l'autonomie de décision de l'Union.

L'Union européenne développe également des relations privilégiées dans le domaine de la PESD avec les pays identifiés comme "partenaires stratégiques" (Canada, Russie, Ukraine), qui ont vocation à participer aux opérations de la PESD. Pour la Russie, ce dialogue a conduit à l'élaboration d'une feuille de route ("espace de sécurité commun") qui doit désormais être traduite en actions concrètes, en particulier à propos des zones d'instabilité du voisinage commun. La Russie a formalisé un accord de participation à l'opération EUFOR Tchad/RCA le 5 novembre 2008. Il s'agit de la première participation de la Russie à une opération militaire de l'Union européenne.

Enfin, certains groupes d'États, les pays du processus de Barcelone en particulier, bénéficient d'un dialogue spécifique avec l'Union européenne sur les questions de PESD.

## **L'HERITAGE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)**

L'UEO a cessé ses activités opérationnelles depuis le Conseil ministériel de Marseille en novembre 2000. Elle n'existe plus qu'à travers le traité de Bruxelles modifié (1954) qui a été maintenu en vigueur pour préserver la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée prévue dans son article V<sup>2</sup>. En vertu de ce traité (article IX), l'Assemblée parlementaire de l'UEO poursuit également ses activités.

---

<sup>2</sup> "au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres parties lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance, par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres"

## LES FORCES MULTINATIONALES EUROPEENNES

Pour mener à bien les missions de Petersberg, l'Union peut s'appuyer sur les forces multinationales européennes, articulées autour du Corps européen, des Euroforces et de la Force de Gendarmerie européenne. Créé en 1992 par la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, le Corps européen a été déclaré opérationnel en 1995. Les Euroforces, créées en 1995 par la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, comprennent une dimension terrestre (EUROFOR) et une dimension maritime (EUROMARFOR).

Ces forces opérationnelles pré-structurées et non permanentes s'appuient sur un réservoir de force (60.000 hommes pour le Corps européen, 20.000 hommes pour l'EUROFOR) et sur des états-majors multinationaux établis de façon pérenne. Elles bénéficient d'une autonomie politique et opérationnelle qui leur permet d'être déployées aussi bien dans le cadre de l'Union que dans celui de l'OTAN. L'état-major du Corps européen a ainsi été engagé au Kosovo dans le cadre de la KFOR. L'état-major de l'EUROFOR a exercé le rôle de nation-cadre de l'opération Concordia menée par l'Union européenne en ARYM.



La FGE engagée dans EUFOR Althéa

Afin de contribuer au développement de la PESD et à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne ont créé, à l'automne 2004, une Force de gendarmerie européenne (FGE). Cette force opérationnelle, pré-structurée, robuste et dotée de capacités de réaction

rapide a vocation à assurer toutes les tâches de police, notamment les missions de substitution. Elle peut être engagée dans toutes les opérations de gestion de crise, soit seule, soit en même temps qu'une composante militaire. Elle peut intervenir en prévention d'une crise, dans la phase de transition en sortie de crise ou encore pour permettre le désengagement militaire. Utilisée en priorité par l'Union européenne, sous la direction stratégique et le contrôle politique du COPS, elle peut également être mise à la disposition de l'ONU, de l'OSCE, de l'OTAN, d'autres organisations internationales ou d'une coalition ad hoc.

Le premier engagement opérationnel de la FGE est intervenu en novembre 2007, dans le cadre de l'opération EUFOR Althéa, afin de prendre le commandement de l'Unité de Police Intégrée (UPI/IPU), qui est l'une des composantes de la force européenne en Bosnie-Herzégovine. L'UPI est placée sous commandement italien. Cette unité, composée de policiers à statut militaire, comprend un état-major tactique composé d'une trentaine de personnes, une unité spécialisée de police judiciaire, ainsi que deux compagnies de manœuvre. L'effectif total de l'UPI est de 200 personnes environ, provenant en majorité d'Etats membres de la FGE, mais également d'Etats tiers (une des deux compagnies est constituée de policiers turcs et roumains).

# 3.

## LES FONDATIONS DE LA PESD : STRUCTURES ET PROCEDURES



Réunion du comité politique et de sécurité

1. Les acteurs de la PESD et les moyens d'agir
2. La gestion de crise : procédures, moyens et méthodes
3. Le Parlement européen et la PESD
4. La Commission européenne et la PESD

## 3.1 Les acteurs de la PESD et les moyens d'agir

Les structures de la PESD relèvent du processus de décision des institutions européennes. Elles sont donc placées sous l'autorité du Conseil européen et du Conseil (formation "relations extérieures", dite 'CAGRE'). Leur spécificité tient à l'unanimité qui caractérise la prise de décision à tous les niveaux et au travail du COPS, qui constitue l'instance de coordination et d'élaboration de la PESD.

Il n'existe pas de formation "défense" du Conseil mais les Ministres de la défense se réunissent deux fois par semestre, une fois de manière informelle et une autre dans le cadre du CAGRE.

### LE COMITE POLITIQUE ET DE SECURITE ET LE COMITE MILITAIRE

#### *Le comité politique et de sécurité (COPS)*

Instauré par la décision du Conseil du 22 janvier 2001 à la suite du comité politique et de sécurité intérimaire (COPSi), le COPS est l'organe de conception et de développement de la PESD et de la PESD, dont il traite tous les aspects. Il se réunit en moyenne deux fois par semaine. Ses travaux (comme ceux des autres organes politico-militaires du Conseil) se déroulent en français et en anglais, sans traduction, conformément au régime linguistique de la PESD. Il est composé de représentants de chacun des Etats membres, qui ont rang d'ambassadeurs. Le COPS dispose d'une délégation permanente du Conseil pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de la PESD (article 25 TUE).

Interlocuteur privilégié du secrétaire général/haut représentant, il est le principal acteur du processus décisionnel dans les domaines PESD/PESD et contribue à définir les orientations politiques de l'Union en formulant des avis à l'intention du Conseil.

En temps de crise, il assure le "contrôle politique et la direction stratégique" de la réponse de l'Union. Il est en interaction constante avec le comité militaire (CMUE), le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) et le groupe politico-militaire (GPM), dont il reçoit les avis et recommandations et auxquels il adresse des directives.

Le COPS reçoit régulièrement les commandants des opérations de gestion de crise et les représentants spéciaux de l'Union européenne. Il

lui appartient également de suivre la situation internationale dans le domaine de la PESC et de conduire, à son niveau, le dialogue politique.

Le groupe Nicolaïdis est chargé de préparer les ordres du jour des réunions du COPS.

### *Le comité militaire (CMUE)*

Organe militaire le plus élevé auprès du Conseil, le comité militaire est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA), représentés par leurs représentants militaires au cours de réunions hebdomadaires. Son président, officier désigné par le Conseil sur proposition des CEMA pour une période de trois ans, participe aux réunions du COPS et du CAGRE. Il assume également la fonction de conseiller militaire auprès du secrétaire général/haut représentant. Le président du comité militaire est depuis novembre 2006 l'ancien CEMA français, le général Henri Bentégeat.



Le général Henri Bentégeat, président du CMUE

Le comité militaire formule des avis et recommandations au COPS sur les aspects militaires de la PESD. Il s'appuie sur l'état-major de l'Union européenne (EMUE), qui fait partie du Secrétariat général du Conseil, auquel il donne ses directives. Il joue un rôle clé pour la planification et le suivi des opérations militaires.

La préparation de ses travaux est assurée par le groupe de travail du comité militaire (GTCMUE), composé des adjoints et assistants des représentants militaires.

## LES GROUPES DE TRAVAIL

### *Le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)*

Groupe de travail du COPS, le CIVCOM formule des recommandations et avis à destination du COPS sur les différents aspects civils de la gestion des crises : police, Etat de droit, administration civile et protection civile. Il développe les concepts et les instruments d'action, y compris les capacités, relatifs à la gestion civile des crises.

Il planifie, suit le déroulement des opérations civiles et évalue les options stratégiques définies par le Secrétariat général du Conseil. Il prépare la sortie de crise en coordination avec la Commission européenne, qui en est membre de plein droit.

### *Le groupe politico-militaire (GPM)*

Groupe de travail du COPS, le GPM est responsable des aspects politico-militaires de la PESD. Tout comme le CIVCOM, il formule des recommandations et des avis à destination du COPS, sur les aspects politico-militaires de la gestion de crise.

A ce titre, il est le lieu privilégié d'élaboration politique des concepts et instruments d'action relatifs aux opérations militaires ou civilo-militaires de l'Union. Le GPM suit également les missions de réforme du secteur de la sécurité dans leurs aspects militaires et l'action de l'Union dans le domaine du développement des capacités africaines de prévention, de gestion et de résolution des conflits.

Par ailleurs, le GPM prépare les réunions du COPS, en tant que de besoin, à la demande de celui-ci.

### *Le groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX)*

Réunissant les conseillers responsables des relations extérieures de chaque représentation permanente auprès de l'Union européenne, ce groupe interpilliers a vocation à traiter tous les aspects horizontaux, notamment institutionnels, juridiques et budgétaires, du domaine PESC/PESD.

A ce titre, il prépare notamment les actions communes qui décident la mise en oeuvre des opérations de gestion de crise de l'Union ou qui

créent les agences de l'UE dans le domaine de la PESC/PESD (agence européenne de défense, centre satellitaire, collège européen de sécurité et de défense). Le groupe des conseillers pour les relations extérieures est également chargé de la supervision du mécanisme Athéna qui permet la prise en charge en commun de certains coûts des opérations militaires de l'Union (voir infra).

### *Les groupes géographiques*

Rattachés au COREPER, les groupes géographiques, qui traitent les dossiers relatifs à des zones comme les Balkans, l'Asie, le Moyen-Orient..., tiennent une place importante dans le travail quotidien du COPS. Ils apportent une expertise politique nécessaire à la conception et à la conduite des opérations de la PESD.

## **LE ROLE DU SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL**

### *Le secrétaire général/haut représentant pour la PESC*

Sur proposition notamment de la France, le traité d'Amsterdam a confié au secrétaire général du Conseil la fonction de haut représentant pour la PESC. Chargé d'assister le Conseil, le haut représentant participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions relatives à la PESC. A la demande de la présidence, il peut conduire le dialogue politique avec les tiers au nom du Conseil. Véritable animateur de la PESC, il est aujourd'hui "le visage et la voix" de l'Union européenne sur la scène internationale et contribue, par delà la rotation semestrielle des présidences, à assurer la continuité de l'action de l'Union.



Le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC, Javier Solana

M. Javier Solana, ancien Ministre des Affaires étrangères de l'Espagne et ancien secrétaire général de l'OTAN, a été désigné haut représentant par le Conseil européen de Cologne et renouvelé dans ses fonctions par le Conseil européen de Bruxelles du 29 juin 2004 pour une période de cinq ans à compter du 18 octobre 2004.

## *La Direction générale des relations extérieures*

La Direction générale des relations extérieures (DGE) regroupe les services du Secrétariat général du Conseil traitant des relations extérieures de l'Union ainsi que de la PESC/PESD. Les dossiers de la PESD sont répartis entre la direction des questions de défense (DGE 8), la direction de la gestion civile des crises (DGE 9) et la capacité de planification et de conduite des opérations civiles (CPCC), créée en juillet 2007. La création de cette structure clôt un processus initié lors de la réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement à Hampton Court en octobre 2005, au cours de laquelle le secrétaire général/haut représentant avait exprimé la nécessité, face à la multiplication des missions civiles de gestion de crise, de renforcer, à Bruxelles, les moyens de planification et de conduite de ces missions.

La DGE9 qui assurait seule jusqu'à cette date la planification et la conduite des missions civiles et dont dépendait l'unité de police, se concentre désormais sur la planification au niveau politico-stratégique (élaboration du concept de gestion de crise ou CMC), sur le dialogue politique (avec les Etats tiers ou les organisations internationales) et sur le suivi des questions horizontales ou conceptuelles affectant la gestion civile des crises (concepts, processus capacitaire, exercices, formations...).

La capacité de planification et de conduite des opérations civiles (civilian planning and conduct capability ou CPCC), avec le soutien de la cellule civile-militaire, est chargée de la planification opérationnelle et de la conduite des missions. Elle comprend une soixantaine de personnels civils, experts civils, policiers et gendarmes détachés par les Etats membres, ou fonctionnaires du Conseil. Dirigée par un directeur général avec l'appui d'un chef d'état-major, d'un chef des opérations et d'une cellule de soutien aux missions, la CPCC est la source de l'expertise civile et policière du SGC. La création de cette structure renforce les liens entre les missions sur le terrain et le secrétariat général du Conseil à Bruxelles, le directeur de la CPCC ayant notamment pour fonction d'assurer le commandement des opérations civiles. La CPCC a été déclarée pleinement opérationnelle en novembre 2008.

Pour les opérations militaires, la DGE 8 est notamment responsable de la rédaction des premiers documents de planification (concept de gestion de crise en particulier), du suivi des relations de l'Union européenne avec l'OTAN, les Nations unies et les autres organisations internationales et avec les pays tiers. La DGE 8 suit également des

questions horizontales et conceptuelles relatives aux aspects militaires de la gestion des crises (concepts, processus capacitaire, exercices, formations par exemple). Sur l'ensemble de ces questions, la DGE 8 travaille étroitement avec l'état-major de l'Union européenne (cf. infra).

### *L'unité politique (unité de planification et d'alerte rapide)*

Créée par le Conseil européen d'Amsterdam (déclaration n° 6 annexée au traité), l'unité politique, placée sous l'autorité directe du haut représentant pour la PESC, a permis la constitution d'une capacité collective d'analyse des priorités stratégiques de l'Union européenne et de formulation de propositions d'action dans le domaine de la PESC. L'unité politique prépare notamment, à la demande des Etats membres ou de sa propre initiative, des "documents d'options" qui servent de base aux décisions du comité politique et de sécurité.

Mise en place à l'automne 1999, elle est aujourd'hui constituée d'une quarantaine d'agents provenant principalement des Etats membres, du Secrétariat général du Conseil et de la Commission. Elle est organisée en unités géographiques ou "task-forces". Elle est actuellement dirigée par Mme Helga Schmid, diplomate de nationalité allemande.

### *Le centre de situation (SITCEN)*

Rattaché directement au secrétaire général/haut représentant pour la PESC, le centre de situation de l'Union européenne, qui fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, permet à l'Union européenne de disposer d'une capacité de renseignement, d'analyse et d'alerte. A partir d'informations, ouvertes ou non, en provenance des Etats membres et des institutions européennes, le centre de situation assure un suivi permanent de l'actualité et produit des évaluations sur des questions géographiques ou thématiques intéressant l'Union européenne, au profit du haut représentant et de l'unité politique qui en dépend, du comité politique et de sécurité (COPS), des représentants spéciaux de l'Union européenne, du comité militaire, de l'état-major de l'Union et de la Commission européenne.

Depuis le début de l'année 2007, le rapprochement de la cellule d'analyse du Sitcen et de la division renseignement de l'état-major de l'Union européenne a permis de développer une capacité unique d'analyse et de renseignement (SIAC) qui fournit des analyses sur le contexte des opérations de gestion de crise de l'Union. Le centre de situation organise un exercice annuel de gestion de crise.

L'aggravation de la menace terroriste à partir de 2001 a fait des questions de partage du renseignement dans ce domaine un enjeu de plus en plus sensible. Depuis 2004, le Sitcen est compétent pour présenter des analyses relatives à la sécurité intérieure de l'Union européenne (troisième pilier) et a la responsabilité de rédiger des évaluations de la menace terroriste.

Le centre de situation assure par ailleurs la fonction de centre de communication pour le secrétaire général/haut représentant et les représentants spéciaux de l'Union européenne.

Le Sitcen comprend une centaine de collaborateurs, fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil ou experts détachés par les Etats membres. Depuis 2007, certains fonctionnaires européens sont associés à la rédaction d'évaluations. Le centre est depuis sa création dirigé par M. William Shapcott, de nationalité britannique.

#### *L'état-major de l'Union européenne (EMUE)*

L'état-major de l'Union européenne (EMUE) est constitué de militaires mis à disposition par les Etats membres auprès du Secrétariat général du Conseil. Il est la source de l'expertise militaire de l'Union et travaille sous la direction du CMUE auquel il rend compte.

Il remplit trois fonctions opérationnelles principales : l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions de l'Union européenne, à la suite de la DGE 8 et en coopération avec elle (cf. supra).

Il est également chargé de mettre en œuvre les politiques et les décisions arrêtées par l'Union, en fonction des directives du comité militaire de l'Union européenne. A ce titre, il contribue en particulier au processus d'élaboration, d'évaluation et de réexamen des objectifs en matière de capacités militaires.

