



***POUR UNE RATIONALISATION
DES STRUCTURES DE
PLANIFICATION ET DE CONDUITE
DES OPERATIONS DE L'UE***

Abstract

Depuis 2009, lorsque l'Union européenne (UE) décide d'agir pour gérer une crise, la Direction de la gestion des crises et de la planification (*Crisis Management and Planning Directorate* - CMPD) du Service européen d'action extérieure (SEAE), sous l'autorité du Haut représentant (HR), effectue la planification civilo/militaire au niveau politico-stratégique. Pour l'aspect militaire de cette planification, la CMPD s'appuie sur l'état-major militaire de l'UE (EMUE), dont les propositions sont validées par le comité militaire de l'UE (CMUE). La CMPD rédige un concept de gestion de crise, où sont décrites les tâches d'une mission civile ou militaire, qui est présenté au Comité politique et de sécurité (CoPS) puis au Conseil européen.

Lorsqu'une décision d'intervention, avec emploi de la force militaire, est prise par le Conseil européen, son exécution exige la mise sur pied de la force d'intervention, la préparation et l'organisation de la mission ; celle-ci une fois lancée, il faut en piloter le déroulement, adapter le dispositif tactique à l'évolution de la situation et prendre des décisions pour conduire l'opération jusqu'à son terme. L'UE doit donc disposer d'une capacité de planification et de conduite des opérations, sous tous leurs aspects opérationnels et logistiques, qui sache utiliser les procédures, mises au point en fonction de l'expérience commune des États membres.

Or, cette capacité fait actuellement défaut dans la chaîne de commandement de l'UE. Pour y pallier, l'UE fait appel soit à des personnels et à des moyens de l'OTAN, soit à ceux de l'un des cinq États membres de l'UE acceptant de mettre à disposition une telle capacité, soit à ses moyens propres.

Le retour d'expérience des opérations menées par l'UE montre clairement que cette organisation de la planification et de la conduite des opérations civiles et militaires n'est pas satisfaisante : les délais de mise en place sont beaucoup trop longs et la cohésion des équipes est insuffisante. La réactivité de l'UE aux situations d'urgence en est sérieusement affectée et l'efficacité de l'engagement opérationnel en est gravement pénalisée.

La structure¹ de planification et de conduite des opérations doit donc être adaptée aux nécessités. Pour compléter les capacités de la CMPD, une structure du même genre que la Capacité de planification et de conduite civile (CPCC) devrait être constituée pour mettre parallèlement en œuvre les procédures spécifiques aux opérations militaires, tout en faisant largement jouer la synergie dans la mise en commun de nombreuses fonctions transverses au sein du Service européen d'action extérieure (SEAE).

Tel est le sens de l'initiative de Weimar prise par la France, l'Allemagne et la Pologne fin 2010, amplifiée par le fait que Rome et Madrid ont exprimé en septembre 2011, avec les États précités, leur volonté de voir l'UE disposer d'une capacité permanente de planification et de conduite des opérations de toutes natures, adaptée à une approche globale des crises internationales. Telle est aussi la conclusion de l'audit interne des structures de gestion de

¹ En anglais : *Capacity*.

crise de l'UE récemment confiée au général de Kermabon dans le cadre de la mise en place du service européen d'action extérieur(SEAE).

1- Situation actuelle

1-1 Les structures existantes

Préalablement à des propositions relatives à la mise sur pied d'une capacité permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires européennes, il semble utile de préciser que le rôle et les fonctions d'un état-major militaire d'opérations (EMOps) ou *Operational Headquarter* (OHQ) sont distincts de ceux d'un état-major politico-stratégique.

