



L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ?

Niagalé Bagayoko-Penone

DANS **AFRIQUE CONTEMPORAINE** 2004/1 n° 209 , PAGES 101 À 116

ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0002-0478

DOI 10.3917/afco.209.0101

Date de mise en ligne : 01/10/2005

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2004-1-page-101?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ?

Niagalé BAGAYOKO*

Lancée le 12 juin 2003, l'opération Artémis avait pour objectif d'empêcher une catastrophe humanitaire en Ituri, région nord-est de la République démocratique du Congo (RDC), déchirée par de violents combats opposant les ethnies Hema et Lendu. Cette intervention s'inscrivait plus largement dans les efforts déployés par la communauté internationale pour sauver le processus de paix en RDC et mettre ainsi un terme à un conflit qui s'était déjà soldé par plus de 3 millions de victimes directes ou indirectes.

Deuxième opération militaire de l'Union européenne (UE) dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)¹, cette opération se distinguait des autres à un certain nombre d'égards :

- par l'espace géographique au sein duquel elle a été menée tout d'abord : alors que le champ d'expérimentation traditionnel de la PESD s'était jusqu'ici situé dans les Balkans, le lancement sur le continent africain d'une opération militaire apparaissait en effet comme un véritable précédent ;
- par son caractère autonome ensuite, car cette opération a été menée en mobilisant des moyens exclusivement européens, sans recourir aux capacités de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

* Docteur en science politique, chargée de recherche post-doctorat à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

1) La première opération de gestion de crise de l'UE n'est pas une opération militaire mais une opération de police, la Mission de police de l'Union européenne (MPUE), lancée en Bosnie-Herzégovine en janvier 2002. Le 31 mars 2003, a été lancée la première opération militaire de l'UE, l'opération Concordia, en Macédoine. Celle-ci a été relayée, le 16 décembre 2003, par une opération de police, l'opération Proxima.

Bien qu'ayant été limitée dans le temps et en dépit de la modestie des objectifs poursuivis, l'opération Artémis comporte ainsi un certain nombre d'enseignements à la fois pour l'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense et pour celui des relations entre l'Union européenne et le continent africain.

Le montage de l'opération

L'opération Artémis a à la fois inauguré une nouvelle forme de coopération entre l'UE et les Nations unies et démontré la capacité des Européens à agir hors du cadre euratlantique dans le domaine de la gestion de crise. Le rôle de la France dans ces deux processus s'est révélé déterminant.

Une opération européenne sous mandat des Nations unies

Au début du mois de mai 2003, en réponse à l'appel lancé par le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, pour mettre un terme aux atrocités commises à l'encontre des populations civiles en Ituri, la France envisageait d'intervenir dans cette région, à la tête d'une coalition internationale. L'opération initiale, désignée sous le nom de code "Mamba", a finalement été proposée par la diplomatie française aux autres partenaires européens et s'est inscrite dans le cadre de la PESD (Afrique Express 2003). Kofi Annan s'est ensuite adressé à Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'UE/Haut Représentant pour la PESC (SG/HR). Le 30 mai 2003, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), par la résolution 1484, a autorisé le déploiement, jusqu'au 1^{er} septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire, destinée à contribuer au rétablissement des conditions de sécurité et à l'amélioration de la situation humanitaire dans la ville de Bunia, capitale de l'Ituri. Cette force a ainsi été explicitement mandatée pour assurer la sécurité des camps de déplacés, sécuriser l'aéroport de Bunia et protéger les populations civiles, ainsi que le personnel onusien et les agences humanitaires présents dans la région. Il s'agissait d'assurer le contrôle de la situation dans l'attente du renforcement du mandat et des effectifs de la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC). Le mandat de l'opération relevait du chapitre VII de la Charte et le recours à la force était donc autorisé. Le 5 juin 2003, le Conseil de l'UE a adopté l'action commune portant sur une opération de l'Union en RDC et, le 12 juin, il a pris la

décision de lancer effectivement cette opération. La sollicitation formulée par les Nations unies a démontré que l'UE commence à être considérée sur la scène internationale comme un acteur de sécurité à part entière (Lynch et Missiroli 2004). Réciproquement, le mandat du Conseil de sécurité a assuré une indéniable légitimité à l'opération et permis de convaincre certains Etats membres initialement réticents. L'opération Artémis constitue ainsi la première expérience opérationnelle de coopération UE-ONU dans le domaine militaire². Cette intervention est demeurée une opération strictement militaire, menée dans la seule ville de Bunia, et distincte de la MONUC, responsable à la fois de l'observation de l'ensemble du territoire de RDC et de la conduite du processus de réconciliation politique³. Elle a ainsi permis de conforter la mission onusienne – particulièrement la Task Force II de la MONUC dont la mission était précisément de se déployer à Bunia – dans ses fonctions humanitaires et politiques. L'opération Artémis a officiellement pris fin le 1^{er} septembre 2003 : les derniers éléments de la force ont quitté Bunia le 6 septembre, passant le relais à la MONUC, désormais dotée d'importants effectifs, d'un plus large mandat et de règles d'engagement lui permettant d'opérer sous chapitre VII, conformément à la résolution 1493 du Conseil de sécurité.

