

L'Union européenne et l'expérience des Balkans

Hélène Masson, Maître de recherche, FRS

(1^{er} septembre 2006)



*avec le soutien de la Délégation
aux Affaires Stratégiques*

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 7 |
| I - 1991-2003 : les instruments de l'action extérieure de l'Union européenne à l'épreuve | 9 |
| 1 – Des opérations de stabilisation menées par l'OTAN..... | 11 |
| 1.1 – En Bosnie-Herzégovine : IFOR et SFOR..... | 11 |
| 1.2 – Au Kosovo : la KFOR | 14 |
| 1.3 – En République de Macédoine : Tasks Forces Essential Harvest et Fox..... | 19 |
| 1.4 – Participation des États européens et premiers retours d'expériences | 20 |
| 1.5 – Soutien au processus de reconstruction civile et assistance au maintien de l'ordre public..... | 20 |
| 1.6 – Dans le domaine opérationnel | 21 |
| 1.7 – Dans le domaine des équipements | 21 |
| 2 – Le processus ASA, ou la consolidation de la paix et de la stabilité par le redressement économique et l'association..... | 22 |
| 2.1 – L'UE, principal soutien financier au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction économique | 22 |
| 2.2 – Soutien à l'intégration régionale et établissement de liens commerciaux : approche progressive et conditionnalité | 23 |
| 2.3 – Le processus d'association et de stabilisation | 26 |
| 2.3.1 – Accords de stabilisation et d'association et perspective d'adhésion..... | 28 |
| 2.3.2 – Mise en œuvre de mesures commerciales plus favorables..... | 31 |
| 2.3.3 – Réforme de l'assistance financière communautaire | 31 |
| 2.4 – L'impératif d'améliorer la visibilité et la lisibilité de l'action réelle de l'UE..... | 33 |
| 2.4.1 – Analyse critique et nouveaux instruments | 33 |
| 2.4.2 – Réorganisation des services en charge des relations extérieures..... | 36 |
| 2.4.3 – Création d'un Mécanisme de réaction rapide (MRR) | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 3 – Mise en place d’instruments et de procédures de gestion militaire et civile des crises : le sursaut européen | 38 |
| 3.1 – Création de nouvelles structures politico-militaires permanentes de gestion de crises sous l’égide du Conseil de l’Union européenne | 40 |
| 3.1.1 – Les organes politico-militaires..... | 40 |
| 3.1.2 – Les structures intégrées au sein du Secrétariat général du Conseil..... | 41 |
| 3.1.3 – Les procédures de gestion de crise | 42 |
| 3.1.4 – Financement des opérations de crises | 44 |
| 3.2 – Identification et amélioration des capacités militaires et civiles | 44 |
| 3.2.1 – Capacités militaires : Objectif global et plan d’action sur les capacités | 44 |
| 3.2.2 – Capacités civiles | 46 |
| 3.3 – Arrangements UE-OTAN et Accords Berlin + | 46 |
| | |
| II - Bosnie-Herzégovine et République de Macédoine ou l’apprentissage de la PESD sur un théâtre OTAN..... | 53 |
| | |
| 1 – La première opération PESD : une mission de police en Bosnie-Herzégovine..... | 53 |
| 1.1 – L’UE et les principaux acteurs internationaux | 53 |
| 1.2 – Du GIP à la MPUE | 56 |
| 1.2.1 – Actions du GIP et veto américain | 56 |
| 1.2.2 – Lancement de la MPUE et dispositif | 60 |
| | |
| 2 – Concordia en République de Macédoine, première opération militaire de gestion de crise dans le cadre des Accords Berlin+ (31 mars - 15 décembre 2003)..... | 67 |
| 2.1 – Accords d’Ohrid et aide globale de l’UE | 67 |
| 2.2 – Un lancement chaotique | 70 |
| 2.3 – Mandat, organisation et modes d’action de la force de l’UE | 71 |
| 2.3.1 – Mandat..... | 71 |
| 2.3.2 – Chaîne de commandement | 72 |
| 2.3.3 – Dispositif et modes d’action | 74 |
| | |
| 3 – De l’opération militaire Concordia à la mission de police Proxima | 77 |
| 3.1 – Évolution de la situation de sécurité et modification de l’opération UE..... | 77 |
| 3.2 – EUPOL Proxima..... | 78 |

| | |
|---|-----------|
| 4 – L’opération militaire Althéa en Bosnie-Herzégovine : | |
| seconde opération UE dans le cadre des Accords Berlin + (décembre 2004-...)..... | 84 |
| 4.1 – Relève de la SFOR de l’OTAN | 84 |
| 4.2 – A la recherche d’une réponse plus cohérente de l’UE en Bosnie-Herzégovine..... | 89 |
| 4.3 – Planification, Chaîne de commandement et dispositifs de la force | 90 |
| 4.4 – Modes d’action | 96 |

III - Réajustements et approfondissements de la PESD au regard de l’expérience acquise en Europe du Sud-Est 101

| | |
|--|------------|
| 1 – Retours d’expérience 2003-2005, et perspectives d’évolution du mandat des opérations UE en cours..... | 101 |
| 1.1 – Les opérations de police : un bilan contrasté..... | 101 |
| 1.1.1 – La MPUE : une mission qui s’est longtemps cherchée | 101 |
| 1.1.2 – Proxima : l’envoi d’un message politique avant tout ?..... | 103 |
| 1.2 – Les opérations militaires de l’UE : une Europe décomplexée face à l’OTAN ?..... | 104 |
| 1.2.1 – Concordia : une difficile prise d’autonomie vis-à-vis de l’OTAN | 104 |
| 1.2.2 – EUFOR/Althéa : une mission difficile..... | 106 |
| 1.3 – 2006, quelles suites aux opérations Proxima, MPUE et Althéa ? | 108 |
| 1.3.1 – De Proxima à EUPAT : passage de relais aux instruments communautaires | 108 |
| 1.3.2 – La MPUE : pilote de la lutte contre le crime organisé en 2006 et 2007..... | 110 |
| 1.3.3 – EUFOR/Althéa : statu quo pour 2006 | 112 |
| 2 – La nécessité de franchir de nouvelles étapes dans le domaine de la PESD..... | 113 |
| 2.1 – Dans le domaine de la planification et de la conduite d’opération : cellule civile-militaire et futur centre d’opérations | 114 |
| 2.2 – Amélioration des capacités militaires de réaction rapide de l’UE..... | 117 |
| 2.2.1 – Les Groupements tactiques 1500 | 118 |
| 2.2.2 – Accélération du processus de prise de décision et adaptation des outils de l’UE | 120 |
| 2.3 – Gestion civile des crises et capacités civiles..... | 121 |
| 2.4 – Cohérence PESC/PESD et outils communautaires..... | 124 |
| 2.4.1 – Vers une généralisation de la double casquette RSUE / Chef de la délégation de la Commission ? | 124 |
| 2.4.2 – Relayer la stabilisation par des outils communautaires : ASA et perspective d’adhésion, un puissant levier | 125 |

