

# *Le militaire dans les structures européennes de gestion des crises*

**ALAIN SPOIDEN**

Artilleur antiaérien, le lieutenant-colonel breveté d'état-major Alain Spoiden a servi au Service général du renseignement et de la sécurité, à l'Institut royal supérieur de défense, ainsi qu'au Corps européen, à l'OTAN et à l'ONU. Il est conseiller politico-militaire au sein de la Représentation permanente belge auprès de l'Union européenne.

*De Europese Unie beschikt over een waaier aan instrumenten voor crisisbeheer, die vooral onder toezicht van de Europese Dienst voor extern optreden staan. Dit artikel wil aantonen hoe deze instrumenten op elkaar afgestemd zijn, welke instrumenten van militaire aard zijn en wat hun impact op het crisisbeheerproces is. Volgens ons zou de Unie een permanente commando- en controlestructuur voor de militaire operaties moeten oprichten. Bovendien moeten de militairen blijf blijven geven van proactiviteit in de schoot van de Europese instellingen.*

Le traité de Lisbonne a donné l'occasion à l'Union européenne (UE) de mettre en œuvre une approche globale de son action extérieure dans tout le spectre des crises.

L'UE possède un éventail unique d'instruments civils et militaires, qui doivent être coordonnés le plus adéquatement afin de garantir le succès de l'engagement extérieur de l'Union. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans son ensemble, et en particulier via les instruments de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), est un acteur clé de cette ambition. Il est placé sous l'autorité directe de Catherine Ashton, la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, par ailleurs vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP), laquelle préside le Conseil des affaires étrangères (CAE).



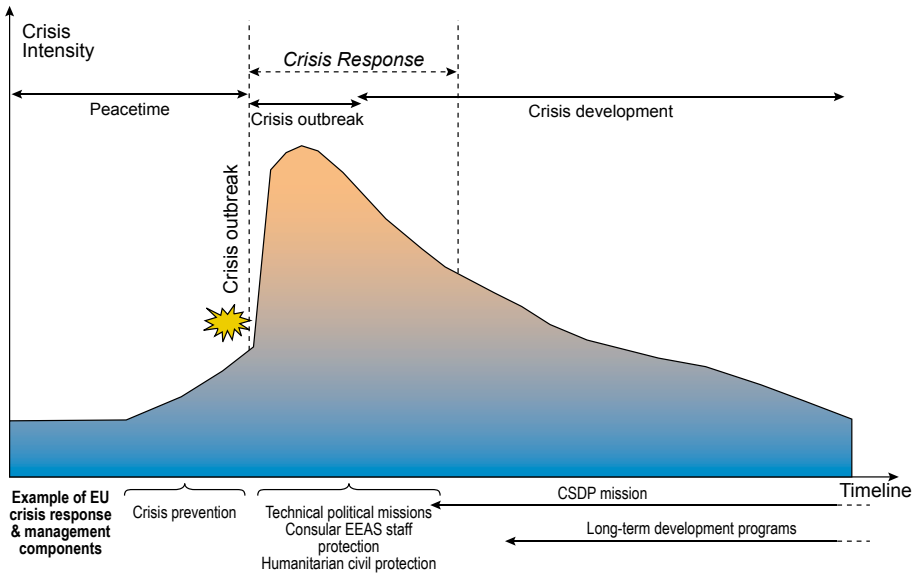
## **ANTICIPER ET PRÉVENIR**

44

Dans la mesure où elle estime que ses intérêts sont menacés, l'UE a l'ambition de prendre toute mesure nécessaire pour éviter qu'une crise n'entre dans un conflit ouvert, empreint de violence et dont les conséquences politiques, économiques, matérielles, écologiques, sociales, culturelles ou psychologiques, pourraient s'avérer très graves.

C'est la raison pour laquelle, afin d'anticiper et de prévenir un tel conflit, les outils d'alerte précoce (*Early Warning – EW*) disponibles doivent être utilisés. L'UE peut tout d'abord compter sur les yeux et les oreilles des quelque 140 délégations (EUDEL) du SEAE dispersées dans le monde entier. Les signaux d'avertissement de l'imminence d'une crise sont généralement basés sur des facteurs politiques, économiques, ethniques ou autres, mais les aspects militaires ne sont pas suffisamment bien appréhendés par le personnel civil. Une réflexion est actuellement engagée pour voir comment doter certaines EUDEL d'experts européens en sécurité et défense, en particulier celles qui sont déployées dans des pays ou régions à risque élevé de crises et conflits, ou bien là où des missions et opérations PSDC sont actuellement conduites. Pour le moment, le financement de ces experts est mis en question. Qui des États membres ou de l'UE doit délier les cordons de la bourse ?