La France, moteur de l'investissement européen dans un nouvel espace d'intervention

Le champ d'expérimentation traditionnel de la PESD s'étant jusqu'ici situé dans les Balkans, le lancement sur le continent africain d'une opération militaire, alors même que l'ensemble des Etats membres de l'UE n'identifient pas d'intérêt dans cette région, apparaît comme un véritable précédent. Traditionnellement, seules les anciennes puissances coloniales (Royaume-Uni, France, Portugal, Belgique), ainsi que certains pays méditerranéens (Espagne, Italie) considèrent que le continent africain présente un intérêt politico-stratégique majeur pour l'Union. La plupart des autres Etats s'en sont jusqu'ici largement désintéressés et ont affirmé la nécessité pour l'UE de circonscrire la PESD au seul espace européen élargi. L'Allemagne est longtemps apparue particulièrement hostile à tout investissement de l'UE dans la gestion des conflits africains. Avec le lancement de l'opération Artémis, pour la première fois l'UE n'est pas intervenue

2) Au cours de l'opération, c'est Javier Solana, assisté par Aldo Ajello, représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, qui a été le principal point de contact avec les Nations unies.

3) Le désarmement volontaire des combattants irréguliers ou DDRRR (démobilisation, désarmement, rapatriement, réinstallation, réinsertion) a également relevé de la MONUC.

dans son environnement immédiat. Cette intervention a permis de contribuer au renforcement de la dimension globale de la PESD et plus largement de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC).

Pourtant, l'opération Artémis n'est pas à proprement parler le résultat d'une volonté européenne. C'est en réalité une intervention française qui a été européanisée. Elle apparaît ainsi comme l'illustration de deux tendances caractéristiques de la politique étrangère de la France depuis 2002 :

- d'une part, la capacité à jouer un rôle de moteur dans le domaine de la PESD : la France apporte en effet une véritable impulsion à l'Europe de la défense, ainsi qu'en témoigne le soutien systématiquement apporté au renforcement des mécanismes et capacités de gestion de crise, lors des Conseils européens successifs (Dumoulin 2003, CEE/CREMOC 2003, Klein 2003) ;
- d'autre part, la volonté d'inscrire davantage sa politique africaine dans des cadres multilatéraux : caractérisée depuis le milieu des années 1990 par une posture abstentionniste, conjuguée à des efforts pour favoriser l'émergence de capacités interafricaines de gestion des crises, la politique africaine de la France a renoué avec sa tradition interventionniste à l'occasion de la crise ivoirienne. Cependant, la diplomatie française n'a eu de cesse d'obtenir la caution de l'ONU aussi bien que celle des organisations multilatérales africaines (Bagayoko-Penone 2004). De la même façon, l'inscription des interventions françaises en Afrique dans le cadre de la PESD peut permettre à la France de rester engagée sur le continent africain – toujours conçu comme un élément central du rang qu'elle entend conserver sur la scène internationale – sans s'exposer aux accusations de paternalisme et de visées néocoloniales⁴. L'opération Artémis lui a ainsi permis de se réinvestir dans la région des Grands Lacs, et plus largement en Afrique centrale, dont elle s'était progressivement retirée depuis les avatars de l'opération Turquoise⁵ au Rwanda, le retrait du contingent français de République centrafricaine (RCA) ayant rendu sa présence militaire dans la région quasiment inexistante.

4) Le passé unilatéraliste de la politique africaine de la France a d'ailleurs parfois constitué un élément dissuasif pour certains Etats européens, qui ont pu craindre d'associer leur image et celle de l'UE à une politique d'inspiration néocoloniale.

5) L'opération Turquoise, qui s'est déroulée du 22 juin au 22 août 1994, est une opération humanitaire placée sous mandat de l'ONU. Elle est autorisée par la résolution 929 qui prévoit la possibilité de recourir à la force (NDLR).

