



ETUDE PARTICULIERE A OPTION N° D12

**DISPOSITIFS POLITICO-MILITAIRES DE GESTION
DES CRISES EN EUROPE**

Sous la direction du : Col. VAR (SGDN, Affaires internationales et stratégiques)

**CDT CARMICHAEL
LCL CHAPTAL de CHANTELOUP
CC HERRANZ
CBA LAMBERT
CC de NORTBECOURT**

7° PROMOTION 1999 - 2000

Fiche de présentation

1. Les dispositifs politico-militaires de gestion de crise en Europe

- | | | |
|----|---------------------------|-------------------|
| 2. | CDT CARMICHAEL | (Grande-Bretagne) |
| | LCL CHAPTAL de CHANTELOUP | (France) |
| | CC HERRANZ-SABIO | (Espagne) |
| | CBA LAMBERT | (France) |
| | CC LIOT de NORTBECOURT | (France) |

3. 28 avril 2000.

4. Groupe D12.

5. Mémoire d'Etude Particulière à Option

6. Dans ce travail proposé et suivi par le colonel VAR (Affaires internationales et stratégiques du SGDN), il a été demandé aux stagiaires du CID de faire un état des lieux des dispositifs politico-militaires de gestion de crise dans les trois principaux pays européens (France, Royaume-Uni, Allemagne) puis, à partir de cette étude et en prenant en compte les sommets franco-britannique, franco-allemand et européen de 1999, de proposer des voies pour un dispositif européen de gestion de crise.

7. Helsinki, gestion de crise, COPS, EME, IESD, PESD, UPPAR.

Introduction :	4
Première partie : les dispositifs nationaux actuels :	5
I. Dispositif politico-militaire français de gestion de crise :	5
A. Le processus décisionnel :	5
B. Avantages et inconvénients :	7
II. Le dispositif politico-militaire britannique de gestion de crise :	8
A. Processus décisionnel :	8
III. Le dispositif politico-militaire allemand de gestion de crise :	12
A. Processus décisionnel :	12
B. Problèmes particuliers :	13
C. Avantages et inconvénients :	14
Deuxième partie : Quel dispositif européen ?	15
I. Le dispositif européen actuel de gestion de crise :	15
A. La prise de décision politico-militaire :	15
B. Les structures politico-militaires de l'UE :	15
C. Les contextes d'engagement :	16
II. Option « OTAN » :	17
A. Le processus décisionnel	17
B. Avantages et inconvénients	19
III. Option européenne minimaliste :	19
A. Processus décisionnel	20
B. Avantages et inconvénients	20
IV. Option « ambition européenne » :	21
A. Le processus décisionnel :	21
B. Avantages et inconvénients	23
Troisième partie : Les problèmes soulevés	25
I. L'ambition européenne :	25
II. L'avenir de l'UEO :	25
III. Le fonctionnement de l'Union européenne :	26
IV. Les décisions politico-militaires :	26
V. Position de la France vis à vis de l'OTAN :	26
V. L'efficacité de la structure :	27
VI. Coordination des structures stratégiques OTAN-UE :	27
Conclusion	28
Annexes	29
I. Les PC stratégiques actuels :	29
A. SHAPE / SAACLANT :	29
B. PJHQ :	29
C. COIA :	30
II. Tableau comparatif des dispositifs de gestion de crise de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne :	32

Introduction :

Depuis 1989, de nombreuses crises ont éclaté à travers le monde. Un certain nombre d'entre elles concernent directement les pays de l'UE, sans pour autant nécessiter ou justifier la mise en œuvre de l'OTAN.

La France et la Grande-Bretagne, coutumiers des actions extérieures, ont renforcé leurs dispositifs pour disposer de l'ensemble de la chaîne nationale de décision et d'exécution. L'Allemagne, jusqu'à lors intégrée dans le dispositif politico-militaire de l'OTAN, s'ouvre progressivement aux opérations extérieures et fait évoluer ses structures de décision et de planification.

La construction d'une PESC au sein de l'UE a conduit le conseil d'Helsinki en décembre 1999, à créer les premières structures politico-militaires européennes de gestion de crise.

L'étude qui suit, a été menée à partir d'une douzaine d'entretiens de responsables militaires ou civils des principaux organismes du ministère de la Défense (EMA, DAS), d'autres ministères (ministère des Affaires étrangères) ou des services du Premier Ministre (SGDN et cabinet militaire). Les officiers du PJHQ, ainsi que les officiers allemands en poste en France (CID et EMIA) nous ont permis de mieux percevoir l'approche de nos voisins européens sur ce sujet.

Après une description et une comparaison rapide des dispositifs nationaux français, britannique et allemand, nous aborderons le niveau européen en nous interrogeant sur les circuits et structures nécessaires.

Première partie : les dispositifs nationaux actuels :

I. Dispositif politico-militaire français de gestion de crise :

Le dispositif politico-militaire de gestion de crise est articulé autour des ministères des affaires étrangères et du ministère de la Défense. Le processus décisionnel comporte 5 étapes, dont certaines sont regroupées en fonction de la gravité de la crise et des intérêts de la France. Ce processus, initié par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense, est finalisé par les décisions du Président de la République en Conseil restreint.

A. Le processus décisionnel :

1. Veille stratégique :

La veille stratégique consiste à suivre en permanence et à analyser les situations géostratégiques, à évaluer les menaces, à préciser le contexte dans lequel pourrait se dérouler une opération et, finalement, à fournir aux décideurs les informations adéquates pour évaluer les menaces.

Deux ministères travaillent en parallèle : le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères (AE). Ce dernier dispose du réseau diplomatique et d'un Centre d'analyse et de prévision (CAP), qui fait du renseignement général mais non du renseignement de crise. Le ministère de la Défense s'appuie sur la Direction de renseignement militaire (DRM). Quant à la DGSE, elle produit également des analyses au profit du gouvernement. La DST, relevant du ministère de l'intérieur, fournit également du renseignement sur des situations qui peuvent avoir des répercussions sur la sécurité intérieure. Enfin, le ministère de l'Economie et des Finances effectue sa propre appréciation de la situation internationale du point de vue économique.

Ces organismes effectuent donc des analyses de la situation internationale dont la synthèse, en cas de crise est effectuée au profit du gouvernement, par la Cellule de crise interministérielle et par le SGDN. Au sein de ce dernier, le Comité interministériel du renseignement (CIR) a un rôle fédérateur pour animer la fonction de synthèse du renseignement avant le déclenchement proprement dit des crises

2. Analyse politique

Lorsqu'un événement est considéré comme constitutif d'une crise, deux cellules peuvent être mises sur pied : l'une au Quai d'Orsay et l'autre au ministère de la Défense, au COIA. L'analyse politique est effectuée séparément par les ministères des AE et de la défense. Pour ce dernier, l'analyse de situation, conjointement effectuée par la DAS et par l'EMA, est validée par le Cabinet du ministre qui fait, si nécessaire, la synthèse pour le compte du ministère. En général, dans les phases « amont » de la crise, c'est plutôt la DAS qui initie l'analyse et l'EMA qui la complète ; le travail étant inversé dans les phases « aval ». Très souvent cependant les notes d'analyse politico-militaires sont émises sous timbre commun.

Une cellule interministérielle, localisée au ministère des AE, est également constituée pour suivre la crise. Elle se compose, notamment, du Directeur de cabinet du ministre des AE, du CEMP, du CEMA, du DRM, du DAS, de représentants de Matignon et de l'Elysée. Cette cellule de crise n'a pas de vocation décisionnelle. Il s'agit surtout d'échanger des appréciations de

situation entre les différents ministères, et d'enrichir la réflexion de chacun, avant de faire une liste de propositions d'actions possibles, ces dernières n'étant naturellement pas toutes d'ordre militaire.

3. Objectif politique, état final recherché (EFR) et option politique :

L'objectif politique est établi en référence à un projet. C'est le but poursuivi par l'autorité politique à travers l'engagement des forces armées. Cet objectif est d'ordre général, et doit aboutir à la définition d'un état final recherché, qui recouvre plusieurs aspects : militaire, économique, humanitaire.... Inclus dans le mandat des forces armées, il est arrêté avant la planification de l'opération. C'est le chef de l'Etat qui prend la décision d'action ou de non-action.

Cette décision suit le processus décisionnel suivant :

- préparation des décisions lors du comité restreint présidé par le Premier Ministre,
- prise de décision par le Président de la République lors du Conseil restreint.

L'option politique traduit la manière d'atteindre l'état final recherché. Elle débouche sur une orientation politico-militaire. Cette option est proposée par la cellule de crise interministérielle (du coup de téléphone diplomatique à...l'envoi d'un corps d'armée) et choisie en Conseil restreint.

Lors d'une crise, et dès que des options sont à l'étude, le CEMA, assisté de l'EMIA, est chargé de donner des éléments d'appréciation, quantitatifs et qualitatifs, permettant de mesurer les implications militaires de ces options et de dégager les critères qui permettront aux responsables politiques de prendre leurs décisions. C'est ce qu'on appelle la planification « pré-décisionnelle ».