| | |
|---|------------|
| Conclusion..... | 135 |
| 1 – Des premiers pas qui ont permis d’ouvrir la voie | 135 |
| 2 – Le Kosovo, au centre de l’agenda stratégique de l’UE | 136 |
| 3 – Une ambition contrariée... .. | 139 |
| Bibliographie..... | 141 |

INTRODUCTION

Etude achevée en décembre 2005

Année du dixième anniversaire du massacre de Srebrenica et de la signature des Accords de Dayton, mais également année d'ouverture de perspectives d'adhésion à l'Union européenne (UE) pour les États de l'Europe du Sud-Est, 2005 représente une période charnière pour l'avenir de cette région. Dix ans après les guerres en Bosnie-Herzégovine, six ans après la crise du Kosovo et quatre ans après celle en République de Macédoine, d'importants pas ont été réalisés vers la paix et la stabilité. Si les États de l'Europe du Sud-Est se trouvent à des stades de développement différents et connaissent chacun des problèmes particuliers, ils défendent tous le même objectif, celui d'adhérer à terme à l'UE. Au dernier trimestre 2005, les décisions d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Croatie, l'obtention du statut de pays candidat par la République de Macédoine, l'ouverture officielle des négociations pour un accord d'association et de stabilisation (ASA) avec l'Union de Serbie-Monténégro et avec la Bosnie-Herzégovine, enfin, la signature prochaine d'un ASA avec l'Albanie, sont autant de facteurs de rapprochement des populations concernées dans un avenir européen commun. Ce contexte devrait susciter de nouveaux changements et accélérer le rythme de leurs réformes internes.

Bien que la situation sécuritaire se soit stabilisée et qu'un climat de coopération s'instaure progressivement entre les adversaires d'hier, la persistance de problèmes politiques majeurs non résolus, au premier rang desquels figurent les négociations sur le statut du Kosovo, les aspirations d'indépendance du Monténégro et la situation institutionnelle et politique chaotique de la Bosnie-Herzégovine, contribue à faire pendre une épée de Damoclès au-dessus de la région. De ce point de vue, 2006 représente une année à risques, propice à une montée des tensions.

Au cours des dix dernières années, l'assistance internationale a atteint un niveau considérable, et se maintient encore aujourd'hui à un niveau élevé. Dans ce cadre, l'Union européenne se présente comme le premier pourvoyeur d'aide aux Balkans occidentaux. Pour le Secrétaire général/Haut Représentant PESC (SG/HR), Javier Solana, l'un des objectifs de la « stratégie de sécurité » de l'UE est de construire la sécurité dans son proche voisinage¹. Il considère ainsi que de la consolidation des réalisations de l'UE dans cette région dépend la crédibilité de sa politique étrangère. La

¹ « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.

perspective européenne est un objectif stratégique autant qu'une incitation aux réformes².

Si l'UE s'est fortement investie en faveur des Balkans occidentaux, s'engageant sur le long terme, elle a également beaucoup appris à leur contact. Sa politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et, en son sein, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), se sont forgées et se sont renforcées en réaction aux crises balkaniques et à la complexité de la gestion post-conflits. L'Europe fébrile des années 1990, en proie aux doutes et aux divergences de ses États membres, cède progressivement la place à une Europe qui se dit prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale. Cette mutation n'est pas encore achevée. Depuis 2003, sur le théâtre balkanique, la PESD est en phase d'apprentissage, par essais et par erreurs. L'ambition de ce rapport est d'éclairer le chemin parcouru par l'UE, et d'identifier et analyser plus précisément les interactions entre la PESD et la situation dans les Balkans.

Dans un premier temps, un retour sur la période 1991-2003 nous donnera l'occasion de mieux appréhender les réactions de l'UE pendant les crises et ses actions en situation post-conflit. Par défaut de l'UE, l'OTAN disposera de la primauté en matière de gestion militaire des crises dans l'ex-Yougoslavie, menant les opérations de stabilisation en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo ainsi qu'en République de Macédoine. Les États-Unis jouent, dès lors, un rôle directeur dans le règlement des conflits de la zone. Au regard de ce constat d'échec, l'UE entreprend de lancer le processus d'association et de stabilisation comme moyen de consolider la paix et la stabilité par le redressement économique et le partenariat. Et parallèlement, les États membres s'accordent pour donner les moyens à l'Union d'apparaître comme l'un des acteurs incontournables pour la gestion civile et militaire des crises.

Le lancement d'une opération militaire n'est plus une question taboue. Pour la première fois l'UE initie des opérations relevant de la PESD, deux opérations militaires (Concordia, Althéa) et deux missions de police (MPUE, Proxima), en Bosnie-Herzégovine et en République de Macédoine. L'étude du déroulement de ces quatre opérations – processus de prise de décision, planification de l'opération, dispositif mis en œuvre, relations UE-OTAN et actions menées sur le terrain – forme le corps de la deuxième partie.