Tirant les leçons de l'opération EUFOR RD Congo, les Etats membres ont décidé, en novembre 2007, de renforcer les capacités de planification de l'EMUE. Une équipe de dix planificateurs militaires est en cours de constitution. Cette nouvelle structure doit, notamment, fournir des éléments précis en amont du processus de planification d'une opération militaire pour faciliter la prise de décision en particulier sur les contributions des Etats membres à l'opération.

L'EMUE, commandé par un directeur général (DGEMUE), est dirigé par le général britannique David Leakey depuis le 1er mars 2007. L'effectif de l'état-major est d'environ 200 personnes.

### *La cellule civile-militaire et le centre d'opérations*

Décidée dans son principe lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2003, la mise en place, auprès de l'état-major de l'Union européenne, d'une cellule regroupant des composantes civiles et militaires a pour but "de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique"<sup>3</sup>. Cette "cellule civile-militaire" a essentiellement pour mission d'assurer la liaison entre les organes civils et militaires de l'Union européenne dans le cadre des actions de prévention ou de gestion des crises. Elle aide également la CPCC pour la planification, le soutien et la conduite des opérations civiles (notamment pour l'utilisation éventuelle de moyens militaires). Ainsi, l'EMUE et en particulier la cellule civile-militaire sont mobilisés pour la planification des aspects militaires de la mission de réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau, qui comporte un volet civil et un volet militaire.

Mise en place depuis le mois de juin 2005, elle se compose d'une trentaine de personnels, militaires et civils, placés sous l'autorité du directeur général de l'EMUE.

Cette cellule a également la capacité de générer un centre d'opération afin de planifier et de conduire une opération autonome, lorsque le Conseil décide de s'appuyer sur la capacité collective de l'EMUE pour une opération qui requiert une réponse à la fois civile et militaire et lorsqu'aucun quartier général national n'est identifié.

Le centre d'opérations a été déclaré opérationnel en janvier 2007. Son activation repose sur la mobilisation de renforts en provenance de l'EMUE et des États membres.

### *La capacité d'alerte (watch-keeping capability)*

En juin 2007, le Conseil a décidé la création d'une capacité d'alerte (watch-keeping capability ou WKC) chargée d'assurer un suivi constant (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) des opérations civiles ou militaires de

---

<sup>3</sup> réunion du Conseil européen de décembre 2003 - document de la présidence italienne intitulé : "Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations"

gestion de crise de l'Union. Cette capacité d'alerte doit mobiliser en permanence deux personnes, en utilisant les équipements du centre d'opération. La capacité opérationnelle initiale de la WKC a été déclarée le 17 mars 2008. La WKC assure depuis lors un suivi constant des opérations EUFOR Althea et EUFOR Tchad/RCA. La capacité opérationnelle complète (suivi de toutes les opérations de l'Union) a été atteinte en août 2008.

## LES AGENCES DE LA PESD

### *Le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) <sup>4</sup>*

Créé en 2001, le Centre satellitaire, dont le siège est fixé à Torrejón de Ardoz en Espagne, a pris la relève du Centre satellitaire de l'UEO, en vue de "renforcer les fonctions d'alerte rapide et de suivi des crises" de l'Union au profit de la PESC et de la PESD. Il soutient "le processus de prise de décision de l'Union dans le cadre de la PESC, notamment de la PESD, en fournissant du matériel résultant de l'analyse de l'imagerie satellitaire et de données collatérales [...]". En situation de gestion de crise, l'exploitation de ces données se fait au profit du centre de situation et de l'état-major de l'Union européenne, pour l'élaboration des options stratégiques.



Photo satellite fournie par le SATCEN dans le cadre d'EUFOR RD Congo  
@Quickbird Image 2005 - Distribution Eurimaging @EUSC 2008

<sup>4</sup> action commune n° 555/01 du 20 juillet 2001

La supervision politique des activités du centre satellitaire est assurée par le COPS, qui formule des orientations sur ses priorités de travail. Le directeur est nommé par le Conseil d'administration du centre, présidé par le secrétaire général/haut représentant, qui rend compte au Conseil de ses travaux. Le CSUE est actuellement dirigé par M. Frank Asbeck.

L'accès aux produits du centre satellitaire peut être demandé au haut représentant par un Etat membre, la Commission, une organisation internationale ou un Etat tiers, dans le respect des règles de sécurité applicables. Ainsi, des images analysées par le centre satellitaire ont été fournies à l'état-major stratégique de Mont Valérien pour la préparation de la mission EUFOR Tchad/RCA

### *L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES) <sup>5</sup>*

L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, installé à Paris et dirigé par M. Álvaro de Vasconcelos, a succédé à partir de janvier 2002 à l'institut d'études de sécurité de l'UEO.

Il a pour mission de contribuer "au développement de la PESC, y compris de la PESD, en effectuant des recherches et des analyses dans des domaines pertinents". Il établit notamment des documents de recherche, organise des séminaires, enrichit le dialogue transatlantique, entretient un réseau d'échange avec d'autres instituts et groupes de réflexion et poursuit les travaux de référence de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO, avec notamment la publication des Cahiers de Chaillot et dans ce cadre, la diffusion de textes essentiels sur la sécurité et la défense européenne.

Se présentant comme un "think-tank" européen indépendant, il se consacre aussi bien à la production de documents confidentiels à destination des autorités des Etats membres qu'à la rédaction de travaux accessibles à un large public. Il organise également des séminaires et des conférences.

### *L'agence européenne de défense (AED)*

L'agence européenne de défense a été créée par l'action commune n° 2004/551/PESC du 12 juillet 2004. Chargée d'améliorer les capacités de défense de l'Union, elle est présentée plus en détail dans la partie 5 de ce guide, relative aux capacités (paragraphe 5.2).

---

<sup>5</sup> action commune n° 554/01 du 20 juillet 2001

## 3.2 La gestion de crise : procédures, moyens et méthodes

### LES PROCEDURES DE GESTION DE CRISE

L'Union européenne a adopté des procédures destinées à faciliter la coordination des différents acteurs et des instruments de gestion de crise.

Les procédures de gestion de crise décrivent l'intégralité du déroulement d'une crise. Elles sont ainsi divisées en plusieurs séquences au cours desquelles est assurée la coordination civilo-militaire :

- **la phase de routine** : l'Union exerce des fonctions de surveillance, de planification d'anticipation et d'alerte avancée ;
- **le développement de la crise et l'élaboration d'un concept de gestion de crise** : lorsqu'une crise est détectée, le COPS peut considérer qu'une action de l'Union est appropriée. Sous sa direction est alors élaboré un concept de gestion de crise (crisis management concept ou CMC) qui décrit notamment les intérêts politiques de l'Union européenne, les objectifs et l'état final recherché, ainsi que les grandes options stratégiques pour répondre à la crise, y compris l'éventuelle stratégie de sortie de crise ;
- **l'approbation du concept et le développement des options stratégiques** : le CMC est adopté par le Conseil. Sur cette base, s'il s'agit d'une opération militaire, le COPS charge le comité militaire de l'Union européenne d'élaborer des options militaires stratégiques. S'il s'agit d'une opération civile, le COPS demande au Civcom d'élaborer des options stratégiques civiles (police, état de droit, douanes notamment) ;
- **la décision formelle d'agir et l'élaboration des documents de planification** : le Conseil adopte une décision d'action (le plus souvent sous la forme d'une action commune). Cette décision donne en général au COPS une délégation de pouvoir pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération (article 25 TUE). Elle valide les options stratégiques militaires et civiles retenues, notamment la chaîne de commandement. La désignation d'un représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) peut également intervenir à ce stade. Dans le cas des opérations militaires, l'action commune permet de désigner le commandant d'opération ainsi que son état-major (operation headquarters ou OHQ), qui procèdent à

la mise au point du concept d'opération (CONOPS) et du plan d'opération (OPLAN). Ces documents sont soumis au COPS pour approbation. Le Conseil peut alors prendre la décision de lancer l'opération, nécessaire au déploiement de la force.

Dans le cas des missions civiles, la séquence est un peu différente. Le CONOPS est préparé par la CPCC et agréé par les Etats membre avant l'adoption de l'action commune. C'est celle-ci qui permet d'initier le déploiement des personnels de la mission et la désignation d'un chef de mission. La rédaction de l'OPLAN intervient ensuite, sous la responsabilité de ce dernier.

- **la mise en œuvre des mesures agréées :** sous l'autorité du Conseil, le COPS exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Le représentant spécial de l'Union et le commandant d'opération lui rendent compte régulièrement.
- **le recentrage de l'action de l'Union et la fin de l'opération :** le COPS évalue les ajustements éventuels à apporter au déroulement de l'opération et la possibilité de mettre un terme à certaines ou à l'ensemble de ses composantes. Une fois l'opération achevée s'engage un processus d'identification des enseignements tirés.

Ces procédures guident ainsi, de manière coordonnée, les réponses de l'Union face à une crise. Elles comportent néanmoins suffisamment de flexibilité pour s'adapter aux spécificités de chaque crise, dont les enseignements servent ensuite à affiner ces procédures. Elles ont été mises en application à l'occasion des différentes opérations menées par l'Union jusqu'à présent, qu'il s'agisse d'opérations militaires ou d'opérations civiles.

## **LE FINANCEMENT DES OPERATIONS CIVILES ET MILITAIRES**

Les opérations civiles de gestion de crise sont financées sur le budget PESC, sous-rubrique du budget communautaire gérée par la Commission dont l'utilisation est décidée par le Conseil. Ce budget permet également de financer les représentants spéciaux de l'UE et certaines actions menées dans le cadre des stratégies de l'UE (stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et stratégie de lutte contre la dissémination des armes légères et de petit calibre).

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, le budget PESC a fait l'objet d'un accord particulier qui le "sanctuarise" et permet son augmentation progressive. L'accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 17 mai 2006 prévoit qu'une enveloppe d'au moins 1,74 milliards d'euros sous la rubrique 4 du budget communautaire sera disponible au titre de la PESC pour la période 2007-2013, soit près de 250 millions d'euros par an. Il s'agit d'une très forte augmentation comparé aux 55 millions d'euros par an en moyenne de la période précédente (2000-2006). Avec un budget de 159,2 millions d'euros en 2007, la PESC devrait pouvoir bénéficier d'un budget de l'ordre de 400 millions d'euros en 2013. Pour l'année 2008, le budget initial de 200,25 millions d'euros a été augmenté à 285 millions d'euros (dont 70 millions via l'instrument de flexibilité) pour tenir compte de la préparation de la mission de justice et de police, EULEX, au Kosovo.

En revanche, les opérations qui ont des implications militaires ou dans le domaine de la défense ne peuvent être financées sur fonds communautaires. Une partie de ces dépenses est mutualisée et répartie entre les Etats membres selon la clé PNB. Un mécanisme administratif et financier, appelé mécanisme Athéna, a été mis en place en février 2004<sup>6</sup> pour gérer ces coûts communs (notamment l'appel des contributions des Etats membres), de la phase préparatoire à la liquidation de chaque opération. Le mécanisme Athéna a été modifié en décembre 2006 pour instaurer une distinction entre les coûts automatiquement éligibles au financement en commun (principalement liés au déploiement des quartiers généraux de l'opération) et les coûts potentiellement éligibles (sur décision du Conseil ou à la demande du commandant d'opération). Le mécanisme Athéna est actuellement en cours de révision. Tous les Etats membres y participent à l'exception du Danemark en raison de son "opt-out". Le reste des dépenses est financé directement par les Etats membres qui participent à la mission (coûts nationaux, selon le principe "costs lie where they fall").

En pratique, seule une faible partie des dépenses relatives aux opérations militaires de gestion de crise est mutualisée (moins de 10% du coût total d'une opération), compte tenu de la définition limitée des coûts automatiquement éligibles retenue par le Conseil pour la liste des coûts communs et du refus de certains Etats membres d'autoriser la prise en charge en commun d'autres coûts.

---

<sup>6</sup> décision 2004/197/PESC du Conseil du 1er mars 2004, modifiée par les décisions 2004/925/PESC du 22 décembre 2004, 2005/68/PESC du 24 janvier 2005 et 2007/384/CFSP du 14 mai 2007

## **LES EXERCICES**

Les exercices conduits par l'Union, qui concernent aussi bien les volets militaires et civils de la PESD que la coordination civilo-militaire, ont pour objectif de tester les structures, les procédures et les concepts de gestion de crise. Ils sont planifiés et adaptés aux évolutions du contexte stratégique et des besoins de l'Union. A partir de scénarios fictifs, ces exercices mobilisent l'ensemble des structures politico-militaires (COPS, CMUE, CIVCOM, Secrétariat général du Conseil notamment) comme les structures militaires opérationnelles (quartiers généraux d'opération et de force ou cellule civile-militaire de l'EMUE). Ils permettent également d'éprouver les arrangements établis avec d'autres organisations et les procédures prévues pour la participation des Etats tiers.

L'exercice de gestion des crises CME 08, conduit sous la présidence semestrielle de la France du 24 novembre au 5 décembre 2008, a ainsi permis de tester les procédures de gestion de crise en cas de déploiement conjoint d'une mission civile et d'une opération militaire sur un même théâtre d'opération.

L'Union ne conduit pas pour l'instant d'exercices sur le terrain, qui restent de la responsabilité des Etats membres. La mise en place des groupements tactiques de réaction rapide pourrait toutefois amener à reconsidérer ce principe.

## **LA FORMATION : LE COLLEGE EUROPEEN DE SECURITE ET DE DEFENSE**

Dans le prolongement de la décision du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, le Conseil a créé en juillet 2005 un collège européen de sécurité et de défense (CESD).

Ce collège, opérationnel depuis le 1er janvier 2006, délivre une formation relative à la politique européenne de sécurité et de défense, destinée aux Etats membres et aux Etats tiers : depuis 2006, près de 1.000 personnes ont participé aux cours de haut niveau, aux cours d'orientations ou aux cours spécialisés. Le collège contribue ainsi au développement d'une culture commune de la PESD et des enjeux de sécurité entre les Etats membres, en mettant en commun les moyens dont disposent déjà les Européens dans ce domaine.

Le collège repose sur un réseau d'instituts nationaux de formation dans le domaine de la sécurité et de la défense, chargés d'organiser les

formations européennes. L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne est l'un des pivots de cette architecture en réseau. Un système de préparation et de suivi à distance par Internet devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année 2008. La coordination est assurée par un secrétariat permanent, situé à Bruxelles auprès du Secrétariat général du Conseil (animation du réseau des anciens, soutien administratif notamment). Un comité directeur composé des Etats membres, du Secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi qu'un Conseil académique, qui rassemble des représentants des instituts nationaux, assurent la définition des programmes du collège.

Les formations portent sur l'ensemble des domaines de la PESD, de la dimension civile à la dimension militaire. Elles peuvent également traiter de sujets spécifiques (Afrique, Balkans, bassin méditerranéen). Elles sont destinées aux responsables des administrations nationales amenés à participer au développement des capacités d'intervention de l'Union, mais également à des publics spécialisés (porte-paroles, journalistes par exemple).

Dans un contexte de forte demande pour le développement des formations en matière de PESD, l'objectif doit être maintenant de consolider le fonctionnement du CESD.

#### **INITIATIVE D'ECHANGES DE JEUNES OFFICIERS, INSPIREE D'ERASMUS**

La capacité des forces armées européennes à travailler ensemble est devenue déterminante pour préparer et conduire des opérations militaires multinationales de plus en plus complexes. La question de la coopération accrue entre Etats membres pour la formation des officiers a été examinée de manière approfondie sous la présidence de la France, au second semestre 2008.

Le Conseil a ainsi adopté le 10 novembre 2008 une initiative européenne relative aux échanges de jeunes officiers, inspirée du programme Erasmus. Cette initiative a pour objectif de développer les échanges entre officiers au stade de leur formation initiale afin de renforcer l'interopérabilité des forces et la capacité des forces armées européennes à travailler ensemble. Elle offre la possibilité aux officiers européens, dès le stade de la formation initiale, de suivre une partie de leur formation dans un autre Etat membre. Elle entend ainsi encourager la mobilité des étudiants et des enseignants des écoles militaires.

La mise en œuvre de cette initiative, qui repose sur des échanges entre les différentes institutions de formation des Etats membres, s'effectue sur une base nationale et volontaire et s'appuie sur le Collège européen de sécurité et de défense.

### 3.3 Le Parlement européen et la PESD

Le Parlement européen est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, comme le prévoit l'article 21 du traité sur l'Union européenne et l'accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire (publié au journal officiel de l'Union européenne du 14 juin 2006).

Le Parlement européen participe aux réunions inter-institutionnelles et est régulièrement informé par la présidence et la Commission européenne des évolutions de la PESD. Chaque année, le Conseil lui adresse notamment un rapport sur les activités en matière de PESD/PESD.



