

L'ENGAGEMENT EUROPÉEN DANS LA GESTION DE CRISE

UN POINT DE SITUATION MILITAIRE

PAR

JEAN DUFOURCQ (*)

« Des boutons de guêtre, il en manquera toujours aux armées européennes », surtout si elles cherchent à reconstituer les schémas du passé, les belles structures symétriques alignées sur les organigrammes rassurants du temps de la Guerre froide. Ce qui est en jeu aujourd'hui est d'une toute autre nature et d'une toute autre ambition. C'est une démarche beaucoup plus pragmatique et moderne, à la mesure de la construction européenne, originale par essence depuis les origines : il s'agit, ni plus ni moins, de devenir capable de faire face collectivement aux crises, en utilisant toute la gamme des moyens civils et militaires de prévention, de contrôle et de coercition dont disposent la Communauté et les quinze Etats membres.

Depuis longtemps, et l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) l'a montré, beaucoup pensent que cela ne peut pas marcher, à cause des fortes cultures nationales militaires, des dissymétries européennes en matière de sécurité, d'une absence de superstructure politique unique, de l'existence de l'OTAN, et de multiples autres facteurs que l'on invoque généralement quand on est sceptique et que l'on a du temps devant soi.

En réalité, la démarche lancée à Helsinki en 1999 sous la pression des événements d'alors (notamment la campagne aérienne du Kosovo qui a concentré tant de frustrations européennes), se consolide peu à peu sans pour autant s'essouffler à travers plusieurs étapes qui rapprochent l'Union du rendez-vous de 2003, des étapes capacitaires, mais aussi des étapes organisationnelles.

LA DÉMARCHE CAPACITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EST DÉSORMAIS SUR SES RAILS

Une première transformation a été réalisée, qui a permis de transformer l'objectif global, politique et opérationnel (1), d'Helsinki, en catalogue de

(*) Officier de marine, en poste à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

(1) Que résumait les « paramètres d'Helsinki » : 5 à 60 000 hommes, déployés sous 60 jours pour un an au moins, avec des moyens navals et aériens suffisants.

capacités nécessaires. Cette étape a été accomplie rapidement grâce au travail de débroussaillage qu'avait effectué l'Union de l'Europe occidentale (UEO), en établissant des *scenarii* illustratifs des missions de Petersberg (2). Dans son prolongement immédiat, ont succédé les engagements capacitaires pris par les Quinze en novembre 2000, qui ont permis d'établir le premier catalogue des forces d'Helsinki, forces et capacités militaires génériques allouées à l'Union à plus ou moins court terme. Cela a été le principal travail de développement de la présidence française de l'Union à l'automne 2000.

Une seconde étape a été accomplie tout au long de l'année 2001 par les présidences suédoise puis belge, lesquelles avaient emboîté leurs travaux. Elle a permis de faire un inventaire minutieux des lacunes, c'est-à-dire de la différence entre les capacités requises et les moyens offerts par les Etats membres. Il en a résulté un bon instantané des efforts à accomplir pour atteindre l'objectif fixé à Helsinki. Sans surprises, ces travaux ont montré que les Quinze disposaient des moyens conventionnels suffisants pour des engagements classiques en Europe. Mais cet héritage des temps de la Guerre froide n'a pas masqué le manque de moyens militaires dans des domaines cruciaux, stratégiques, comme la capacité de commandement et de contrôle, le renseignement, et le transport à longue distance ainsi que la protection des forces déployées (bouclier antimissiles, soutien médical en cas d'attaques non conventionnelles).

Conscients de cela, les Quinze ont rassemblé tous les programmes en développement ou en projet pour tenter de combler les lacunes détectées, et ont entrepris de développer un « plan d'action européen sur les capacités », visant à conférer une certaine cohérence à ces programmes à moyen terme, et à les structurer en une démarche coordonnée. Il devrait en résulter une dynamique d'ensemble qui pourra prendre des formes variées, cela allant de programmes d'équipements de substitution à des programmes de corrélation, de mutualisation voire de communautarisation de certains moyens militaires. L'imagination et les crédits de défense feront le reste. Une sorte de « boîte à outils capacitaires » va ainsi se constituer peu à peu, permettant aux Etats membres de s'associer selon leurs priorités propres, leurs cultures militaires et leurs équations stratégiques locales, dans des programmes destinés à combler les lacunes européennes.

Pragmatique et moderne, cette démarche prendra du temps, d'autant qu'elle se heurte à des obstacles variés, parmi lesquels figurent notamment les budgets sous contraintes, des opinions publiques réticentes à la militarisation de l'Union, et la concurrence avec la démarche de l'OTAN lancée lors du sommet de Washington sous le label d'Initiative de Capacités de Défense

(2) Enoncées à Petersberg le 19 juin 1992 par l'UEO, et reprises dans l'article 17-2 du traité de l'Union européenne : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

(ICD/DCI). En outre, elle doit surmonter un handicap, celui du caractère volontaire des engagements pris par les Quinze. Cette démarche ne s'en annonce pas moins inventive et pleine d'avenir. D'ailleurs, elle dispose d'un atout de taille, qu'est le réalisme des objectifs qu'elle s'assigne. Après tout, déployer à Quinze un corps d'armée, ce n'est pas hors de portée. Certes, tenter de faire cela en 60 jours, c'est très exigeant et, pour plus d'un an, cela pose un problème d'organisation. Mais, le prochain chef espagnol du convoi capacitaire européen a à conduire un train qui est sur ses rails et qui sait où il va.