Enfin, la troisième partie traitera des premiers retours d'expériences des opérations PESD. Ces derniers conduisent les États membres à réajuster le mandat des missions en cours et à approfondir la PESD dans l'objectif de rendre plus efficace le processus de planification et la conduite des opérations, d'améliorer les capacités militaires de réaction rapide ainsi que les capacités civiles et d'assurer une meilleure cohérence PESC/PESD/ outils communautaires. Pour faire de l'Europe du Sud-Est une zone de stabilité durable, l'option prise par l'UE est d'impliquer toute la région dans le processus d'intégration européenne. Sur le moyen terme, il s'agit ainsi de relayer la stabilisation par des outils communautaires et de s'assurer que les autorités gouvernementales des États de la région s'approprient ce processus de transition et s'impliquent à tous les niveaux.

² Ibid.

I -

1991-2003 : LES INSTRUMENTS DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE A L'EPREUVE

Les opérations de stabilisation menées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en République de Macédoine vont révéler l'impuissance opérationnelle de l'Union européenne et la faiblesse de son action extérieure. Elles mettent plus particulièrement en évidence l'absence de capacités européennes adaptées à des rôles de gestion de crises et de maintien de la paix. Entre 1991 et 2003, l'UE ne dispose ni des forces, ni des structures, ni des moyens matériels adaptés. En outre, les crises balkaniques démontrent les limites de l'outil militaire dans un environnement sociopolitique fragilisé, et l'importance dans ce contexte de la stabilisation post-conflit, de la reconstruction par l'intermédiaire d'une assistance économique, du maintien de l'ordre et du renforcement de l'État de droit et de l'administration.

Les premières dispositions concernant la politique extérieure et de sécurité commune de l'UE apparaissent dans le cadre du Titre V du Traité de Maastricht de 1991. La PESC fait l'objet d'une définition extensive dans l'article J.4.1³. La mise en place d'une politique de défense commune forme l'un de ses objectifs : « *La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ». Les « positions communes » et les « actions communes » représentent les deux principaux instruments de la PESC. Elles permettent de dépasser le stade de la déclaration. La réticence des États membres de l'UE à accepter des délégations de souveraineté dans des domaines jugés aussi stratégiques et sensibles que les questions de politique étrangère et de sécurité s'est en effet traduite par l'édification d'une architecture institutionnelle et juridique complexe. L'Union européenne regroupe trois entités différentes dénommées « piliers ». Le premier pilier correspond à la dimension communautaire, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositions du traité instituant la Communauté européenne, la CECA et Euratom (politiques communautaires, Union économique monétaire, etc.). La PESC forme le deuxième pilier. Le troisième pilier concerne la coopération policière et judiciaire. Alors que le premier pilier applique des procédures communautaires, les deux autres piliers recourent à des procédures de coopération de type intergouvernemental. L'équilibre des pouvoirs n'est pas identique selon que le Conseil, la Commission européenne et, le Parlement européen agissent dans le cadre du premier, du deuxième ou du troisième piliers. S'agissant du deuxième pilier, le Conseil européen arrête les grandes orientations, le Conseil de l'UE (ou « Conseil »)

³ Le Traité de Maastricht définit les objectifs de la PESC : sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux et l'indépendance de l'UE ; renforcer la sécurité de l'UE et de ses États membres sous toutes ses formes ; maintenir la paix et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ; promouvoir la coopération internationale ; développer et renforcer la démocratie et l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde.

adopte les décisions et, par l'intermédiaire de sa Présidence, représente l'UE à l'extérieur, la Commission européenne soumet des propositions et le Parlement a un droit d'information et de consultation.

L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) est désignée comme le cadre institutionnel privilégié par l'Union dans la mise en oeuvre de ses décisions et de ses actions ayant des implications dans le domaine spécifique de la défense. L'UEO se voit ainsi chargée de formuler une politique de défense européenne commune et de veiller à sa mise en oeuvre concrète en développant son propre rôle opérationnel (missions, structures, moyens appropriés). La formulation quelque peu « alambiquée » de l'article J.4 résulte du difficile compromis trouvé par les représentants des États membres pour rassembler les partisans de la préservation du rôle primordial de l'Alliance atlantique dans le maintien de la sécurité européenne et les États favorables à la mise en place d'une défense commune avec l'UEO en tant que « composante défense » de l'Union. En juin 1992, les États membres de l'UEO se disent prêts à « *mettre à disposition des unités appartenant à toute la gamme de leurs forces armées classiques en vue de l'exécution de tâches militaires menées sous l'autorité de l'UEO* », et ce, pour accomplir diverses missions débordant le cadre de la défense commune défini à l'article 5 du Traité de Washington. Ces missions dites « missions de Petersberg » couvrent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Pour les mettre en oeuvre, l'UEO se dote d'instruments supposés constituer une base évolutive : un Comité militaire, un état-major militaire et un centre d'observation satellitaire basé à Torrejon en Espagne. Toutefois, la dimension institutionnelle des relations UE–UEO–OTAN ainsi que les questions de procédures prennent vite le pas sur toutes autres considérations relatives au contenu du volet sécurité–défense de la PESC. Dépourvue de moyens opérationnels, l'UEO se trouve rapidement cantonnée à un rôle de forum consultatif sur les questions de défense européenne⁴. Dans ce contexte et en raison de profondes divergences entre les États membres de l'UE, l'ex-Yougoslavie devient le théâtre d'opérations menées par l'OTAN. L'action de l'UE se limite à mettre en oeuvre les instruments traditionnels de l'action extérieure de l'UE⁵ : médiation, sanctions, surveillance des embargos, envoi d'observateurs et de représentants spéciaux. L'Union va tenter, sans réels résultats, de proposer ses bons offices dans le cadre d'un règlement diplomatique du conflit. Dépourvus de réelles capacités d'intervention, les États membres de l'UE interviennent dès lors dans le cadre de la force de maintien de la paix de l'ONU puis au sein des forces de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en République de Macédoine.

⁴ Si en 1993, les créations de l'Eurocorps, à l'initiative de la France et de l'Allemagne (rejointes par la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg), puis de l'Eurofor (Force terrestre opérationnelle rapide), par la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, et de l'Euromarfor (Force aéromaritime méditerranéenne) constituent autant d'encouragements, ces forces européennes n'ont jamais été déployées sur un théâtre d'opérations.