Hémicycle du Parlement européen à Strasbourg

Le futur traité consolide ces acquis en précisant notamment que la consultation et l'information du Parlement européen portent également sur la politique de sécurité et de défense commune <sup>7</sup>.

Comme l'une des branches de l'autorité budgétaire, le Parlement européen vote le budget pour la PESD, pour lequel il a le dernier mot.

Par ailleurs, depuis 2004, une sous-commission "sécurité et défense" (SEDE) a été créée auprès de la commission des affaires étrangères du Parlement européen. C'est cette sous-commission qui évoque les questions liées à la PESD. Elle entretient, à cet effet, des contacts

---

<sup>7</sup> article 21 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne

réguliers avec les ambassadeurs au COPS, l'état-major de l'Union européenne, le directeur de l'agence européenne de défense, les commandants des opérations PESD ou les représentants spéciaux de l'Union européenne. Elle organise également des auditions d'experts et l'envoi de délégations ad hoc pour recueillir des informations directes sur le terrain.

Le secrétaire général/haut représentant pour la PESC Javier Solana a désigné un représentant personnel pour les affaires parlementaires relatives à la politique étrangère de l'Union, afin de renforcer les liens avec le Parlement européen. M. Michael Matthiessen occupe ce poste depuis le 29 janvier 2006.

### 3.4 La Commission européenne et la PESD



La Commission européenne est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et à la mise en œuvre des décisions prises à ce titre. Elle peut soumettre des propositions mais ne bénéficie pas du monopole d'initiative. De plus, elle a un rôle important en matière budgétaire puisqu'elle exécute le budget de la PESC et en établit chaque année l'avant-projet qui sera soumis au Conseil et au Parlement européen.

Gérés par la Commission européenne, les montants alloués à la PESC à l'intérieur du budget communautaire sont affectés au financement des opérations civiles de gestion de crise et à celui des représentants spéciaux de l'Union et peuvent soutenir l'action d'autres organisations internationales.

Le budget communautaire ne peut être utilisé pour le financement des opérations militaires de l'Union. Il peut néanmoins apporter un soutien fort utile à ces opérations, par des programmes de coopération et d'accompagnement.

C'est ce que permet notamment le mécanisme budgétaire de l'instrument de stabilité avec ses deux composantes : action de long terme (article 4) et réponse aux crises (article 3 de la décision 1717/2006 instituant l'instrument de stabilité) pour les situations qui mettent en danger la démocratie, l'Etat de droit, la protection des droits individuels et la sécurité des individus. La mise en oeuvre de l'instrument de stabilité fait l'objet de présentations régulières de la Commission au COPS.

Ces programmes sont notamment sollicités afin d'apporter un soutien aux missions ou opérations PESD de l'Union européenne. Au Tchad et en RCA, en accompagnement de la mission militaire PESD et de la mission civile de l'ONU, la Commission finance ainsi avec l'instrument de stabilité la formation de policiers locaux chargés de contribuer à la sécurité des camps de réfugiés et à la protection du dispositif humanitaire.

# 4.

## LES OPERATIONS DE LA PESD



Opération EUPOL RD Congo

1. Les opérations militaires
2. Les opérations civiles
3. Un soutien civil et militaire à l'Union africaine au Darfour
4. Coopération dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (RSS)

## 4.1 Les opérations militaires

### BALKANS

#### *L'opération EUFOR Concordia en ARYM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine)*

Répondant à une demande du président Trajkovski du 17 janvier 2003, l'opération Concordia en Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) <sup>8</sup> a pris la relève de l'opération de l'OTAN "Allied harmony" à partir du 18 mars 2003, dans le but de garantir la sécurité nécessaire à la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid pour construire un pays stable et démocratique.

La seconde partie de la planification (planification opérationnelle) et le commandement de l'opération ont été assurés avec le recours aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN, dans le cadre de l'accord de "Berlin plus". Vingt-six pays, dont vingt-trois Etats membres de l'Union européenne, ont fourni jusqu'à 400 hommes légèrement armés. L'opération était commandée par l'amiral Feist (Allemagne) en tant que D-SACEUR. La France, jusqu'en septembre (général Pierre Maral,



Base militaire - opération Concordia

---

<sup>8</sup> action commune n° 92/03 du 27 janvier 2003, résolution 1371 du Conseil de Sécurité des Nations unies et décision 2003/563/CFSP du 29 juillet 2003 d'étendre la mission

commandant de la force), puis l'EUROFOR (général Luís Nelson Ferreira Dos Santos) ont assuré le rôle de nation-cadre pour le quartier général de la force. La mission s'est achevée le 15 décembre 2003. L'Union a ensuite poursuivi son action en ARYM dans le domaine de la PESD via l'opération de police EUPOL Proxima (cf. infra).

### *L'opération EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine*

L'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine<sup>9</sup> a commencé le 2 décembre 2004 : l'EUFOR a pris la suite de la force de l'OTAN (SFOR) afin de mettre en œuvre le volet militaire des accords de Dayton, c'est-à-dire de préserver la stabilité sécuritaire. Cette opération est conduite avec recours aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN ("Berlin plus").



L'unité de police intégrée

En novembre 2008 et au vu de la situation sécuritaire stable en Bosnie-Herzégovine, le Conseil a procédé à une évaluation de l'opération. Il a relevé les progrès décisifs réalisés par Althéa vers l'accomplissement de son mandat, et en particulier l'achèvement des tâches militaires et de stabilisation prévues dans l'accord de Dayton-

Paris. Dès lors, le Conseil a estimé que des travaux préparatoires pour une éventuelle évolution de l'opération vers une opération de formation et de conseil devraient être engagés. Une décision sur cette question pourrait être prise par le Conseil au cours de l'année 2009, en fonction des développements politiques en Bosnie-Herzégovine.

---

<sup>9</sup> action commune n° 2004/570/CFSP du 12 juillet 2004, résolution de l'ONU 1551, puis actions communes n° 2007/748/CFSP et 2007/749/CFSP du 19 novembre 2007 modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine

## CONTINENT AFRICAÏN

### *L'opération EUFOR Artémis en République Démocratique du Congo*

En 2003, les troubles en Ituri avaient provoqué une instabilité généralisée et de nombreuses victimes. La ville de Bunia était assiégée et l'ensemble du processus de paix dans les Grands Lacs était menacé. Le secrétaire général des Nations unies a appelé l'Union européenne à prendre la relève de 750 casques bleus à Bunia en attendant la mise en place d'une force plus importante par les Nations unies. Le Conseil des Ministres a ainsi décidé en juin 2003 d'engager l'opération EUFOR Artémis en RDC <sup>10</sup>.

L'opération, commandée par le général français Bruno Neveux, a été menée de manière autonome, avec la France comme nation-cadre et l'utilisation du centre de planification et de conduite opérationnelle (CPCO) comme quartier général d'opération. Le quartier général de force était à Entebbe. 2.000 hommes ont participé à l'opération, dont 1.700 Français, les Suédois fournissant le deuxième plus important contingent. Le mandat de la force était de sécuriser la ville, les centres de réfugiés et l'aéroport et d'assurer la sécurité des ONG et des Nations unies. La mission a rempli son mandat, dans un environnement difficile, permettant la mise en place de la MONUC.

Le succès de cette opération a été à l'origine de nouveaux concepts pour la PESD, notamment es groupements tactiques, la réaction rapide, et le centre d'opérations de l'Union européenne.

### *L'opération EUFOR RD Congo de soutien à la MONUC pendant la période électorale en République Démocratique du Congo*

Le 27 avril 2006, en réponse à une demande des Nations unies, le Conseil des Ministres a décidé d'engager l'opération EUFOR RD Congo en soutien de la MONUC <sup>11</sup> durant le déroulement des élections et au-delà, en cas de difficultés majeures. Le 25 avril 2006, la résolution 1671 du Conseil de sécurité des Nations unies avait autorisé le déploiement temporaire d'une force européenne.

---

<sup>10</sup> action commune n° 423/03 du 5 juin 2003 et résolution 1484 du Conseil de Sécurité des Nations unies

<sup>11</sup> action commune n° 2006/319/CFSP du 27 avril 2006, action commune 2007/147/PESC du 27 février 2007 abrogeant l'action commune 2006/319/PESC

Cette action faisait partie de l'effort global de l'Union européenne en soutien à la transition démocratique en RDC, et plus particulièrement au processus électoral (financement à hauteur de 250 millions d'euros, soit 80% du coût total des élections, envoi d'une importante mission d'observateurs internationaux).

EUFOR RD Congo, initiée en juin 2006, a mobilisé environ 800 hommes à Kinshasa (état-major de la force, unités de protection de l'aéroport, forces spéciales), des troupes pré-déployées au Gabon (environ 1.100), prêtes à intervenir en cas de difficulté de la MONUC, ainsi qu'une réserve stratégique localisée en Europe.

EUFOR RD Congo, seconde opération militaire autonome de l'Union après Artémis, a travaillé en étroite coopération avec les autres opérations de l'Union présentes en RDC : EUSEC RD Congo et EUPOL Kinshasa, mission qui a été renforcée dans la perspective des élections.

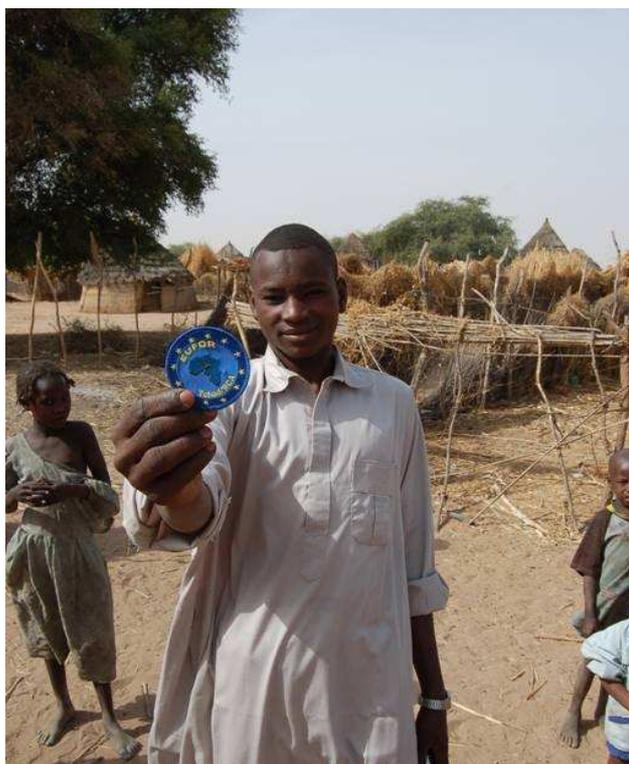
Le centre d'opérations de Potsdam a été désigné comme quartier général d'opération. EUFOR RD Congo a été commandée par le général allemand Karlheinz Viereck, avec comme commandant de la force déployée à Kinshasa le général français Christian Damay. Les principaux contributeurs en troupes ont été l'Allemagne et la France à parité, ainsi que la Pologne, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, et la Belgique. La Turquie a également participé à l'opération.



Opération EUFOR RD Congo

## *L'opération EUFOR Tchad/RCA*

L'Union européenne a lancé sa cinquième opération militaire le 28 janvier 2008 au Tchad et en République centrafricaine (RCA), pour assurer la stabilité sécuritaire des régions affectées par la crise du Darfour. Cette opération, autorisée par la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies, doit permettre le retour des réfugiés et déplacés vers leurs lieux d'origine, faciliter l'action humanitaire et contribuer à la protection de la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT).



Opération EUFOR Tchad/RCA

Le déploiement par l'Union européenne de l'opération EUFOR Tchad/RCA conditionnait en effet le déploiement de la MINURCAT, dont la composante 'police' doit, notamment, former la police tchadienne pour la protection humanitaire.

EUFOR Tchad/RCA a atteint sa capacité opérationnelle initiale le 15 mars 2008. Conformément à la résolution 1778, l'opération durera un an et s'achèvera à la mi-mars 2009. La résolution 1834 du Conseil de Sécurité des Nations unies, adoptée le 24 septembre 2008, prévoit qu'une opération militaire des Nations unies succède à EUFOR Tchad/RCA. EUFOR Tchad/RCA mobilise environ 3.700 hommes. Les principaux contributeurs en troupes sont la France, l'Irlande, la Pologne, la Suède, la Roumanie, la Belgique, la Finlande, l'Autriche, les Pays-Bas et l'Espagne. Avec une telle opération, l'Union européenne renforce l'action qu'elle mène de longue date pour faire face à la crise du Darfour et à ses prolongements régionaux. Elle développe ainsi son partenariat avec les Nations unies en matière de gestion des crises.

L'opération est commandée par le général irlandais Patrick Nash, depuis le quartier général d'opérations du Mont Valérien. Le commandant de la force sur le terrain est le général français Jean-Philippe Ganascia.

## LUTTE CONTRE LA PIRATERIE AU LARGE DE LA SOMALIE

Les actes de piraterie au large des côtes somaliennes ont connu une recrudescence très préoccupante ces derniers mois, avec près de 150 attaques de bateaux de janvier à septembre 2008 dans le golfe d'Aden. Dans un contexte de détérioration grave de la situation sécuritaire sur le territoire de la Somalie, ces actes de piraterie ont engendré de nombreuses prises d'otage ainsi que des perturbations sérieuses du trafic commercial dans cette zone.

Au titre de son action globale pour la stabilisation de la Somalie, l'Union européenne a décidé d'agir pour lutter contre ce phénomène en contribuant à la mise en oeuvre des résolutions 1816 et 1814 du Conseil de Sécurité des Nations unies relatives à la lutte contre la piraterie.

### *L'action de coordination EU NAVCO*

Le Conseil de l'Union européenne a ainsi décidé, le 19 septembre 2008, de mettre en place à Bruxelles la cellule de coordination EU NAVCO chargée de soutenir les actions de surveillance et de protection menées par certains Etats membres au large des côtes de la Somalie.

Cette action permet de coordonner, d'une part, les besoins de protection des navires affrétés par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et d'autres navires vulnérables et, d'autre part, la présence d'unités navales des Etats membres et d'Etats tiers opérant dans la région. EU NAVCO a organisé, à partir d'octobre 2008, des accompagnements de navires de commerce par des bâtiments de guerre et a contribué à une plus forte mobilisation des Etats membres.

Le responsable d'EU NAVCO est le capitaine de vaisseau espagnol Andres A. Breijo Claur.

### *L'opération navale Atalanta*

Le Conseil a adopté l'action commune relative à l'opération Atalanta le 10 novembre 2008, marquant ainsi sa décision de conduire la première opération navale de l'Union européenne.

L'opération contribuera à la protection des navires du PAM qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie, à la protection de navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie et à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée. Il est prévu que l'opération Atalanta,

commandée depuis l'état-major stratégique britannique de Northwood par le vice-amiral britannique Philip Jones et organisée autour d'un état-major de force embarqué, s'engage au mois de décembre 2008. Les fonctions de la cellule de coordination EU NAVCO sont reprises par l'opération.

## 4.2 Les opérations civiles

### BALKANS

#### *La mission de police de l'Union européenne en Bosnie (MPUE)* <sup>12</sup>

Engagée en janvier 2003, la première mission PESD de l'Union européenne a pris la relève de la mission de police des Nations unies IPTF. Le mandat de la mission prévoyait :

- le soutien à la création d'une police bosnienne indépendante, dépolitisée et transparente ;
- le renforcement des compétences professionnelles des hauts responsables de la police ;
- une contribution à la lutte contre la criminalité organisée à travers la formation de spécialistes et la création d'une agence gouvernementale spécialisée ;
- la participation au recrutement et à la formation des policiers afin d'assurer le caractère multiethnique de la force de police ;
- la consolidation de l'assise institutionnelle et le professionnalisme des agences gouvernementales de sécurité (agence d'information et de protection de l'Etat ou SIPA, agence des frontières ou SBS).

En janvier 2006 puis à nouveau à l'automne 2007, le mandat de la MPUE a été modifié pour mieux prendre en compte la nécessité de préparer la police bosnienne à lutter contre le crime organisé. La mission a été prolongée jusqu'en décembre 2009. Pour 2008, son budget est de 14,8 millions d'euros. Désormais, les activités de la MPUE se concentrent sur la réforme de la police et le contrôle des activités de

---

<sup>12</sup> action commune n° 210/02 du 11 mars 2002, amendée par les actions communes 2003/141/CFSP, 2003/188/CFSP, 2005/824/CFSP, 2005/825/CFSP, 2007/748/CFSP et 2007/749/CFSP

la police bosnienne dans le domaine du crime organisé. L'action de la MPUE s'inscrit dans l'action globale conduite par le représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, Miroslav Lajčák, qui a pris la relève de Christian Schwarz-Schilling en juillet 2007. La MPUE est dirigée depuis novembre 2008 par l'allemand Stefan Feller qui a succédé à l'italien Vincenzo Coppola.