Ainsi, alors que, depuis la fin du second conflit mondial, on a traditionnellement vu s'opposer les partisans d'une diplomatie française tournée vers la construction européenne aux partisans d'une diplomatie française davantage orientée vers les anciennes colonies, l'opération Artémis consacre d'une certaine façon la réconciliation de ces deux options. Plus généralement, on peut donc dire que cette intervention apparaît comme la synthèse et la rencontre des intérêts de l'UE et de l'un de ses Etats membres, permettant ainsi de réconcilier :

- une PESD dont la crédibilité est en cours d'affirmation ;
- une ex-puissance coloniale en mal de légitimité en raison du caractère contestable de ses interventions unilatérales passées.

L'opération Artémis démontre qu'il est possible à l'ensemble des Etats membres de l'UE de reprendre collectivement une opération de gestion de crise initialement souhaitée par un seul d'entre eux.

La première opération militaire autonome de l'UE

S'inscrivant dans le cadre de la PESC, la PESD est gouvernée par les principes du deuxième pilier de l'UE, ce qui en fait une politique intergouvernementale, soumise en conséquence, et conformément à l'article 23 du Traité sur l'Union européenne (TUE) modifié, à l'accord unanime des Etats membres⁶. L'objectif de cette politique n'est pas actuellement de constituer une armée européenne en substitution aux armées nationales, mais de mettre sur pied des capacités pour permettre à l'Union d'agir si une action commune est décidée. La PESD est ainsi gouvernée par le principe de la coopération volontaire : les engagements de capacités sont présentés par les Etats membres sur la base du volontariat et la participation de chacun aux opérations dirigées par l'UE est fondée sur une décision souveraine. Par ailleurs, le champ d'action de la PESD, consigné dans l'article 17.2 du TUE, est pour l'heure limité aux opérations de gestion de crise de type Petersberg⁷. Parallèlement, l'UE respecte les obligations

6) Cependant, les dérogations consenties au Danemark ainsi que la formule de l'"abstention constructive" permettent d'éviter les blocages. L'UE peut donc agir même si tous les Etats membres ne sont pas décidés à s'engager. Par ailleurs, des Etats tiers peuvent être invités à participer aux opérations décidées et dirigées par l'UE.

7) Les missions de Petersberg, initialement définies dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1992 et intégrées dans le TUE révisé à Amsterdam, désignent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de combat dans le cadre de la gestion de crises (Ortega 2003). Ces missions ont tout d'abord été élargies lors du Conseil européen de Séville de juin 2002, qui y a ajouté la lutte contre le terrorisme. Le projet de Constitution adopté par la Convention sur l'avenir de l'Europe en juin 2003, dans son article 40.1, mentionne en outre la prévention des conflits parmi ces missions. Enfin, la stratégie de sécurité adoptée en décembre 2003, lors du Conseil européen de Bruxelles, prend également en considération ces évolutions (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne 2003).

souscrites par ses Etats membres qui appartiennent également à l'Alliance atlantique, dont la plupart "considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN"⁸⁾, tandis que les conclusions du Conseil européen de Cologne précisent que "l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome, soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN." Les relations entre les deux organisations sont donc fondamentales pour l'Europe de la défense.

L'opération Concordia en Macédoine a représenté la première mise en œuvre sur le terrain du partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE, introduit par les accords dits de "Berlin Plus", opérationnels depuis le sommet de Copenhague de décembre 2002 et qui prévoient que les interventions de l'UE menées dans le cadre de la PESD peuvent être menées en recourant aux moyens logistiques et militaires de l'Alliance atlantique. Or l'opération Artémis constitue à cet égard un précédent pour la PESD, puisqu'elle a été menée de manière autonome, c'est-à-dire sans recourir aux moyens de l'OTAN. Seuls les moyens et capacités mis à disposition par les Etats membres désireux de participer à la mission de l'UE en Ituri ont donc été utilisés. La France a joué un rôle central dans la mobilisation de ces moyens. Déjà, lors de l'opération Concordia, elle avait été initialement désignée comme nation-cadre pour le quartier général de la force à Skopje. Pour l'opération Artémis, elle a de nouveau assumé cette fonction. Cependant, la signification de cette charge est dans ce cas beaucoup plus large :

- tout d'abord, parce que, conformément à l'action commune du 12 juin, le commandant de l'opération, le général Neveux, a été chargé d'établir l'état-major de niveau stratégique (*Operational Headquarters*, OHQ) au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère français de la Défense, situé à Paris. Pour l'opération Concordia en revanche, l'état-major de l'opération avait été constitué au Haut Commandement allié en Europe (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE), à Casteau, près de Mons, en Belgique. Dans les faits, l'OHQ de l'opération Artémis a ainsi été installé dans la cour de l'état-major de l'armée de terre à Paris et a bénéficié des travaux précédemment conduits par le CPCO pour l'opération Mamba. Constitué d'un noyau d'officiers du CPCO, cet état-major d'opération a été