1-1-1 L'état-major politico-stratégique

L'état-major politico-stratégique a pour objectif l'étude approfondie et objective de l'ensemble des données géostratégiques et sur la base de celle-ci, l'élaboration de propositions d'emploi de la force armée, destinées à l'autorité politique détentrice de la décision. Les personnels sont affectés à ce type d'organisme sur des critères spécifiques, notamment l'aptitude à appréhender les conséquences géopolitiques et géostratégiques des interventions envisagées. Un tel état-major se situe en fait à la charnière du pouvoir politique et de l'outil militaire ; il assume un rôle de conseil auprès du premier, sur la base de ses compétences dans le domaine de la défense. L'état-major de l'UE (EMUE) assume de facto cette fonction pour l'UE quand il travaille au profit du Comité militaire.

1-1-2 La planification et la conduite des opérations civiles

La structure de planification et de conduite civile (*Civilian Planning and Conduct Capacity* - CPCC) de l'UE a été mise en place en 2008. Elle comporte environ 60 personnes. Son directeur commande les opérations civiles de l'UE. La CPCC contribue sous la conduite de la CMPD à la planification initiale, puis prend en charge la planification opérationnelle et le processus de génération de force des opérations civiles. Elle devrait rédiger les directives et instructions du commandant des opérations civiles (OPLAN) et elle conduit l'opération en liaison avec le chef de mission sur le terrain.

1-1-3 La planification et la conduite des opérations militaires

Trois options permettent de planifier et de conduire les opérations militaires de l'UE.

La première est de faire appel aux moyens de l'OTAN², en application des accords dits « Berlin plus ». Cette organisation dispose en effet d'une structure permanente de 12.000 militaires, effectif bien supérieur à celui dont dispose l'UE, soit environ 200 militaires en 2011. Mais cette solution ne peut convenir à toutes les situations : elle ne permet pas la coopération des instruments civils et militaires de l'UE, aujourd'hui regroupés en grande partie dans la CMPD et le SEAE ; elle repose enfin sur un contrôle politique qui dépasse le champ des 27 et elle est mal adaptée à l'approche civilo-militaire globale (*comprehensive approach*) de l'UE. Les longues négociations nécessaires entre l'UE et l'OTAN pour mettre en place cette solution (huit mois pour ALTHEA) et le risque de blocage par un État membre de l'OTAN, mais non de l'UE (par exemple, la Turquie) montrent les limites de celle-ci.

La deuxième option est de recourir à l'EMOps d'une « **nation cadre** » qui, selon les définitions de l'UE et de l'OTAN, s'est « portée volontaire et a été approuvée par le Conseil » ; toute opération conduite par une nation cadre est placée sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité. La nation cadre fournit une importante contribution, en matière de planification opérationnelle, d'exécution, de déploiement des forces pour l'opération ; elle fournit, en principe, le commandant de l'opération, ainsi que les éléments essentiels de la structure militaire en matière de commandement et conduite, y compris le noyau de l'état-major d'opérations, le soutien au système de communication et d'information, et, en principe, une grande partie des moyens et capacités destinés à l'opération. Le noyau d'EMOps de la nation cadre comprend de 42 à 46 personnes, mais le nombre de permanents est souvent beaucoup plus modeste : 12 à Cento Celle (Italie), un à deux au Mont Valérien (France), zéro à Northwood (Royaume-Uni), 20 à Larissa (Grèce). Par contre on dénombre 263 personnes à Postdam (Allemagne). Les autres membres du noyau portent une « double casquette » ; en France, par exemple, ils sont souvent affectés au centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), à Paris ; ils sont transférés à l'EMOps si celui-ci est activé. Au-delà de ce noyau, cet état-major doit être « augmenté » par des militaires des autres États membres appelés *augmentees*, mais cela doit se régler au cas par cas, en fonction des États participant à l'opération, et cela prend du temps. En tout état de cause, un tel état-major ne se met au travail que lorsque la décision du choix de la nation cadre est formellement prise par le Conseil. Les textes de l'UE visent à « augmenter » et multi-nationaliser l'EMOps de la nation cadre en vingt jours. Le reproche de duplication peut à juste titre être adressé à cette option : pourquoi maintenir cinq EMOps européens alors qu'un seul pourrait suffire ?