4. Option stratégique.

A partir de l'orientation politico-militaire, le CEMA, assisté de l'EMA, propose différentes options stratégiques. L'option stratégique retenue en Conseil restreint débouche sur la planification stratégique. Les options stratégiques sont le fruit d'un travail entre différents organismes du ministère de la Défense : division de l'EMA, COIA, DAS.

On voit donc que le processus de choix de l'option politique puis stratégique s'effectue davantage dans une logique itérative que dans un cheminement linéaire.

Dans ces deux dernières étapes, le parlement n'a qu'un rôle très limité.

5. Planification stratégique

On distingue la planification « froide » ou d'anticipation et la planification « chaude » ou réactive.

La planification stratégique comporte deux parties. La première, faite par l'EMA (COIA / cellule de crise), aboutit à la directive initiale du CEMA qui a pour objet de fixer le cadre de l'engagement des forces (mission, contraintes, modalités générales...). La seconde, conduite par l'EMIA, débouche sur le concept d'opération qui fixe de façon précise le cadre spatio-temporel et les modalités de commandement et d'engagement des forces. A chacune de ces étapes, le CEMA donne son aval aux travaux effectués, les fait modifier éventuellement et oriente les travaux ultérieurs.

B. Avantages et inconvénients :

Le système français est cohérent et efficace pour les décisions nationales. S'il peut être un modèle, il peut aussi être amélioré.

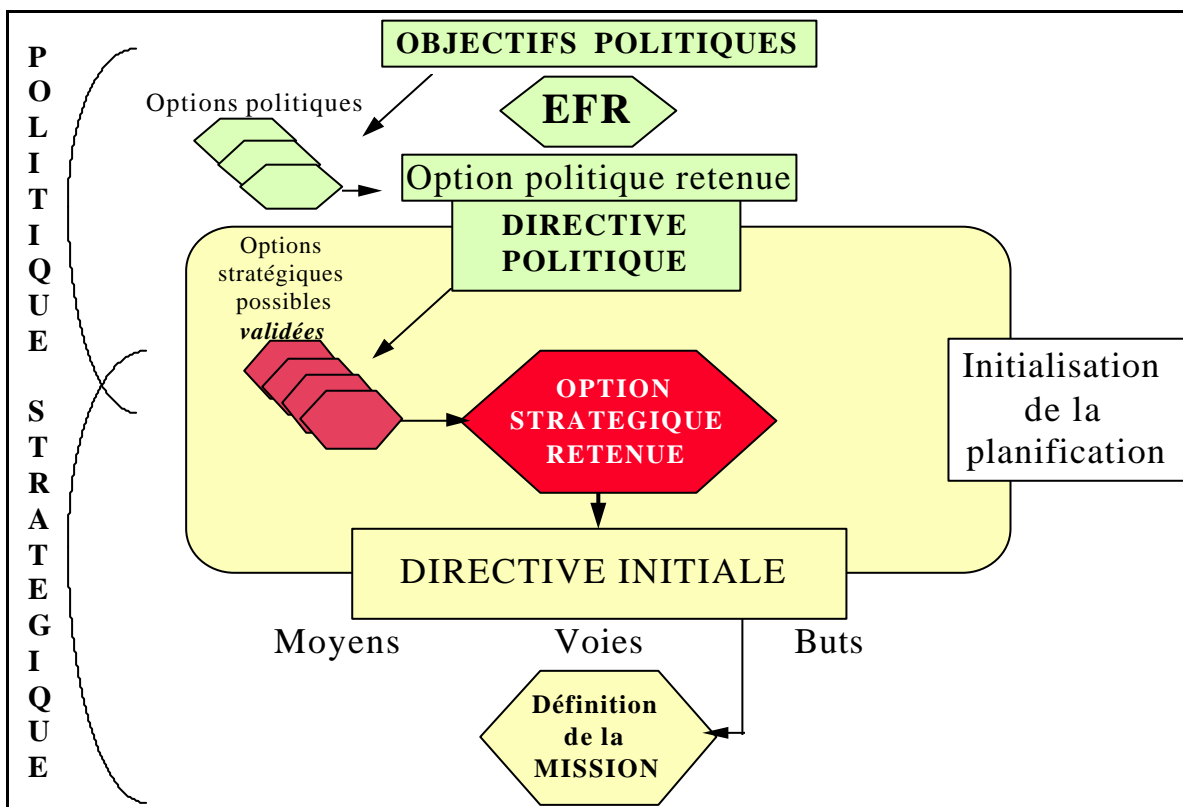
1. Avantages :

L'ensemble de la chaîne existe et montre l'efficacité du processus de décision politico-militaire. Le PC stratégique fonctionne, avec notamment une organisation en cellules et non pas en bureaux, ce qui lui donne une grande souplesse. La chaîne nationale du renseignement est presque complète.

2. Inconvénients :

Le PC stratégique (EMIA-COIA) est trop petit dans ses structures actuelles et n'est pas multinational. La séparation de l'EMA et de l'EMIA, fonctionnelle et géographique, conduit à de nombreuses lourdeurs de fonctionnement et de perte d'efficacité du dispositif par rapport à des organisations étrangères où les fonctions de planification et de conduite sont davantage intégrées.

SCHEMA DU PROCESSUS DECISIONNEL FRANÇAIS



II. Le dispositif politico-militaire britannique de gestion de crise :

*La gestion de crise est le processus de prévention, de limitation ou de résolution des crises (et des crises potentielles)...[qui] inclut une transition en bon ordre vers la guerre, si nécessaire.*¹
L'objectif du dispositif britannique de gestion de crise est de permettre une réponse mesurée à n'importe quelle situation.

Le système de veille stratégique, le dispositif de contrôle et de décision politique (analyse politique, objectif politique et choix d'une option politique) et le cadre militaire du processus (choix d'une option stratégique militaire, élaboration d'une directive militaire, d'une planification) seront successivement présentés.

A. Processus décisionnel :

1. La veille stratégique :

Au sein du MOD (*Ministry of Defence*), le DIS (*Defence Intelligence Staff* – équivalent de la DRM) assure la veille stratégique et donne des appréciations de renseignement de défense. Le DIS coordonne le renseignement militaire au profit des opérations, notamment en ce qui concerne le targeting.

Le bureau de renseignement du PJHQ (*Permanent Joint Headquarters* – Etat-major Interarmées permanent : l'équivalent de l'EMIA et du COIA) surveille les zones dites d'intérêt émergent et assure le suivi de la situation opérationnelle interarmées pour certaines zones d'intérêt. La fonction de veille stratégique est répartie entre le DIS et le PJHQ selon les exigences de la situation.

D'autres organismes nationaux de sécurité contribuent également à la veille stratégique. Il s'agit du GCHQ (*General Communications Headquarters* – le quartier général de communications), du MI5 (l'équivalent à la DST) et du MI6 (l'équivalent à la DGSE). Les appréciations nationales de renseignement, y compris la veille stratégique, sont coordonnées par le *Cabinet Office*².

2. Analyse et choix politique :

Au niveau politique, les crises peuvent être gérées soit par l'OPDC du Cabinet (*Overseas Policy and Defence Committee* – le comité de la politique étrangère et de défense), dont le chef est le Premier ministre, soit par un comité particulier établi afin de coordonner tous les travaux des ministères impliqués. Le CDS (*Chief of the Defence Staff* – l'homologue du CEMA), en tant que conseiller militaire au gouvernement, assiste quand c'est nécessaire, aux réunions du Cabinet ou de ses sous-comités.

3. Option stratégique :

Dans le cadre de la politique gouvernementale, le MOD s'occupe du volet militaire de la gestion de crises. Il a pour responsabilité de fournir au gouvernement des conseils prompts en ce qui

¹ « British Defence Doctrine » 1999, Chapitre 7, Page A-1

² Le *Cabinet* britannique est l'équivalent du gouvernement français. Le *Cabinet Office* (Bureau du Cabinet) a pour rôle la coordination inter-ministérielle.

concerne la politique et les aspects de stratégie militaire de toutes situations qui pourraient aboutir à une action militaire par le Royaume-Uni. Après avoir reçu une directive gouvernementale, le MOD doit s'assurer qu'elle peut se traduire en objectifs clairs et non ambigus pour les états-majors militaires.

Le CDS est le conseiller ultime du gouvernement. Le VCDS (*Vice Chief of the Defence Staff* – l'homologue du GMG de l'EMA), agissant en coopération étroite avec le 2nd PUS (*Second Permanent Under Secretary* – 2^{ème} sous-secrétaire d'état³), coordonne les efforts du *Central Staff* (équivalent de l'EMA) afin d'intégrer les objectifs militaires et les planifications logistiques, ainsi que les questions relatives aux ressources humaines. Le CEMM, le CEMAT et le CEMAA, agissant d'habitude au sein du *Chiefs of Staffs Committee* (le comité des CEM), offrent au CDS leurs conseils et leur expertise en ce qui concerne l'emploi de leur armée et la direction stratégique des opérations. Assistent aussi à ce comité le 1st PUS (*First Permanent Under Secretary* – le conseiller le plus ancien de la politique de défense) et un haut fonctionnaire du FCO (*Foreign and Commonwealth Office* – l'équivalent du Quai d'Orsay) dont le devoir est de s'assurer d'une bonne coordination entre ces deux ministères clés. La coordination globale entre ministères est assurée par le Cabinet Office. Il faut noter qu'il n'y a pas d'équivalent du SGDN français.

