



Les missions militaires de conseil et d'entraînement de l'Union européenne

SERGE BRABANT ET GEERT LOIER

Ces deux lieutenants-colonels brevetés d'état-major sont membres de la Représentation militaire de la Belgique auprès du Comité militaire de l'Union européenne. Ils assistent le Représentant belge (BEMILREP) et défendent les positions de l'État-major de la Défense dans les groupes de travail du Comité. L'un est issu de la cavalerie et du sérail d'ACOS STRAT, l'autre est artilleur et en provenance de la DG HR. Avant cette affectation, tous les deux ont effectué une mission de 4 à 6 mois à Kaboul au sein de l'opération ISAF.

Ondanks de herhaalde pogingen van sommigen die haar extern optreden zouden willen beperken tot niet-gewapende of 'soft' missies, voert de Europese Unie sinds 2003 missies en operaties uit in het breed spectrum van het militair optreden in het kader van haar Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensie Beleid (GVDB). Deze zijn in overeenstemming met het ambitieniveau dat de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie (Europese Raad) bepaald hebben met de vermelding van de zogenaamde "Petersbergtaken" in het Verdrag van de Europese Unie van 1999. De Petersbergtaken omvatten crisis management onder de vorm van gevechtsoperaties, vredeshandhaving of humanitaire operaties en evacuatieopdrachten. Met het Verdrag van Lissabon in 2009 werd het takenpakket nog uitgebreid met conflictpreventie, stabiliseringsoperaties na het beëindigen van een conflict, advies en bijstand op militair gebied en gezamenlijke ontwapeningsacties. Op vraag van landen die zich in een onstabiele of post-conflict situatie bevinden of op vraag van de Verenigde Naties, kan de Raad van de Europese Unie beslissen om een missie te lanceren met als doel de veiligheidssector van een land te (helpen) hervormen. Men spreekt dan over advies en/of trainingsmissies. Dit artikel handelt in het bijzonder over deze missies.

L'Union européenne (UE) mène depuis 2003 des missions et des opérations au titre de sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Du Mali aux territoires palestiniens, de l'Ukraine à l'Afghanistan, de la Corne de l'Afrique aux Balkans, l'UE est devenue un acteur toujours plus actif et reconnu pour assurer la paix et la sécurité internationale. Ainsi, en douze ans, trente-deux missions et opérations militaires et civiles ont été lancées et seize sont en cours. Elles concernent aujourd'hui environ 4.600 personnes impliquées dans cinq missions ou opérations militaires et onze missions civiles. A côté de ses opérations militaires d'imposition ou de maintien de la paix menées ces dernières années au Congo, au Tchad, en Bosnie, en République centrafricaine ou au large des côtes somaliennes pour lutter contre la piraterie, l'UE conduit actuellement aussi trois missions militaires de conseil et/ou d'entraînement. Dans cet article, nous nous intéressons à ces trois missions militaires.



LES FONDEMENTS DES MISSIONS MILITAIRES DE CONSEIL ET D'ENTRAÎNEMENT DE L'UE

La première édition de la stratégie européenne de sécurité, datée de décembre 2003, recommandait aux États membres d'élargir l'éventail des missions menées en application de la politique européenne de sécurité et de défense, en s'inv-

tissant entre autres dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) de pays tiers, aux fins de consolider leur sécurité et leur bonne gouvernance, et de renforcer ainsi l'ordre international. L'Union européenne reconnaît ainsi le lien ténu qui existe entre la sécurité et le développement d'un pays. Il n'y a pas de développement durable sans paix ni sécurité, et pas de paix durable sans développement ni sans éradication de la pauvreté.

Selon la définition (internationalement reconnue) du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le secteur de la sécurité comprend les institutions étatiques et les autres organes sécuritaires. L'OCDE vise ainsi non seulement les acteurs essentiels de la sécurité (tels que la police, l'armée, les services de renseignement, les gardes-frontières, les douanes), mais aussi les organismes de gestion et de contrôle (tels que les ministères de l'Intérieur, de la Défense, les commissions parlementaires, les services de médiation), ainsi que les institutions judiciaires et les organes non étatiques (tels que les compagnies privées de sécurité ou autres groupes armés).

La réforme du secteur de la sécurité doit porter non seulement sur l'organisation, mais aussi sur le rôle, les responsabilités, les actions de ces institutions et de ces organes, ainsi que sur les interactions entre eux. Le but est de garantir une sécurité efficiente pour l'État, et pour sa population et ce, en conformité avec les principes de bonne gouvernance et les normes démocratiques dont celle du contrôle politique des institutions et des organes de sécurité.