### *La mission de police de l'Union européenne en ARYM (EUPOL Proxima)*

Engagée en décembre 2003 et reconduite jusqu'en décembre 2005, la mission de police EUPOL Proxima<sup>13</sup> a contribué à la consolidation de l'accord-cadre d'Ohrid qui a permis la stabilisation de la situation politique et sécuritaire de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine. Elle a pris le relais de l'opération militaire Concordia.

Constituée d'environ 200 policiers des Etats membres mais aussi de quelques Etats tiers, la force de police s'est insérée dans les quartiers généraux régionaux de la police macédonienne (Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar et Ohrid), avec une présence renforcée dans les régions ayant été le théâtre d'affrontements ethniques. Les activités de Proxima ont été relayées par un projet communautaire dans le cadre du programme CARDS.

### *La mission d'observation de l'Union dans les Balkans occidentaux (EUMM)*<sup>14</sup>

En décembre 2000, le Conseil a décidé de déployer dans les Balkans occidentaux une mission d'observation de l'Union européenne (EU monitoring mission ou EUMM) afin d'observer les équilibres politiques et l'évolution de la sécurité dans la région, avec une attention particulière portée aux frontières, au retour des réfugiés et aux questions ethniques. La mission, forte de 120 observateurs internationaux (militaires non armés) et 75 personnels locaux, opérait à partir de son quartier général de Sarajevo pour couvrir la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ARYM, l'Albanie, la Serbie et le Monténégro. Instrument d'alerte rapide et moyen de médiation pour le retour à la confiance entre les communautés, cette mission a renforcé la politique de stabilisation de l'Union dans la région. Le succès de cette mission a conduit le Conseil à développer un volet particulier de la gestion de crise, qui est l'observation (monitoring). Le Conseil a mis un terme à cette mission le 31 décembre 2007.

---

<sup>13</sup> action commune n° 681/03 du 29 septembre 2003 et n° 789/04 du 22 novembre 2004

<sup>14</sup> action commune n° 2000/811/CFSP du 22 décembre 2000

## *La mission EULEX au Kosovo*

L'Union européenne a planifié depuis avril 2006 la mission de PESD civile la plus importante de son histoire, avec environ 2000 personnels internationaux. Il s'agit aussi de la première mission civile dotée de pouvoirs exécutifs. Le Conseil a finalisé au début de l'année 2008 l'ensemble des documents nécessaires au lancement de cette mission dénommée EULEX Kosovo. La décision formelle de lancement a été approuvée le 16 février 2008<sup>15</sup>. Le déploiement de la mission s'est fait progressivement au cours d'une transition engagée à l'été 2008 avec la mission des Nations unies au Kosovo (MINUK).



Yves de Kermabon au Kosovo

Cette mission met en oeuvre l'engagement pris par les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne à l'occasion de la réunion du Conseil européen du 14 décembre 2007, indiquant que l'Union était prête à jouer un rôle majeur dans le renforcement de la stabilité dans la région des Balkans. Le mandat d'EULEX KOSOVO consiste à aider les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation dans un contexte multiethnique. EULEX KOSOVO doit assurer des actions de suivi, d'encadrement et de conseil, tout en assumant des responsabilités exécutives.

Plusieurs Etats tiers contribuent à EULEX, en particulier les États-Unis, qui participent pour la première fois à une mission de la PESD.

Dirigée par le général français Yves de Kermabon, la mission s'appuie sur trois composantes principales :

---

<sup>15</sup> action commune n° 2008/124/PESC du 4 février 2008, JO du 16 février 2008

- en matière de police 1400 personnels environ doivent exercer des fonctions d'assistance et de formation à la police kosovare, ainsi que d'intervention et de conduite des enquêtes en cas de besoin. En outre, quatre unités de maintien de l'ordre (fournies par la Pologne, la Roumanie, l'Italie et la France), de 115 personnes chacune, doivent pouvoir intervenir en soutien à la police kosovare en cas de troubles sérieux à l'ordre public ;
- la composante justice compte environ 230 juges, procureurs et conseillers juridiques à Pristina et dans des tribunaux de district, ainsi qu'une soixantaine de personnels pénitentiaires (surveillance et escorte des prisonniers)
- dans le domaine des douanes, une trentaine de personnels doivent assister les autorités locales et superviser leurs activités, avec au besoin la faculté d'intervenir eux-mêmes.

## CAUCASE

### *La mission de l'UE dans le domaine de l'Etat de droit en Géorgie (EUJUST Thémis) <sup>16</sup>*

Le Conseil a décidé d'organiser une mission de soutien à l'Etat de droit en Géorgie en juillet 2004 pour une durée d'un an. Cette mission a réuni des experts de haut niveau, essentiellement des magistrats disposant de plus de vingt ans d'expérience professionnelle à des postes de responsabilité dans leurs systèmes judiciaires nationaux.

Sous la direction de Mme Sylvie Pantz, magistrat français, la mission a conseillé et soutenu les institutions judiciaires géorgiennes dans la transformation des structures héritées du système soviétique en une architecture pénale démocratique, performante, au service des citoyens. La mission, dont la Lituanie a eu l'initiative, a bénéficié de l'expertise des Etats membres d'Europe centrale et orientale, qui ont apporté l'expérience de leurs transitions réussies.

Thémis a été reconnue par les autorités locales et les acteurs internationaux concernés comme un succès et un modèle d'action dans le domaine de l'Etat de droit, notamment l'action en faveur de :

- la réforme du code de procédure pénale ;

---

<sup>16</sup> action commune n° 523/04 du 28 juin 2004

- la définition de structures judiciaires décentralisées, orientées vers le service et la protection des citoyens ;
- l'adaptation du système judiciaire du pays hôte à la coopération régionale et internationale dans le domaine judiciaire.

La mission a été clôturée en juillet 2005. L'action engagée se poursuit toutefois à travers l'intégration, auprès du bureau du représentant spécial de l'Union européenne pour le sud-Caucase, d'une équipe de soutien d'une dizaine de personnes chargée d'assister les autorités sur les questions d'Etat de droit et de contrôle des frontières (Border Support Team).

### *Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) en Géorgie*

A la suite du conflit qui a éclaté le 7 août 2008 entre la Géorgie et la Russie dans les provinces géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et au cessez-le-feu du 12 août, le Conseil de l'Union européenne a décidé le 15 septembre 2008 de déployer une mission d'observation en Géorgie (EUMM Géorgie), composée de plus de deux cents observateurs européens.

La mission a pour mandat de contribuer à la stabilisation, à la normalisation et à l'instauration d'un climat de confiance en Géorgie, notamment par l'observation et l'analyse de la situation, y compris le retrait des troupes russes et les violations éventuelles des droits de l'Homme et du droit humanitaire international. Elle doit également



Javier Solana s'adressant aux personnels de la mission lors d'une visite en Géorgie

observer la situation au regard de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit et du maintien de l'ordre public et s'assurer de la sécurité des moyens de transport, des infrastructures énergétiques et du retour des personnes déplacées. Elle vise enfin à contribuer à la baisse des tensions par l'établissement ou la facilitation de contacts entre les parties.

La mission, dirigée par le diplomate allemand Hansjörg Haber, est déployée pour une durée initiale de douze mois, à compter du 1er octobre 2008, en complément des mécanismes internationaux de la Mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG) et de l'OSCE. Elle dispose d'un budget de 35 millions d'euros.

## CONTINENT AFRICAIN

### *La mission de police en République Démocratique du Congo (EUPOL Kinshasa) <sup>17</sup>*

Le Conseil a décidé en décembre 2003 de soutenir l'action des Nations unies en République Démocratique du Congo, et en particulier le projet de création d'une unité de police intégrée (UPI) réunissant des représentants de l'ensemble des factions politiques congolaises.

La mise en œuvre du projet UPI comporte trois étapes : la création d'un centre de formation, l'entraînement des futurs membres de l'UPI et enfin leur déploiement sur le terrain. Les deux premières étapes ont été prises en charge par la Commission européenne. Pour observer et conseiller les policiers déployés, le Conseil a mis en place en janvier 2005 une mission PESD d'observation et de conseil.

Le chef de mission, Adilio Custodio (Portugal), et son équipe (trente policiers issus de six Etats membres et deux pays tiers), tous francophones, ont poursuivi ce travail jusqu'à la fin de la période électorale et au-delà, pour assurer la continuité des efforts entrepris. Le budget de la mission était d'environ 4,3 millions d'euros. Le déploiement de l'UPI dans la capitale a permis le redéploiement de la composante police de la mission des Nations unies vers d'autres zones de tension. A ce titre, EUPOL Kinshasa illustre l'articulation constructive entre l'action de la PESD et celle des Nations unies dans le cadre de la gestion de crise en Afrique.

---

<sup>17</sup> action commune n° 913/06 du 7 décembre 2006 modifiant l'action commune n° 847/04 du 9 décembre 2004

Durant la période électorale de l'année 2006, EUPOL a eu la responsabilité de la coordination des activités de maintien de l'ordre public de toutes les unités d'intervention de la police congolaise, en coordination avec les pays qui les ont formées (France, Afrique du Sud, Angola) et en liaison avec l'opération militaire EUFOR RD Congo.

*La mission de police de l'UE en République Démocratique du Congo  
(EUPOL RDC)<sup>18</sup>*



Mission EUPOL Kinshasa

Après les élections congolaises et la formation d'un nouveau gouvernement, EUPOL Kinshasa a été prolongée jusqu'en juin 2007 et son mandat a été étendu pour inclure des actions de conseil à la police congolaise dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité engagée par le nouveau gouvernement. En juillet 2007, elle a été remplacée par une nouvelle mission d'accompagnement et de conseil aux autorités congolaises pour la réforme et la restructuration de la police et de ses liens avec la justice, la mission EUPOL RDC, pour une durée initiale d'un an.

Cette mission est, comme EUPOL Kinshasa, dirigée par Adilio Custodio. Elle compte une quarantaine de personnels et dispose d'un budget de 5,5 millions d'euros. Elle travaille en coopération étroite avec la mission EUSEC, avec laquelle elle partage certains personnels administratifs ou spécialisés, avec la Commission européenne et avec la force des Nations unies, la MONUC, dont le mandat renouvelé par la résolution 1756 de mai 2007 couvre également les questions de soutien à la réforme du secteur de sécurité.

---

<sup>18</sup> action commune n° 405/07 du 12 juin 2007 amendée par l'action commune 2008/38/PESC du 20 décembre 2007

## PROCHE ET MOYEN-ORIENT

### *La mission de l'UE dans le domaine de l'Etat de droit pour l'Irak - (EUJUST Lex) <sup>19</sup>*

Le Conseil a décidé le 21 février 2005 de mettre en place une mission de soutien au renforcement de l'Etat de droit en Irak afin de développer la capacité à travailler ensemble des forces de police, des magistrats et des responsables pénitentiaires irakiens.

Le Conseil a convenu que les activités de formation auraient lieu, à ce stade, sur le territoire européen. La mission dispose d'un bureau de coordination à Bruxelles et d'un petit bureau de liaison à Bagdad (quatre personnes). Les modalités de cette mission, qui complète les efforts internationaux en cours, sont définies en concertation avec les autorités irakiennes.

Depuis le lancement de la mission, plus de 1300 responsables du système judiciaire irakien (police, ministère de l'intérieur, ministère de la justice) ont été accueillis dans des structures de formation des Etats membres de l'Union européenne.

Quelques expériences de détachement professionnel de responsables irakiens auprès de l'administration des pays européens sont également mises en œuvre. L'Union entend veiller à la diversité ethnique et religieuse des stagiaires et les sensibiliser également à la place des femmes dans un système judiciaire démocratique.

La mission dispose d'un budget annuel d'environ 11 millions d'euros et est dirigée par le britannique Stephen White. Elle a été prolongée jusqu'en juin 2009. A terme, ses actions pourraient être reprises par la Communauté européenne.

### *Le bureau européen de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne et la mission de police EUPOL COPPS <sup>20</sup>*

Dans le cadre du plan d'action pour le processus de paix au Moyen-Orient décidé par le Conseil, un bureau européen de coordination de l'aide à la police palestinienne (EUCOPPS) a été créé en janvier 2005 et placé sous l'autorité du représentant spécial de l'Union pour le processus

---

<sup>19</sup> action commune n° 190/05 du 7 mars 2005 puis actions communes n° 2006/413/CFSP du 12 juin 2006, n° 708/06 du 17 octobre 2006 et n° 2007/760/CFSP du 22 novembre 2007

<sup>20</sup> action commune n° 797/05 du 14 novembre 2005

de paix, M. Marc Otte. Le bureau prépare et accompagne l'Autorité palestinienne dans la définition de son plan de réforme des services de sécurité.

Pour mieux répondre à la demande d'assistance des Palestiniens, l'Union a décidé de déployer sur le terrain à partir de janvier 2006 une mission de police dans le cadre de la PESD (EUPOL COPPS). La durée initiale de la mission a été fixée à trois ans, jusqu'en décembre 2008. Depuis le 1er janvier 2007, la mission était dirigée par M. Colin Smith, de nationalité britannique, qui avait succédé à M. Jonathan McIvor. A partir de janvier 2009, le nouveau chef de mission sera le britannique Paul Kernaghan.

La mission a pour objectif d'aider la police civile palestinienne dans son ambitieux projet de réforme structurelle. Toutefois, après la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006, le Quartet, auquel participe l'Union européenne, a soumis son assistance au gouvernement palestinien à certaines conditions (reconnaissance de l'Etat d'Israël, non recours à la violence et reprise des accords et obligations précédemment souscrits par les précédents gouvernements). Cette situation a contraint la mission EUPOL COPPS à limiter les actions qui impliquaient une coopération étroite avec le ministère de l'intérieur.

A la suite des affrontements inter-palestiniens qui ont abouti en juin 2007 à la prise de contrôle de Gaza par le Hamas, le Conseil des Ministres de l'Union européenne a décidé une reprise des activités européennes de coopération en Cisjordanie.



Mission EUPOL COPPS

La mission EUPOL COPPS, qui dispose d'un budget annuel de 2,8 millions d'euros, a pu ainsi reprendre ses activités. Ses effectifs ont augmenté (d'une dizaine à une vingtaine de personnels) et de nouvelles coopérations concrètes sont mises en oeuvre.

*La mission d'assistance au poste de frontière de Rafah  
(EUBAM Rafah) <sup>21</sup>*

A la suite de l'accord israélo-palestinien sur l'accès et la circulation du 15 novembre 2005, l'Union européenne a été appelée à jouer le rôle d'observateur de la mise en œuvre de l'accord au point de passage de Rafah entre Gaza et l'Égypte. Le mandat de la mission a été prolongé jusqu'au 24 novembre 2009. La mission dispose d'un budget annuel de 7 millions d'euros. Une équipe de 85 internationaux, officiers de police et douaniers, accompagne les douaniers palestiniens dans l'exercice de leurs fonctions, garantissant ainsi la régularité des transits. Entre novembre 2005 et juin 2007, près de 450.000 personnes ont pu bénéficier de l'ouverture du seul point de sortie de Gaza.

Le succès de cette mission a conduit les acteurs locaux à demander l'assistance européenne pour l'ouverture d'autres points de passage. Cependant, le fonctionnement de la mission a été perturbé par l'évolution du contexte politique. La prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007 a entraîné la fermeture du point de passage de Rafah par les autorités israéliennes et égyptiennes. La mission reste en place depuis lors, mais a dû interrompre ses opérations et a réduit ses effectifs. La mission conserve néanmoins une capacité opérationnelle pour redéployer son personnel au point de passage dès que les conditions le permettront. En novembre 2008, le français Alain Faugeras a succédé à l'italien Pietro Pistolese comme chef de mission.

*La mission de police en Afghanistan EUPOL Afghanistan <sup>22</sup>*

En mai 2007, l'Union européenne a décidé d'engager une mission d'assistance à la réforme de la police en Afghanistan. Cette mission vient soutenir l'action de la communauté internationale, en particulier celle de la MANUA et des Etats-Unis, dans le cadre du Bureau International de Coordination de la Police (IPCB). L'objectif est d'aider le gouvernement afghan à renforcer l'Etat de droit et à améliorer les moyens de sa police

---

<sup>21</sup> action commune n° 359/07 du 23 mai 2007 modifiant et prorogeant l'action commune n° 889/05 de 2005

<sup>22</sup> action commune n° 369/07 du 30 mai 2007, amendée par l'action commune n° 2007/733/CFSP du 13 novembre 2007

civile. Elle se fonde en partie sur l'action bilatérale menée jusqu'alors par l'Allemagne dans ce domaine. Son mandat, d'une durée de trois ans, prévoit qu'elle puisse mener des actions de conseil, d'encadrement et de formation auprès des autorités afghanes, en particulier auprès du ministère de l'intérieur, au niveau central, à Kaboul, mais aussi dans les provinces.