POUR FAIRE FACE AUX CRISES,
L'UNION EUROPÉENNE DEVIENT OPÉRATIONNELLE

S'il lui manque du temps et quelques capacités militaires (et il lui en manquera encore) pour conduire l'ensemble des crises du catalogue de Petersberg, et notamment les plus exigeantes d'entre elles, l'Union dispose en revanche, fin 2001, de l'essentiel des structures institutionnelles pour les gérer. Esquissées dès 1999 à Cologne puis Helsinki, établies de façon intérimaire en 2000 sous présidence portugaise, consolidées sous présidence française, elles ont été définitivement établies en 2001, sous présidence suédoise. Trois organismes nouveaux sont désormais en place pour faire face aux crises : le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), et l'état-major de l'Union européenne (EMUE), qui s'appuient tous trois sur une structure du secrétariat du Conseil, renforcée et renouvelée.

Le COPS traite au jour le jour des dossiers de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) et de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) pour le compte du Conseil, *via* le COREPER (Comité des représentants permanents). Il réunit de fait les représentants permanents ayant rang d'ambassadeur, les directeurs politiques des Quinze, et à vocation à exercer le contrôle politique et la direction stratégique des crises auxquelles l'Union se décide à faire face. Dans ce rôle, il se place naturellement sous l'autorité du Secrétaire général/Haut Représentant (actuellement Javier Solana), sans préjudice des compétences que le Traité de l'Union reconnaît à la Commission. Dans son quotidien, il fait tandem avec le comité militaire pour assurer un développement harmonieux des procédures et des méthodes nécessaires à la gestion des crises. Des ateliers et des exercices se succèdent pour apprendre le rude métier politico-militaire dont les difficultés ont été illustrées par l'échec relatif de l'UEO.

Autre comité consultatif, le comité militaire (CMUE) rassemble les représentants des Quinze chefs d'état-major des armées de l'Union. Etabli sous la houlette d'un président permanent sélectionné par le Conseil – il s'agit de l'ancien chef d'état-major (CEMA) finlandais, le général Gustav Hägglund –

ce comité se prépare à assumer la charge de la planification stratégique des opérations de crise décidées par l'Union en tant que plus haute instance militaire de l'UE.

Sous sa direction a été installé, au sein des structures du secrétariat du conseil, l'état-major européen, l'EMUE, qui siège avec les autres technstructures en charge de la PESC/PESD dans un bâtiment séparé et spécialisé, le Kortenberg. Doté de 135 militaires, dont plus d'une centaine d'officiers supérieurs, et placé sous la conduite du général allemand Rainer Schuwirth, l'état-major constitue la source d'expertise militaire du secrétariat du conseil.

A ses côtés, le secrétariat du Conseil s'est lui aussi étoffé d'une quarantaine d'experts supplémentaires venus développer la DGE (Direction générale), laquelle peut désormais assurer un suivi approfondi des questions de sécurité et de défense. Un centre de situation a vu le jour; il cumule les avantages des synthèses politiques et militaires fournies respectivement par l'EMUE et l'UPPAR (Unité politique et d'alerte rapide, plus communément appelée Unité politique), placée par le Traité d'Amsterdam aux côtés de J. Solana. Ce dernier a également renforcé son cabinet, notamment pour gérer les relations désormais étoffées qu'il entretient dans le prolongement du sommet de Nice avec Lord Robertson, le Secrétaire général de l'OTAN.

Tel est, à la fin de l'année 2001, l'ordre de bataille de l'Union européenne qui permet à celle-ci de se déclarer « opérationnelle », c'est-à-dire prête au plan institutionnel à faire face aux crises. Le bilan est important si l'on songe qu'avant le 1^{er} mars 2000, aucun militaire n'avait été, en tant que tel, associé aux travaux du Conseil, lequel s'était bien gardé d'aborder jusque-là les questions de défense. Désormais, tous les jours, des uniformes se croisent dans les bâtiments du Conseil que les chefs d'état-major européens et les ministres de la Défense visitent trois à quatre fois par an. Bientôt, aux « Conseils Affaires Générales » (CAG) mensuels pourraient s'ajouter des « Conseils Défense » réguliers.

Pourtant, tout n'est pas aussi simple qu'il y paraît dans cet exposé linéaire. En effet, de nombreuses difficultés ont jalonné ces avancées. Monde du droit, des notaires et des greffiers de l'Europe, monde hétérogène de la Communauté et des Etats membres, l'Union a vu émerger sa dimension de sécurité avec une certaine méfiance. Réciproquement, les militaires européens, récemment débarqués dans les structures de l'Union avec des traditions bien établies mais hétéroclites – les tenants de la neutralité, les experts de l'OTAN ou les adeptes de l'action extérieure autonome – ont été surpris de devoir se plier à des règles complexes qui méconnaissaient leurs spécificités. S'il s'annonce long, l'approvisionnement mutuel devrait toutefois se poursuivre sans heurts importants.