Ainsi, plutôt que de se focaliser sur un nombre de secteurs-clés, l'OCDE recommande une approche multisectorielle engageant tous les acteurs dans les efforts de réforme. Par son « approche globale » des situations de crise, l'Union européenne, organisation multilatérale et jouissant d'une certaine neutralité, apporte une réelle plus-value par la variété de ses politiques (coopération au développement, politique étrangère, de sécurité et de défense,...), de ses instruments (civils et militaires, communautaires et inter-gouvernementaux) et de ses moyens (d'expertise, financiers,...). Cette approche lui permet de rencontrer les divers besoins de la RSS dans des situations allant de la prévention d'un conflit à la période post-conflit. Bien souvent, l'UE travaille en partenariat avec l'ONU, l'OTAN, l'OSCE ou d'autres organisations internationales et régionales.

Les principes généraux qui jalonnent la politique de l'UE en matière de RSS mettent en avant les nécessités d'engager un processus de participation et d'appropriation nationale ou régionale, d'apporter une réponse aux impératifs

essentiels qui conditionnent le bon fonctionnement d'un système de sécurité et de répondre aux défis sécuritaires auxquels l'État et les populations concernées sont confrontés. De plus, une telle réforme doit se construire sur le long terme, en veillant à la coordination permanente entre les différents instruments de l'UE qui vont travailler en parallèle ou successivement (coordination dans la planification, sur le terrain et dans les stratégies de transition et de sortie,...) afin de garantir la cohérence et l'efficacité du programme de réforme.

Outre les instruments d'assistance extérieure de l'UE (gérés par la Commission européenne, tels que le Fonds européen de développement), de l'action diplomatique, et de l'instrument de pré-adhésion, ce sont les missions civiles et militaires, outils de la PSDC (<http://eeas.europa.eu/csdp>), qui contribuent à la RSS. Ce sont des missions non exécutives (c.-à-d. à l'invitation et en appui du pays hôte, et sans emploi de la force) qui prodiguent du conseil de niveau stratégique et technique (renforcement des capacités), et de l'entraînement au profit de pays fragiles ou affectés par un conflit et ce, par la voie d'agents officiels et d'experts, entre autres militaires, policiers ou magistrats, issus des 28 États-membres.

LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS MILITAIRES

Les missions militaires axées sur la RSS - volet Défense, comme les missions civiles, s'opèrent dans un contexte de gestion de crise, plus particulièrement durant les phases de prévention d'un conflit ou de stabilisation post-conflit.

Pour chaque région concernée par une crise, l'UE définit une stratégie qui présente le cadre général de l'action de l'UE (intérêts européens, objectifs politiques et stratégiques, instruments les plus appropriés, stratégie claire de sortie,...).

Une fois que les documents de planification de la mission (Concept de gestion de crise et plan de mission), établis par le CMPD (Directorat de planification et de gestion de crise) et le chef de mission désigné, sont agréés par les 28 ambassadeurs auprès de l'UE qui constituent le Comité politique et de sécurité (COPS), ils sont approuvés par le Conseil de l'UE. C'est la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP), Federica Mogherini depuis novembre 2014, qui assure ensuite la haute direction de la structure unique de commandement. Puis vient le COPS qui en assure le contrôle politique et la direction stratégique, ensuite le président du Comité militaire qui est le premier interlocuteur du chef

de mission. Le mandat de la mission est annuel et renouvelable avec l'accord du Conseil de l'UE.

Les tâches exécutées dans le cadre de ces missions militaires de RSS orientées sur la Défense visent à :

- développer des compétences (renforcement des capacités) afin de créer un savoir-faire local permettant au pays concerné de conduire sa RSS à son terme¹ ;
- former et entraîner du cadre, avec l'idée d'en faire des instructeurs (selon le principe « former les formateurs »), ainsi que des modules spécialisés (appui feu, génie, forces spéciales, renseignement,...), communément dénommés « tâches d'entraînement ».

Plus particulièrement, les tâches de renforcement des capacités, communément reprises sous le terme de « tâches de conseil », sont les suivantes² : organiser les structures de défense; réorganiser les forces armées; prodiguer du conseil et assurer un mentorat et une supervision (*advisory-mentoring-monitoring*) au profit des autorités du ministère de la Défense; donner une formation relative à l'application des principes démocratiques au sein de forces armées modernes; fournir de l'assistance pour équiper les forces armées; établir des procédures pour l'acquisition et la maintenance de l'équipement ainsi qu'en matière budgétaire; fournir de l'assistance en matière de gestion des ressources humaines (recrutement, formation, administration) qui est l'élément-clé pour la soutenabilité de toute institution. Toutes ces tâches militaires sont exécutées dans le cadre de missions communément dénommées au sein de l'UE « missions militaires de conseil et d'entraînement ».