8) Depuis le traité de Nice, ces dispositions constituent le 2^e alinéa du paragraphe premier de l'article 17 du TUE révisé.

rejoint par des officiers des autres Etats membres ainsi que par des officiers de liaison de l'état-major de l'Union européenne. Parmi les 80 officiers le composant, 40 % étaient issus d'une dizaine d'autres Etats membres de l'UE (Ministère des Affaires étrangères/Ministère de la Défense 2003) ;

- ensuite, parce que c'est également la France qui a assuré le commandement de la force sur le terrain. Ainsi, un état-major de théâtre (*Force Headquarters*), placé sous le commandement du général Thonier, a-t-il été installé à Entebbe (Ouganda)⁹, tandis qu'un poste avancé était installé à Bunia même.

Composée d'environ 1 800 soldats, la force déployée sur le terrain comprenait majoritairement des troupes françaises. Le Royaume-Uni a pour sa part envoyé un détachement du génie, des moyens de transport et une participation à l'état-major de la force. L'opération Artémis a par ailleurs constitué un précédent pour la Belgique qui, alors qu'elle s'était fermement tenue à sa décision de ne plus envoyer de soldats en Afrique après le meurtre de dix de ses parachutistes à Kigali en 1994, a mis à disposition de la force des avions de transport C-130 ainsi qu'une équipe médicale¹⁰ (Ministère belge des Forces armées 2003). Enfin, des éléments des forces spéciales suédoises ont également participé aux opérations sur le terrain. L'ensemble de ces unités engagées étaient réparties entre la Base de soutien à vocation interarmées (BSVIA), installée à l'aéroport d'Entebbe¹¹, et le Groupement tactique interarmes multinational (GTIAM), déployé à Bunia et comprenant des unités d'infanterie, des blindés légers, des moyens d'appui et du génie ainsi que le soutien nécessaire (Ministère de la Défense 2003). Les autres Etats, européens (notamment l'Allemagne) ou non (Canada, Brésil, Afrique du Sud), ont par ailleurs apporté un soutien logistique et aérien à la force.

9) C'est en grande partie grâce au Royaume-Uni que la force européenne a pu accéder à Entebbe, les Britanniques ayant réussi à convaincre les autorités ougandaises avec lesquelles ils sont liés de longue date.

10) La Belgique a également fourni la radio de la mission destinée à la communication "psy op" (opérations psychologiques).

11) Cette BSVIA comprenait environ 400 militaires des armées de l'air et de terre et abritait également le Groupe de transport opérationnel (GTO), dont la mission consistait à assurer le soutien par voie aérienne des éléments déployés à Bunia, grâce à des appareils de transport de type *Transall* et *Hercule* provenant de plusieurs pays.

La validation des structures et procédures de gestion de crise prévues par la PESD

L'opération Artémis a offert l'occasion de tester la validité et l'efficacité des procédures et des structures politico-militaires dont la création a été décidée en 1999, lors des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki, puis définitivement adoptée lors du sommet de Nice de décembre 2000. Elle a conduit à faire fonctionner l'ensemble de la chaîne opérationnelle de l'UE.

Le fonctionnement des structures politico-militaires

En période de crise, le dispositif de décision constitué par le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE)¹² fonctionne de la manière suivante (Rutten 2001, 2002 ; Haine 2003) :

- le COPS, instance mise en place au sein du Conseil de l'UE, est chargé de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC, de contribuer à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil et de surveiller la mise en place des politiques convenues. C'est cet organe qui a assuré le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération Artémis. Cette mission de contrôle consiste, selon les textes, à évaluer, sur la base des avis du CMUE, les options militaires stratégiques (incluant la chaîne de commandement, le concept d'opération et le plan d'opération) avant de les soumettre au Conseil. Cependant, en raison des conditions d'urgence dans lesquelles l'opération a été décidée, cette phase a été considérablement écourtée. Par la suite, le COPS a été chargé de définir les conditions dans lesquelles la force réaliserait la mission que lui avait confiée le Conseil de sécurité. Le commandant de l'opération, le général Neveux, a donc assumé ses fonctions sous la supervision et le contrôle politique des ambassadeurs membres du COPS ;
- le CMUE est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA) des Etats membres, représentés à Bruxelles, au secrétariat du Conseil, par leurs représentants militaires (REPMIL). Enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres, il est chargé de fournir au COPS des avis et recommandations et

¹² Ces trois structures sont véritablement permanentes et opérationnelles depuis le 1^{er} septembre 2001.