L'utilisation du **Centre d'opérations (OpsCenter) de l'UE** est la troisième option. Il est important de noter que ce n'est pas un état-major permanent ; cette structure est sensée pouvoir monter rapidement un état-major civilo-militaire d'opération, avec une quarantaine de personnes en provenance de l'EMUE, capable de rédiger un plan d'opérations en cinq jours et de conduire une opération de 2.000 hommes en vingt jours. Mais outre son manque de réalisme, cette option souffre de deux handicaps : le temps de montée en puissance (vingt jours), la rend peu utile pour les cas de grande urgence (catastrophe naturelle, conflit du type Géorgie) ; la faible envergure de l'opération envisageable (2 000 hommes maximum) ne correspond pas au niveau d'ambition de l'UE dans le domaine de la gestion civilo-militaire des crises. Elle présente en outre le défaut majeur d'être difficilement utilisable pour une opération militaire, une partie non négligeable du Centre d'opérations de l'UE étant occupée en permanence pour la conduite des opérations civiles, qui nécessitent aussi des moyens militaires de renseignement, de communication, etc. Elle a enfin le défaut rédhibitoire d'empêcher l'EMUE de fonctionner : avec une quarantaine de personnes-clés en moins, il ne sait plus jouer son rôle crucial de conseiller du Comité militaire de l'UE, lequel doit assister le HR. Suite à une tentative réalisée sous la présidence suédoise de l'UE, le général Leakey, directeur de l'EMUE, s'est opposé à toute tentative d'activation massive du Centre d'opérations.

En tout état de cause il faut monter une chaîne de commandement « ad-hoc » à chaque opération, ce qui complique et ralentit le processus à chaque fois. Cela va un peu s'améliorer avec l'activation décidée récemment du centre d'opération pour la Corne de l'Afrique.

1-2 Les retours d'expérience : Congo, Tchad, Atalanta.

1-2-1 L'opération EUFOR RD Congo (République démocratique du Congo)

Après trois mois de tergiversations politiques, l'UE décide le 27 mars 2006 de répondre favorablement à la demande de l'ONU d'appuyer la mission des Nations Unies pour

le Congo (MONUC). Ainsi de juillet à novembre 2006, les 800 hommes d'EUFOR RD Congo, ont surveillé le déroulement des élections présidentielles (juillet et novembre). L'Allemagne a accepté d'être nation cadre et l'état-major d'opération est situé à Potsdam. L'opération est finalement lancée le 12 juin guère plus d'un mois avant le premier tour, alors que la demande de l'ONU date de fin décembre. A plusieurs reprises de grandes difficultés se sont fait jour à cause d'une communication déficiente entre Bruxelles et Potsdam et entre Potsdam et Kinshasa ; elles ont été dues aussi à l'influence des positions nationales sur le commandant de l'opération et sur le commandant de la force. Cette opération, selon le compte rendu officiel, a montré les difficultés dues à l'absence d'un EMOps permanent situé à Bruxelles, notamment pendant la phase de prise de décision, ainsi qu'au manque d'équipements interopérables dans le domaine des communications sécurisées, et d'officiers ayant une expérience opérationnelle dans le cadre de l'UE

1-2-2 L'opération « EUFOR Tchad/RCA »

Le 21 mai 2007 le Comité politique et de sécurité (COPS) décide d'une intervention dans l'Est du Tchad et le Nord-est de la République Centrafricaine. Au total, 3.700 militaires venus de 22 États ont participé à l'opération visant à assurer un « safe and secure environment » autour des sites de déplacés et de réfugiés.³

La France propose d'être nation cadre et d'activer l'EMOps du Mont Valérien (Paris) mais laisse le poste de commandant d'opération à un autre état membre. Après le retrait d'une candidature suédoise, l'Irlande accepte ce poste en septembre. L'état-major du Mont Valérien est déclaré EMOps le 4 septembre ; il est rejoint par le noyau d'officiers français (40 personnes) puis, à partir de mi-septembre par les officiers des autres États participants. L'action commune est décidée par le Conseil européen le 15 octobre 2007. Le général irlandais Nash rejoint l'EMOps en octobre ; l'effectif complet est atteint à la fin du mois. La planification de l'opération nécessite de très nombreuses missions entre Paris et Bruxelles (177 au cours des mois d'octobre et novembre). La première réunion de génération de forces ne se tient que le 9 novembre à Paris, cinq mois après la décision initiale du CoPS.