Elle contribue en effet activement aux travaux sur la réforme du Ministère de l'intérieur et de la police. La mission contribue également aux travaux sur les liens entre police et justice et sur les enquêtes criminelles et la gestion des frontières.

La mission a atteint sa pleine capacité opérationnelle en octobre 2008. Elle s'est déployée à Kaboul et dans une quinzaine de provinces afghanes, auprès notamment des Equipes Provinciales de Reconstruction et des Commandements Régionaux. En outre, le Conseil de l'Union européenne a décidé de doubler les effectifs de la mission pour permettre le déploiement de 400 personnels sur le terrain à partir de décembre 2008. Sur la base d'un mandat rénové, la mission pourra ainsi renforcer son action de soutien à la police nationale afghane.

Le budget annuel de la mission est de l'ordre de 60 millions d'euros. Le danois Kai Vittrup a succédé le 16 octobre 2008 à l'allemand Jürgen Scholz comme chef de la mission.

## ASIE-OCEANIE

### *La mission d'observation de l'UE à Aceh (Aceh Monitoring Mission)* <sup>23</sup>

Lors de la conclusion des accords d'Helsinki entre le gouvernement indonésien et le groupe rebelle du GAM, l'observation par une partie tierce est apparue comme une condition indispensable au succès du processus. Les deux parties au conflit ont sollicité l'aide de l'Union qui a rapidement décidé de s'engager dans la résolution de ce conflit vieux de trente ans, dans une région que les conséquences du tsunami de décembre 2004 avaient déstabilisée encore davantage.

Ainsi, dès la signature de l'accord d'Helsinki le 15 août 2005, les Etats membres de l'Union ont assuré une présence initiale d'observateurs (Initial monitoring presence IMP), organisée par le Secrétariat général du

---

<sup>23</sup> action commune n° 607/06 du 7 septembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune n° 643/05 de 2005



Processus de désarmement à Aceh

Conseil avec l'aide des ambassades locales des Etats membres. En même temps se préparait à Bruxelles le lancement de la mission d'observation pour Aceh (Aceh monitoring mission AMM). La mission a disposé d'un budget d'une dizaine de millions d'euros pour dix-huit mois et a regroupé 250 observateurs, dont une centaine originaires de cinq pays de l'ASEAN (le Brunei, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande). L'Union avait en effet souhaité l'implication étroite de l'ASEAN, afin d'assurer l'appropriation régionale de la gestion de crise et de promouvoir ainsi le partenariat stratégique entre l'Union européenne et les pays du sud-est asiatique.

Déployée à partir du 15 septembre 2005, sous la direction du diplomate néerlandais Pieter Feith, la mission devait aider le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, mais aussi évaluer les besoins d'assistance pour les réformes structurelles nécessaires pour ancrer la région dans la stabilité. Des programmes d'aide dans le domaine de la réforme institutionnelle, des droits de l'homme et de l'aide économique ont appuyé cette action. La mission a pris fin le 15 décembre 2006.

## EUROPE DE L'EST

### *La mission d'assistance à la frontière entre l'Ukraine et la Moldavie (EUBAM Moldavie-Ukraine) <sup>24</sup>*

En septembre 2005, l'Union a mis en place une mission d'assistance à la gestion de la frontière moldavo-ukrainienne, en particulier sur la section transnistrienne de cette frontière. La mission est chargée, en coordination avec les autorités locales, de développer les systèmes de contrôle, les procédures et infrastructures, et de former et d'encadrer les

---

<sup>24</sup> action commune 107/07 du 15 février 2007 et action commune 776/05 du 7 novembre 2005

personnels. Elle participe aussi indirectement à l'établissement de relations de confiance entre les autorités moldaves et ukrainiennes. La mission a été renouvelée jusqu'en novembre 2009. Elle compte environ 200 personnes et dispose d'un budget annuel de l'ordre de 10 millions d'euros.

Le Conseil a décidé de confier la mission à la Commission, qui a elle-même délégué son exécution au programme des Nations unies pour le développement. Cependant, les États membres ont été sollicités pour détacher auprès de la mission du personnel technique spécialisé. Il s'agit là d'un nouveau mode de gestion des opérations, associant un financement communautaire, un opérateur externe, le PNUD et une contribution des États membres, avec les défis que peut poser cette forme d'organisation en termes de cohérence du travail des différents acteurs. Les nouveaux États membres de l'Union participent activement à cette mission, sous la direction du général hongrois Ferenc Banfi. De plus, la mission travaille étroitement avec le représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, M. Kalman Mizsei, qui est notamment chargé de contribuer au renforcement de l'efficacité de la surveillance de la frontière commune entre la Moldavie et l'Ukraine.

### 4.3 Un soutien civil et militaire à l'Union africaine au Darfour

A partir d'août 2004, l'Union et ses États membres ont apporté un soutien important aux efforts de l'Union africaine (UA) pour stabiliser la région du Darfour. Outre un soutien politique (négociations d'Abuja et commission d'observation du cessez-le-feu), cette assistance a pris la forme d'une aide financière substantielle au budget des missions de l'Union africaine au Soudan (MUAS ou AMIS I et II) en provenance de la "facilité de paix", instrument dérivé du fonds européen de développement (FED), et de contributions des États membres. D'importants moyens pour l'aide alimentaire et humanitaire ont par ailleurs été mobilisés.

En outre, de juin 2005 à fin 2007, l'Union a conduit une mission de soutien à l'Union africaine, en particulier à la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS/AMIS). Ce soutien comprenait un volet civil (soutien à la chaîne de commandement policière, aide à la mise en place d'une unité de police auprès de l'Union africaine, formation, entraînement) et militaire (fourniture d'équipement, assistance

technique et de planification à la chaîne de commandement, entraînement des troupes africaines, transport stratégique, envoi d'observateurs militaires). En outre, un officier général européen assumait les fonctions de vice-président de la commission de cessez-le-feu. Par ailleurs, les Etats membres ont désigné un représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan avec un mandat politique et qui est chargé d'assurer la cohérence de l'action de l'Union européenne au Soudan.

Parallèlement, et à la demande de l'Union africaine, l'OTAN s'est également impliquée et a notamment offert du transport stratégique, en coordination avec l'Union européenne.

L'Union a mis fin à sa mission de soutien en décembre 2007, avec la mise en place de la MINUAD, opération hybride de l'UA et de l'ONU créée par la résolution 1769 du 31 juillet 2007 en remplacement de la MUAS/AMIS.

## 4.4 Coopération dans le domaine de la RSS

### *Mission en RDC (EUSEC RD Congo)*

L'UE est présente en RDC dans le secteur de la sécurité avec deux missions : EUSEC RD Congo et EUPOL RD Congo (assistance à la police). EUSEC a été engagée en mai 2005 et son mandat actuel court jusqu'au 30 juin 2009. Sa mission est de conseiller les autorités congolaises sur l'intégration des factions armées en RDC et la réforme de l'armée congolaise. Alors que l'assistance aux réformes dans le domaine de la sécurité se faisait habituellement sur une base bilatérale, EUSEC a ouvert la voie à l'action collective des Etats membres dans ce domaine.

En dépit de contraintes politiques (processus de transition conduisant aux élections en 2006) et militaires (affrontements entre partisans de Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba et combats dans l'est du pays), EUSEC a obtenu des résultats notables : développement de concepts pour la réforme du ministère de la défense et des forces armées, rationalisation du paiement des soldes, recensement des forces armées, modernisation informatique du ministère.

Cependant, la fin de la transition politique (installation du nouveau gouvernement en mars 2007) et l'intensification des combats dans l'est

du pays à la fin de l'année 2007 ont rendu plus difficile la mission de conseil d'EUSEC. Une éventuelle prolongation de son mandat supposerait une adaptation de ses tâches et un soutien résolu des autorités congolaises.

Depuis le 1er juillet 2008, le général français Jean-Paul Michel a succédé au général Pierre-Michel Joana en tant que chef de mission.

### *Mission RSS en Guinée-Bissau*

Le gouvernement de Guinée Bissau a marqué, depuis plusieurs années, sa volonté de mener à bien une réforme du secteur de la sécurité (RSS). Il a adopté une stratégie nationale de RSS et un plan d'action sur dix-huit mois pour sa mise en œuvre.

Constatant les besoins et les efforts du gouvernement de Guinée-Bissau en la matière, et répondant à la demande des autorités bissauguinéennes, l'Union européenne a décidé de mettre en place une mission de soutien au processus de réforme du secteur de la sécurité en Guinée Bissau. Cette mission porte sur les volets défense, justice, police et douanes de la stratégie de RSS. La mission de l'Union comporte donc un volet civil et un volet militaire.

Le 10 décembre 2007, le Conseil des Ministres a adopté le concept général de l'opération qui a été engagée au printemps 2008 pour une durée initiale d'un an, avec comme chef de mission le général espagnol Esteban Verástegui.

# 5.

## LA CAPACITE DE L'UNION EUROPEENNE A AGIR



Opération EUFOR Tchad/RCA

1. Les capacités militaires
2. L'agence européenne de défense
3. Les capacités civiles

## 5.1 Les capacités militaires

Les capacités militaires sont indispensables pour permettre à l'Union de mener avec efficacité son action sur la scène internationale, notamment ses opérations militaires.

C'est le COPS qui, par délégation du Conseil, assume la direction politique du développement des capacités militaires en tenant compte de la nature des crises auxquelles l'Union se donne l'ambition de pouvoir répondre. Le comité militaire est chargé de la définition détaillée des besoins militaires pour remplir les objectifs de capacités. Il s'appuie pour ce faire sur un groupe de travail, la *Headline Goal Task Force* (HTF).

Le développement capacitaire de l'Union repose sur :

- une vision stratégique, avec la stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 ;
- la déclinaison militaire de cette vision stratégique, à savoir l'objectif global 2010, qui est venu compléter le contrat opérationnel initial d'Helsinki (60.000 hommes disponibles en moins de 60 jours pour une durée d'au moins un an, objectif réalisé en 2003) ;
- un processus agréé, le mécanisme de développement des capacités ;
- un outil majeur de mise en œuvre, l'agence européenne de défense.



Véhicules blindés – EUFOR RD Congo

La cohérence du développement capacitaire de l'Union avec celui de l'OTAN est assurée par des échanges d'informations dans le cadre d'un groupe mixte UE-OTAN sur les capacités, en plus des échanges informels entre les deux organisations.

## **RENFORCER LA CAPACITE D'ACTION DE L'UNION**

### *L'objectif capacitaire de Helsinki*

Avec l'objectif capacitaire global européen (European Headline Goal), le Conseil européen d'Helsinki en 1999 s'est donné l'ambition de développer les capacités militaires de l'Union, afin que l'Union puisse prendre en charge l'ensemble des missions de gestion de crise mentionnées dans le traité sur l'Union européenne.

La conférence d'engagement de capacités du 20 novembre 2000, suivie en novembre 2001 par une conférence d'amélioration des capacités, a constitué une étape cruciale du développement des capacités militaires. A cette occasion, les Etats membres se sont concrètement engagés à mettre à la disposition de l'Union les forces correspondant à l'objectif de 60.000 hommes défini à Helsinki, ainsi que d'autres capacités nécessaires à la mise en oeuvre des missions de Petersberg.

### *L'objectif global 2010*

En mai 2004, les Etats membres se sont donnés un nouvel objectif global, qui reflète les objectifs de la stratégie européenne de sécurité et met en particulier l'accent sur les aspects qualitatifs du développement des capacités.

Au cœur du projet se trouve la volonté d'améliorer l'interopérabilité, la déployabilité et la capacité de soutien des forces.

Le spectre des missions potentielles de l'Union est élargi, au-delà des tâches de Petersberg, aux missions envisagées par la stratégie européenne de sécurité : opérations conjointes de désarmement, soutien aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme, missions de réforme du secteur de sécurité.

Dans le cadre de l'objectif global 2010, le comité militaire travaille au développement capacitaire de l'Union selon plusieurs étapes bien déterminées :

- le catalogue de besoins, traduisant en termes capacitaires les besoins de l'Union pour remplir ses missions (approuvé en 2005) ;
- le catalogue de forces, recensant les forces mises à disposition par les Etats membres sur une base volontaire (approuvé en 2006 et réactualisé en 2007 après l'ajout des forces de la Bulgarie et de la Roumanie) ;
- le catalogue de progrès, approuvé en novembre 2007, identifiant les principales lacunes capacitaires à traiter (déployabilité, information, protection des forces).

### *Le rôle de l'agence européenne de défense*

L'AED, créée en juillet 2004, est appelée à jouer un rôle majeur dans le processus capacitaire de l'UE. En effet, depuis décembre 2006, l'agence a engagé ses travaux sur le "plan de développement des capacités". Ce travail se fonde sur la "vision à long terme", document endossé par les Ministres de la défense de l'Union le 3 octobre 2006 et qui vise à définir les évolutions technologiques à long terme en fonction de la nature des opérations futures de l'Union.

L'objectif du "plan de développement des capacités" est d'identifier les possibilités de coopération entre Etats membres, de favoriser l'harmonisation des planifications nationales de défense, et enfin de rendre opérationnelle la vision à long terme. Il comporte quatre axes de travail : rappel des lacunes identifiées dans le catalogue de progrès (2007), étude sur les évolutions technologiques à long terme, base de données rassemblant les programmes nationaux susceptibles de donner lieu à des coopérations, retours d'expérience opérationnels.

L'AED s'investit ainsi dans toute une série de projets qui doivent permettre d'apporter une réponse concrète aux lacunes identifiées. Les premiers résultats du "plan de développement des capacités" ont été présentés aux Etats membres en juillet 2008.

Encourageant les Etats membres à multiplier les coopérations dans le domaine capacitaire, l'AED contribue ainsi au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

*L'engagement des Ministres de la défense  
pour le développement des capacités militaires*

Afin de donner un nouvel élan capacitaire à l'échelle européenne, le Conseil des Ministres a endossé le 10 novembre 2008 un "engagement des Ministres de la défense pour le développement des capacités militaires", qui prévoit notamment :

- de structurer les efforts capacitaires au travers de nombreuses initiatives concrètes et opérationnelles qui permettront, à terme, de renforcer la PESD dans les domaines de la projection des forces (flotte européenne de transport aérien, initiative d'interopérabilité aéronavale européenne, unité multinationale A400M, amélioration de la capacité opérationnelle des hélicoptères), de la protection des forces (démunage maritime), du renseignement et de l'information spatiale (projet d'observation spatiale MUSIS, mise à disposition d'imagerie satellitaire de source gouvernementale pour le centre satellitaire européen) ;
- d'optimiser la gestion des programmes d'armement, de leur élaboration à leur conduite, en faisant de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) le partenaire privilégié de l'agence européenne de défense ;
- de fonder l'Europe de la défense sur une Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITDE) solide, compétitive et capable de répondre aux besoins capacitaires des Etats membres et de la PESD. Les Ministres ont appelé à un effort accru en matière de recherche et technologie de défense, à l'ouverture des marchés nationaux, au renforcement de la sécurité d'approvisionnement et au renforcement des chaînes d'approvisionnement ;
- de privilégier des méthodes nouvelles de développement des capacités, fondées sur la mise en commun des moyens.

Cet engagement traduit la volonté des Etats membres de renforcer la capacité d'action de l'Union européenne par la mise en œuvre d'initiatives innovantes dans des domaines clés.

## **RENFORCER LA CAPACITE DE REACTION RAPIDE DE L'UNION EUROPEENNE**

L'initiative des groupements tactiques ("battle groups" ou GT1500), présentée en février 2004 par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, a pour objectif de renforcer la capacité de réaction rapide de l'Union pour conduire des opérations autonomes, notamment en soutien des Nations unies.

Le GT1500 est un groupement de forces militaires crédible, rapidement déployable et cohérent, capable de mener des opérations autonomes ou d'intervenir lors de la phase initiale de plus larges opérations. Il repose sur la multinationnalité et peut être formé par une nation-cadre ou une coalition multinationale d'Etats membres. Les principes d'interopérabilité et d'efficacité militaire sont déterminants.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Union peut disposer de deux groupements tactiques par semestre, composés de 1.500 hommes, déployables en moins de 15 jours pour une durée d'au moins 30 jours. L'Union a identifié jusqu'en 2012 seize GT1500. Elle est ainsi capable d'entreprendre deux opérations de réaction rapide avec une force de la taille d'un groupement tactique et pourra en particulier engager ces deux opérations presque simultanément.