⁵ Adoption de huit actions communes : soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine (novembre 1993) ; contribution à l'administration de la ville de Mostar (mai et décembre 1994 – juillet 1996) ; participation dans les structures de mise en oeuvre de l'accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine (décembre 1995) ; assistance au déminage en Bosnie-Herzégovine et en Croatie (mars 1996) ; soutien au processus électoral en Bosnie-Herzégovine (juin 1996) ; aide d'urgence au nouveau gouvernement Dodik en Republika Srpska (février 1998) ; soutien au gouvernement du Monténégro (avril 1998) ; désignation de M. Felipe Gonzalez comme représentant spécial pour la République Fédérale de Yougoslavie (juin 1998). Adoption de positions communes : quatre positions communes pour mesures restrictives économiques et financières durant la période de guerre (1991-1995) ; embargo sur les exportations d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie (février 1996) ; levée pour la Slovénie (août 1998) ; quatre positions communes pour les mesures restrictives à l'égard de la République Fédérale de Yougoslavie (Kosovo) ; deux positions communes pour la mise en oeuvre des accords de paix.

Toutefois, suivant l'objectif de promouvoir la paix, la stabilité et le développement économique dans la région⁶, l'Union s'attache à participer à l'effort international déployé dans les domaines des secours d'urgence, de l'aide humanitaire, et de la reconstruction économique des régions touchées de plein fouet par la guerre. Compétences communautaires, ces domaines d'action ne connaissent pas les mêmes divergences interétatiques et les mêmes contraintes décisionnelles spécifiques au domaine de la PESC.

Or, face au manque de visibilité de la PESC, à l'insuffisante cohérence entre le premier et le deuxième piliers, et à l'extrême dépendance militaire des Européens à l'égard des États-Unis et des moyens de l'OTAN, les États membres de l'UE décident de s'engager sur la voie de la construction d'une véritable PESD.

1 – Des opérations de stabilisation menées par l'OTAN

Les opérations de stabilisation menées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en République de Macédoine vont révéler l'impuissance opérationnelle de l'Union européenne et la faiblesse de son action extérieure. Elles mettent plus particulièrement en évidence l'absence de capacités européennes adaptées à des rôles de gestion de crises et de maintien de la paix. Entre 1991 et 2003, l'UE ne dispose ni des forces, ni des structures, ni des moyens matériels adaptés. En outre, les crises balkaniques démontrent les limites de l'outil militaire dans un environnement socio-politique fragilisé, et l'importance dans ce contexte de la stabilisation post-conflit, de la reconstruction par l'intermédiaire d'une assistance économique, du maintien de l'ordre et du renforcement de l'État de droit et de l'administration.

1.1 – En Bosnie-Herzégovine : IFOR et SFOR

Lors du déclenchement de la guerre civile en Bosnie-Herzégovine (BH), les Nations Unies ont déployé des Casques bleus dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, la FORPRONU⁷, à partir de mars 1992 (13 000 hommes stationnés en Croatie et 2 000 en BH). L'Union européenne et l'OSCE dépêchent pour leur part des observateurs chargés de superviser l'application des résolutions de l'ONU. Les États membres de l'UE préfèrent ainsi la voie de la médiation afin d'obtenir des accords de cessez-le-feu et d'en assurer le respect. Toutefois, il est vite apparu que les forces de l'ONU n'avaient ni le mandat, ni les moyens nécessaires pour mener une opération d'imposition de la paix, ce qui rendit inévitable le retrait de la FORPRONU à la fin de l'année 1995.

Si, dans un premier temps, les États membres de l'OTAN se montrent réticents quant à une possible intervention en dehors de la zone traditionnelle de l'Alliance, la détérioration de la situation incite l'Organisation à s'impliquer davantage. C'est ainsi qu'entre juin 1992 et juin 1995, l'OTAN s'est attachée à soutenir les activités de maintien de la paix de l'OSCE et les opérations menées par l'ONU. Ce soutien militaire consiste, pour les forces navales de l'OTAN, à coopérer avec l'UEO dans le cadre d'opérations de surveillance maritime destinées à assurer le respect de l'embargo sur la mer Adriatique (Opération *Sharp Guard*⁸) et le long du Danube, en Roumanie et en Bulgarie. Cette opération combinée OTAN/UEO a été approuvée, le 8 juin 1993, par le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN)

⁶ Titre V du TUE, articles 133 et 310 CE.

⁷ Force de protection des Nations Unies pour l'ex-Yougoslavie.

⁸ Le 18 juin 1996, l'embargo sur les armes décrété par les Nations Unies a été levé, et l'opération *Sharp Guard* a été suspendue.

et le Conseil de l'UEO. Il s'agit également pour les forces aériennes de l'OTAN de faire respecter la zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie-Herzégovine et de fournir un appui aérien rapproché à la FORPRONU.

Les premières frappes aériennes sur des positions militaires des Serbes de Bosnie ont été déclenchées au mois d'août 1995, en réponse à une attaque au mortier ayant causé la mort de 37 personnes à Sarajevo. Ces opérations aériennes se sont multipliées jusqu'en septembre 1995 afin de lever le siège de Sarajevo et d'ouvrir la voie à des négociations pour un accord de paix. Les Britanniques Lord Carrington puis Lord Owen, envoyés spéciaux de l'UE, participent à son élaboration auprès des représentants spéciaux des Nations Unies, en tant que co-présidents européens de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie. Quelques jours après la signature des Accords de Dayton sous l'égide de Richard Holbrooke, sous-secrétaire d'État américain, le 5 décembre 1995, le CAN décide le déploiement, pour une période de 12 mois, d'une force multinationale mandatée par les Nations Unies, l'*Implementation Force* (IFOR). Comme le stipule l'annexe 1A des Accords de Dayton, l'IFOR a pour mission la mise en œuvre des aspects militaires des accords de paix, et ce, sous le contrôle et la direction politiques du CAN. Le commandant de l'IFOR, en l'occurrence le Commandant des forces alliées du Sud Europe (COMCINCSOUTH), assure le commandement des forces OTAN et non-OTAN participant à l'opération, la responsabilité militaire globale incombant au Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Le transfert d'autorité du Commandant des forces de paix des Nations Unies au Commandant de l'IFOR intervient le 20 décembre 1995. Selon le *SACEUR Mission Statement*, il se voit confier les objectifs suivants :