Outre cette trop lente montée en puissance de l'EMOps, et l'absence de commandant d'opération désigné pendant 4 mois, d'autres difficultés apparaissent au cours de la phase de conduite de l'opération. Les officiers de l'EMOps qui sont en mission à l'étranger logent dans des hôtels civils avoisinants, solution peu économique pour ce type de mission de longue durée. Ces officiers sont relevés tous les deux ou trois mois ; les nouveaux arrivants doivent être formés aux méthodes de travail et procédures de l'UE puis se familiariser avec les procédures de l'opération en cours ; cette rotation des personnels nuit à la compétence de l'état-major. Tout ceci milite en faveur d'une structure à Bruxelles, avec un commandant d'opération désigné à l'avance.

1-2-3 L'opération « ATALANTA »

Destinée à lutter contre la piraterie au large de la Somalie, l'opération Atalanta est difficilement planifiée au sein de l'EMUE depuis l'été 2007, à cause de l'absence d'EMOps et de mandat politique. En mai 2008, une décision du Comité de politique et de sécurité permet de développer plus avant la planification, mais celle-ci se heurte toujours à l'absence d'EMOps. C'est seulement vers le milieu du mois d'octobre que le Royaume-Uni propose Northwood pour l'opération, alors que le Mont Valérien est déjà activé pour le Tchad, ce qui rend impossible pour Northwood le recours aux *augmentees*. L'EMOps de Northwood ne

³ Voir Françoise Hostalier et Andrea Rigoni, *Planification et conduite des opérations de l'UE*, op. cit. p. 13-14.(Assemblée de l'UEO)

comporte donc que 40 à 60 personnes au départ. Par contre, les armateurs très tôt dans le processus, sont présents au sein de l'EMOps, ce qui permet une excellente coopération avec le monde maritime. L'EMOps britannique est peu à peu renforcé par des officiers des autres États participants ; il compte 120 personnes en 2011 et le niveau de grade moyen va croissant. Par contre, la plupart des officiers ne restent à l'EMOps que quatre à six mois, ce qui nuit à la nécessaire accumulation d'expérience. A titre d'exemple, le commandant d'opération actuel est le quatrième en un peu plus de deux ans et demi.

Parallèlement à Atalanta, l'UE conduit, notamment grâce à ses capacités en termes de formation juridiques et ses capacités financières, d'autres actions de soutien régional : au profit du gouvernement fédéral de transition somalien, de l'AMISOM, de la formation des forces armées somaliennes, de l'action humanitaire en Somalie, de la gouvernance maritime dans la région, de l'amélioration des capacités régionales maritimes etc. Toutes ces actions conduites depuis Bruxelles nécessitent une forte coordination avec l'EMOps.

Le caractère ad hoc de cet EMOps et son éloignement de Bruxelles limitent son efficacité, tant pour la coordination avec les autres acteurs que pour le maintien de l'expérience acquise ou l'élaboration d'une vision de long terme. Néanmoins, Atalanta est un véritable succès de l'UE.

2- Le contexte politique

2-1 La prise de conscience politique : Weimar et les Cinq

Le 6 décembre 2010, les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense des pays membres du triangle de Weimar (Allemagne, France et Pologne), ont adressé une lettre à la Haute Représentante (HR), lui demandant de concrétiser les possibilités ouvertes par le traité de Lisbonne en matière de politique étrangère et de défense, et notamment de doter l'UE d'une capacité permanente de planification et de conduite pour ses opérations militaires. La HR met le sujet à l'ordre du jour de la réunion du 18 juillet 2011 du Conseil des Affaires étrangères de l'UE, mais le ministre britannique des Affaires étrangères y réaffirme que le Royaume-Uni n'accepte pas un tel QG permanent.