L'EW est aussi fourni par le Centre d'analyse du renseignement (*Intelligence Analysis Centre – INTCEN*) qui joue un rôle fondamental dans le cadre de la prévention des crises via ses évaluations de situation. Les services de renseignement militaires des États membres alimentent également l'État-major de l'Union européenne (EMUE) en renseignements qui, fusionnés avec les analyses de l'INTCEN, dotent l'UE d'une capacité unique d'analyse du renseignement (*Single Intelligence Analysis Capacity – SIAC*). En coopération étroite avec l'INTCEN, le Groupe de prévention des conflits (Conflict Prevention Group – CPG) récolte et revoit sur base régulière l'information d'EW sur les pays et régions à risque potentiel de crises ou conflits. La «*Situation Room*» de l'UE est un organisme en stand-by permanent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 qui assure une veille mondiale et fournit des services de liaison pour les délégations de l'UE, les représentants spéciaux de l'UE et la PSDC. Enfin, le Centre satellitaire de l'UE (CSUE) participe quant à lui à l'évaluation de la situation par la fourniture d'analyse d'imagerie satellitaire et de données collatérales. Certains États membres disposant de satellites militaires fournissent de l'imagerie au centre à des fins d'EW, ainsi que pour le suivi des crises.



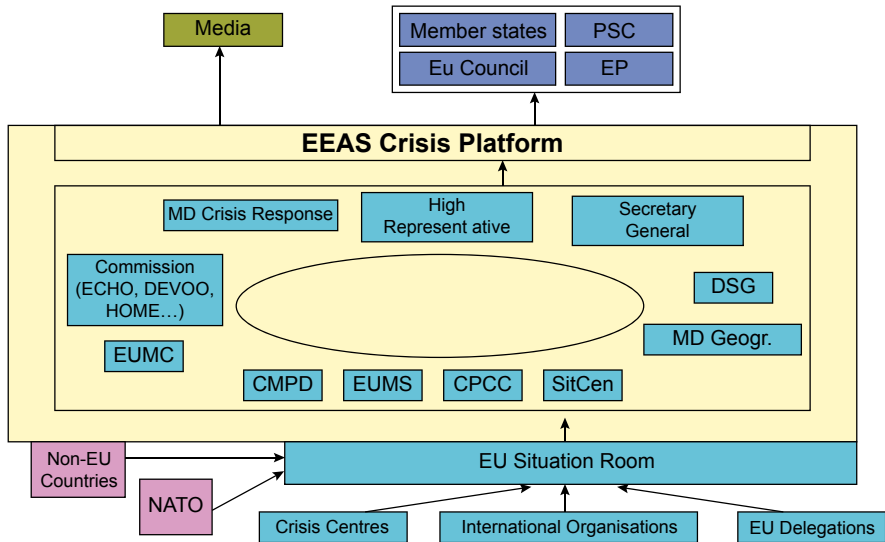
Crisis Response Cycle

## PLANIFIER ET GÉRER

Lorsqu'il n'a pas été possible de prévenir une crise, il faut alors la gérer. Pour ce faire, le SEAE dispose de plusieurs outils. Présidé par la HR/VP ou le secrétaire général exécutif du SEAE, le Conseil de gestion des crises (*Crisis Management Board – CMB*) est une entité permanente de haut niveau chargée de considérer tous les aspects transversaux de la réponse aux crises. Le CMB se réunit sur base régulière pour assurer la coordination des actions de l'UE liées à la prévention des conflits, ainsi qu'aux capacités de préparation et de réponse aux crises. Il est très important que l'expertise militaire soit présente aux premiers instants du processus décisionnel pour fournir des appréciations d'opportunité pouvant conduire au lancement d'actions PSDC en général, et militaires en particulier. L'officier général qui préside le Comité militaire de l'UE (CMUE), où siègent les représentants des chefs de la Défense (*Military Representatives – MILREPs*) des États membres<sup>1</sup>, participe bien aux