LOPENDE EU TRAININGS- EN ADVIESMISSIES

Naast de militaire EU operaties Althea in Bosnië, EUNAVFOR Atalanta en EUNAVFOR in de Middellandse Zee (gepland om te starten op 22 juni 2015), lopen er momenteel drie militaire trainings- en adviesmissies.

De trainingsmissie van de EU (EUTM) in Somalië werd gelanceerd in april 2010 met als doel de Somalische autoriteiten bij te staan in hun werkzaamheden inzake de opbouw en de versterking van de veiligheidsinstellingen. Daarvoor wordt een op drie pijlers gebaseerde benadering toegepast: naast mentoring en training van de Somali Armed Forces (SAF) wordt er ook advies gegeven, enerzijds op

het politiek-strategisch niveau en anderzijds om te helpen bij het uitbouwen van de ondersteunende capaciteiten van de SAF. Sinds 2010 werden meer dan 4.000 Somalische militairen opgeleid en in 2015 zijn er 20 cursussen gepland voor 1.400 militairen in diverse domeinen. De missie kadert in de strategie van de EU voor de Hoorn van Afrika en is complementair aan de anti-piraterij operatie Atalanta en EUCAP Nestor, een civiele missie die belast is met het uitbouwen en verbeteren van de structuren in het domein van de maritieme veiligheid.



Een soortgelijke politiek wordt ook toegepast in de Sahel regio. De trainingsmissie van de EU (EUTM) in Mali is operationeel sinds februari 2013 en vormt samen met EUCAP Sahel Mali en EUCAP Sahel Niger de kern van de *comprehensive approach* van de EU voor de Sahel regio. EUTM Mali tracht de operationaliteit van de Malinese strijdkrachten te verhogen zodat deze op termijn in staat zijn om zelfstandig de constitutionele en democratische orde in het land te verzekeren. Er zijn ondertussen al zes GTIA (*groupe tactique interarmes*) gevormd die ook effectief worden ingezet. Na een periode van effectieve inzet wordt op basis van de lessons learned een re-training georganiseerd. Daarnaast vervult de missie ook een adviserende rol door op politiek-militair strategisch niveau mee te werken aan de voorbereiding van de SSR.

Voor beide operatietonelen is er een bijzondere coördinerende rol weggelegd voor het *EU Activated OpCen* (operatie-centrum) dat vanuit Brussel enerzijds de

respectievelijke commandanten van de missies in het domein van planning en uitvoering ondersteunt en anderzijds een faciliterende rol moet spelen betreffende de coördinatie en interactie tussen de EU-missies en -operaties per regio. Bovendien onderhoudt het *EU Activated OpCen* zeer nauwe banden met de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie voor de Sahel regio en de Hoorn van Afrika wat het zoeken naar synergiën vereenvoudigt en de *comprehensive approach* in het kader van de respectievelijke regionale strategieën moet verzekeren.

Op vraag van het interim-staatshoofd van de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) heeft de Raad van de Europese Unie op 16 januari 2015 beslist om een adviesmissie (EUMAM RCA) in te stellen die na het beëindigen van de EU-stabilisatieoperatie in BANGUI (EUFOR RCA) op 15 maart 2015 de autoriteiten van de CAR moet ondersteunen bij het voorbereiden van de hervorming van de veiligheidssector. Een bijzondere aandacht zal besteed worden aan de begeleiding van de Centraal-Afrikaanse strijdkrachten, een contingent van 7.700 militairen die momenteel wel betaald maar amper ingezet worden en die één van de pijlers zouden moeten worden van de toekomstige veiligheidsstructuur van het land. Het SSR-proces kan echter pas uitgetekend worden en van start gaan na de vorming van een nieuwe regering waarvoor de verkiezingen ten vroegste zullen plaatsvinden in het tweede semester van 2015.

Naast deze drie trainings- en adviesmissies zijn er ook in de EU-operaties (*executive missions*) taken en opdrachten opgenomen die in een SSR-kader passen. De operatie Althea heeft een pijler *capacity building & training* (CBT) die tot doel heeft de strijdkrachten van Bosnië en Herzegovina te helpen om een robuuste en onafhankelijk functionerende trainingsstructuur uit te bouwen die voldoet aan de internationale normen. De missie in de Democratische Republiek Congo (EUSEC RDC) valt onder de noemer van civiele missies maar wordt bemand met militaire experts, vanaf 01 juli onder de leiding van een Belgische hoofdofficier. Er wordt militair advies gegeven op strategisch niveau, in het domein van de militaire vorming en (re-)organisatie van de militaire scholen.