assume la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE. Pour l'opération Artémis, après avoir évalué les différentes options d'action militaire possibles et contribué à la préparation des aspects militaires de l'intervention, le CMUE a surveillé et suivi la bonne exécution des opérations sur le terrain. Tout au long de l'intervention, son président, le général Gustav Hägglund, a servi de point de contact principal avec le commandant d'opération. Enfin, c'est le CMUE qui a tiré les enseignements de l'expérience acquise à l'issue de l'opération ;

- l'EMUE, instance mise en place au sein du secrétariat général du Conseil, exécute les tâches qui lui sont confiées par le CMUE et fournit l'expertise militaire dont peuvent avoir besoin les différents organes de l'Union, au premier rang desquels le SG/HR. C'est cet organe qui a été chargé de la planification stratégique de l'opération Artémis (évaluation de la situation, définition du cadre politico-militaire), ainsi que de l'identification des moyens au sein des différents Etats membres. Le général Neveux a basé sa planification opérationnelle sur les travaux effectués par l'EMUE et tenu compte des concepts militaires pertinents arrêtés au préalable au sein de l'UE.

D'autres services appartenant également au secrétariat général du Conseil sont intervenus durant l'opération. L'EMUE a notamment été assisté durant la phase de planification stratégique par le centre de situation (*Situation Centre*, SitCen), chargé de fournir des analyses et des renseignements sur la base des informations qui lui sont communiquées par les Etats membres et par la direction générale E (particulièrement en son sein par la sous-direction VIII qui traite des questions de défense).

Les enseignements institutionnels

Grâce à l'opération Artémis, la capacité de réaction rapide de l'UE face aux situations d'urgence a pu être démontrée. Entre la première réunion du COPS consacrée à la crise, après l'appel lancé par Kofi Annan, et la décision finale prise par le Conseil de lancer l'opération, moins d'une quinzaine de jours se sont écoulés. Au-delà du volontarisme français, il apparaît donc que les procédures de décision au niveau politico-militaire (relations COPS-CMUE) peuvent permettre l'adoption de décisions rapides, contrairement à ce qu'avaient pu laisser penser les longs délais de planification de l'opération Concordia. Par ailleurs, l'UE a démontré qu'elle était désormais capable de planifier seule les opérations militaires. L'opération Artémis a été intégralement planifiée au sein des structures militaires de l'Union, qui

ont ensuite travaillé de manière étroite avec la nation-cadre. Ainsi, grâce à la planification stratégique réalisée par l'EMUE et à la planification opérationnelle réalisée par la France, une solution alternative au recours à SHAPE a-t-elle pu être testée. Le concept de nation-cadre a en conséquence été validé par cette opération. Les procédures de contrôle prévues dans le cadre de la PESD se sont également révélées efficaces. Le commandant de l'opération a régulièrement effectué des comptes rendus au Comité militaire de l'UE et au COPS. Le Conseil a autorisé le COPS à prendre toute décision appropriée, conformément à l'article 25 du TUE, qui autorise de manière exceptionnelle la délégation des pouvoirs du Conseil au COPS. Cette autorisation, explicitée dans l'action commune du 5 juin 2003, incluait le pouvoir d'amender le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement, ce qui a pu garantir une certaine souplesse. Il convient également de noter que le commandant de l'opération aussi bien que le commandant de la force ont travaillé en étroite collaboration avec le représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, Aldo Ajello. Enfin, l'opération Artémis a sans doute ouvert la voie à un partenariat UE/OTAN davantage approfondi, partenariat consacré depuis par la déclaration sur la coopération en matière de gestion de crise adoptée par les deux organisations à New York le 24 septembre 2003¹³.

Pourtant, si l'UE a su démontrer avec succès sa capacité à agir de manière autonome, il n'en demeure pas moins que cette autonomie même pourrait être remise en question. En effet, le caractère d'urgence qui a présidé au montage de l'opération semble avoir pris de cours les Etats-Unis, qui ne sont pas parvenus à imposer un recours aux arrangements de "Berlin Plus". L'évolution de la position américaine durant la phase de préparation de l'opération a cependant été significative : initialement prêts à laisser la France prendre le commandement d'une opération multinationale en Afrique, zone dans laquelle ils répugnent à envoyer des hommes sur le terrain, les responsables américains – et particulièrement le Pentagone – se sont efforcés de réintroduire l'OTAN dès lors qu'il a été envisagé de lancer une opération européenne dans le cadre de la PESD. A l'avenir, grâce à l'appui des Européens les plus favorables à la prééminence de l'Alliance atlantique, ils chercheront sans doute à privilégier le recours à l'option "Berlin Plus". On pourrait penser que l'Afrique, pour laquelle l'OTAN ne dispose pas d'expertise particulière, est susceptible d'échapper à cette évolution. Cependant, les déclarations