4. La planification stratégique :

En dessous du comité des CEM se situe la DCMO (*Defence Crisis Management Organisation* – l'organisation de gestion de crise de la défense) qui prépare des conseils pour les CEM, les PUS et les ministres. Elle est fondée sur une collaboration étroite entre le PJHQ et des éléments du *Central Staff* du MOD, qui travaillent ensemble avec le DIS.

Le MOD est chargé de la coordination avec les alliés et les organismes internationaux au niveau du ministère d'Etat (OTAN, UEO, ONU), tandis que le PJHQ reste en liaison avec les commandements principaux de l'OTAN, les cellules de planification de l'UEO et les états-majors des alliés.

Les fonctions politiques et opérationnelles du *Central Staff* sont intégrées au sein des *Current Commitment Teams* (des équipes d'engagements actuels), qui suivent les crises potentielles et entretiennent les liaisons courantes avec les autres ministères, les alliés et les organismes internationaux tels que l'OTAN, l'UEO et l'ONU. Ces équipes réunissent selon des besoins variables des officiers de spécialités diverses. Par cette approche, on arrive à une structure pluridisciplinaire et souple.

Le PJHQ, implanté à Northwood⁴, joue un rôle clé dans le processus décisionnel au niveau stratégique militaire.

Une fois mandaté par le CDS, le PJHQ est responsable de la planification et de l'exécution des opérations interarmées, interalliées et multinationales dont le Royaume-Uni est nation pilote⁵. En outre, il exerce le commandement opérationnel (OPCOM) des forces britanniques affectées aux opérations interalliées ou multinationales qui sont sous contrôle d'une autre nation pilote.

³ NB : le MOD est un organisme civilo-militaire. Au-delà de ses fonctions de commandement militaire en tant qu'état-major, il a des fonctions publiques. On trouve à tous les niveaux des hauts fonctionnaires qui ne sont pas des militaires. En général, le VCDS dirige les militaires, tandis que le 2nd PUS s'occupe des fonctionnaires civils du *Central Staff*.

⁴ Une banlieue nord-ouest de Londres.

⁵ Le PJHQ ne dispose d'aucune responsabilité pour les opérations nucléaires, les opérations de l'OTAN utilisant des structures de commandement propres et la défense des eaux et de l'espace territorial.

Le PJHQ est commandé par le CJO (*Chief of Joint Operations* – Commandant des opérations interarmées) qui est normalement désigné comme *Joint Commander* (Commandant Interarmées) pour les opérations menées par le PJHQ.

En temps de crise, des équipes pluridisciplinaires sont mises sur pied au PJHQ : *Contingency Planning Teams* (équipes de planification de circonstance) et *Operations Teams* (équipes de conduite des opérations). Agissant avec des Current Commitment Teams du MOD, ces équipes font des appréciations de situation stratégique, y compris l'analyse de la mission. Ensuite, elles font part de leurs conclusions⁶ au CDS, aux CEM, aux PUS et aux ministres.

Si les ministres décident de l'engagement et s'ils veulent connaître le détail des modes d'action militaires, le CDS transmet une directive de planification au CJO (en tant que commandant interarmées). Cette directive donne les objectifs stratégiques militaires, l'état final recherché et des contraintes à respecter pendant la planification opérationnelle. En outre, la directive peut détailler les éléments suivants :

- Le détail des forces et des ressources accordées au théâtre d'opérations.
- La définition du théâtre d'opérations ; la durée prévue de l'opération ; les règles juridiques et les règles d'engagement.
- Les modalités de commandement : le commandant de la force interarmées et les mesures de coordination avec les commandants subordonnés, les alliés, la nation hôte, les organisations internationales et d'autres organismes.

Le commandant interarmées exerce le niveau le plus haut du commandement opérationnel. S'appuyant sur la directive stratégique du CDS, il transmet au commandant des forces interarmées une directive de mission. Il a pour responsabilité la projection, le soutien et le rapatriement de la force.

Le commandant de la force interarmées élabore le plan de campagne et les objectifs opérationnels qui doivent être remplis au niveau tactique par les commandants des composantes mer, terre, air et forces spéciales. Il dispose en permanence du noyau dur d'un PC interarmées projetable : le JFHQ (*Joint Force Headquarters*), qui est une partie intégrante du PJHQ.

Le schéma ci-dessous⁷, illustre la chaîne britannique de commandement et de contrôle (C²) des opérations.

⁶ Les conseils habituels incluent : la praticabilité de l'intervention, la nature et la taille des forces nécessaires, les implications de l'action et ses coûts, les options et le mode d'action privilégié.

⁷ Tiré du chapitre 5 de la *United Kingdom Doctrine for Joint and Multinational Operations* (doctrine du Royaume-Uni pour les opérations interarmées et multinationales).

SCHEMA DU PROCESSUS DECISIONNEL BRITANNIQUE

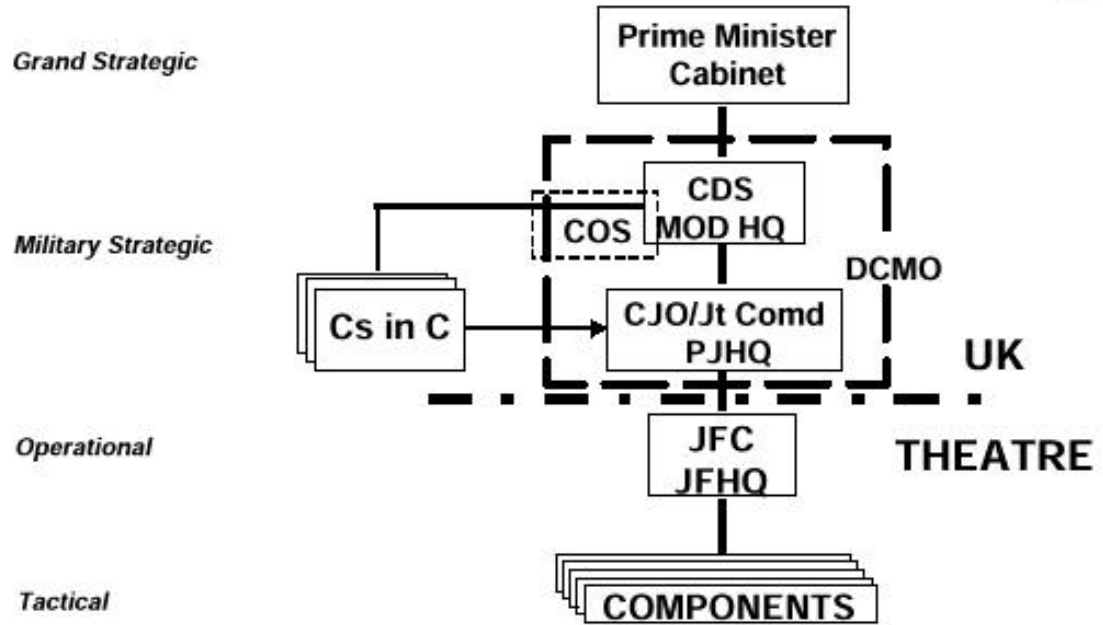


Figure 5.1 - UK's C² Chain for Operations

CDS	Chief of the Defence Staff	Jt Comd	Joint Commander	JFC	Joint Force Commander
COS	Chiefs of Staff	PJHQ	Permanent Joint Headquarters	JFHQ	Joint Force Headquarters
CJO	Chief of Joint Operations				

III. Le dispositif politico-militaire allemand de gestion de crise :

Le dispositif allemand de gestion de crise n'a pas été bâti selon un schéma national. L'organisation actuelle est la résultante des contraintes imposées aux forces armées allemandes et de l'évolution de ses engagements.

Les contraintes principales sont l'obligation d'agir au sein de l'OTAN, l'absence d'un organisme de planification interarmées national et la limitation pour faire de la planification froide. Une autre caractéristique du système de gestion de crise est la dépendance du contrôle politique imposée par la Constitution, les décisions du gouvernement devant être validées par le Parlement.

En 1991 les forces armées allemandes s'engagent pour la première fois à l'extérieur dans le cadre des opérations de soutien aux réfugiés kurdes d'Irak en Turquie et en Iran. Depuis cette date les opérations se succèdent et l'organisation change pour s'y adapter :

- En 1993 sont mis en place l'état major coordonnateur des « missions opérationnelles de la Bundeswehr » (KSEA) et le bureau « conduite opérationnelle des forces armées ».
- En 1995 le bureau « conduite opérationnelle » est supprimé, il est remplacé par le « Centre de commandement de la Bundeswehr » (FüZBw). Les organismes de gestion de crise prennent alors leur forme actuelle (décision de Karlsruhe).