Le 2 septembre 2011, Rome et Madrid se joignent à Paris, Berlin et Varsovie pour affirmer : *We encourage you to examine all institutional and legal options available to member states, including Permanent Structured Cooperation, to develop critical CSDP capabilities, notably a permanent planning and conduct capability.*

Cette structure ne saurait nuire à l'Alliance atlantique : les opérations civilo-militaires de l'UE n'impliquent ni l'OTAN, ni les États-Unis. L'OTAN vise à la sécurité mondiale. Elle dispose de plus de dix mille militaires, d'une quinzaine d'états-majors de tous les niveaux, de la zone d'opération jusqu'au niveau stratégique ; son budget avoisine les deux milliards d'euros. L'UE dispose d'à peine 250 militaires, de deux petits états-majors capables de planifier des opérations restreintes et d'un budget de la PSDC de deux cent millions d'euros. Il est clair que l'Union européenne et l'OTAN sont complémentaires : le fait que 21 États sont membres de l'une et de l'autre organisation en apporte la preuve.

Aucun des autres États membres de l'UE ne partage plus l'opposition de la seule Grande-Bretagne à une structure de commandement européenne : le besoin en est reconnu, tant pour des raisons d'efficacité opérationnelle et de délais de réaction qu'en ce qui concerne la cohésion des équipes d'état-major. L'UE est à la fois politique, militaire, économique et financière. Son action s'inscrit dans une logique de prévention des crises et de reconstruction

d'États fragilisés. Pour ce faire l'UE intègre l'action diplomatique, civile, militaire, politique, économique et financière d'une façon inégalée. La PSDC lui offre l'autonomie d'action nécessaire au rayonnement de ses valeurs et de son identité ; elle contribue à la sécurité de son voisinage et lui donne du poids dans les relations internationales.

2-2 L'audit interne de l'UE

Le 15 juin 2011, la HR a donné au général Yves de Kermabon un mandat pour auditer les processus de gestion de crise au sein du SEAE, durant les phases de préparation, de planification, de soutien et de conduite des opérations, afin de formuler des propositions avant le 15 décembre 2011, pour réduire la longueur de ces processus, préciser les responsabilités et améliorer le fonctionnement d'une structure qui s'est construite par ajouts successifs depuis 1999.

Le général de Kermabon précise pour le SEAE **les fonctions d'état-major indispensables à toute opération** : le renseignement (sur la géographie, l'économie, la société, les données militaires etc.) ; l'anticipation (l'échange d'informations sur la crise qui s'annonce, avec tous les acteurs à l'intérieur de l'UE) et l'appréciation de la situation, pour préparer la décision politique d'intervenir ou non ; la planification (stratégique, opérationnelle, puis tactique) de l'envoi des troupes sur le terrain ; le déploiement et le soutien logistique. Les chaînes de commandement militaires doivent être claires, simples et non ambiguës et la sortie de crise doit être préparée, ce qui nécessite la définition des critères d'appréciation du succès de la mission et le recueil du « retour d'expérience ».

Puis, il détaille l'organisation des services de gestion de crise de l'UE, les mesures de coordination (comme la plate forme de crise ou la direction du management des crises), les informations et outils disponibles, en particulier les procédures applicables ; il reformule la *Mission Statement* de chaque département. (Cet exercice de *screening* administratif et financier supprime des doublons et améliore l'efficacité). Le général a présenté à la signature de la HR, une description du fonctionnement d'ensemble du SEAE, y compris ses relations avec le Conseil européen et la Commission, en matière de gestion de crise.