13) Cette coopération devrait notamment être mise en œuvre dans les domaines de la formation et de la planification. Par ailleurs, depuis l'intervention en Ituri, plusieurs missions d'évaluation conjointes ont été menées en Afrique (Burundi, CEDEAO [Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest]) et il est prévu d'associer dorénavant systématiquement l'UE aux missions des Nations unies.

récentes du Commandement suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR), qui a indiqué que l'Afrique rentrait désormais dans la zone d'intérêt de l'Alliance, ainsi que les nombreux déplacements qu'il a effectués sur le continent, incitent à nuancer l'idée selon laquelle l'espace africain pourrait offrir un terrain privilégié pour l'expérimentation d'une Europe de la défense autonome.

Les leçons militaires

D'un point de vue plus strictement militaire, le constat semble plus contrasté. L'opération Artémis apparaît tout d'abord comme une mission beaucoup plus ambitieuse et dangereuse que l'opération Concordia qui, simple opération de stabilisation, n'a mobilisé que 350 hommes et s'est limitée à des missions de proximité et de basse intensité. L'opération Artémis a, à l'inverse, été menée dans un environnement à risque : combats violents entre l'Union des patriotes congolais (UPC, groupe armé à dominante Héma) et le Front de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI, son rival Lendu), massacres de civils (femmes et enfants amputés, corps découpés), importante densité des armements (armes lourdes et armes légères et de petit calibre) dans la région. Les troupes ont été régulièrement soumises à des attaques (tirs à l'arme automatique). Les conditions d'action de la force, et particulièrement le fait qu'elle puisse agir sous chapitre VII, ont indéniablement constitué une garantie d'efficacité, permettant à la mission de se dérouler finalement sans heurts majeurs. Les hommes déployés sur le terrain (pour des missions terrestres comme aériennes) ont en effet été autorisés à ouvrir le feu en cas de légitime défense, ainsi que pour assurer la protection des populations civiles à Bunia et dans la zone de l'aéroport¹⁴. En outre, la mission présentait également d'importantes difficultés sur le plan logistique. Il s'est ainsi avéré nécessaire de transporter, dans les délais les plus brefs, et à plus de 6 000 kilomètres de distance, près de 2 000 hommes ainsi qu'un important dispositif matériel (engins blindés mécanisés) sur la piste d'atterrissage de l'aéroport de Bunia, particulièrement délabrée. Ces difficultés ont pu être surmontées avec succès.

Une autre leçon tirée de cette opération pourrait par ailleurs être celle des opportunités offertes aux commandements militaires sur le terrain de disposer d'une plus grande marge de manœuvre. Une fois la mission lancée et le cadre défini, le commandement semble avoir dis-

14) Une des innovations est que la force a été protégée à partir de l'espace aérien par l'intervention d'avions de combat, dont certains provenaient du dispositif français prépositionné au Tchad.

posé d'une grande latitude d'action sur le théâtre d'opération. Le pouvoir de décider de la modification des objectifs et du terme de l'opération est en effet entre les mains du Conseil, assisté par le SG/HR. La règle de l'unanimité étant nécessaire pour procéder à de telles modifications, il apparaît plus aisé de laisser une certaine souplesse dans la conduite des opérations sur le terrain. Il se pourrait donc que les opérations militaires menées dans le cadre de la PESD permettent aux chefs militaires de retrouver un espace de manœuvre qui a pu leur faire défaut dans un cadre national, particulièrement en France où les interventions politiques des plus hauts responsables de l'Etat (président de la République, Premier ministre, ministre des Affaires étrangères) dans la gestion des crises ne sont pas rares. L'obligation d'obtenir l'aval de l'ensemble des Etats membres de l'UE pour toute modification substantielle des termes de référence limite à l'inverse les ingérences dans la conduite des opérations sur le terrain. Le bon fonctionnement des procédures de contrôle décrites ci-dessus paraît à même de prévenir les éventuels abus dans l'usage de cette latitude nouvelle.