« (a) *complete military tasks in theatre, as laid out in the Peace Agreement, under NATO rules of engagement, such as:*

- *ensure freedom of movement;*
- *supervise the zones of separation between the parties;*
- *monitor and enforce the withdrawal of forces to registered cantonment sites;*
- *control the air-space;*
- *respond appropriately to deliberate violence;*

(b) *be prepared to supervise and secure the withdrawal of UN protection forces that were not transferred to the IFOR.;*

14. *The key military tasks for IFOR:*

(a) *to assume command of the theatre and establish robust command and control capability;*

(b) *to establish the IFOR, rapidly building up in-place forces and limited early deployment;*

(c) *to control the withdrawal of non-transferred UNPROFOR forces, in co-ordination with IFOR deployment;*

(d) *to protect the force, ensure self-defence and freedom of movement for the troops;*

(e) *to monitor the compliance with the Peace Agreement [...].*

15. *The most important supporting tasks:*

(a) *to help create secure conditions for civilian tasks such as free and fair elections;*

(b) to assist *the High Representative and international organisations in their humanitarian mission;*

c) to supervise the *clearing of minefields by the former warring factions* ».

L'IFOR doit ainsi contribuer au rétablissement de conditions de vie normales en Bosnie-Herzégovine, garantir la cessation complète des hostilités, lever les entraves à la liberté de mouvement des populations, permettre la tenue d'élections libres et assister les organisations internationales dans leurs missions humanitaires.

Au terme de son mandat, le CAN décide, le 12 décembre 1996, de maintenir la force en place 18 mois supplémentaires, tout en la renommant *Stabilisation Force, SFOR*⁹. Sur la base des décisions des *Peace Implementation Councils* (PIC) des mois de novembre et décembre 1996, la mission de la SFOR comprend quatre phases, *transition, stabilisation, deterrence, mission completion*, consistant prioritairement à :

- rendre possibles un retour et une réinstallation significatifs des réfugiés ;
- mettre en place un cadre général de sécurité afin d'assurer la tenue d'élections municipales en 1997 ;
- mettre progressivement en oeuvre les accords de limitation des armements ;
- poursuivre la mise en place d'institutions nationales.

Ces opérations voient l'intervention d'unités originaires d'États membres de l'OTAN mais également d'États non-membres (20), au premier rang desquels figurent des partenaires PfP, la Russie et l'Ukraine. Le contingent américain compte jusqu'à 8 500 soldats. Sans envoyer d'unités spécifiques, certains États comme l'Albanie, la Croatie ou la République de Macédoine contribuent indirectement à cette opération par l'octroi de droits de transit, la mise à disposition de bases militaires, un soutien médical, etc.

⁹ Suite à la décision du Conseil survenue en février 1998 et visant au maintien d'une présence militaire sous commandement OTAN, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopta, le 15 juin 1998, la résolution 1174 par laquelle il conférait à la SFOR un nouveau mandat d'une durée de 12 mois.

SFOR NATIONAL CONTRIBUTORS

| <u>NATO</u> | | <u>NON-NATO</u> | |
|----------------|-----------------|-------------------|-------|
| BELGIUM | 300 | ALBANIA | 30 |
| CANADA | 1,300 | AUSTRIA | 225 |
| DENMARK | 785 | BULGARIA | |
| FRANCE | 4,500 | CZECH REPUBLIC | 600 |
| GERMANY | 3,500 | EGYPT | 400 |
| GREECE | 250 | ESTONIA | 3 |
| ICELAND | medical support | FINLAND | 300 |
| ITALY | 2,300 | HUNGARY | 390 |
| LUXEMBOURG | 23 | IRELAND | |
| NETHERLANDS | 1,000 | JORDAN | 10 |
| NORWAY | 600 | LATVIA | 50 |
| PORTUGAL | 400 | LITHUANIA | 140 |
| SPAIN | 1,600 | MALAYSIA | 1,500 |
| TURKEY | 1,300 | MOROCCO | 810 |
| UNITED KINGDOM | 5,000 | POLAND | 420 |
| UNITED STATES | 8,500 | ROMANIA | 200 |
| | | RUSSIA | 1,200 |
| | | SLOVENIA | |
| | | SWEDEN | 350 |
| | | UKRAINE | 400 |

Source : OTAN

Dans le cadre d'une stratégie de transition, le Conseil Atlantique Nord révisé périodiquement les niveaux de forces, effectuant des réductions progressives d'effectifs à mesure du transfert des responsabilités aux institutions communes, aux autorités civiles et à d'autres organisations internationales, plus particulièrement lors de la détérioration de la situation au Kosovo. L'effectif de l'IFOR était fort de 60 000 hommes, la SFOR n'en comptait plus que 30 000.

1.2 – Au Kosovo : la KFOR

Les premiers mois de 1998 sont marqués par une montée des tensions et des violences au Kosovo, région peuplée de deux millions d'habitants (dont 90 % d'Albanais) et dotée d'un statut de province fédérale autonome. Depuis 1996, l'Armée de libération du Kosovo (UCK) lançait des opérations contre des postes de police et les autorités serbes ; les forces de la police spéciale serbe répliquant alors par des opérations de répression et d'expulsion de grande envergure. Devant la recrudescence de ces violences, plus de 300 000 personnes se sont réfugiées dans les États limitrophes.

Dans un premier temps, afin de faire pression sur Belgrade pour parvenir à une solution négociée du conflit, le Conseil de sécurité de l'ONU a voté un embargo sur les armes le 31 mars 1998, par la résolution 1160. En juin, les États membres de l'UE décident quant

à eux d'interdire les investissements étrangers en Serbie et de geler les avoirs yougoslaves à l'étranger. Les ministres de la Défense de l'OTAN chargent le comité militaire de réfléchir et, le cas échéant, de mettre en œuvre les actions suivantes :

- conduire, en Albanie et en République de Macédoine, un « *exercice aérien approprié* » destiné à démontrer la capacité de l'OTAN à effectuer rapidement une projection de puissance dans la région (manifestation de forces réalisée le 15 juin 1998) ;
- évaluer et développer une gamme complète d'options qui, « *fondées sur la base juridique pertinente, auront pour objectif de faire cesser ou d'entraver une campagne systématique de répression, [...] d'appuyer les efforts déployés par la communauté internationale et de contribuer à créer les conditions favorables à des négociations sérieuses en vue d'un règlement politique [...]* ».