A. Processus décisionnel :

1. Veille stratégique :

Les objectifs de veille sont moins ambitieux que ceux de la France ou de la Grande Bretagne.

Les renseignements proviennent du Ministère de Affaires Etrangères et des services de renseignement (BND).

Au sein du Ministère de la Défense, l'analyse se fait au FüZBw (planification opération, équivalent à l'EMIA dans le cadre des opérations de paix), à la division Füs II du Ministère (Division de renseignement militaire, équivalent à la DRM) et à la division Füs III du Ministère (division de politique militaire et direction, préparation décision ministérielle, équivalent à la DAS).

Au sein du FüZBw la cellule Planification Opérationnelle fait la coordination avec les autres ministères pour le dépistage précoce des crises.

2. Analyse politique :

La division II du Ministère de la Défense (Füs II) est chargée de l'évaluation de la situation, l'appréciation politico-militaire est faite par la division Füs III, ces divisions ont des correspondants dans les autres ministères pour l'échange d'information et coordination.

Dans le domaine du Ministère de la Défense, la coordination entre bureaux est faite par le KSEA (Ce n'est pas un bureau spécifique mais un forum de réunion de représentants des divisions) où il y a une représentation de toutes les divisions du Ministère et le FüZBw, le chef de ce dernier bureau présidant la réunion. Le FüZBw pendant cette phase appui les travaux de préparation de la position du Ministère de la Défense.

La position finale est validée par le Ministre de la Défense avec l'aide d'un état major particulier, « le Planungsstab ».

La méthode de travail entre divisions est le « circuit d'approbation » : le document original (même un brouillon) est lancé par une division où les autres ajoutent des observations et signent,

le Fus III/Planungsstab établit la synthèse et la rédaction finale de la position du Ministère de la Défense.

3. Option politique :

La préparation de la décision est faite par le Füs III, la proposition inclut des familles d'options politiques. Le Ministre de la Défense défend sa position dans le gouvernement. Le choix d'une option politique est fait par le gouvernement. Le Chancelier arbitre en cas de différend entre les Ministères.

L'option politique doit être validée par le Parlement. Il y a des systèmes de consultation et d'approbation d'urgence avec le Parlement au moyen de députés désignés comme point de contact par groupe parlementaire.

Le Ministre de la Défense a un poids particulier dans la prise de décision du fait que dans le cas d'opérations en temps de paix il détient le commandement des forces allemandes (IBuk). A ce titre, c'est lui, et non pas le CEMA allemand, qui commande.

4. Option stratégique :

Pendant l'élaboration de la décision politique, le Füs III a proposé une famille d'options stratégiques. Après la prise de l'option politique, le FüzBw est chargé de l'élaboration d'options affinées et la planification de base (Cellule planification opérationnelle).

5. Planification stratégique :

Il n'existe pas d'état-major de niveau stratégique. Dans le domaine de la défense collective, ce type de planification est fait au sein de l'OTAN.

Pour les opérations de gestion de crise (Temps de paix) c'est le FüzBw qui fait la planification initiale dite « de base » et l'harmonisation avec d'autres ministères (cellule de planification et cellule de conduite). La planification de base se traduit en une directive pour l'état major de l'Armée qui sera désignée comme l'Armée pilote pour l'opération.

La planification opérationnelle détaillée se fait par l'Etat major de l'armée désignée pour piloter l'opération (renforcé par les membres des autres armées).

B. Problèmes particuliers :

1. Planification froide et chaude.

Le système de planification diffère de celui de la France ou de la Grande Bretagne. Il n'y a pas de planifications différentes selon des scénarios prévues à l'avance, donc il n'existe pas vraiment une planification froide.

La méthode de planification en Allemagne repose sur :

- Des renseignements très poussés de la zone d'intérêt et la création d'une base de données.
- Un plan générique d'intervention.
- Une planification détaillée et rapide au moyen d'un outil informatique SCHNOPS (« Schnell operation ») pour adapter le plan générique-renseignement.

La planification dans un premier temps est faite par le Füs III et le FüzBw, cellule de planification.

La planification Chaude est faite par le FüZBw et l'état major de l'Armée pilote de l'opération une fois prise la décision politique.

C. Avantages et inconvénients :

En général la faiblesse du dispositif allemand vient du fait que toute la structure du Ministère de la Défense et des Etats Majors doit prendre en compte les restrictions imposées au moment de sa création : pas d'Etat-major stratégique interarmées, pas de planification stratégique froide. Il y a deux systèmes de planification différents : dans le cadre de la défense où tout est fait dans l'OTAN, dans le cadre de la gestion de crise où il y a une capacité réduite de planification au sein du Ministère.

1. Avantages:

- Système de validation d'urgence par les représentants politiques.
- Existence d'un forum de coordination dans le Ministère de Défense : KSEA
- Méthode de planification, mais qui n'est pas encore validé par l'expérience.

2. Inconvénients :

- Manque d'un E.M. opérationnel interarmées.
- FüZBw limité (78 personnes).
- Renseignement limité à des zones d'intérêt très spécifiques à proximité de l'Allemagne.
- Manque d'une cellule de crise interministérielle au sein du gouvernement.

Il est envisagé de changer la structure du ministère. Le 3 mai 1999 s'est formée la commission «Sécurité commune et avenir de la Bundeswehr » qui doit travailler sur une harmonisation de la structure. Le rapport final est prévu pour le 30 mai 2000. Parmi les changements possibles figurent une plus grande professionnalisation des forces armées (sans pour autant abandonner la conscription), la mise en place d'une capacité majeure de planification et d'un état-major interarmées.

Deuxième partie : Quel dispositif européen ?

I. Le dispositif européen actuel de gestion de crise :

A. La prise de décision politico-militaire :

Le Conseil européen d'Helsinki a rappelé les principes directeurs arrêtés à Cologne, parmi lesquels le fait que l'OTAN demeure le fondement de la Défense collective de l'Europe ; il a en outre réaffirmé que l'Union européenne devrait être en mesure d'assumer ses responsabilités face à l'ensemble des actions de prévention et de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne modifié par le traité d'Amsterdam (missions de Pétersberg). Il a également précisé que l'Union européenne devrait disposer, à l'appui de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires en réponse à des crises internationales.

L'Union européenne a donc décidé de se doter des capacités nécessaires à l'accomplissement des missions :

- Humanitaires ou d'évacuation de ressortissants
- De maintien de la paix
- De combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Les capacités militaires en propre des Etats membres de l'UE sont loin d'être négligeables mais l'Europe ne dispose pas des moyens d'évaluation de situation, de commandement et de projection nécessaires. En particulier font défaut, d'une part la capacité d'être renseigné (en vue de prévenir les crises) et d'analyser les situations, d'autre part les capacités de planifier et de conduire des opérations.

B. Les structures politico-militaires de l'UE :

A Helsinki, le 11 décembre 1999, les Quinze se sont prononcés sur la mise en place de trois structures politico-militaires de décision ; le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire Européen (CME), l'Etat-Major européen (EME) en plus de la nomination d'un Monsieur PESC (M. Solana). Ces structures auront, dans un premier temps un caractère intérimaire.

Ils ont également décidé des capacités militaires que l'Union pourra déployer d'ici 2003 ; une Force d'Action rapide jusqu'au niveau corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50000 à 60000 hommes) dotée des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique, ainsi que d'éléments aériens et navals, en cas de besoin. Les Etats membres devront être en mesure de déployer de telles forces dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et pendant au moins une année.

1. Le Comité Politique et de Sécurité (COPS) :

Composé des ambassadeurs représentant les quinze pays, il siège à Bruxelles et traite de tous les aspects de la PESC. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crise et sous l'autorité du Conseil européen, il exercera le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, en application de procédures à définir.

2. Le Comité Militaire Européen (CME) :

Chargé de donner des avis militaires et des recommandations au COPS et de fournir des directives militaires à l'EME, il réunit, selon l'ordre du jour des réunions, les chefs d'état-major des armées des pays membres ou leurs délégués. Son président assistera aux sessions du COPS lorsque celui-ci aura des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

3. L'Etat-Major Militaire Européen (EME) :

Constitué d'un noyau permanent de 50 à 60 officiers (les Français voudraient atteindre un effectif de 90), l'EME fournira une expertise et des capacités militaires pour soutenir la PESC de l'Union européenne, y compris en ce qui concerne la conduite de toutes les opérations militaires. L'EME travaillera sous la direction militaire du CME. Il n'agira pas comme un état-major opérationnel mais devra :

- remplir trois fonctions opérationnelles : l'alerte précoce, l'évaluation de la situation et la planification stratégique ;
- fournir une source spécifique d'expertise militaire en temps de paix, de crise et pendant les opérations conduites par l'Union européenne ;
- être capable de fournir un soutien au CME pendant la phase de planification stratégique, que l'UE ait recours ou non, aux moyens et capacités de l'OTAN ;
- avoir des procédures de travail et des concepts opérationnels calqués sur ceux de l'OTAN ou, au moins compatibles avec les siens.