Si, d'un point de vue opérationnel, le bilan apparaît donc globalement positif, il est pourtant difficile d'attribuer les mérites de cette réussite à l'UE en tant que telle. L'expérience française de la gestion des crises africaines semble avoir été un élément déterminant. L'Union ne disposant pas de capacités militaires propres, elle demeure éminemment dépendante des compétences militaires des Etats membres contributeurs. En outre, un certain nombre de déficits capacitaires ont été relevés au cours de l'opération : des carences en matière de recueil et de partage de renseignement stratégique, opérationnel ou politique ont été constatées, la vétusté de certains équipements a été dénoncée, ainsi que le manque de standardisation des communications ou encore la fragilité des aides techniques à la disposition du commandement. De même, si le dispositif d'Artémis a bien permis de surmonter les difficultés logistiques, il n'en demeure pas moins qu'a été confirmé le caractère crucial des capacités de transport à longue distance, qui apparaissent absolument indispensables pour la crédibilité de la capacité européenne à projeter des forces. La capacité à assurer la sécurité des lignes de communication a également été mise en doute (Ministère des Affaires étrangères 2003, Isnard 2003). Les différents Etats membres de l'UE, y compris la France, connaissent de sérieuses lacunes dans ces domaines.

Certains de ces problèmes pourraient être résolus par les futurs groupements tactiques interarmées (*Battle Group Concept*), proposés par le Royaume-Uni et la France lors du sommet franco-britannique du 24 novembre 2003, et également approuvés depuis par l'Allemagne.

Selon le projet promu par ces trois pays leaders en matière de PESD, l'UE disposerait en propre de ces groupements, forts chacun de 1 500 hommes, dans l'hypothèse d'un déploiement d'unités européennes sous la bannière de l'ONU pour intervenir dans un conflit sur le continent africain ou ailleurs. Ce projet est directement inspiré des leçons tirées de l'opération Artémis.

Conclusion : l'opération Artémis, point de départ d'une approche intégrée des questions de sécurité africaine ?

A l'issue de l'intervention européenne à Bunia, un programme communautaire de formation des policiers à Kinshasa a été lancé. Ce programme pourrait être prolongé par une opération PESD de contrôle et d'encadrement des policiers formés. En effet, l'originalité de la PESD est de ne pas seulement comporter un volet militaire. Lors du Conseil européen de Santa Maria Da Feira (Portugal) des 19 et 20 juin 2001 a été affirmée la volonté de l'UE de s'investir également dans la gestion civile des crises. Ce volet de l'action vise à résoudre les problèmes posés par la reconstruction post-conflit, en mettant l'accent sur quatre secteurs : le renforcement des capacités de police (contribution au maintien de l'ordre et/ou formation des forces de police locales), le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile, le renforcement de la protection civile. Certains Etats membres (Belgique, Portugal) ont notamment proposé d'utiliser les capacités européennes pour mener des actions structurelles en matière de réforme du secteur civil de la sécurité (appui à la formation de policiers, de juges, de personnel pénitentiaire). L'ensemble de la palette des instruments au service de la PESD pourrait donc de la sorte être mobilisés. Au-delà de la seule opération Artémis, il apparaît que le continent africain pourrait ainsi devenir un nouveau terrain d'expérimentation de la PESD : tout d'abord, parce qu'il existe une évidente proximité entre le cadre politique de la gestion des crises africaines et le cadre des missions de Petersberg – d'autant plus si celui-ci est effectivement élargi lors de l'éventuelle adoption d'une Constitution européenne – ; ensuite, parce que la stratégie de sécurité de l'UE mentionne l'importance de l'Afrique dans les objectifs poursuivis par l'Union sur la scène internationale (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

2003) ; enfin, parce que l'opération Artémis pourrait constituer le point de départ de la relance de la position commune sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, adoptée le 14 mai 2001, quasiment restée lettre morte depuis.

En outre, cette opération semble ouvrir des perspectives pour la mise en œuvre d'une politique africaine de l'UE davantage intégrée que par le passé. Jusqu'ici, l'une des principales difficultés de l'action de l'Union en Afrique a été liée à la division entre piliers : le problème de la coordination de l'action du premier pilier (programmes communautaires d'aide au développement, Fonds européen de développement [FED], programmes d'aide humanitaire) et celle du deuxième pilier (PESC, PESD) a empêché toute approche réellement multidimensionnelle des questions de sécurité africaines. A la différence des Balkans, ces problèmes institutionnels n'ont pas été surmontés. Le constat du manque d'articulation entre les actions menées respectivement par chacun des deux piliers a incité les divers acteurs européens à engager une réflexion sur le lien entre sécurité et développement. C'est ainsi qu'un certain nombre de questions touchant à la sécurité africaine pourraient à l'avenir faire l'objet d'une approche davantage intégrée, établissant un lien étroit entre gestion de crise et reconstruction/développement. Un premier pas en la matière semble avoir été franchi grâce à l'initiative, proposée par le commissaire Nielson et endossée par le Conseil de l'UE, de mettre en place une "facilité de paix", qui consiste à prélever des fonds sur les crédits du FED pour apporter un soutien aux opérations interafricaines de maintien de la paix¹⁵. D'autres secteurs pourraient également faire l'objet d'une approche plus cohérente. C'est notamment le cas de la lutte contre la circulation des armes légères et de petit calibre, de la réforme du secteur de la sécurité (police, justice, personnel pénitentiaire), des processus DDRRR (démobilisation, désarmement, rapatriement, réinstallation, réinsertion).