Les appels de la communauté internationale demandant le retrait des forces serbes et la fin des violences restent lettre morte. Dans ce contexte, le 23 septembre 1998, parallèlement à l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1199, le CAN menace Belgrade de frappes aériennes¹⁰. Devant l'imminence de ces dernières, le président Slobodan Milosevic accepte de signer les 15 et 16 octobre 1998 deux accords établissant respectivement une mission de vérification sur le terrain menée par l'OSCE, et une mission de surveillance aérienne au Kosovo, *Eagle Eye*, réalisée par l'OTAN. En cas d'évacuation des observateurs de l'OSCE, l'OTAN stationne une force opérationnelle en République de Macédoine. Entérinés par la résolution 1203 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 24 octobre 1998, ces deux accords suspendent quelques mois la décision de procéder aux frappes aériennes. C'est l'échec des négociations de Rambouillet et de Paris qui conduit le Secrétaire général de l'OTAN, mandaté par le CAN, à donner l'ordre de les déclencher le 23 mars 1999. L'opération *Allied Force* se traduit par 78 jours de bombardements ciblés en République fédérale de Yougoslavie¹¹, du 24 mars au 9 juin 1999. Cette campagne provoque la signature d'un accord militaire technique entre l'OTAN et la RFY, qui met fin aux frappes et prévoit le retrait immédiat des forces de sécurité yougoslaves du Kosovo. Par la résolution 1244 du 10 juin 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies décide l'établissement d'une « *présence internationale de sécurité au Kosovo* ». Le paragraphe 7 de la résolution confère à cette présence un mandat clair et le paragraphe 9 détaille ses 8 missions :

« 7. *Autorise les États Membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo conformément au point 4 de l'annexe 2, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter des responsabilités que lui confère le paragraphe 9 ;*

8. *Affirme la nécessité de procéder sans tarder au déploiement rapide de présences internationales civile et de sécurité efficaces au Kosovo et exige des parties qu'elles coopèrent sans réserve à ce déploiement ;*

9. *Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes :*

a) *Prévenir la reprise des hostilités, maintenir le cessez-le-feu et l'imposer s'il y a lieu, et assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires fédérales et de la*

¹⁰ Le CAN décide un début d'ordre de mobilisation des forces aériennes (ACTWARN), puis, le 13 octobre 1998, donne des ordres d'activation (ACTORD).

¹¹ Et ce, quelques jours après le retrait des observateurs de l'OSCE.

République se trouvant au Kosovo et les empêcher d'y revenir, si ce n'est en conformité avec le point 6 de l'annexe 2 ;

*b) **Démilitariser l'Armée de libération du Kosovo (ALK)** et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo, comme le prévoit le paragraphe 15 ;*

*c) **Établir un environnement sûr** pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux, que la présence internationale civile puisse opérer, qu'une administration intérimaire puisse être établie, et que l'aide humanitaire puisse être acheminée ;*

*d) **Assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics** jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger ;*

*e) **Superviser le déminage** jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse, le cas échéant, s'en charger ;*

*f) **Appuyer le travail de la présence internationale civile ;***

*g) **Exercer les fonctions requises en matière de surveillance des frontières ;***

*h) **Assurer la protection et la liberté de circulation** pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales ».*

La résolution 1244 autorise dans le même temps « *une présence civile internationale* » en charge de l'administration intérimaire au Kosovo :

*« 10. Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une **présence internationale civile au Kosovo** afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales ;*

11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

*a) **Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles**, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648) ;*

*b) **Exercer les fonctions d'administration civile de base** là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire ;*

*c) **Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires** pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections ;*

*d) **Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées**, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix ;*

*e) **Faciliter un processus politique** visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet ;*

*f) **À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs** des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique ;*

*g) **Faciliter la reconstruction des infrastructures** essentielles et le relèvement de l'économie ;*

h) En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés ;

i) Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ;

j) Défendre et promouvoir les droits de l'homme ;

k) Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo ».

Le paragraphe 19 précise que cette présence internationale civile et de sécurité établie au Kosovo est envisagée pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivra ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement.

Dans ce cadre, le 12 juin 1999, la Force de l'OTAN, chargée de la mise en œuvre du volet sécurité de la résolution 1244 (KFOR), pénètre au Kosovo, concomitamment au retrait des troupes serbes¹².

La KFOR se déploie selon un découpage de la région en 5 secteurs, chacun tenu par des troupes multinationales placées sous la responsabilité d'une nation-cadre :

- Royaume-Uni pour le secteur centre-est,
- États-Unis pour le secteur sud-est,
- France pour le secteur nord-ouest,
- Italie pour le secteur ouest,
- Allemagne pour le secteur sud.

¹² 43 000 hommes appuyés par 200 chars, 300 blindés et 600 pièces d'artillerie. En quittant le Kosovo, les forces serbes devaient se placer hors d'une « zone de sécurité terrestre » large de 5 km au-delà des limites de la province avec la Serbie.

KOSOVO KFOR BOUNDARIES



La KFOR est placée sous le commandement général du SACEUR, puis, compte tenu du principe de rotation semestrielle du commandement qui tient compte du niveau de contribution en troupes (quartier général de modèle composite), sous les commandements successifs suivants :

- Corps de réaction rapide du Commandement allié en Europe (CAE) ;
- Forces terrestres alliées du Centre Europe (LANDCENT) ;
- Corps européen ;
- AFSOUTH ;
- AFNORTH.

En 1999, la force de l'OTAN compte un effectif total de 50 000 hommes, originaires de 19 États membres de l'OTAN et de 19 États non-membres. Le commandant de la KFOR dispose d'un état-major multinational composé de 1 700 personnes, dont 1 100 position-

nées au Kosovo et 600 dans trois états-majors arrières en Albanie, en République de Macédoine et en Grèce. Les effectifs seront progressivement réduits, passant de 50 000 soldats en 1999 à 39 000 début 2002, puis 17 000 en 2003.