Ensuite, le général propose une structure du SEAE, comportant une cellule de prévision stratégique, une direction de gestion de crise et de planification civilo-militaire (la CMPD), la CPCC et une Military Planning and Conduct Capacity (MPCC). Celle-ci peut être le Centre Opérations de l'EMUE activé, un EMOps de l'UE à créer. L'EMUE est hors de la CMPD : il appuie prioritairement le Comité militaire, pour que ce dernier puisse utilement conseiller la HR dans le domaine militaire, ensuite il aide la CMPD à réaliser la planification stratégique dans ses aspects militaires et enfin il assiste l'EMOps ou la MPCC pour débiter la planification opérationnelle.

Enfin, le général anime une *Task Force* chargée de revoir les procédures de gestion de crise élaborées en 2003 et qui sont validées en tant que suggestions : elles doivent notamment être adaptées aux dispositions du traité de Lisbonne.

2-3 Activation du Centre d'opérations de l'EMUE (OpsCenter)

Depuis mars 2012 le Centre d'opérations est activé en permanence avec 12/15 officiers pour la coordination des diverses opérations dans la corne de l'Afrique : formation de militaires pour la Somalie (EUTM), soutien à la justice anti-pirates, mise en place d'organismes de surveillance maritime locaux (EUCAP) et ATALANTA dont l'état-major

reste à Northwood. Ceci ne remplace absolument pas un réel état-major type MPCC. Cela est en pleine évolution et il est encore trop tôt pour se prononcer avec précision.

3 Les évolutions nécessaires

3.1. Le besoin d'une structure permanente de planification et de conduite des opérations militaires

Nous avons vu ci-dessus que les accords « Berlin plus » entre l'OTAN et l'UE ne peuvent couvrir tous les cas envisageables et que l'activation du Centre d'opérations de l'UE, dans sa configuration actuelle, ne peut être envisagée que dans un nombre de cas limité.

La solution de la nation cadre présente elle aussi de nombreux défauts :

- _ Tout d'abord, le choix de la nation cadre peut être très difficile si aucune des cinq nations pré-désignées ne veut jouer un rôle de premier plan lors de l'émergence d'une crise, comme ce fut le cas pour le Liban en 2006.
- Il n'y a pas d'état-major de planification opérationnel tant que la nation cadre et le commandant d'opérations n'ont pas été choisis, ce qui a fait perdre plusieurs mois tant en République démocratique du Congo qu'au Tchad. Dans son principe même, cette option de l'EMOps de la nation cadre ne permet pas la réactivité très souvent nécessaire.
- L'absence d'état-major permanent conduit à une mauvaise connaissance des concepts et procédures de l'UE par l'EMOps mis en place au cas par cas, et à une très mauvaise exploitation du retour d'expérience de l'opération précédente.
- Le grave problème de la mise en œuvre de cette option vient du fait que l'EMOPS de la nation cadre n'a aucune compétence civile et l'absence de co-localisation de l'EMOps avec les instances de planification stratégique et les responsables de la conduite civile de la crise peut entraîner des incompréhensions et des retards préjudiciables.
- L'actuelle méthode entraîne des changements de système informatique, de commandement et de transmission pour chaque opération.
- La diversité des chaînes de commandement pour les différentes opérations de l'Union à un moment donné complique l'action des acteurs et des décideurs concernés (CoPS, CMUE, EMUE), et pose de graves problèmes de coordination entre les opérations de l'UE simultanément en cours.
- Le système actuel entraîne une multiplication des structures et un gaspillage financier et humain car on entretient en Europe cinq EMOps (personnel, locaux, système de transmissions) dans les nations cadres au lieu d'en avoir un seul en commun à Bruxelles, ce qui relativise l'argument parfois évoqué de la duplication des moyens.
- Au cours de la phase de planification politico-stratégique, l'EMUE n'a pas les compétences suffisantes pour répondre à des questions souvent très précises du Comité politique et de sécurité qui sont du niveau de la planification opérationnelle.
- Le fait d'utiliser un EMOps fourni par une nation cadre qui commence la planification opérationnelle avec un noyau national induit que celui-ci risque de trop peser tant sur la planification que sur la conduite de l'opération. Un EMOps européen évite cela.
- Les États membres qui n'ont pas d'officiers dans l'EMOps de la nation cadre au début de la phase de planification, hésitent à s'engager car ils ont une confiance relative dans les informations fournies. Un état-major permanent multinational éviterait cela.