4 Les trois instances suivantes, à titre provisoire, sont mises en place au sein du Conseil depuis le 1^{er} mars 2000 :

- Un comité politique et de sécurité permanent intérimaire au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs. Il est chargé notamment, d'assurer le suivi du Conseil européen d'Helsinki en élaborant des recommandations sur le fonctionnement de la PECSD.
- Un organe intérimaire composé de représentants militaires des CEMA des Etats membres pour donner des avis militaires au comité politique et de sécurité.
- Un renforcement du Conseil par des experts militaires afin de contribuer aux travaux de la PECSD et de constituer le noyau du futur Etat-Major.

5 En dessous de l'EME, la chaîne de commandement des opérations, sous la direction de l'UE, comportera trois niveaux ; le commandant des opérations devra disposer d'un état-major de niveau stratégique afin de planifier et de diriger une opération. En outre, une opération de grande envergure nécessitera un état-major opératif capable de planifier, de se déployer et de conduire des actions sur le théâtre. Enfin, des états-majors de composante de niveau tactique pourront être nécessaires selon les circonstances. Ces structures ne seront pas permanentes.

C. Les contextes d'engagement :

L'engagement des forces des Etats membres de l'Union européenne peut se faire dans quatre contextes :

- Au sein de l'OTAN
- Au sein de l'UE, avec le concours de l'OTAN
- Au sein de l'UE, sans le concours de l'OTAN
- Dans le cadre d'une coalition de circonstance (hors OTAN et hors UE).

1. Dans le cas d'une prise en charge par l'OTAN, le processus décisionnel en vigueur au sein de l'Alliance est appliqué. L'aspect politique de la gestion de crise est traité au niveau du NAC par la procédure de consultation qui permet aux autorités politiques des différents pays de l'Alliance d'exprimer leur point de vue.

2. Dans le cas d'une prise en charge par l'UE, il revient au COPS de recommander qui conduit l'opération.

3. Si le concours des moyens OTAN ne lui est pas accordé, il revient à des moyens européens (ou nationaux) d'être utilisés. Mais faut-il un PC stratégique européen ou utiliser les PC stratégiques nationaux existants (PJHQ et EMIA-COIA) multinationalisés ? Les Français et les Britanniques proposent cette dernière solution. Les Allemands, ne possédant pas actuellement de structure appropriée pourraient être tentés dans la mise sur pied d'un PC stratégique européen directement, plutôt que de créer un PC stratégique allemand. Mais cela coûte cher et leur culture « OTAN » risque de les freiner.

4. Dans le cas d'une coalition ad hoc, la décision d'intervention ne fait pas l'objet d'un consensus au niveau de l'UE, il peut être procédé, après aval des gouvernements concernés, à la mise sur pied d'une coalition de circonstance mettant en œuvre le concept de nation cadre.

II. Option « OTAN » :

Si les discours politiques favorables à l'émergence d'une Europe de la défense ne se traduisent pas par des réalisations concrètes dans le domaine capacitaire (renseignement, commandement, projection), l'OTAN restera le seul organisme militaire de gestion de crise crédible en Europe. L'Union européenne restera cantonnée, comme c'est le cas aujourd'hui, dans la gestion non militaire des crises qui fait défaut à l'Alliance atlantique.

Dans le cadre de cette option, les Etats-Unis acceptent de mettre à la disposition de l'Europe une partie significative des moyens de l'OTAN sous le commandement du DSACEUR.

SHAPE, aujourd'hui seul PC stratégique capable de diriger une opération de type « haut Petersberg », pourra donc mener la conduite stratégique d'une opération au profit des Européens.

Les états-majors nationaux ne serviraient qu'à proposer des options militaires et à les valider, pour des opérations ponctuelles de faible envergure, n'intéressant qu'un nombre très réduit de pays.

A. Le processus décisionnel

1. Veille stratégique.

La veille stratégique est assurée par les différents organismes (Union européenne : centre d'évaluation de situation à créer, OTAN, ONU, nations, UEO). Lorsque des indices de déclenchement d'une crise surviennent, ces différents organismes se réunissent ou se contactent pour décider d'une action.

Les indicateurs de crises sont multiples : ambassades, renseignements nationaux, presse, commission européenne, etc.

2. Analyse politique.

L'analyse politique des événements constitutifs d'une crise est conduite dans les différents organismes précités (NAC, COPS, nations, ONU, UEO). La décision politique d'une intervention est décidée dans ces différents organismes par consensus, sachant qu'ils n'ont pas la même vocation.

Le poids des Etats-Unis dans l'OTAN amène à distinguer deux cas : les Américains décident d'être partie prenante dans le règlement de la crise ou non. Compte tenu du rôle mondial des Etats-Unis, il ne paraît pas envisageable de penser que les Etats-Unis se désintéresseront d'une crise importante en Europe.

3. Objectif politique, état final recherché et option politique

L'objectif politique général recherché par les Etats-Unis, les Européens, l'ONU, est l'établissement d'un monde démocratique, multiethnique, stable, ouvert et prospère basé sur le respect des droits de l'homme. Il existe donc une unité de vue aux plus hauts niveaux de décision politique.

L'objectif politique et l'état final recherché sont débattu au sein du NAC, au sein de l'UE et entre les différentes capitales.

Le COPS, est appelé à suivre l'évolution de la crise et à travailler en liaison avec l'OTAN, en particulier pour faire le lien entre une alternative non militaire européenne et militaire au sein de l'OTAN.

L'option politique traduit la manière d'atteindre l'état final recherché, et c'est à ce stade que des divergences peuvent apparaître entre les différents partenaires, compte tenu des intérêts particuliers de chaque Etat et des traditions culturelles.

L'OTAN n'est capable de proposer qu'un règlement militaire à une crise. Le NAC et le Secrétariat général de l'OTAN sont les organismes qui interviennent directement à cette étape du processus décisionnel.

L'Union européenne a davantage de moyens de proposer des solutions non militaires de gestion de crise. Dans le domaine de la prévention et de la reconstruction, l'UE possède des atouts que ne possède pas l'OTAN. La dimension non militaire de la gestion des crises est suivie par l'UPPAR au sein du Secrétariat Général de l'Union européenne.

4. Option stratégique

Le Comité militaire de l'OTAN est chargé de proposer des options militaires aux instances politiques de l'OTAN. L'état-major international prépare les réunions du comité militaire.

Le COPS pourrait être chargé de préparer une éventuelle coopération entre des actions non militaires de la responsabilité de l'UE (en liaison avec l'ONU), et des actions militaires décidées par le NAC.

5. Planification stratégique

Dans cette hypothèse, l'emploi de SHAPE comme PC stratégique européen est la seule solution envisageable. Dans ce cas, la planification pré décisionnelle demandée par le COPS (en accord avec le NAC) serait menée par l'EME en liaison avec le centre d'évaluation de situation européen et en coordination avec l'EMI. Ce dernier s'appuiera sur les capacités de SHAPE pour

valider cette planification. SHAPE, et donc le SACEUR et le DSACEUR, est impliqué dans le processus de planification au titre de l'OTAN. Si de plus, le PC stratégique est SHAPE, ce dernier mènera la conduite stratégique de la crise. Rien n'empêche d'ailleurs, à ce stade, que l'état-major opératif qui œuvre sous les ordres de SHAPE soit un PC européen, comme c'est le cas actuellement au Kosovo avec le Corps européen. Rien n'empêche non plus que, au sein de SHAPE, la cellule plus particulièrement chargée de cette conduite, le JOC, soit armée alors quasi exclusivement par des Européens. Ceci est prévu dans la chaîne Euro-OTAN aux ordres du DSACEUR.

B. Avantages et inconvénients

La consécration de l'OTAN comme unique interlocuteur pour conduire des opérations militaires touchant la sécurité de l'Europe comporte certes des avantages, mais également des inconvénients.

1. Avantages

Cette solution comporte des avantages indéniables comme ceux de la réactivité, de la compétence et de la non-duplication. Elle est concevable si les Européens sont capables d'assumer dans la durée les niveaux de commandement opératif et tactique, mais surtout s'ils sont capables d'assurer un contrôle autonome des décisions proposées par SHAPE (officiers de liaison de l'EME détachés pour suivre les études de planification) et si les garanties d'accès des européens aux moyens de l'OTAN, affichées à Washington, ne sont pas démenties.

Cette solution rassurerait les euro-atlantistes, et notamment les pays européens membres de l'OTAN et ne pouvant pas prétendre à un rôle moteur dans la construction européenne.

2. Inconvénients

Cette solution ne donnerait pas une image d'une Europe de la défense autonome en matière de décision politique. Pour la France, cette solution ne serait pas satisfaisante, car elle ne fait pas partie de l'organisation militaire intégrée de l'Alliance. De plus, cette solution aurait l'inconvénient de consacrer la suprématie américaine sur la défense européenne, et satisferait le partage du fardeau horizontal prôné par les Etats-Unis, ceux-ci conservant la suprématie dans les domaines du renseignement, des moyens de commandement et du transport stratégique. Enfin, l'Europe sera dépendante de la volonté des Américains de mettre à la disposition des Européens les moyens de l'OTAN pour une durée non maîtrisable.