1.3 – En République de Macédoine : Tasks Forces Essential Harvest et Fox

Si la République de Macédoine a échappé pendant une décennie à la guerre civile qui sévissait en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo¹³, les mois de février à mai 2001 sont le théâtre d'une grave crise entre sa majorité slave et sa minorité albanaise. Cette crise voit s'affronter l'UCK-M, Armée de Libération Nationale composée d'Albanais de Macédoine, et les forces de sécurité macédoniennes, près de la frontière avec le Kosovo (village de Tanucevski), puis dans les régions de Tetovo (à l'ouest de Skopje) et de Kumanovo (à l'est de Skopje) ; le point culminant du conflit étant le bombardement décidé par le gouvernement des villages occupés par l'UCK-M. Dans le souci de préserver l'unité du pays, le gouvernement macédonien et les partis albanais acceptent rapidement d'ouvrir des négociations politiques sous l'égide de l'Union européenne. Négociations qui aboutissent le 13 août 2001 à la signature des Accords d'Ohrid et à l'engagement par l'OTAN, le 27 août, de la *Task Force Harvest* (TFH), forte d'une brigade de 3 500 soldats, ayant pour mission de démilitariser l'UCK et les autres groupes albanophones. Placée sous commandement britannique, la TFH se compose d'un état-major de quatre bataillons (anglo-néerlandais, grec, italo-turc et franco-germano-espagnol) et d'éléments de soutien. D'une durée de 30 jours, l'Opération *Essential Harvest* permet la collecte d'environ 4 000 armes légères et de petit calibre, munitions, mines et explosifs¹⁴, remis volontairement par les groupes armés de l'UCK-M. La destruction des armes est réalisée en Grèce près d'Athènes. En revanche, les munitions sont détruites directement sur le lieu de collecte quand elles présentent un danger, ou ultérieurement sur le site de stockage de Krivolac en République de Macédoine.

Le 27 septembre 2001, l'opération de l'OTAN *Amber FOX* prend le relais de la TFH, avec pour mandat de contribuer à la protection des observateurs internationaux de l'UE et de l'OSCE, chargés de surveiller pour une période de trois mois l'application du plan de paix. Avec 700 hommes, cette force apparaît très réduite et faiblement armée¹⁵. Elle vient en sus d'un petit contingent de l'Alliance déjà sur place pour protéger les lignes de communication et les moyens logistiques de la KFOR (300 militaires). Prolongée à trois reprises, la mission *Amber FOX* s'achève en mars 2003.

¹³ Dès 1992, à la demande du gouvernement de la République de Macédoine, l'ONU décide l'envoi de l'UNPREDEP, ou Force de déploiement préventive des Nations Unies. Déployée le long de la frontière avec la Serbie, l'UNPREDEP est repositionnée au printemps 1997 au niveau de la frontière albanaise.

¹⁴ Collecte de plus de 10 000 armes légères et de petit calibre, 2,7 millions de munitions, 34 709 grenades et plus de 16,2 tonnes d'explosifs.

¹⁵ Elle se compose d'un état-major, d'équipes militaires de liaison, d'un peloton mobile de reconnaissance et d'une force d'extraction dotée de trois compagnies d'infanterie (France, Italie, Allemagne).

1.4 – Participation des États européens et premiers retours d'expériences

| Membres UEO | TOTAL des pays | SFOR ¹ | KFOR ² |
|---------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| Allemagne | 11 568 | 1 500 | 5 045 |
| Belgique | 1 350 | 550 | 800 |
| Espagne | 3 357 | 1 150 | 1 058 |
| France | 11 920 | 2 100 | 7 300 |
| Grèce | 1 927 | 250 | 1 514 |
| Italie | 9 202 | 1 100 | 5 000 |
| Luxembourg | 51 | 25 | 26 |
| Pays-Bas | 4 147 | 1 063 | 1 456 |
| Portugal | 365 | 350 | - |
| Royaume-Uni | 14 240 | 5 400 | 2 400 |
| <i>Membres associés</i> | | | |
| Islande | - | - | - |
| Norvège | 1 437 | 120 | 1 000 |
| Hongrie | 482 | 58 | 424 |
| Pologne | 1 450 | 300 | 550 |
| République Tchèque | 822 | 15 | 424 |
| Turquie | 2 676 | 502 | 684 |
| <i>Observateurs</i> | | | |
| Autriche | 595 | 2 | 520 |
| Danemark | 1 409 | 775 | 500 |
| Finlande | 1 351 | 500 | 820 |
| Irlande | 827 | 400 | 420 |
| Suède | 1 281 | 500 | 750 |
| <i>Associés partenaires</i> | | | |
| Bulgarie | 259 | 185 | 42 |
| Estonie | 24 | 1 | 23 |
| Lettonie | 148 | 4 | 144 |
| Lituanie | 24 | 2 | 7 |
| BALTBAT ⁴ (Pays baltes) | 724 | - | - |
| République Slovaque | 161 | 25 | 96 |
| Roumanie | 444 | 114 | 215 |
| Slovénie | 146 | 140 | 6 |
| TOTAL | 72387 | 17131 | 31224 |

Les États membres de l'UE ont participé à des degrés divers aux dispositifs de l'OTAN déployés dans les Balkans, au sein de l'IFOR / SFOR en Bosnie-Herzégovine, de la KFOR au Kosovo et des *Task Force Harvest* et *Fox* en République de Macédoine. Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont, parmi les pays européens, mobilisé le plus grand nombre de soldats et d'équipements sur une longue durée.

Au-delà de l'expérience acquise pour les États européens impliqués, ces opérations agissent comme un révélateur de l'impuissance opérationnelle de l'UE. Elles ouvrent également le débat sur les leçons à retenir et sur les évolutions souhaitables dans les domaines de la doctrine, des missions, de la conduite des opérations, et des capacités et équipements à engager pour éviter les carences techniques et logistiques constatées.