Parallèlement, une réflexion est actuellement menée par le comité militaire de l'Union européenne afin de compléter le dispositif dans le domaine maritime et aérien.

## **LE MECANISME DE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES**

Ce mécanisme, adopté en 2003 dans le contexte de l'accord de "Berlin plus", a pour objectif de permettre à l'Union européenne d'encourager la réalisation des engagements pris par les Etats membres dans le domaine des capacités. Il permet également d'évaluer et, si nécessaire, de revoir ses objectifs de capacités.

Le mécanisme de développement des capacités comporte quatre volets :

- la définition des besoins militaires et la contribution des Etats membres pour remplir ces besoins ;
- le suivi et l'évaluation des capacités militaires et des progrès nécessaires ;

- le rattrapage des lacunes (responsabilité des Etats membres, mais que l'agence européenne de défense peut faciliter) ;
- la définition de la nature et du cadre fonctionnel des relations UE-OTAN dans le domaine des capacités.

Ce mécanisme est fondé sur deux principes fondamentaux : l'autonomie de décision de l'Union et la nature volontaire des contributions des Etats membres. Il ne prend pas en compte l'agence européenne de défense, dont la création est postérieure à celle du mécanisme.

## 5.2 L'agence européenne de défense

### MISSION DE L'AGENCE

La mission principale de l'agence est de coordonner, optimiser et rapprocher ainsi le plus en amont possible les aspects opérationnels, technologiques, industriels et, indirectement, budgétaires du développement des capacités, afin de répondre plus efficacement aux besoins de la PESD. Le futur traité consolide les acquis de l'agence européenne de défense, notamment son rôle pour le développement des capacités militaires des Etats membres et le renforcement de la base industrielle et technologique de la défense européenne.

L'agence dispose d'un budget opérationnel, esquisse d'un budget commun de recherche et technologie (R&T) de défense, qui lui permet d'acquérir l'expertise technique nécessaire et de faire des propositions. Mais l'agence abrite surtout des "projets ad hoc" financés par les États membres, à son initiative ou à celle d'un ou plusieurs États membres pour permettre aux Etats participants de développer un domaine spécifique de la R&T. C'est le cas du premier programme ad hoc de recherche et technologie sur la protection des forces, approuvé le 13 novembre 2006 par le comité directeur de l'agence, qui regroupe dix-neuf Etats pour un engagement de plus de 54 millions d'euros, ou du programme sur la radio-logicielle, regroupant six Etats membres pour un budget de 100 millions d'euros.

L'action de l'agence vise à harmoniser la demande en amont, d'une part par la démarche capacitaire (quels seront les besoins de défense et les moyens pour y faire face à un horizon défini ?) devant conduire à

l'identification commune des besoins militaires ; d'autre part par le développement de solutions technologiques communes, à travers les programmes de R&T de défense.

Dès lors, l'agence agit sur l'offre en incitant au décloisonnement des marchés d'équipements de défense et en développant des actions structurantes pour la base industrielle et technologique de la défense, en complément de l'action menée dans le cadre communautaire.

## FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE

L'agence, dirigée par l'Allemand Alexander Weis depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, est composée d'un effectif de moins de cent personnes, organisé en quatre divisions et travaillant de manière matricielle :

- la division "capacités", chargée d'identifier les besoins capacitaires européens, en liaison avec les autres structures déjà existantes (CMUE, EMUE, HTF) ;
- la division "recherche et technologie", dont l'objectif est de contribuer à renforcer l'efficacité de la R&T de défense européenne, notamment dans les secteurs où les travaux capacitaires ont identifié une lacune, et qui travaille en synergie avec les efforts civils menés par exemple dans le cadre du programme européen de recherche sur la sécurité ;
- la division "armement", qui a vocation à faire naître des programmes d'armement en coopération (que les Etats membres peuvent ensuite confier à l'OCCAR pour leur gestion) ;
- la division "industrie/marché", chargée d'encourager le développement d'un marché européen des équipements de défense compétitif et adapté par la mise en œuvre de politiques visant à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne.

Afin de préserver la capacité de l'Union à conduire une politique européenne de sécurité et de défense cohérente, l'agence fait partie du cadre institutionnel unique. Elle est placée sous l'autorité du Conseil et, en particulier, sous celle du secrétaire général/haut représentant qui a la qualité de chef de l'agence.

Les Ministres de la Défense des Etats participants (les Etats membres de l'Union, à l'exception du Danemark) forment le comité directeur de l'agence, sous la présidence de Javier Solana. Le comité directeur prend la plupart des décisions importantes pour l'agence, selon les lignes directrices données par le Conseil. Différentes formations non ministérielles du comité directeur (directeurs nationaux d'armement, directeurs de recherche de défense, responsables nationaux de planification de défense) sont également réunies.

Le comité directeur décide à la majorité qualifiée, ce qui constitue une innovation importante dans le domaine de la défense et contribue à l'efficacité de l'agence. Dans ses différentes formations, le comité directeur se réunit environ huit fois par an, ce qui témoigne de l'importance des actions entreprises par l'agence et du soutien politique qui lui est manifesté.

### 5.3 Les capacités civiles

#### DOMAINES D'ACTION ET OBJECTIFS FIXES AU CONSEIL EUROPEEN DE FEIRA

La réunion du Conseil européen de Feira, en juin 2000, a permis d'identifier quatre domaines d'action prioritaires pour les aspects civils de la gestion des crises :

- la police, afin de permettre à l'Union de conduire toutes les missions, y compris de substitution aux autorités locales défaillantes. 5.000 policiers, dont 1.000 mobilisables sous trente jours, ont été estimés nécessaires ;
- l'Etat de droit, afin de renforcer les systèmes judiciaires appelés à compléter l'action de la police. Les besoins ont été estimés à 300 experts ;
- l'administration civile, afin de créer un vivier d'experts mobilisables rapidement pour agir là où les administrations locales ne seraient pas en mesure de le faire au cours d'une crise ;
- la protection civile, avec l'identification de trois équipes d'évaluation d'urgence des situations de crise et jusqu'à 2.000 experts dans divers domaines de compétence, susceptibles d'être rapidement déployés avec leur matériel.

## L'OBJECTIF DE CAPACITES CIVILES POUR 2008 (CIVILIAN HEADLINE GOAL 2008)

Le Conseil européen de juin 2004 a adopté un plan d'action pour les aspects civils de la gestion de crise qui définit les priorités de travail et les échéances concernant le renforcement des capacités civiles et leur intégration croissante. Ce plan d'action a été complété par l'adoption, en décembre 2004, d'un objectif de capacités civiles pour 2008 (*Civilian headline goal 2008*). Chaque année, en marge du Conseil des Ministres affaires générales/rerelations extérieures de novembre, les Etats membres font le point sur l'état d'avancement du processus capacitaire civil.

Les engagements de novembre 2007 ont ainsi permis de recenser 6.050 policiers, 939 experts dans le domaine de l'Etat de droit, 745 pour l'administration civile et 2.177 pour la protection civile. Ces engagements ont été confirmés par les Ministres en novembre 2008. La plupart des administrations nationales estiment cependant que la disponibilité de leurs experts est peu prévisible.

Partant de l'idée que la principale valeur ajoutée de l'Union européenne dans la gestion de crise est sa capacité à mobiliser des instruments variés et à assurer une continuité d'action pour une stratégie de sortie de crise et de stabilisation, ces outils visent à préparer l'Union à répondre aux crises de manière cohérente et coordonnée.

Le plan d'action et l'objectif civil 2008 prévoyaient principalement :

- l'élaboration de scénarios illustratifs ;
- la définition d'une liste de besoins en termes de capacités ;
- la comparaison entre la liste des besoins et les contributions volontaires des Etats membres, et l'identification des lacunes ;
- la mise en œuvre d'équipes multifonctionnelles (*civilian response team ou CRT*) pour le déploiement rapide ;
- l'amélioration de l'interopérabilité, c'est-à-dire la capacité à agir ensemble des personnels déployés sur le terrain, en harmonisant notamment la formation des agents concernés ;
- l'amélioration des procédures de soutien des missions, en particulier les aspects financiers et l'acquisition de matériel, afin de réduire la contrainte que les procédures communautaires d'appel d'offres font peser sur le déploiement rapide.

## **UN NOUVEL OBJECTIF DE CAPACITES CIVILES POUR 2010 (CIVILIAN HEADLINE GOAL 2010)**

Sous présidence portugaise, les Ministres ont décidé de mettre fin à l'objectif civil 2008 et d'adopter un nouvel objectif capacitaire pour 2010.

Dans le prolongement du processus précédent, il doit permettre :

- d'assurer des effectifs suffisants pour les missions civiles, notamment dans les domaines essentiels du soutien aux missions (expertise en matière de logistique, de questions financières ou d'achat d'équipement) ;
- la poursuite du développement des capacités, notamment en matière de planification et de conduite des missions, de logistique, d'équipements et de formation ;
- le développement et l'utilisation des complémentarités entre les outils civils et militaires et entre les différents piliers ;
- le renforcement des relations avec les acteurs extérieurs, dans le respect de l'autonomie de décision de l'Union.

Concrètement, le nouvel objectif capacitaire doit permettre de réviser et d'étendre les scénarios établis en 2005. Un scénario portant sur la réforme du secteur de sécurité a été élaboré au cours de la présidence semestrielle de la France. Sur la base de ce scénario révisé, le Secrétariat du Conseil a défini une liste de besoins pour les missions civiles de gestion de crise. Les Etats membres ont mis à jour leurs engagements en novembre 2008 en tenant compte de ce nouveau scénario. Le travail portera aussi sur la façon de répondre à ces besoins au niveau de la planification et de la conduite (par exemple à travers l'amélioration des procédures de gestion de crise ou l'adoption de nouveaux concepts).

Dans "l'engagement des Ministres pour le développement des capacités civiles" endossé par le Conseil le 10 novembre 2008, les Ministres ont souhaité que, pour 2009, les travaux se concentrent en particulier sur les retours d'expérience des missions civiles, l'adoption d'un modèle de réaction rapide, le développement de stratégies nationales pour la gestion des crises et le soutien aux missions.



## LE TRAITE DE LISBONNE : L'UNION EUROPEENNE COMME ACTEUR GLOBAL



1. Portées et limites de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)
2. Vers une plus grande efficacité de la PSDC
3. Une action extérieure plus cohérente

Le 13 décembre 2007, les Vingt-sept chefs d'Etat ou de gouvernement européens ont signé à Lisbonne le traité modificatif européen. Ce texte devra être ratifié par chaque Etat membre de l'Union européenne. Le résultat négatif du référendum irlandais du 12 juin 2008 a reporté l'entrée en vigueur du traité, initialement prévue le 1er janvier 2009.

Parmi les principales avancées que pourrait apporter le traité de Lisbonne, certaines devraient donner davantage de moyens, de visibilité et de cohérence à la PESD, qui devient la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

## 6.1 Portée et limites de la PSDC

### **L'ELARGISSEMENT DES MISSIONS DE PETERSBERG**

Les missions civiles et militaires que l'Union peut décider d'engager et de conduire incluent désormais non seulement les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix, mais aussi les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Comme indiqué par le traité de Lisbonne <sup>25</sup>, toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

### **PERSPECTIVE D'UNE DEFENSE COMMUNE ET CLAUSE D'ASSISTANCE MUTUELLE**

La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune. Cet objectif de défense commune est repris par le nouveau traité pour la politique de sécurité et de défense commune, mais ne sera effectivement mis en œuvre que si le Conseil européen en décide ainsi, à l'unanimité <sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> article 28 B ajouté au traité sur l'Union européenne par le traité de Lisbonne

<sup>26</sup> nouvel article 28 A, paragraphe 2, ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne en modification de l'actuel article 17, premier paragraphe

Le traité de Lisbonne introduit également une clause d'assistance mutuelle. Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Toutefois, l'article 28 A (paragraphe 7) ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne <sup>27</sup> précise que l'OTAN reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

### **SOLIDARITE EN CAS D'ATTAQUE TERRORISTE OU DE CATASTROPHE NATURELLE OU D'ORIGINE HUMAINE**

Avec l'ajout d'une clause de solidarité, le nouveau traité ouvre la possibilité d'avoir recours aux moyens militaires mis à disposition par les Etats membres pour prévenir les menaces terroristes sur le territoire des Etats membres et, le cas échéant, porter assistance sur son territoire à un Etat membre qui serait l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine <sup>28</sup>.



Conseil de l'Union européenne

Le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, assiste le Conseil pour la mise en oeuvre de cette disposition, de même que le comité permanent institué par le traité de Lisbonne pour assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure <sup>29</sup>.

Cette disposition élargit les limites de l'action de l'Union en matière de sécurité et de défense et apporte une clarification bienvenue quant à la possibilité d'avoir recours aux moyens de la PESD sur le territoire d'un Etat membre.

<sup>27</sup> en modification de l'actuel article 17

<sup>28</sup> nouvel article 188 R ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

<sup>29</sup> nouvel article 61 D ajouté par le traité de Lisbonne au traité instituant la Communauté européenne

### **RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE : LA COOPERATION STRUCTUREE PERMANENTE**

La coopération structurée permanente<sup>30</sup> réunit ceux des Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes que pourrait effectuer l'Union. Elle est établie sur décision du Conseil, prise à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. Elle doit inciter au développement des capacités de défense en Europe et favoriser la mise à disposition de l'Union des moyens nécessaires pour les missions militaires de l'Union.

Aucun seuil minimal d'Etats membres n'est requis pour la mise en place de la coopération structurée permanente. Mais la possibilité de participer à cette forme de coopération est soumise au respect de "critères de convergence" en matière de capacités militaires et portant également sur la disponibilité des Etats participants à utiliser leurs forces au profit de l'Union européenne<sup>31</sup>.

### **FLEXIBILITE EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE ET DE DEFENSE**

Réservées aux secteurs de compétence non exclusive de l'Union, les coopérations renforcées entre certains Etats membres visent à "favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration"<sup>32</sup>. Avec le traité de Lisbonne, le recours à ces formes de coopérations devient possible pour le développement d'initiatives ad hoc en matière de politique étrangère et de sécurité commune, à condition qu'elles soient portées par au moins neuf Etats membres.

En outre, le nouveau traité prévoit que le Conseil peut confier la réalisation d'une mission en matière de sécurité et de défense commune à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> établie par l'article 28 A, paragraphe 6, ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne en modification de l'actuel article 17

<sup>31</sup> protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 28 A, paragraphe 6

<sup>32</sup> nouvel article 10 ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

<sup>33</sup> nouvel article 28 C ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

## ADAPTATION DES MECANISMES FINANCIERS

Le traité de Lisbonne prévoit l'adoption de procédures particulières pour le financement en urgence d'initiatives prises au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment pour les actions préparatoires aux missions de la politique de sécurité et de défense commune <sup>34</sup>. Il institue également un fonds de lancement constitué de contributions des Etats membres pour les actions préparatoires qui ne seraient pas mises à la charge du budget de l'Union.

Ces dispositions devraient permettre à l'action de l'Union de gagner en rapidité et en efficacité.

## LA RECONNAISSANCE DE LA PERSONNALITE JURIDIQUE DE L'UNION

Le traité de Lisbonne dote l'Union d'une personnalité juridique <sup>35</sup>, élément essentiel pour l'action extérieure de l'Union.

### 6.3 Une action extérieure plus cohérente

#### LE PRESIDENT DU CONSEIL EUROPEEN

Selon les termes du nouveau traité <sup>36</sup>, "le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense".

Le président du Conseil européen, qui peut convoquer une réunion extraordinaire du Conseil européen si la situation internationale l'exige, assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune <sup>37</sup>.

Le président du Conseil européen dispose donc de la capacité d'orienter les développements de la politique de sécurité et de défense

---

<sup>34</sup> article 28 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne

<sup>35</sup> nouvel article 46 A ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

<sup>36</sup> article 13 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne

<sup>37</sup> nouvel article 9 B ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

commune. L'articulation de son action avec celle du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sera définie par la pratique.

#### **LE HAUT REPRESENTANT DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ETRANGERES ET LA POLITIQUE DE SECURITE**

Le nouveau traité<sup>38</sup> indique que le haut représentant "conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil".

Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères, fonction jusque-là dévolue à la présidence tournante de l'Union.

Mandataire du Conseil, le haut représentant est également vice-président de la Commission européenne et prend le contrôle "des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union".

#### **LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL DIPLOMATIQUE COLLECTIF**

Le traité prévoit la création d'un service européen pour l'action extérieure, qui travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> nouvel article 9 E ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne

<sup>39</sup> nouvel article 13 bis ajouté par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne



## CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

En quelques années, la PESD, partie intégrante de la PESC, a connu des progrès décisifs, qui en font l'un des domaines les plus prometteurs de l'action de l'Union européenne. Elle permet à l'Europe de s'affirmer comme un acteur majeur des relations internationales et de porter les valeurs qui ont guidé sa propre construction à l'extérieur de son territoire.