III. Option européenne minimaliste :

Cette solution consiste en la mise à disposition de l'UE des PC stratégiques des nations qui auraient été créés à cette fin (COIA/EMIA, PJHQ, et sans doute à l'avenir un PC allemand, italien...).

L'OTAN continue à fonctionner comme ci-dessus, la seule différence réside dans le fait que les Etats européens se réservent la possibilité d'intervenir militairement dans le cas où l'OTAN en tant que telle n'envisage pas une intervention. (Il est à noter que cette hypothèse n'est pas couverte par l'option précédente).

A. Processus décisionnel

1. Veille stratégique

La veille stratégique est assurée par les différents organismes (Union européenne : centre d'évaluation de situation à créer, OTAN, ONU, nations, UEO). Lorsque des indices de déclenchement d'une crise surviennent, ces différents organismes se réunissent ou se contactent pour décider d'une action.

Les indicateurs de crises sont multiples : ambassades, renseignements nationaux, presse, commission européenne, etc. Les différents Etats européens doivent avoir leurs propres moyens d'alerte.

2. Analyse politique

L'analyse politique est conduite par les différents Etats et par les différents organismes (NAC, UE, ONU, UEO). Au niveau de l'Union européenne, le COPS bénéficie de l'analyse politique de ses différents membres.

3. Objectif politique, état final recherché et option politique

L'objectif politique est déterminé par chaque nation et discuté au sein du COPS et du Conseil européen. Le but est de définir une position commune qui sera avalisée par le Conseil des Affaires Générales.

Les options politiques sont préparées au sein des organismes politiques de chaque Etat et présentées au COPS pour arrêter une position commune.

4. Option stratégique

Les options stratégiques sont proposées par les différents Etats, débattues au COPS, et validées par le CAG. Le COPS est assisté par le centre d'évaluation de situation, le Comité militaire européen et par l'UPPAR en ce qui concerne les dispositions non militaires de gestion de crise.

5. Planification stratégique

La planification stratégique, dans le cas d'une option stratégique comportant un volet militaire, est confiée à l'EME. Cet état-major effectue la planification de l'opération militaire, et constitue une cellule de situation pour suivre l'évolution de la crise potentielle. Pour valider cette planification, l'EME s'appuie sur les états-majors nationaux (SHAPE, PJHQ, EMIA/COIA dans un premier temps).

Pour que cette solution soit acceptable par les pays européens qui ne possèdent pas d'état-major stratégique, il est nécessaire que les PC stratégiques existants intègrent au minimum des officiers de liaison.

B. Avantages et inconvénients

1. Avantages

Cette solution a l'avantage de s'appuyer sur une démarche essentiellement pragmatique, souple et réaliste. S'inscrivant dans la continuité des processus existants qui ont permis la création de

l'Europe économique, il est bien adapté à un horizon politique mobile et parfois incertain et au rapprochement des cultures militaires. En outre, rassemblant les défenses européennes autour d'un noyau minimaliste accepté par tous, elle garantit l'autonomie politique de chacun et le maintien d'une industrie de défense européenne.

Lorsqu'une décision d'intervention ne fait pas l'objet d'un consensus au niveau du NAC ou de l'UE, il peut être procédé, après aval des gouvernements concernés, à la mise sur pied d'une coalition de circonstance mettant en œuvre le concept de nation cadre, notamment au niveau stratégique.

2. Inconvénients

Cependant, la cristallisation d'un outil militaire par cette méthode s'annonce comme une tâche longue, vulnérable aux évolutions de l'environnement politique international en particulier pour ce qui provient des Etats-Unis.

L'outil militaire ainsi créé risque de s'avérer minimaliste, même à long terme. Le manque de capacité européenne, notamment en ce qui concerne l'acquisition du renseignement, risque de consacrer la suprématie du couple franco-britannique dans ce domaine. Les « petits pays » risquent fort de se montrer réticents à une telle solution, et préféreraient sans doute la suprématie incontestable des américains.

IV. Option « ambition européenne » :

Cette option a pour ambition de mettre en place un dispositif de gestion des crises tirant parti, le plus rapidement possible et dans la plus large mesure, des avancées réalisées depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo et qui se sont poursuivies lors des sommets de Cologne et d'Helsinki.

On doit se rendre compte que le rééquilibrage de la relation Europe-Etats-Unis et la constitution d'un réel « partnership » stratégique a d'autant plus de chance de devenir une réalité, dans un contexte de redéfinition des alliances et des politiques de défense, que les Quinze sauront mettre en place **rapidement** une architecture européenne de défense qui témoigne d'une volonté politique solide.

Dans cette perspective, il s'agit de donner au futur dispositif politico-militaire de gestion des crises une coloration la plus européenne possible, dans la limite des déclarations communes et des engagements des Quinze. De même que l'on parle du « haut-Petersberg », on pourrait parler dans le schéma décrit ci-dessous du « haut-Helsinki » dans la mesure où cette option vise à développer au maximum la capacité autonome de décision et d'action en matière de défense dans le cadre des décisions prises lors du dernier sommet européen.

A. Le processus décisionnel :

1. La veille stratégique

L'ambition est de pouvoir disposer d'une analyse de la situation internationale, dans un délai aussi rapide que ce dont peuvent disposer les autres organisations internationales. Dans ce schéma on envisage de créer un « CEE » ou **Centre Européen d'Evaluation** basé à Bruxelles. Il regrouperait :

- les capacités de renseignement des réseaux diplomatiques de l'Union,
- un centre de suivi des réseaux médiatiques mondiaux (agences de presse, journaux et télévisions),
- l'UPPAR dont le rôle et l'organisation seraient à redéfinir,
- le centre satellitaire de Torrejon (qui serait déplacé de Torrejon à Bruxelles) qui deviendrait organe de l'UE, rattaché au « CEE ».

Ce « CEE » serait organisé en différentes divisions, répondant aux différents besoins de renseignement, de veille et d'analyse stratégiques, civiles et militaires et d'alerte précoce. Dans le domaine du renseignement militaire proprement dit, le « CEE » devrait pouvoir faire appel, sur décision approuvée par les Quinze, aux moyens de recueil et d'analyse des différentes nations. Le « CEE » doit, notamment, pouvoir demander ponctuellement du renseignement brut à un pays, ce dernier pouvant opposer un refus basé sur des intérêts nationaux spécifiques.

L'UPPAR doit être refondu et détaché du Secrétariat général de façon à s'intégrer dans ce « CEE ». Le positionnement institutionnel du CEE doit être prévu afin de remplir efficacement ses attributions, tant vers les organes civils, que vers les états-majors militaires

2. L'analyse politique et détermination de l'objectif politique :

Cette analyse est conduite par le COPS, en liaison avec le comité politique et sans préjudice des attributions de cet organisme, étayée par les travaux du « CEE » et validée par le Conseil Européen. D'autres analyses sont également faites à l'OTAN, à l'ONU et dans les différents pays.

Cette phase est déterminante pour orienter la phase pré-décisionnelle de planification stratégique et donc les travaux de l'Etat-Major européen. Aiguillonné par les travaux du SG/HR et en concertation avec ce dernier, le COPS est chargé d'élaborer les différents états finaux à rechercher par l'Union. Le COPS peut déjà, à ce stade, faire appel à l'EME et dispose également du « CEE » dont il peut orienter les travaux. Il peut y avoir plusieurs objectifs politiques possibles que le COPS peut conserver simultanément comme propositions à soumettre au Conseil. Dans tous les cas, chaque objectif politique sur lequel le COPS travaille doit donner lieu à une orientation de planification pré-décisionnelle adressée à l'EME.

3. Option stratégique

Dans le cadre d'un dispositif au maximum européen, il convient de donner à l'Union une forte capacité à prendre une décision d'intervention dans un cadre collectif. Il s'agit donc de valoriser le rôle de l'EME en tant qu'organe stratégique de planification militaire pré-décisionnelle. La taille maximum prévue de son effectif actuellement par les Quinze est un maximum de 90 officiers. On peut observer que ce chiffre correspond à la dimension du CJPS.

L'EME est donc chargé de l'ensemble de la planification stratégique pré-décisionnelle. Il conviendra de prévoir un organisme rattaché qui soit capable de conduire les mêmes travaux sur le plan civil, dans la mesure où de nombreuses crises nécessitent d'envisager des options de traitement civil (économique, financier...).

L'objectif est donc de conduire cette planification pré-décisionnelle proposée au Conseil via le COPS, à un niveau européen pour la totalité de cette phase, en s'appuyant sur le « CEE », sur l'EME et une structure homologue civile. La responsabilité de la synthèse des travaux politico-militaires pourrait être assurée par un secrétariat du COPS (à créer) ou bien par la commission européenne.

4 Planification stratégique

A court terme, l'EME aura des difficultés à conduire une planification stratégique complète en toute autonomie, dans la mesure où cet organisme sera largement absorbé par la planification pré-décisionnelle. Néanmoins, en prise directe avec les instances européennes de renseignement (« CEE ») et de décision politique (Conseil, COPS), il apparaît légitime de prévoir la responsabilité de la directive initiale à l'EME. Après l'élaboration de cette dernière il appartient à l'EME de faire valider cette directive par le COPS puis de la transmettre à l'Etat-major chargé de la planification.