GETROKKEN LESSEN

Dankzij de ervaring die de EU opgebouwd heeft op het gebied van trainings- en advies missies kan dit soort missies in de toekomst beter en efficiënter voorbereid en uitgevoerd worden. Alhoewel de omstandigheden kunnen verschillen van land tot land, zijn er vanuit de lopende en voltooide missies toch een aantal algemene lessen en '*best practices*' geïdentificeerd:

- Het opbouwen en onderhouden van wederzijds vertrouwen tussen het gastland en het personeel van de missie is cruciaal voor het welslagen en succes ervan. Wederzijds respect, professionele integriteit en transparantie zijn essentieel om de medewerking en noodzakelijke informatie van het gastland te kunnen verkrijgen zonder dewelke het onmogelijk zal zijn om de doelstellingen te bereiken. Het is onontbeerlijk om de formele en informele relaties tussen de verschillende gesprekspartners (ook van deze buiten de hiërarchische structuur) te identificeren en rekening te houden met de gevoeligheden van de gewoonten en cultuur van het gastland. Zoeken naar opportuniteiten om de ambtsgenoten te ontmoeten of om ermee te vergaderen, is uitermate belangrijk en deze meetings moeten maximaal uitgebaat worden. In deze context moet er zeker voldoende geïnvesteerd worden in vertalers-tolken. De boodschappen en adviezen moeten correct en ondubbelzinnig overgebracht worden. Bovendien moeten de tolken ook het vertrouwen genieten van het gastland. Een voorafgaande grondige screening en het continue brieven van de vertalers-tolken zodat ze goed begrijpen in welke context ze werken, is dus onontbeerlijk.
- Het personeel van de missie zal zich te allen tijde goed moeten positioneren ten opzichte van het gastland. Deze positie kan en zal moeten evolueren naarmate de missie vooruitgang boekt. Het is logisch dat de missie in het begin het initiatief neemt maar naar gelang er resultaten geboekt worden en de nodige capaciteiten beschikbaar zijn, zal het gastland meer verantwoordelijkheden en taken moeten overnemen. De manier waarop ideeën en concepten worden voorgesteld en uitgewerkt, kan hun succes bepalen: projecten hebben meer kans op slagen indien ze beschouwd worden als initiatieven van het gastland dat eveneens het tempo van de hervormingen zal bepalen. Het is voor de missie dus niet vanzelfsprekend om het momentum te allen tijde te behouden. Desalniettemin dient een vooraf gezamenlijk afgesproken implementatieplan met *deadlines*, *milestones* en *benchmarks* zo nauwgezet mogelijk gevolgd te worden.
- Eenmaal de werkdomeinen geïdentificeerd, moeten er naast de korte-termijn-projecten ook projecten op langere termijn ontwikkeld worden met als doel de focus te leggen op veranderingsmanagement. *Stand-alone* technische oplossingen alleen (bv. aanleveren IT-systeem voor personeelsbeheer) zullen de institutionele en procedurele tekortkomingen niet verhelpen. Echte lange-termijn-hervormingen kunnen enkel bereikt worden door duurzame opvolging en coaching, wat geduld en continuïteit in de financiering vraagt.
- Het voorzien in materiaal en uitrusting is meestal een belangrijke motor voor het doelpubliek. Advies- en mentoropdrachten kunnen efficiënter uitgevoerd worden indien het noodzakelijke materiaal ter beschikking is

van het gastland. Een synchronisatie van advies- en trainingsmissies met een *train & equip*-programma is meer dan wenselijk (*buy-in principle*).

- Als er meerdere internationale actoren actief zijn in de regio, is het belangrijk om zo snel mogelijk op de hoogste niveaus te coördineren en die coördinatie te verankeren (de-conflicteren van tegenstrijdige doelstellingen, gemeenschappelijke doelstellingen bepalen, delen van informatie en intelligence).
- Het opstarten van een doelgerichte Info Ops-campagne van bij het begin, is een kritische succesfactor om het juiste draagvlak te creëren zowel in Europa als in het gesteunde land.