De nouveaux champs d'action, géographiques et thématiques, s'ouvrent aujourd'hui pour la PESD. L'Union se prépare ainsi à prendre d'importantes responsabilités au Kosovo au titre de la police et de l'état de droit, en relève de la mission des Nations unies. Elle s'engage au Tchad et en République Centre-Africaine en appui aux efforts des Nations unies pour résoudre la crise du Darfour et contenir ses prolongements régionaux. Elle participe aux efforts de lutte contre la piraterie au large de la Somalie en déployant la première opération navale de l'Union. Elle s'efforce, avec une mission de surveillance en Géorgie, de créer les conditions d'un retour à la stabilité dans cette région.

De manière générale, les Nations unies et les organisations internationales ou régionales souhaitent renforcer leurs relations avec l'Union européenne dans le domaine de la gestion de crise et recourir à son expertise.

Reconnue et légitime, la PESD peut désormais s'appuyer sur des acquis solides pour continuer à se développer.

La France, au cours de sa présidence du Conseil de l'Union européenne du second semestre 2008, a souhaité encourager, par des initiatives concrètes, une nouvelle dynamique pour l'Europe de la défense et de la sécurité. Ces efforts, consacrés par les chefs d'Etat ou de gouvernement lors de leur réunion de décembre 2008, ouvrent des perspectives pour les mois et les années à venir.



## ANNEXES

### ANNEXE 1 :

#### CHRONOLOGIE SOMMAIRE DE L'EUROPE DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE

**9-10 décembre 1991** : traité de Maastricht qui définit la PESC et évoque une politique de défense commune.

**19 juin 1992** : déclaration de Petersberg dans le cadre de l'UEO qui fixe les contours des opérations militaires que l'organisation veut pouvoir mener.

**16 et 17 juin 1997** : traité d'Amsterdam qui incorpore les tâches de Petersberg dans la PESC et crée le poste de secrétaire général/haut représentant.

**6 juillet 1998** : LoI (lettre d'intention) entre six pays souhaitant une restructuration des industries de défense.

**9 septembre 1998** : convention de l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement).

**4 novembre 1998** : à Vienne, première rencontre informelle des Ministres de la Défense à l'intérieur du cadre institutionnel de l'Union européenne.

**4 décembre 1998** : véritable point de départ de l'Europe de la défense lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo. L'Union européenne doit désormais se doter d'une "capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles (...) afin de répondre aux crises internationales".

**29 mai 1999** : sommet franco-allemand de Toulouse où les deux pays s'accordent pour mettre l'Eurocorps à la disposition de l'Union.

**4-5 juin 1999** : au Conseil européen de Cologne, instauration d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et transfert des moyens de l'UEO vers l'Union européenne. Nomination de Javier Solana au poste de secrétaire général/haut représentant pour la PESC.

**10-11 décembre 1999** : au Conseil européen d'Helsinki, décision de développer une capacité autonome de défense pour 2003 visant au

déploiement de 60.000 hommes dans un délai de 60 jours et pour des missions d'au moins une année, dans le but de mettre en œuvre l'ensemble des missions de Petersberg.

Ces forces doivent être "militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, et de la logistique". Un pas important vers l'institutionnalisation de la PESD est également franchi avec la création de structures politico-militaires permanentes à Bruxelles : le comité politique et de sécurité, le comité militaire et l'état-major de l'Union européenne.

**19-20 juin 2000** : au Conseil européen de Feira, décision d'organiser une conférence d'engagement des capacités en novembre 2000 en vue de respecter les objectifs de capacités d'Helsinki. Accord sur la création d'un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et sur l'engagement à fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5.000 policiers pour des missions internationales.

**20 novembre 2000** : première conférence sur les engagements de capacités.

**7-9 décembre 2000** : au Conseil européen de Nice, adoption des textes définissant les structures politiques et militaires de l'Union, ainsi que du catalogue des capacités identifiant les moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions de l'Union. Transfert des moyens de l'UEO à l'Union européenne.

**15-16 juin 2001** : au Conseil européen de Göteborg, accord sur les objectifs civils de l'Union.

**15 décembre 2001** : au Conseil européen de Laeken, déclaration d'opérationnalité de la PESD.

**1er janvier 2002** : rattachement des agences de l'UEO à l'Union européenne (centre satellitaire et institut d'études de sécurité).

**15-16 mars 2002** : au Conseil européen de Barcelone, proposition par l'Union européenne de prendre le relais de l'opération de l'OTAN "Allied Harmony" dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine.

**21-22 juin 2002** : au Conseil européen de Séville, adoption d'une déclaration sur la contribution de la PESD à la lutte contre le terrorisme.

**12-13 décembre 2002** : au Conseil européen de Copenhague, proposition de l'Union de reprendre l'opération de l'OTAN SFOR en Bosnie. Accord entre l'Union européenne et la Turquie au sujet de l'accès de l'Union aux moyens et capacités de l'OTAN.

**16 décembre 2002** : signature de l'accord de partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, assurant l'accès de l'Union aux ressources et structures de l'OTAN ainsi que l'utilisation de ses capacités de planification militaire opérationnelles et structures de commandement.

**1er janvier 2003** : début de la première opération civile de gestion de crise européenne, la mission de police de l'Union européenne en Bosnie Herzégovine (MPUE).

**31 mars 2003** : début de la première opération militaire de l'Union, en ARYM (EUFOR Concordia), par laquelle l'Union assure la relève de la mission de l'OTAN (Allied Harmony). Cette mission s'est achevée le 15 décembre 2003.

**12 juin 2003** : engagement de l'opération militaire de l'Union en République démocratique du Congo, dans la région de l'Ituri, première opération militaire hors d'Europe menée sans recours aux moyens de l'OTAN.

**19-20 juin 2003** : au Conseil européen de Thessalonique, présentation par Javier Solana d'une première version de la stratégie européenne de sécurité. Le Conseil confie à la future présidence italienne le soin de préparer la mise en place de l'agence européenne de défense.

**24 septembre 2003** : déclaration UE-ONU sur la coopération en matière de gestion de crise.

**12-13 décembre 2003** : au Conseil européen, adoption de la stratégie européenne de sécurité et accord pour créer une cellule civile-militaire et un centre d'opérations de l'Union européenne.

**15 décembre 2003** : début de la mission de police en ARYM (EUPOL Proxima) qui prend la suite de l'opération militaire (EUFOR Concordia). Cette mission s'est achevée en décembre 2005.

**18 février 2004** : proposition franco-germano-britannique de création de groupements tactiques.

**17 mai 2004 :** approbation par le Conseil des Ministres de l'Objectif Global 2010, qui reflète les objectifs de la stratégie européenne de sécurité et met en particulier l'accent sur les aspects qualitatifs du développement des capacités.

**17 juin 2004 :** adoption par le Conseil européen de Bruxelles du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

**12 juillet 2004 :** création de l'agence européenne de défense.

**17 juillet 2004 :** première mission dans le domaine de l'Etat de droit, en Géorgie (EUJUST Thémis). Cette mission s'est achevée en juillet 2005.

**22 novembre 2004 :** conférence d'engagement des groupements tactiques.

**2 décembre 2004 :** début de l'opération militaire de l'Union en Bosnie-Herzégovine (EUFOR Althéa) en relève de la SFOR.

**21 février 2005 :** début de la mission intégrée dans le domaine de l'Etat de droit en Irak (EUJUST Lex).

**2 mai 2005 :** mise en place de la mission de soutien à la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo).

**27 juin 2005 :** accord du Conseil sur l'action commune établissant le collège européen de sécurité et de défense.

**18 juillet 2005 :** lancement des actions de soutien civil et militaire à AMIS II au Soudan.

**15 août 2005 :** début de la présence initiale de l'Union à Aceh.

**15 septembre 2005 :** lancement de la mission d'observation de l'Union pour Aceh (AMM : Aceh Monitoring Mission).

**21 novembre 2005 :** lancement de la mission d'assistance au poste frontière de Rafah (EUBAM Rafah : European Union Border Assistance Mission in Rafah).

**1er décembre 2005 :** lancement du projet d'assistance technique relatif à l'amélioration de la chaîne de paiement du ministère de la défense de la RDC.

**janvier 2006 :** lancement de la mission de soutien à la police palestinienne (EUPOL COPPS : European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support).

**avril 2006 :** mise en place d'une équipe de planification pour préparer la relève par une mission de PESD de l'Union européenne des volets police et justice de la mission des Nations unies au Kosovo (EUPT Kosovo : European Union Planification Team).

**27 avril 2006 :** lancement de l'opération EUFOR RD Congo, en soutien à la MONUC pendant la période électorale en République démocratique du Congo.

**1er juillet 2006 :** entrée en vigueur du code de conduite des acquisitions de matériel de défense, proposé par l'AED et adopté par vingt-deux Etats membres.

**3 octobre 2006 :** approbation par le comité directeur de l'AED de la vision à long terme élaborée par l'agence et le comité militaire de l'Union européenne, comme référence pour le futur développement des capacités militaires européennes.

**30 mai 2007 :** action commune n° 2007/369/PESC sur le lancement d'EUPOL Afghanistan, mission d'assistance à la réforme de la police en Afghanistan.

**juillet 2007 :** dans la continuité d'EUPOL Kinshasa, lancement de la mission EUPOL RDC, nouvelle mission d'accompagnement et de conseil aux autorités congolaises pour la réforme et la restructuration de la police et de ses liens avec la justice.

**novembre 2007 :** décision des Ministres, lors de la conférence sur les capacités civiles de novembre 2007, de mettre fin à l'objectif civil 2008 et d'adopter un nouvel objectif capacitaire pour 2010 (Civilian Headline Goals 2010).

**novembre 2007 :** adoption, par l'agence européenne de défense, de la "stratégie européenne de recherche et technologie de défense".

**19 novembre 2007 :** adoption par le Conseil de l'action commune n° 2007/748/PESC amendant la précédente action commune qui avait décidé de l'opération EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine et étendant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en BiH.

**15 octobre 2007 :** adoption de l'action commune n° 2007/677/PESC relative à l'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine, sur la base de la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 septembre 2007.

**13 décembre 2007 :** signature à Lisbonne par les Vingt-sept chefs d'Etat ou de gouvernement européens du traité modificatif européen. Ce texte devra être ratifié par l'ensemble des Etats membres pour entrer en vigueur.

**28 janvier 2008 :** adoption de la décision n° 2008/101/PESC du Conseil relative au lancement de l'opération EUFOR Tchad/RCA.

**4 février 2008 :** adoption de l'action commune n°2008/124/PESC relative à la mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO).

**12 février 2008 :** adoption de l'action commune n°2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS Guinée-Bissau).

**15 septembre 2008 :** adoption de l'action commune n°2008/736/PESC relative au lancement de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia).

**19 septembre 2008 :** adoption de l'action commune n°2008/749/PESC relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne en soutien de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (EU NAVCO).

**10 novembre 2008 :** adoption de l'action commune de lancement de l'opération navale Atalanta de lutte contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, en appui aux résolutions 1816 et 1814 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies.

**10 novembre 2008 :** adoption de la déclaration sur l'initiative européenne relative aux échanges de jeunes officiers, inspirée d'Erasmus.

**10 novembre 2008 :** adoption de la déclaration du Conseil de l'Union européenne relative à la coopération entre l'AED et l'OCCAR.

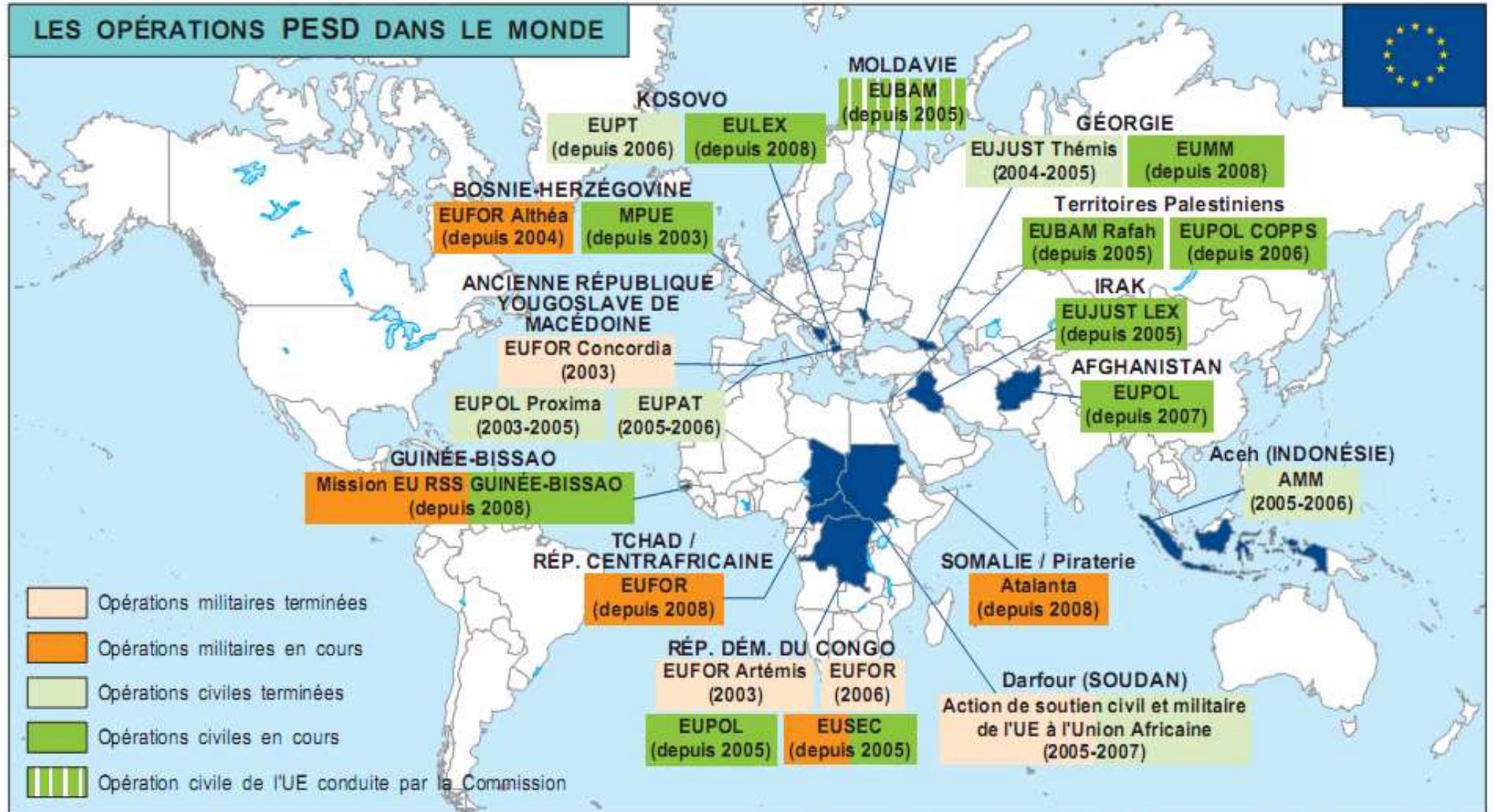
**10 novembre 2008 :** adoption de l'engagement des Ministres pour le développement des capacités civiles.

**10 novembre 2008 :** adoption de l'engagement des Ministres de la défense pour le développement des capacités militaires.

**10 novembre 2008 :** approbation par le Conseil de l'Union européenne de la constitution d'un vivier d'experts européens dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité destinés à constituer des équipes d'experts déployables.

## ANNEXE 2 :

### CARTE DES OPERATIONS PESD DANS LE MONDE



### **ANNEXE 3 :** **GLOSSAIRE TECHNIQUE**

**Action commune** : instrument juridique du titre V du traité sur l'Union européenne désignant une action coordonnée des États membres par laquelle des ressources, notamment financières, sont mises en œuvre pour atteindre les objectifs retenus par le Conseil.

**Article 5** : selon l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, "les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du nord sera considérée comme une attaque contre toutes les parties et, en conséquence (...), chacune d'elles (...) assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée".

**Article V** : selon l'article V du traité de Bruxelles de 1948, modifié par les accords de Paris du 22 octobre 1954, qui institue l'UEO, "au cas l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres".

**AWACS** (*Airborne Warning and Command System*) : aéronefs équipés de radars à longue portée et pourvus d'un centre de commandement et de conduite des opérations.