réunions du CMB, de même que le directeur général de l'EMUE. Le président du CMUE fait également part de la position et des avis des chefs de Défense au Comité politique et de sécurité (COPS), où siègent les ambassadeurs permanents des États membres en matière de sécurité, lors des réunions du Conseil des affaires étrangères (CAE), et dans tous les fora de crise (CMB, CP). Le cas échéant, le CMB peut décider d'activer la plateforme de crise (*Crisis Platform – CP*). Celle-ci est essentielle pour appréhender une crise de la manière la plus globale possible et pour coordonner au mieux les composantes du SEAE, y compris les départements géographiques et horizontaux pertinents pour la crise considérée, ainsi que les services de la Commission européenne impliqués : la direction générale pour l'Aide humanitaire et la Protection civile (ECHO), la direction générale pour le Développement et la Coopération (DEVCO), le Service des instruments de politique étrangère (FPI), etc. (voir figure ci-après).



Sur la base de cette coordination au sein de la CP, le SEAE alerte le COPS qui peut à son tour charger la direction Gestion des crises et planification (*Crisis Management and Planning Directorate - CMPD*) du SEAE de développer un concept de gestion de crises (*Crisis Management Concept - CMC*), document clé qui permet le lancement d'une opération militaire ou d'une mission civile.

Le CMPD est responsable de la planification politico-stratégique des missions civiles et des opérations militaires dans le cadre de la PSDC. Ses équipes de planification rassemblent des experts dans les domaines permettant d'appréhender

der les crises de manière globale : judiciaire, policier, de l'état de droit, du genre et des droits de l'Homme. Il est essentiel qu'une expertise militaire y soit aussi présente. Il est vrai que certains collaborateurs du CMPD sont des civils avec un background militaire, mais force est de constater cependant qu'actuellement un seul conseiller militaire, certes de haut rang, assiste le directeur du CMPD...

Lorsqu'une crise éclate et qu'une mission ou opération PSDC est envisagée, il est très important de pouvoir disposer de structures permanentes capables de les planifier et de les conduire. Si cela est bien le cas pour toutes les missions civiles, via la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), il n'en va pas de même pour les opérations militaires. Il est vrai que depuis mars 2012, le Centre d'opérations de l'UE a été activé (*Activated OPSCEN*) pour la toute première fois, et ce, afin de coordonner et renforcer les synergies civilo-militaires entre les trois missions PSDC dans la Corne de l'Afrique<sup>2</sup> et d'appuyer la mission EUCAP NESTOR. Cet *Activated OPSCEN* ne dispose cependant pas de pouvoir de commandement et de contrôle sur les missions. Son activation est considérée par certains États membres comme le prélude à la création d'une structure permanente. D'autres États membres considèrent par contre que cette activation est limitée dans le temps et ne préjuge en rien d'un développement d'une structure permanente militaire de planification et de conduite.

Lors de la création du SEAE, il était important que l'expertise militaire ne fût pas dispersée. L'EMUE fut conservé tel qu'il était auparavant pour continuer à fournir la base de cette expertise, sous la guidance du CMUE. Cette relation exprime le lien essentiel entre les forces armées des États membres et l'UE. L'EMUE se trouve dans une position particulière puisqu'il est à la fois placé sous la guidance du CMUE et sous l'autorité directe de la HR/VP. Sollicité par la HR/VP et le CMUE, qui ont tous deux des rythmes différents, l'EMUE doit constamment s'adapter pour les appuyer comme il se doit. Le directeur général de l'EMUE est présent dans les mêmes enceintes que le président du CMUE. De plus, il participe aux réunions du SEAE pour y fournir l'input militaire pendant le développement des documents du SEAE et, a fortiori, pour les CMC. L'EMUE concourt à l'approche globale du SEAE, à la planification initiale et avancée des opérations militaires, souvent en appui du CMPD.

À travers les étapes du processus de décision et de planification, il est essentiel de disposer de procédures de gestion des crises (*Crisis Management Procedures – CMP*) des plus efficaces. C'est pourquoi le SEAE en a initié une révision. L'EMUE est directement associé à la réflexion et le CMUE veut être impliqué et consulté dans le processus. Les objectifs de cet exercice sont principalement

d'instituer une approche globale dès le départ de la planification, d'harmoniser au maximum les cycles de planification militaire et civil, d'impliquer les futurs chefs de missions civiles et leurs équipes de planification au plus tôt dans la planification opérationnelle, d'assurer la consistance et la standardisation des documents au maximum, et d'améliorer la vitesse de réaction pour le lancement des missions ou opérations.