- Le CPCC n'a pas son équivalent militaire, l'EMOps permanent. Ceci est très dommageable pour la mise en place d'une coordination civilo/militaire permanente qui ferait gagner beaucoup de temps en phase de planification et d'efficacité au lancement d'une opération.

Donc, si un Centre d'opérations étoffé et rendu permanent peut assurer la planification et la conduite de petites opérations urgentes (évacuation de ressortissants, etc.), l'UE a besoin d'un EMOps permanent à Bruxelles pour planifier et conduire la plupart des opérations militaires en liaison étroite avec la capacité de planification et de conduite civile, puisque la solution de la nation cadre n'est pas bonne.

3-2 Les propositions

Depuis plusieurs années, les éléments principaux de la structure européenne de planification et de conduite des opérations (l'EMOps) sont identifiés

D'évidence, l'EMOps doit être à Bruxelles. D'une part, il doit exister un lien très fort entre lui et la CMPD, parce que la planification dépend directement du travail fait en amont par la CMPD. D'autre part, les bureaux de l'EMUE traitant de planification et de conduite des opérations, de logistique, de gestion des ressources et du renseignement peuvent être utilisés de façon plus efficace, en étant mis au service de l'ensemble d'un *Crisis Management General Staff* (CMGS) de l'UE, à constituer au sein du Service européen d'action extérieure (SEAE), qui doit compléter la chaîne de commandement militaire, notamment avec un EMOps, mais sans affaiblir l'EMUE, dont l'expertise politico-stratégique militaire est indispensable aux acteurs politiques de l'UE, au HR et au SEAE, tout en bénéficiant au commandement militaire opérationnel.

Pour constituer l'EMOps, une solution consistant à ajouter des militaires à la CPCC est à rejeter : personne ne saurait qui commande à qui et qui est responsable de quoi.

Une autre solution consisterait dans l'extension du *Centre d'opérations* de l'EMUE, pour en faire un *Centre de planification et de conduite des opérations* (CPCO), pouvant assurer les fonctions d'un EMOps sous un autre nom. Cependant la mission de l'EMUE est politico-stratégique et non opérationnelle ; la présence d'un CPCO au sein de l'EMUE mélangerait deux niveaux de responsabilité : c'est à éviter.

La meilleure solution semble être une *Military Planning and Conduct Capacity* (MPCC), parallèle à la CPCC. Elle bénéficierait des fonctions de soutien déjà présentes à Bruxelles : le renseignement, la gestion des systèmes d'information et de communication, la logistique, la gestion et l'administration des ressources, qu'elles soient humaines, financières (à travers le mécanisme ATHENA) ou matérielles. L'UE disposerait ainsi d'un ensemble cohérent, permettant :

- De planifier sans rupture nos engagements aux niveaux stratégique et politique (CMPD), stratégique militaire (MPCC) et stratégique civil (CPCC) ;
- De s'affranchir de toute élongation géographique pénalisante pour nos chaînes de commandement militaires ;
- De bénéficier de l'unicité de lieu pour le commandement stratégique de tous nos engagements, qu'ils soient civils ou militaires, et de leur proximité avec le centre de décision politique ;
- D'entretenir avec la plus grande justesse la planification de niveau politique et de niveau stratégique militaire ou civil, grâce au croisement des expertises notamment au sein du SEAE.

Le traitement global, civilo-militaire, des crises, a fait en dix ans le succès de la PSDC. Une MPCC, en donnant à la chaîne européenne de commandement militaire son chaînon manquant, améliorerait la façon dont l'UE gère les crises et conduit ses opérations militaires.