**Capacité** : Ensemble générique de forces et de moyens destinés à un emploi opérationnel.

**Concept de gestion de crise** (*Crisis management concept, CMC*) : document décrivant les intérêts politiques, les objectifs et les grandes options stratégiques pour répondre à une crise donnée, y compris la stratégie possible de sortie de crise.

**Concept d'opération** (CONOPS) : document de planification présentant la façon dont le commandant d'opération entend réaliser la mission qu'il a reçue. Couvrant la totalité de la mission, le CONOPS énonce l'objectif que le commandant d'opération s'est fixé et précise, dans ses grandes lignes, le déroulement de l'action ainsi que la répartition des missions des unités subordonnées.

**CPCO** (Centre de planification et de conduite des opérations) : état-major de niveau stratégique multinationalisé, localisé au Ministère de la Défense à Paris et qui peut être mis à la disposition de l'Union.

**Conseil de l'Union européenne** (Conseil des Ministres ou Conseil) : principale instance décisionnelle de l'Union européenne, réunit les Ministres des États membres. Chaque pays de l'Union européenne exerce la présidence, par rotation, pour une durée de six mois. Ses décisions sont préparées par le comité des représentants permanents des États membres (Coreper), assisté de groupes de travail. Le Conseil peut se réunir en différentes formations. La PESC relève du Conseil affaires générales-relations extérieures (CAGRE), composé des Ministres des Affaires étrangères. Les Ministres de la défense se réunissent également désormais dans le cadre du CAGRE.

**Conseil européen** : le Conseil européen réunit les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le Président de la Commission européenne et le haut représentant pour la PESC. Il définit notamment les principes et orientations générales de la PESC.

**Deputy-SACEUR** : adjoint du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). A ce titre, D-SACEUR est le deuxième militaire de l'OTAN. Aux termes des accords de Berlin plus, D-SACEUR est en principe l'officier choisi pour commander une opération de l'Union européenne ayant recours aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN. D-SACEUR n'est pas le coordonnateur stratégique de l'Union européenne.

**Doctrine** : principes fondamentaux à partir desquels sont menées les opérations. Il s'agit d'un mode d'emploi des ressources, qui permet, en organisant l'unité de pensée et de conception, l'unité d'action lors d'une opération.

**Drone** : aéronef sans pilote, aussi appelé UAV (*Unmanned Aerial Vehicle/Uninhabited Aerial Vehicle*).

**IESD** (Identité européenne de sécurité et de défense) : concept lancé par l'UEO et repris ensuite par l'OTAN, visant à établir un caucus européen au sein de l'OTAN. Il s'agit d'un concept entièrement distinct de la PESD.

**Interopérabilité** : désigne la capacité des unités nationales à intervenir en opération ensemble dans un cadre multinational. Elle suppose la standardisation des équipements, l'harmonisation des procédures et des doctrines et la compatibilité des visions stratégiques.

**Missions de Petersberg :** elles couvrent les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et les missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. Ces missions sont reprises dans l'article 17 du traité sur l'Union européenne et font partie intégrante de la PESD.

**Nation-cadre :** nation (ou groupe de nations) qui, s'étant portée volontaire, reçoit le mandat politique d'assumer des responsabilités générales de haut niveau dans le cadre d'une opération. Dans le cas d'une opération autonome de l'Union européenne, la nation-cadre fournit notamment le commandant de l'opération et les moyens nécessaires à la planification et à la conduite de cette opération.

**Niveaux de commandement :** niveaux opérationnels auxquels sont exercées les différentes responsabilités de commandement des acteurs impliqués dans la gestion de crise. On distingue traditionnellement les niveaux stratégique (état-major d'opération national ou multinational), opératif (état-major de force qui peut être déployé sur le théâtre d'opération) et tactique (commandement direct des unités de combat sur le terrain).

**Niveau stratégique :** niveau auquel un Etat ou un groupe d'Etats fixe les objectifs de sécurité à l'échelon national ou multinational et déploie des ressources nationales, notamment militaires, pour les atteindre.

**Niveau opératif :** niveau auquel une opération et des campagnes sont planifiées, conduites et soutenues, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques sur des théâtres ou des zones d'opérations.

**Niveau tactique :** niveau auquel les batailles et les engagements sont planifiés et exécutés pour atteindre les objectifs militaires assignés aux formations et unités tactiques.

**Opting-out (clause d'exemption) :** dérogation accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres Etats membres dans un domaine particulier de la coopération européenne.

**Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) :** fondée en 1949, l'OTAN comprend 26 membres (Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Turquie, République fédérale d'Allemagne, Espagne, Hongrie, Pologne, République tchèque, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie).

**Plan d'opération** (*Operational plan*, OPLAN) : plan d'exécution établi pour une opération ou une série d'opérations liées, à mener simultanément ou successivement. Il est généralement fondé sur des guides de planification fonctionnelle et des plans de circonstance précédemment approuvés (CMC et CONOPS) en fonction de la situation du moment.

**Projection de forces** : acheminement et déploiement de capacités d'un point à un autre, hors de métropole, qui se décline en projection extérieure et projection intérieure. On parle aussi de "projection de puissance", quand des systèmes d'armes sont projetés et employés sans déploiement de troupes au sol.

**Réserves** : forces en attente pré-identifiées, destinées à renforcer l'opération en cours en cas de dégradation de la situation. On distingue les réserves stratégiques, opératives et tactiques, en fonction de l'urgence et du volume de renforts requis.

**SACEUR** (*Supreme Allied Commander in Europe*) : commandant suprême des forces alliées en Europe (OTAN).

**Soft power** : par opposition au *hard power*, fondé sur les capacités de coercition (pressions diplomatiques, sanctions, recours à la force militaire), le *soft power* désigne la capacité à entraîner et à convaincre par la production de normes juridiques, idéologiques et culturelles et à intervenir par des moyens diplomatiques, commerciaux, humanitaires et de développement.

**Transport stratégique** : transport des forces et des moyens de soutien logistique qui leur sont associés, rapidement et efficacement sur de longues distances. Ce transport s'effectue généralement par voie aérienne ou, à défaut, maritime.

**Troïka** : il s'agit du mode de représentation de l'Union européenne dans ses relations extérieures relevant de la PESC/PESD. Depuis le traité d'Amsterdam, la troïka réunit la Présidence, le secrétaire général/haut représentant pour la PESC et la Commission européenne.

**ANNEXE 4 :**  
**LISTE DES ACRONYMES**

Français	Anglais	
AED	EDA	Agence européenne de défense
ARYM	FYROM	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
ANASE	ASEAN	Association des nations du sud-est asiatique
BITDE	EDTIB	Base industrielle et technologique de défense européenne
CAGRE	GAERC	Conseil affaires générales et relations extérieures
CAN	NAC	Conseil de l'Atlantique nord
CDM	HOM	Chef de mission
CED	EDC	Communauté européenne de défense
CEDEAO	ECOWAS	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CEMA	CHODS	Chef de l'état-major des armées
CESD	ESDC	Collège européen de sécurité et de défense
CIVCOM	CIVCOM	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CMC	CMC	Crisis management concept - concept de gestion de crise
CME	CME	Crisis management exercise - exercice de gestion de crise
CMUE	EUMC	Comité militaire de l'Union européenne
CONOPS	CONOPS	Concept d'opération
COPS	PSC	Comité politique et de sécurité
COREPER	COREPER	Comité des représentants permanents
COREU	COREU	Correspondance européenne
CPCC	CPCC	Capacité de planification et de conduite des opérations civiles
CPE	EPC	Coopération politique européenne
CRT	CRT	Equipes d'intervention civiles
DGEMUE	DGEUMS	Directeur général de l'état-major de l'Union européenne
EMUE	EUMS	Etat-major de l'Union européenne
EUFOR	EUFOR	Acronyme des opérations militaires de l'Union
EUPOL	EUPOL	Acronyme des opérations de police de l'Union
EUSEC	EUSEC	Acronyme des missions de l'Union européenne d'aide à la réforme du secteur de la sécurité
FAA	ASF	Force africaine en attente
FGE	EGF	Force de gendarmerie européenne
FFM	FFM	Fact Finding mission – mission d'établissement des faits
FHQ	FHQ	Force Headquarters – quartier général de force
GAEO	WEAG	Groupe Armement de l'Union de l'Europe occidentale
GPM	PMG	Groupe politico-militaire
GT 1500	EUBG	Groupements tactiques de 1500 hommes
GTCMUE	EUMCWG	Groupe de travail du Comité militaire de l'UE

HTF	HTF	Headline Goal Task Force – groupe de travail de l'objectif global 2010
IES	ISS	Institut d'études de sécurité (Paris)
IMD	IMD	Directive militaire initiale
Lol	Lol	Lettre d'intention
LTV	LTV	Vision à long-terme
MSO	MSO	Option militaire stratégique
NBC	NBC	Nucléaire, Bactériologique, Chimique
OCCAR	OCCAR	Organisme conjoint de coopération en matière d'armement
OHQ	OHQ	Operation Headquarters – quartier général d'opération
ONU	UNO	Organisation des Nations unies
OPCOM	OPCOM	Operational command - commandement opérationnel
OPLAN	OPLAN	Plan d'opération
OSCE	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	NATO	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC	CFSP	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	ESDP	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	CSDP	Politique de sécurité et de défense commune (traité de Lisbonne)
QG	HQ	Quartier général
RELEX	RELEX	Groupe des conseillers pour les relations extérieures
REPMIL	MILREP	Représentant militaire au Comité militaire
ROE	ROE	Règles d'engagement
RSS	SSR	Réforme du secteur de la sécurité
RSUE	EUSR	Représentant spécial de l'Union européenne
SACEUR	SACEUR	Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN
SATCEN	SATCEN	Centre satellitaire de l'Union européenne (Torrejón)
SGC	GSC	Secrétariat général du Conseil
SG/HR	SG/HR	Secrétaire général du Conseil/ Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune
SHAPE	SHAPE	Quartier général du commandement suprême allié en Europe (OTAN)
SIC	CIS	Système d'information et de communication
SITCEN	SITCEN	Centre de situation
TUE	TEU	Traité sur l'Union européenne
UA	AU	Union africaine
UE	EU	Union européenne
UEO	WEU	Union de l'Europe occidentale
UPI	IPU	Unité de police intégrée

**ANNEXE 5 :**

**REACTION RAPIDE DE L'UNION EUROPEENNE AUX CRISES**

**REPARTITION DE 2008 A 2011 DES TOURS D'ALERTE DES GT1500 <sup>40</sup>**

<b>Semestre</b>	<b>Etats participant au GT d'alerte</b>	<b>Nation cadre <sup>41</sup></b>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2008</b>	Suède, Finlande, Estonie, Norvège, Irlande	Suède
	Espagne, France, Allemagne, Portugal	Espagne
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2008</b>	Allemagne, France, Espagne, Belgique, Luxembourg	Allemagne
	Royaume-Uni	Royaume-Uni
<b>1<sup>er</sup> semestre 2009</b>	Italie, Espagne, Portugal, Grèce	Italie
	Grèce, Bulgarie, Chypre, Roumanie	Grèce
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2009</b>	République tchèque, Slovaquie	République tchèque
	Belgique, France	Belgique
<b>1<sup>er</sup> semestre 2010</b>	Pologne, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Slovaquie	Pologne
	Royaume-Uni, Pays-Bas	Royaume-Uni
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2010</b>	Italie, Roumanie, Turquie	Italie
	Vacant	Vacant
<b>1<sup>er</sup> semestre 2011</b>	Pays-Bas, Allemagne, Finlande, Autriche, Lituanie	Pays-Bas
	Suède, Finlande, Estonie, Norvège, Irlande	Suède

<sup>40</sup> Le GT1500 est une force militaire rapidement déployable de 1500 hommes, capable de mener des opérations autonomes ou d'intervenir lors de la phase initiale d'opérations plus importantes

<sup>41</sup> La nation cadre est celle qui assure le commandement de la force



# TABLE DES MATIERES

	AVANT-PROPOS	4
<b>1 - HISTORIQUE</b>		<b>5</b>
1.1	Brefs rappels sur la PESC	6
1.2	Les premières étapes de la PESD : 1998-2002	7
1.3	La stratégie européenne de sécurité	8
<b>2 - LA PESD : UN DOMAINE D'ACTION EN EXPANSION</b>		<b>10</b>
2.1	Les premières missions	11
	▪ Les missions de Petersberg	11
	▪ Les aspects civils de la gestion de crise	11
2.2	Les nouveaux enjeux	12
	▪ La coopération en matière d'armement	12
	▪ La coopération dans le domaine de la sécurité	13
	▪ Les droits de l'homme dans la PESD	14
	▪ La lutte contre le terrorisme	14
	▪ L'utilisation de moyens PESD en cas de catastrophes naturelles	15
	▪ L'espace	15
2.3	Des partenariats renforcés avec les tiers	15
	▪ Les relations avec l'OTAN	15
	▪ Les relations avec l'ONU et les organisations régionales	17
	▪ Les relations avec l'Union africaine (UA)	18
	▪ Les relations avec les pays tiers	19
	▪ L'héritage de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)	20
	▪ Les forces multinationales européennes	21
<b>3 - LES FONDATIONS DE LA PESD : STRUCTURES ET PROCEDURES</b>		<b>23</b>
3.1	Les acteurs de la PESD et les moyens d'agir	24
	▪ Le comité politique et de sécurité et le comité militaire	24
	▪ Les groupes de travail	26
	▪ Le rôle du Secrétariat général du Conseil	27
	▪ Les agences de la PESD	32
3.2	La gestion de crise : procédures, moyens et méthodes	34
	▪ Les procédures de gestion de crise	34
	▪ Le financement des opérations civiles et militaires	35
	▪ Les exercices	37

▪ La formation : le collège européen de sécurité et de défense	37
▪ Initiative d'échange de jeunes officiers, inspirée d'Erasmus	38
3.3 Le Parlement européen et la PESD	39
3.4 La Commission européenne et la PESD	40
<b>4 - LES OPERATIONS DE LA PESD</b>	<b>42</b>
<hr/>	
4.1 Les opérations militaires	43
▪ Balkans	43
▪ Continent africain	45
▪ Lutte contre la piraterie au large de la Somalie	48
4.2 Les opérations civiles	49
▪ Balkans	49
▪ Caucase	52
▪ Continent africain	54
▪ Proche et Moyen-Orient	56
▪ Asie-Océanie	59
▪ Europe de l'est	60
4.3 Un soutien civil et militaire à l'Union africaine au Darfour	61
4.4 Coopération dans le domaine de la RSS	62
<b>5 – LA CAPACITE DE L'UNION EUROPEENNE A AGIR</b>	<b>64</b>
<hr/>	
5.1 Les capacités militaires	65
▪ Renforcer la capacité d'action de l'Union	66
▪ Renforcer la capacité de réaction rapide de l'Union européenne	69
▪ Le mécanisme de développement des capacités	69
5.2 L'agence européenne de défense	70
▪ Mission de l'agence	70
▪ Fonctionnement de l'agence	71
5.3 Les capacités civiles	72
▪ Domaines d'action et objectifs fixés au Conseil européen de Feira	72
▪ L'objectif de capacités civiles pour 2008	73
▪ Un nouvel objectif de capacités civiles pour 2010	74
<b>6 - LE TRAITE DE LISBONNE : L'UNION EUROPEENNE COMME ACTEUR GLOBAL</b>	<b>75</b>
<hr/>	
6.1 Portée et limites de la politique de sécurité et de défense commune	76
▪ L'élargissement des missions de Petersberg	76
▪ Perspective d'une défense commune et clause d'assistance mutuelle	76

▪ Solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine	77
6.2 Vers une plus grande efficacité de la PSDC	78
▪ Renforcement des capacités d'action de l'Union européenne : la coopération structurée permanente	78
▪ Flexibilité en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense	78
▪ Adaptation des mécanismes financiers	79
▪ La reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union	79
6.3 Une action extérieure plus cohérente	79
▪ Le président du Conseil européen	79
▪ Le haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité	80
▪ La mise en place d'un outil diplomatique collectif	80
CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	81
ANNEXES	82
Chronologie sommaire de l'Europe de la sécurité et de la défense	82
Carte des opérations PESD dans le monde	89
Glossaire technique	90
Liste des acronymes	94
Réaction rapide de l'UE aux crises : répartition de 2008 à 2011 des tours d'alerte des GT1500	96
TABLE DES MATIERES	97

**Crédits photographiques :** Secrétariat général du Conseil de l'UE ; ECPAD France.



Représentation permanente de la France auprès  
de l'Union européenne

Représentation de la France auprès du Comité  
Politique et de Sécurité de l'Union européenne



14, place de Louvain  
1000 Bruxelles  
tél. : +32 (0) 2 229 82 91  
fax. : +32 (0) 2 229 82 80  
[www.rpfrance.eu](http://www.rpfrance.eu)