Pour l'élaboration du concept d'opérations, il convient de s'appuyer dans un premier temps sur les Etats-majors stratégiques existants : SHAPE, COIA/EMIA, PJHQ.

Dans une deuxième étape, il faut prévoir une montée en puissance de l'EME, propre à lui permettre d'effectuer tous les travaux de planification (pré décisionnel et concept d'opération) en lui adjoignant des capacités pour lui confier l'ensemble du processus de planification stratégique. L'expérience du Kosovo nous a en effet enseigné, dans le cadre de l'OTAN, que dès la mise en œuvre d'une opération, l'EMI voit son action s'amoinrir, voire quasi disparaître, au profit de SHAPE. On peut supposer que la problématique se poserait dans les mêmes termes dans le cadre de l'UE.

B. Avantages et inconvénients

1. Avantages

Les avantages de cette solution sont avant tout politiques car elle entraîne une accélération telle du processus européen qu'elle réduit à très peu les risques de retour en arrière et donc d'échec du projet de politique de défense autonome de l'Union. « L'option européenne » évacue les risques d'enlisement dès lors qu'il faut passer aux actes ; elle démultiplie aussi l'affirmation politique de l'UE, à l'heure de la redéfinition des rapports entre les pays européens et les Etats-Unis après le Kosovo. Sur le plan militaire, il est clair que le choix le plus européen possible du processus politico-militaire de gestion des crises aura comme effets, directs et indirects, de renforcer la complémentarité des capacités militaires des pays membres et facilitera l'intégration des forces armées nationales dans le cas d'une intervention. Les cultures militaires, les méthodes et procédures de planification et d'action convergeront plus rapidement.

L'option européenne évacue également le risque de ne pas obtenir, dans les conditions souhaitées et pour la durée requise, les capacités de l'OTAN pour une opération de l'UE. Un outil suffisamment dimensionné et organisé au niveau européen dès le temps de paix sera davantage réactif et efficace en cas de crise.

D'un point de vue strictement national, il faut convenir que la France gagnera dans un cadre européen une capacité d'influence qu'elle a perdue depuis 1966 au sein des états-majors intégrés de l'OTAN, notamment au SHAPE.

2. Inconvénients

Les inconvénients de cette option se mesurent à l'aune de la volonté réelle des Etats de bâtir cet outil commun de gestion des crises. Les inconvénients seront à leur maximum à court terme avec une crainte probable de nombreux Etats de voir leur souveraineté nationale limitée. Les risques de duplication avec l'OTAN seront également largement proclamés dans la phase de construction initiale du dispositif européen et accroîtront de fait les risques probables de friction avec les Etats-Unis. Certains pays auront de l'inquiétude à ce qu'ils imagineront être une séparation de l'OTAN. Enfin, cette option risque d'être la plus coûteuse à court terme et impose à plus long terme une convergence forte des budgets de défense.

Troisième partie : Les problèmes soulevés

Un certain nombre de problèmes apparaissent donc au fur et à mesure de la réflexion sur la construction d'un dispositif politico-militaire de gestion de crise en Europe.

I. L'ambition européenne :

Il est primordial de connaître l'ambition européenne en matière de défense qui anime les 15 membres de l'Union européenne. Actuellement, les trois organismes qui interviennent dans la gestion des crises sont l'OTAN pour le volet militaire, l'UE pour le volet économique et diplomatique, et l'OSCE pour le volet diplomatique. Le discours politique européen est très volontariste, mais il reste volontairement flou pour ne pas heurter les susceptibilités, chaque Etat ayant des arrières pensées.

Le premier signe tangible de cette volonté de construire un pilier européen crédible au sein ou à côté de l'OTAN est lié au domaine capacitaire, qui fait cruellement défaut aux européens en ce qui concerne le renseignement, le commandement et la projection stratégique. Des programmes doivent être rapidement lancés pour que l'Europe puisse acquérir une autonomie stratégique, même si les Etats-Unis proposent de mettre à la disposition de l'Europe leurs capacités dans ce domaine.

Cependant, étant donné que le pilier militaire de l'Europe sera complémentaire de l'OTAN, que les conflits futurs seront de moins en moins militaires, on peut se demander si cette démarche est pertinente. Car disposer des moyens de renseignement est une bonne chose, mais toute décision politique d'envergure repose sur le consensus démocratique de l'opinion publique qui est « orientée » par les pourvoyeurs d'images majoritairement américains.

Il est donc primordial que l'Europe affiche un projet politique clair à long terme, le processus des « petits pas » actuel ne donnant pas une lisibilité suffisante sur les étapes ultérieures. Ceci pourrait conduire à des impasses, mais aussi à construire un dispositif qui aurait le même avenir que l'UEO.

En résumé :

L'UE doit clairement afficher ses ambitions en matière de défense en se dotant des capacités qui lui font actuellement défaut, mais surtout en affichant un projet politique à long terme.

II. L'avenir de l'UEO :

La position de l'UE vis à vis de l'UEO doit être clarifiée. Il n'est pas concevable que deux organisations européennes coexistent, d'autant plus que certains pays ont manifesté leur hostilité à cette organisation lorsqu'elle aurait eu l'opportunité de fonctionner (opération ALBA). Une des difficultés de l'UEO réside dans le nombre important de ses membres et des différents statuts de ceux-ci. Malgré les témoignages d'auto satisfaction, l'UEO n'a pas mené d'opérations d'envergure, et la double appartenance à l'UEO et à l'OTAN, qui répondent à la même finalité, a été fatale à l'UEO. Reste cependant à traiter l'avantage de l'article V de l'UEO.

En résumé :

L'Union européenne devrait rapidement statuer sur l'avenir de l'UEO, et décider ce qui doit être conservé et intégré dans l'UE, et ce qui doit être dissous après accord avec les pays membres de l'UEO non-membres de l'UE.

III. Le fonctionnement de l'Union européenne :

Le fonctionnement de l'Union européenne devra rapidement être précisé, et notamment les pouvoirs du Secrétaire Général. Bien que le secrétariat soit intergouvernemental, l'influence croissante de M.PESC, en l'occurrence M.Solana, ainsi que le rôle possible de la Commission, risquent de « communautariser » en partie ces questions de sécurité et de défense. Pour la gestion non militaire des crises, le Secrétaire Général, qui est également l'interlocuteur européen pour la politique étrangère de sécurité commune, a un rôle moteur. Dans la construction d'un dispositif de gestion militaire des crises, il semble que l'on s'achemine vers un dispositif donnant également des pouvoirs importants au Secrétariat général, l'EME étant à priori sous son autorité, alors que le COPS est indépendant.

En résumé :

Les responsabilités devront être clairement définies et notamment les pouvoirs du Secrétaire Général, qui, étant nommé pour trois ans, pourrait s'affirmer comme le personnage incontournable des questions de sécurité et de défense. Mais plus encore, c'est les relations entre les instances européennes (les « 3 piliers »), qui est en cause, ainsi que la définition du cycle décisionnel au sein de l'UE.

IV. Les décisions politico-militaires :

Le processus décisionnel qui doit être mis en place au niveau de l'Union européenne reste très théorique. En effet, selon les circonstances, quelle sera la démarche devant aboutir à la décision de l'OTAN ou de l'UE d'intervenir ou non dans la gestion d'une crise ?

Il est probable que les positions respectives des différentes capitales face à une crise ne seront pas définies au sein du NAC ou du COPS, mais lors des consultations formelles, et plus encore informelles, entre les différentes autorités gouvernementales. Ces consultations permettront d'appréhender les positions des différents partenaires et de jeter les bases d'une position commune.

De même, tout laisse à penser que les Européens ne prendront pas de décision d'intervention sans consultation préalable des Américains. Ceci ne veut d'ailleurs pas dire que Washington détiendra un droit de veto, mais témoigne du fait que cette décision sera prise de manière consensuelle. Les Etats-Unis pourront même, dans certaines circonstances, considérer qu'une intervention des Européens seuls répond à leurs vœux ou qu'elle est liée à un problème pour lequel ils ne se sentent pas directement concernés. Ils pourront alors proposer spontanément que des moyens de l'OTAN soient mis à la disposition des Européens.

En résumé :

Aucune intervention militaire des Européens ne se fera sans consultation préalable des Américains, membres incontournables de l'OTAN. Cela signifie qu'il n'y aura pas plus de décision unilatérale américaine que de décision unilatérale européenne. Il s'agira d'un dialogue euro-américain continu, d'où une simple autonomie plutôt qu'une indépendance européenne.

V. Position de la France vis à vis de l'OTAN :

La remarque précédente amène une remarque liée à la situation de la France vis à vis de la structure militaire intégrée de l'OTAN. En effet, la faiblesse numérique des représentants français au sein des états-majors stratégiques de l'OTAN (EMI, SHAPE) constituera certainement un handicap dans le travail de planification croisé qui devra être mis en œuvre entre l'UE et l'OTAN.