QUESTIONS EN SUSPENS ET DÉFIS À VENIR

La structure de commandement de ces missions de conseil et d'entraînement est confrontée à deux écueils. Tout d'abord, elle mélange les échelons militaire-stratégique et opérationnel au sein d'un seul et même commandement de mission, obligeant ainsi le chef de mission à tenir les deux rôles.

Il doit donc diviser son temps et les ressources de son état-major entre le commandement opérationnel de sa mission établi dans le théâtre et les impératifs de niveau stratégique d'interagir personnellement avec les acteurs clés de Bruxelles. Ce qui présente les risques suivants : soit de ne pas concourir à l'approche globale coordonnée au départ de Bruxelles, soit de ne pas passer suffisamment de temps en théâtre pour interagir avec les acteurs locaux ou pour optimaliser son commandement.

En deuxième lieu, cette structure n'est pas permanente, suite au refus d'un État membre de l'UE en particulier, ce qui ne permet pas de se reposer sur un état-major permanent facilitant l'incorporation des supplétifs, sa mise en régime, ainsi que la transmission des bonnes pratiques basées sur les leçons tirées de missions précédentes. Différentes pistes sont à l'étude pour remédier à cette lacune : parmi elles, une option chère à la Belgique vise l'installation d'un centre d'opération permanent à Bruxelles en charge de la planification et de la conduite de toutes les missions et opérations militaires de l'UE, et doté d'une capacité de coordination avec les missions civiles en cours sur les mêmes théâtres.

Un autre sujet de discussion concerne la problématique du financement de ces missions, qui, conformément à la position consensuelle des États membres, répond au principe des coûts à supporter par ceux qui contribuent effectivement à la mission, avec certains coûts communs à répartir entre tous les États membres de l'UE. Le Comité militaire de l'UE soutient néanmoins que certaines tâches qui contribuent directement à la réforme des institutions de l'État concerné devraient être financées à l'instar des tâches à objectif similaire réalisées dans le cadre de missions civiles, à savoir par des budgets gérés par la Commission européenne et destinés à l'aide au développement.

Un dossier connexe au précédent dénommé *Train and Equip* (« Entraîner et équiper ») fait l'objet actuellement de discussions au sein des différentes instances de l'UE. Avec l'objectif de soutenir les pays et les organisations régionales à prendre leurs responsabilités pour assurer leur propre sécurité, l'UE envisage, en plus de ses activités de conseil et d'entraînement, de les aider à obtenir l'équipement adéquat et suffisant pour ce faire. Outre la question du financement (abordée déjà plus haut), ceci met en avant plusieurs impératifs tels que : la nécessité d'une appropriation locale de tout le cycle de vie d'un équipement (besoin, acquisition, soutenabilité), une évaluation des risques quant à un possible usage détourné de cet équipement, le besoin d'un soutien logistique continu de l'UE qui doit aller au-delà des phases d'acquisition et d'entraînement. Les missions EUTM Mali et EUTM Somalie servent actuellement de projets pilotes pour évaluer les conditions d'implémentation de ce concept. Ce dossier devrait aboutir à l'occasion du prochain sommet européen des chefs d'État et de gouvernement de juin 2015 consacré à la Défense.

DEELNEMEN BETEKENT EEN WIN-WIN VOOR DE BELGISCHE DEFENSIE

De EU met al haar beschikbare instrumenten is in het kader van een *comprehensive approach*, uitermate geschikt om de leiding te nemen in trainings- en adviesmissies. Als betrouwbare partner kan België uiteraard een belangrijke bijdrage leveren. De kostenbatenverhouding van vooral dergelijke missies is zeer gunstig. Met een bijdrage van enkele kaderleden kan de Belgische Defensie zichtbaar aanwezig zijn en deelnemen aan de collectieve verantwoordelijkheid (kosten- en lastenverdeling). Bovendien kan België op die manier ook zijn stempel drukken en meehelpen de democratische en Europese waarden uit te dragen naar landen en gemeenschappen die dergelijke ondersteuning nodig hebben.

De Belgische Defensie beschikt over voldoende ervaring in diverse domeinen om mee te helpen aan een SSR-proces. Iedereen zal het erover eens zijn dat dergelijke missies ook in de toekomst een belangrijk deel van de GVDB-activiteiten zullen uitmaken. Het loont dus de moeite om te investeren in personeel en middelen om een Belgische deelname mogelijk te maken. Een optie zou kunnen zijn om per stafdepartement, kaderleden in hun specifiek competentiedomein (personeel- en materieelbeheer, vorming, operaties en training ...) te earmarken die, op vraag van de EU, kunnen bijdragen aan een SSR-proces.

□

Mots clés: EU, Mission, SSR