15) Cette "facilité de paix" est financée de manière transitoire par le 9^e FED, à hauteur de 250 millions d'euros. Il reste encore à définir précisément les modalités de sa mise en œuvre.

Références bibliographiques

- Afrique Express (2003), "Opération de maintien de la paix dans l'Ituri : Artémis pour l'Union européenne, Mamba pour la France", <www.afrique-express.com/archives/CENTRALE/rdcongo/rdcongopo/272operationdemaintien.htm>.
- Bagayoko-Penone, N. (2004), *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan.
- Centre d'études européennes (CEE) de la Faculté de droit de l'Université Jean-Moulin Lyon-3 et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (CREMOC) de la Faculté Jean Monnet de l'Université Paris-Sud (2003), *La Défense européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Dumoulin, A., R. Mathieu et G. Sarlet (2003), *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles.
- Haine, J.-Y. (2003), "De Laeken à Copenhague : les textes fondamentaux de la défense européenne". Volume III, *Cahiers de Chaillot*, n° 57, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/chaillot/chai57f.pdf>.
- Isnard, J. (2003), "Une force franco-britannique pour l'Afrique", *Le Monde*, 29 novembre.
- Klein, J., P. Buffotot et N. Vilboux (2003), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense : défis et opportunités*, Paris, Economica.
- Lynch D. et A. Missiroli (2004), "ESDP Operations", Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>.
- Ministère belge des Forces armées (2003), "Opérations : détachement médical militaire à Bunia (Congo)", <www.mil.be/medcomp/ops/index.asp?LAN=F&PLACE=2>.
- Ministère de la Défense (2003), <www.defense.gouv.fr/ema/artemis.htm>
- Ministère des Affaires étrangères et Ministère de la Défense (2003), "Description de l'opération Artémis dans la région de Bunia en République démocratique du Congo", Point de presse conjoint de M. Bureau, porte-parole du ministère de la Défense, et de M. Rivasseau, porte-parole du ministère des Affaires étrangères, 13 juin, <www.france.diplomatie.fr/actu/articletxt.asp?ART=35386>.
- Ministère des Affaires étrangères (2003), *Congo : Bilan de l'opération Artémis*, <www.france.diplomatie.fr/actu/articletxt.asp?ART=37035>.
- Ortega, M. (2004), "Petersberg Tasks and Missions of the European Force", Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/esdp/04-mo.pdf>.
- Rutten, M (2001), "De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne. Volume I", *Cahiers de Chaillot*, n° 47, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/chaillot/chai47f.pdf>.
- Rutten, M. (2002), "De Nice à Laeken : les textes fondamentaux de la défense européenne. Volume II", *Cahiers de Chaillot*, n° 51, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/chaillot/chai51f.pdf>.
- Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2003), "Une Europe sûre dans un monde meilleur : Stratégie européenne de sécurité", Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf>.

Glossaire

- BSVIA : Base de soutien à vocation interarmées
- CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- CEMA : Chefs d'état-major des armées
- CMUE : Comité militaire de l'Union européenne
- COPS : Comité politique et de sécurité
- CPCO : Centre de planification et de conduite des opérations
- DDRRR : Démobilisation, désarmement, rapatriement, réinstallation, réinsertion
- EMUE : Etat-major de l'Union européenne
- FED : Fonds européen de développement
- FRPI : Front de résistance patriotique de l'Ituri
- GTIAM : Groupement tactique interarmes multinational
- GTO : Groupe de transport opérationnel
- MONUC : Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
- MPUE : Mission de police de l'Union européenne
- OHQ : *Operational Headquarters* (état-major de niveau stratégique)
- ONU : Organisation des Nations unies
- OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
- PESC : Politique extérieure et de sécurité commune
- PESD : Politique européenne de sécurité et de défense
- RCA : République centrafricaine
- RDC : République démocratique du Congo
- REPMIL : Représentant militaire
- SACEUR : *Supreme Allied Commander Europe* (Commandement suprême des forces alliées en Europe)
- SG/HR : Secrétaire général du Conseil de l'UE/Haut Représentant pour la PESC
- SHAPE : *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (Haut Commandement allié en Europe)
- TUE : Traité sur l'Union européenne
- UE : Union européenne
- UEO : Union de l'Europe occidentale
- UPC : Union des patriotes congolais