De la même façon, cette situation souligne la faiblesse de la position de la France au sein de la chaîne européenne de l'OTAN dépendant du DSACEUR.

La France veut garder son autonomie stratégique vis à vis de l'OTAN. Cependant, il paraît judicieux de se demander si la politique étrangère de la France au cours des dix dernières années eut été différente, si la France avait été membre de la structure militaire intégrée de l'OTAN ou si la construction de la défense européenne avait été terminée.

En résumé :

La position française vis à vis de la structure militaire intégrée de l'OTAN limite notre capacité d'influence au sein des états-majors stratégiques de cette organisation, sans que sa liberté d'action politique soit notablement renforcée.

V. L'efficacité de la structure :

Le choix des hommes est essentiel. L'expérience de l'UEO montre clairement qu'il sera nécessaire de mettre en place dans les structures de l'UE (COPS, CME, EME, éventuellement PC stratégiques) des responsables de grande compétence, de grade équivalent à ceux de leurs homologues de l'OTAN.

En résumé :

Quelles que soient les structures mises en place, c'est en grande partie la qualité des hommes qu'on y affectera qui décidera de leur capacité d'influence.

VI. Coordination des structures stratégiques OTAN-UE :

Les structures mises en place par l'UE sont calquées sur celles de l'OTAN. Aux CE, CAG et COPS correspond le NAC, au CME le CM et à l'EME l'EMI. Il existe cependant des différences notables.

- L'organe de décision du COPS, le CAG, se réunit beaucoup plus souvent que le NAC. Le CAG peut se réunir sous 24h00 dans le cas d'une décision urgente à prendre ou peut donner délégation de décision au COPS pour les affaires courantes.
- L'EME devrait avoir un rôle plus important que l'EMI, puisqu'il se voit attribuer des tâches relevant à la fois de l'EMI et de SHAPE.

Ceci entraîne trois interrogations :

- La première concerne le besoin réel de l'échelon de PC stratégique. En effet, si l'on met en place un EME suffisamment développé, celui-ci n'aura-t-il pas la possibilité et donc la tentation d'assurer les rôles dévolus à ces deux entités.
- La seconde est relative à la coordination entre l'EME et ses correspondants de l'OTAN. En effet, l'EME devra travailler avec l'EMI et SHAPE. Or l'expérience du Kosovo montre que dès la mise en œuvre d'une opération, l'EMI voyait son action s'amoinrir, voire disparaître au profit de SHAPE. En cas de crise, que deviendrait l'EME ?
- On sait en outre que l'EMI s'appuie sur SHAPE pour planifier et pour la validation de la planification, y compris en phase pré décisionnelle. L'EME, devra-t-il s'appuyer sur un PC stratégique européen ou SHAPE assurera-t-il cette fonction ?

En résumé :

Il sera nécessaire de mener une réflexion sur :

- La coordination des structures stratégiques entre l'Union et l'OTAN
- Le besoin d'un PC stratégique et dans l'affirmative, de définir son rôle par rapport à l'EME.

Conclusion

Les dispositifs français et britannique de gestion politico-militaire de crise existent maintenant depuis quelques années et ont prouvé leur efficacité. Le dispositif allemand est en pleine transformation, coincé entre le cadre OTAN traditionnel, la volonté de mettre en place des structures européennes et le sentiment national poussant à compléter leur chaîne de décision et d'action par le retour d'un état-major stratégique.

Les récentes décisions prises à Helsinki donnent le double sentiment de simples effets d'annonces politiques qui ne débouchent sur aucun dispositif figé et de la réalité des premières structures européennes dont les premiers responsables tant militaires que civils vont réellement influencer la définition de leurs pouvoirs.

Si, à court terme, les dispositifs nationaux sont incontournables, la mise en place d'un dispositif européen étendu, apparaît comme indispensable. Dans les contraintes (floues) de « ni duplication inutile, ni discrimination, ni découplage », c'est à dire essentiellement après avoir négocié à l'intérieur de l'Union européenne de la place des « petits pays » et des pays neutres, à l'extérieur de l'Union européenne, des relations dans l'OTAN entre pays de l'UE et autres pays, et de l'avenir des pays membres ou associés à l'UEO mais non-membres de l'UE ou de l'OTAN, l'Europe devra franchir un pas vers une communautarisation d'une partie au moins de sa défense commune (le renseignement peut-être).

Plus que par les structures, c'est surtout par les responsables actuellement en train d'être mis en place dans les nouvelles structures, que le passage de dispositifs exclusivement nationaux à un dispositif européen s'effectuera.

Annexes

I. Les PC stratégiques actuels :

A. SHAPE / SACLANT :

C'est le grand quartier général militaire du commandement allié en Europe et le seul PC stratégique multinational en Europe. Armé par 547 officiers, il possède une structure organique. Pour répondre au besoin opérationnel de permanence et de réactivité, il a été créé en son sein, le « Joint Operations Center » (JOC) organisé en noyau de PC dès le temps de paix au sein de la division « opérations interarmées » pour la conduite des opérations OTAN. Avec une volonté affichée de renforcer l'efficacité opérationnelle en matière de gestion de crise, de planification et de conduite des opérations de niveau stratégique.

Les capacités de planification, de coordination et de conduite opérationnelles du SHAPE sont concentrées essentiellement dans la division Opérations. Au sein de cette division, le véritable outil de conduite des opérations est le JOC où se trouvent notamment les bureaux J3 (Current Operations section) et J5 (Current Plan Section) pour la planification à court et moyen termes ; la fonction J2 est réalisée au sein de la division renseignement (section « veille courante »).

Le caractère permanent de SHAPE lui permet de participer sans difficultés au processus pré-décisionnel. Au cours des crises majeures, pour des raisons d'efficacité, un lien direct s'établit entre SHAPE et le NAC, minimisant le rôle de l'EMI. La création du JOC montre qu'un PC stratégique doit avoir des capacités de réactivité, dès le temps de paix.

B. PJHQ :

Le PJHQ (Permanent Joint Headquarters) est le PC britannique de niveau stratégique pour la planification et la conduite des opérations interarmées nationales.

Son chef, le CJO (Chief of Joint Operations) exerce le commandement opérationnel des forces britanniques participant à des opérations multinationales, mais ne possède aucune prérogative dans la défense des espaces aérien et maritime, les problèmes internes et dans les domaines relatifs à la dissuasion nucléaire.

D'un effectif d'environ 360 personnes, l'ensemble est structuré en divisions sur la base des différentes fonctions :

J1/J4 : Administration et logistique

J2 : Renseignement

J3 : Opérations

J5 : Plans

J6 : SIC

J7 : entraînement, JFHQ

J8/J9 : finances/médias/secrétariat

Cet état-major national comporte de plus une dimension opérative, avec sa division J7 dont la finalité est de constituer un PC opératif projetable (le JFHQ, Joint Forces Headquarters) de 54 personnes et de garantir la préparation opérationnelle et l'entraînement de la force interarmées.

A Helsinki, la Grande-Bretagne, a proposé de lui donner une dimension multinationale en le renforçant de 100 personnes. L'exercice « opération combinée » de juin 2000 devrait permettre de préciser et valider ce concept.

C. COIA :

PC stratégique des Armées, le COIA est dimensionné pour conduire une ou deux crises nationales et de suivre simultanément une ou deux crises multinationales dans lesquelles les forces françaises seraient impliquées (sous les ordres du CEMA qui assure la fonction de commandant opérationnel de toute force française engagée en opération. Armé par 150 personnels, il est dimensionné sur une structure minimale en vue de la gestion quotidienne et est renforcé en début de crise. Il est en liaison étroite et permanente avec des organismes comme la DRM pour le renseignement, la DAS pour la dimension politico-militaire et l'EMIA pour la panification.

Le COIA n'a pas de structure classique (J1, J2,...) mais des cellules de veille et d'anticipation/synthèse (CAS), ainsi que de cellules d'armée ou spécialisées pour lui garantir une compétence d'armée et une interface avec chacune d'elle. Il est strictement national. Sa structure réduite pourrait servir de modèle pour la constitution d'une cellule européenne de veille permanente qui monterait en puissance dès les prémices de la crise. Enfin le CEMA étant conseiller militaire du gouvernement, le COIA, qui est son « bras armé », assure également une fonction pré-décisionnelle, qui l'amène à élaborer et à valider des options stratégiques.

II. Tableau comparatif des dispositifs de gestion de crise de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne :

PHASE	DISPOSITIF FRANCAIS	DISPOSITIF BRITANNIQUE	DISPOSITIF ALLEMAND	LEGENDE
Veille stratégique	DGSE, DRM, CAP Ambassadeurs, DST, Autres Ministères	DIS, GCHQ, MI5, MI6. Appréciations nationales sont coordonnées par le Cabinet Office	M.A.E. et BND (services de renseignement)	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: #008080; margin-bottom: 5px;"></div> Gestion politique</div> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: #00BFFF; margin-bottom: 5px;"></div> Ministère de défense