Dans le cadre de cette révision, il est envisagé qu'aux prémices d'une crise, un document cadre soit rédigé, décrivant le contexte politique, les origines de la crise, les intérêts de l'UE concernés et les raisons d'une éventuelle intervention de l'UE. Ce document cadre pourrait être initié par un État membre (au COPS ou au Conseil) ou la HR/VP (*Corporate Board* du SEAE, CMB et/ou CP). Viendraient ensuite la phase de planification PSDC, puis une phase de mise en œuvre, de révision et de clôture. La voix du militaire sera donc bien présente dans toutes ces phases.

### **LA DIMENSION MILITAIRE**

La dimension militaire a évolué au rythme des ambitions successives de l'UE en matière de politique extérieure, mais aussi en fonction des opérations militaires et civilo-militaires conduites par l'Union.

Nonobstant le succès de ces opérations, le nombre de militaires présents dans les structures reste assez modeste (environ 200) par rapport aux civils (environ 3000) qui arpentent les couloirs des organes du SEAE. Force est de constater qu'il existe des visions très éloignées entre les États membres sur la place qu'il faut accorder aux aspects « défense » dans la PSDC. Certains veulent plus de défense commune, d'autres veulent confiner la PSDC dans une sphère limitée aux opérations de (très) faible intensité.

Les recommandations et les avis formulés par le CMUE au COPS sont pris en compte, mais le COPS, où les considérations de politique étrangère prévalent, dispose du dernier mot en matière de PSDC. Certains États membres marquent leur préférence pour confier les opérations militaires à l'OTAN, comme ce fut le cas pour la Libye. De nombreuses raisons peuvent inciter les décideurs de l'UE à ne pas recourir plus souvent à l'outil militaire. Citons entre autres l'absence de consensus entre les États membres à intervenir dans une région du monde en particulier (ex. : Afrique pour certains, Est de l'Europe pour d'autres, ou encore Moyen-Orient), la crainte des réactions des opinions publiques nationales, le

déploiement de forces militaires à l'étranger sujet à l'aval du parlement national, les budgets de défense de plus en plus restreints, l'insuffisance des capacités militaires nécessaires (ex. : ravitaillement en vol).

À vrai dire, pour que l'UE soit en mesure d'utiliser tous les moyens à sa disposition, il faudrait qu'elle puisse s'appuyer sur une grande stratégie de politique extérieure, laquelle définirait quels sont les intérêts de l'Union dans son ensemble. Seul un véritable consensus entre tous les États membres pourrait aboutir à la création d'une Union politique, capable de jouer un rôle prédominant dans le monde actuel, et en particulier dans la gestion des crises...

## CONCLUSIONS

En conclusion, si l'UE a souhaité augmenter son niveau d'ambition pour devenir un acteur global sur le plan de l'action extérieure, elle doit pour ce faire disposer d'une capacité coordonnée d'intervention globale, civile et, le cas échéant, militaire. En ce qui concerne les aspects militaires, elle doit se doter de structures appropriées, notamment d'une structure plus permanente de commandement et de contrôle. Bien sûr, il faudra évaluer sa plus-value (efficacité et rapidité d'intervention, prévention par rapport à un déploiement tardif, crédibilité) par rapport aux coûts qui seront associés à sa création. En ce qui concerne le SEAE, on observe que les militaires ont notamment conservé en son sein l'EMUE en bloc, qu'ils y sont bien présents sauf dans les EUDEL où une expertise militaire est très souhaitable et au sein du CMPD où la capacité militaire de planification stratégique pourrait être renforcée. Les militaires doivent cependant continuer à constamment faire preuve d'assertivité et se montrer proactifs et constructifs pour que leurs recommandations soient prises en compte.



Mots clés : gestion des crises – Union européenne – militaire

---

<sup>1</sup> Les chefs de la Défense (CHOD) y siègent personnellement au moins deux fois par an.

<sup>2</sup> EUNAVFOR - Opération ATALANTE (protection des convois d'aide humanitaire et la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes), *EU Training Mission, Somalia* - EUTM Somalie (entraînement des forces de sécurité somaliennes) et EUCAP NESTOR (aide à l'établissement d'une capacité maritime régionale).