Le passage dans le monde réel, celui de la crise, permettra de mettre les choses en place et de définir les points forts et les limites de tous ces jeux

d'acteurs. Car le monde réel de la crise frappe maintenant aux portes de l'Union européenne.

APRÈS LE 11 SEPTEMBRE,
L'EUROPE DE LA GESTION DE CRISE SE TROUVE
« AU PIED DU MUR »

Beaucoup estimaient il y a peu, que la montée en puissance des structures, des instruments et des capacités de la PESD serait longue. Aussi se donnait-on une décennie au moins, pour aborder l'ensemble des tâches assignées en 1999. L'attaque terroriste subie par les États-Unis a montré que le paysage international pouvait changer plus rapidement que prévu. Et, pour faire face à des conséquences qu'il convient de bien percevoir, c'est une capacité accrue de gestion de crise, plus rapidement mobilisable, que l'Union doit désormais mobiliser.

On sait que beaucoup a déjà été fait, tout d'abord lors du sommet exceptionnel de Bruxelles du 21 septembre 2001, qui a défini de grandes orientations, puis lors du sommet informel de Gand, qui les a confirmées un mois plus tard. La batterie de mesures prises dans le domaine de la sécurité des citoyens et des transports, dans l'espace judiciaire et la coopération policière est de grande ampleur et devrait contribuer à sécuriser en profondeur le territoire des Quinze pris comme un tout : la communauté de destin s'est affichée ici sans compromis.

Les premiers et troisièmes piliers de l'Union ont été très sollicités par ces mesures d'envergure prises dans des délais très courts grâce à des procédures pragmatiques à porter au crédit de l'énergie de la présidence belge. En revanche, rien n'a été fait au sein du deuxième pilier, à l'exception d'une réorientation de certains axes de la PESC, en liaison avec les tensions au Proche-Orient, pour relancer le processus de paix, ou en liaison avec l'offensive américaine contre l'organisation Al Qaida, pour tenter de stabiliser les abords du Pakistan. Dans ces travaux, l'action de J. Solana a été centrale.

Mais, en matière militaire, rien de concret n'a été envisagé. Il ne faut pas s'en étonner. En effet, plusieurs facteurs se sont conjugués pour l'empêcher. Tout d'abord, en matière militaire, les États-Unis n'ont sollicité aucun de leurs partenaires, qu'ils soient dans l'Alliance atlantique ou à l'extérieur, comme la Russie. Leurs requêtes n'ont porté que sur des facilités de déploiement. Ensuite, même si la solidarité politique des pays de l'Union européenne a été fermement suscitée, elle n'est pas allée jusqu'à un partage des options stratégiques, ni à une association réelle pour définir des buts de guerre ou l'état final recherché.

La démarche stratégique américaine apparaît de ce fait aux Européens, comme une démarche « réservée », à laquelle ils ne souscrivent pas spontanément.

ment, généralement persuadés qu'ils sont qu'il n'y a pas de réponse militaire au terrorisme. Cependant, en réalité, la situation actuelle valorise grandement la démarche européenne de réponse aux crises, démarche d'ensemble qui veut associer des moyens humanitaires, civils, policiers et militaires, des moyens de prévention, d'intimidation et de coercition dans une « offre globale » qui mette en œuvre la variété des cultures, des expériences et des moyens des Quinze.

L'Union se trouve donc « au pied du mur ». Elle pourrait être incitée, par les Etats-Unis eux-mêmes, à s'engager sous ses propres couleurs, avec ses moyens, ou avec ceux de l'OTAN s'il lui en manquait, sur le théâtre des Balkans, où les Américains cherchent à alléger leur charge et à transférer une partie du fardeau aux Européens pour redéployer leurs forces dans la « guerre de cent ans » contre le terrorisme qu'ils viennent d'entreprendre. Présents depuis dix ans dans cette zone, représentant aujourd'hui plus de 60 % des effectifs engagés, au cœur de leurs divers métiers administratifs, civils et militaires, les Quinze pourraient bien se lancer dans l'aventure de l'action militaire autonome. Mais, le voudront-ils ?

*

* *

« C'est en marchant qu'on trouve le chemin. » De la même manière, c'est en gérant des crises réelles et en prenant des responsabilités de terrain, que l'Union européenne s'affirmera comme un acteur majeur du monde de l'après-11 septembre. Elle en a les moyens militaires, financiers et politiques. Mais elle doit encore mobiliser ses diverses opinions publiques, et trouver le créneau qui valorisera l'ensemble des domaines qu'elle a défrichés depuis de nombreuses années dans ses différents formats. En s'engageant, elle mettra de l'ordre dans l'architecture baroque qui la constitue et qui, loin de constituer un obstacle, est la marque moderne de sa diversité, de sa créativité, et de son esprit de conciliation.

De tout cela, le monde en devenir a un grand besoin.