La MPCC comporterait : une direction de planification stratégique ; une direction des capacités, en liaison avec les États membres ; les traditionnels bureaux J1 à J9 ; un *Military Operations Commander* assisté par un *Deputy Operations Commander* qui en cas d'activation assure le commandement de l'EMOps. Ses effectifs permanents devraient dépasser ceux cumulés des noyaux d'état-major d'opération des cinq nations cadre potentielles. Mais une fois l'EMOps créé à Bruxelles, les cinq EMOps nationaux déclarés pour l'UE peuvent être supprimés, au bénéfice des cinq États concernés.

Définir la taille d'un EMOps européen n'est pas aisé. Selon les estimations, il devrait compter un noyau dur de 50 à 60 personnes, réparties en trois équipes faisant huit heures de veille, ce qui permet déjà de piloter une opération n'engageant pas plus d'un *battle group* de 2.000 soldats. En temps de crise grave, il doit être porté à 120, 150, voire 230 personnes, comme lors de l'opération EUFOR-Tchad. Évidemment, si l'on engage plus de troupes et surtout plus d'une composante, la taille de l'EMOps augmente, plus en fonction de la complexité de la situation et du nombre de sujets à traiter par l'état-major, que de la taille de la force.

Il faudra bien sûr s'assurer de la compétence des officiers de cet état-major. Cela ne doit pas poser de problème dans la mesure où les pays membres disposent aujourd'hui d'un nombre significatif d'officiers ayant acquis au cours de leur carrière une grande expérience opérationnelle au sein de l'OTAN ou des états-majors nationaux.

4- Conclusion

Dans l'intérêt bien compris de tous les pays membres de l'UE, la création d'une structure permanente de planification et de conduite des opérations (MPCC) est absolument indispensable. Elle n'est pas source de duplication ni de surcoût (au contraire c'est une source d'économie). En effet pour promouvoir ses valeurs, telles que la paix, la démocratie et la prospérité, mais aussi assurer la protection des intérêts européens, l'UE doit faire entendre sa voix et s'en donner les moyens, sinon elle va fragiliser les autres acquis communautaires. À chaque crise, les opinions publiques ont tendance à se refermer sur elles-mêmes, alors que le protectionnisme ne fait qu'amplifier les problèmes économiques, et le nationalisme étroit les problèmes sociopolitiques. En remettant en cause la fragile cohésion de l'UE, on compromet l'avenir des Européens.

Pour les 21 États membres des deux organisations, l'UE et l'OTAN sont complémentaires. Les moyens militaires de l'OTAN sont bien plus grands que ceux consacrés à la PSDC, mais celle-ci est plus compétente dans l'action diplomatique, commerciale, économique, financière, policière, judiciaire et dans l'aide au développement. Les interventions militaires de l'UE se font en accord et parfois avec des moyens de l'OTAN et ses interventions civiles font souvent appel à des moyens militaires. Reste à réaliser le chaînon manquant dans la chaîne de commandement militaire de l'UE. La création d'une structure militaire de planification et de conduite européenne permet d'intégrer dans la MPCC proposée le personnel des cinq OHQ existants dans l'UE. Pendant militaire de la CPCC, **localisée à Bruxelles, la MPCC est indispensable à la mise en œuvre de la PSDC.** Elle améliore la cohésion du personnel, la synergie avec les capacités civiles, l'exploitation du retour d'expérience et la rapidité de la mise en place des opérations après la prise de décision.

L'expérience des opérations de l'UE montre que l'appel aux structures de l'OTAN prend trop de temps et peut se heurter à l'opposition d'un État qui n'est pas membre de l'UE,

ce qui sort du champ du contrôle politique des 27. Le recours aux OHQ nationaux est la source de dysfonctionnements liés à l'éloignement géographique de Bruxelles, à la lenteur de mise sur pied et au manque de cohésion des équipes. La mise en œuvre du centre d'opérations de l'UE pour une opération d'envergure prive l'EMUE des ressources humaines nécessaires pour remplir sa mission principale.

La MPCC proposée permet de compléter la chaîne de commandement militaire de l'UE entre le niveau politico stratégique et le commandement de la force théâtre. Elle est indispensable au bon déroulement des opérations et à la sécurité des forces engagées.