État des forces (octobre 2002)

1.5 – Soutien au processus de reconstruction civile et assistance au maintien de l'ordre public

En Bosnie-Herzégovine, dès 1996, les missions de l'IFOR se sont orientées vers le soutien des organisations civiles en charge de la reconstruction économique et vers la réconciliation politique dans le cadre des Accords de Dayton. L'IFOR a ainsi coopéré avec l'OSCE, l'UNHCR et l'UNIPTF (police internationale) dans le contexte de l'organisation des élections de 1996 puis de 1997, participant à la sécurisation des routes et des bureaux de vote. La collaboration avec l'OSCE a concerné les activités d'inspection et de vérification des arsenaux, en application des accords sur la réduction du nombre d'armes, ainsi que la réforme des forces armées de la Fédération et de la RS.

Des ingénieurs militaires ont participé à la reconstruction des infrastructures de communication et de transport (routes, voies ferrées, ports, aéroports, ponts), des réseaux électriques et de distribution d'eau, des bâtiments publics (écoles, hôpitaux, etc.). Des équipes civilo-militaires, les CIMIC, composées de juristes, éducateurs, agriculteurs, vétérinaires, ont offert une assistance technique et mené des projets divers de reconstruction économique. Selon la directive de l'OTAN sur la CIMIC (MC 411, para-

graphe 1), adoptée par le Comité militaire en août 1997, « *la CIMIC a pour objectif immédiat d'établir une coopération pleine et entière entre les populations et institutions civiles et le commandant des forces de l'OTAN dans les limites de la zone d'opérations de ce dernier, et ce dans le but de ménager des conditions civilo-militaires susceptibles de le faire bénéficier d'un maximum d'atouts moraux, matériels et tactiques* ». La CIMIC est donc conçue comme une fonction d'appui au combat. Ce concept introduit en Bosnie s'inspire du modèle des unités "Affaires civiles" de l'armée américaine.

A la différence de ce qui s'est produit pour les Forces en Bosnie, la force de l'OTAN au Kosovo, outre sa mission initiale de sécuriser et de stabiliser le territoire, a dû faire face, dans un premier temps, et ce, en attendant l'installation de la MINUK, à des tâches de sécurité intérieure, notamment en matière de prévention et de lutte contre la criminalité. Pour la première fois dans une opération de maintien de la paix, des unités de gendarmerie ont participé au maintien de l'ordre et exercé des fonctions de police judiciaire.

1.6 – Dans le domaine opérationnel

De plus, ces opérations menées par l'OTAN mettent en évidence l'importance d'adapter le mandat et les capacités des forces déployées à la nature de la mission et à son évolution dans le temps. Les forces doivent être mobiles, leurs structures évolutives, le mandat et les règles d'engagement clairs, et leur maintien assez long afin de dissuader les parties de reprendre les hostilités.

Les conflits en Bosnie et au Kosovo voient la mise en place d'éléments du concept de Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM). Créé au sommet de l'OTAN en 1994, ce concept est supposé permettre une gestion plus flexible du dispositif multinational intégrant des États membres et des États non-membres de l'OTAN et de l'UE. Mis en œuvre au sein de la structure de commandement de l'OTAN, les GFIM s'organisent autour de « noyaux » d'état-major et de moyens de commandement prédésignés, qui rassemblent des modules de forces (troupes et matériels). En 1996, au sommet de Berlin, les États membres de l'OTAN ont souligné leur intention de « *construire dans l'Alliance une Identité européenne de sécurité et de défense* » destinée à « *permettre à tous les Alliés européens d'apporter une contribution plus cohérente et effective aux missions et activités de l'Alliance* » et « *à agir par eux-mêmes au besoin* ». Dès lors, le concept de GFIM devait permettre aux coalitions européennes d'utiliser des capacités de l'OTAN « *non séparées* » de la structure militaire intégrée, mais « *séparables* » pour une opération interarmées autre que celles prévues à l'article 5 du Traité de Washington.

1.7 – Dans le domaine des équipements

Les conflits des Balkans révèlent les nombreuses lacunes capacitaires des Européens par rapport aux Américains, particulièrement pour soutenir une opération de moyenne intensité. Ces lacunes portent notamment sur les domaines suivants :

- Capacités de déploiement des troupes : plates-formes aériennes, maritimes et terrestres pour le transport rapide ;
- Dans le domaine aérien : capacités de défense antiaérienne ou de suppression de la menace aérienne et gammes d'armements aériens (armement guidé laser, armement à guidage par inertie et GPS, missiles de croisière, armements air-sol modulaires), capacité ravitailleur en vol ;

- Dans le domaine du renseignement : observation radar et optique, aérienne et terrestre (satellites radars et optiques, satellites d'écoute, satellite météo), système de navigation GPS, moyens aériens de reconnaissance, drones d'observation ;
- Systèmes de communication et de transmission de données.

Dénuée d'instruments militaires de gestion de crises, et donc du pouvoir d'agir militairement, l'Union européenne oriente dans un premier temps son action sur les secours d'urgence et la reconstruction économique. Dans un second temps, l'UE entreprend de stabiliser la région par l'association et le partenariat.

2 – Le processus ASA, ou la consolidation de la paix et de la stabilité par le redressement économique et l'association

2.1 – L'UE, principal soutien financier au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction économique

Entre 1991 et 2000, l'UE apporte un appui financier substantiel aux pays de la région¹⁶. Elle représente la principale source de financement de l'action internationale et des secours d'urgence, avec plus de 5,5 milliards d'euros. Des aides au financement d'investissement et de développement d'infrastructures sont pour l'essentiel allouées par le biais des programmes PHARE¹⁷, pour l'assistance à la reconstruction économique, et OBNOVA, pour le relèvement et la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la République fédérale de Yougoslavie¹⁸. Cette assistance prend aussi la forme d'aides budgétaires directes et d'aides macro-financières (mesures de soutien à la balance des paiements, généralement attribuées par l'Union et le FMI, et des prêts à l'ajustement structurel, généralement octroyés par les donateurs bilatéraux et la Banque mondiale). Des ressources financières supplémentaires d'un montant global supérieur à un milliard d'euros pour la période 1991-1999 ont également été acheminées par le biais de l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence (ECHO)¹⁹. Les aides européennes ont, dans un premier temps, principalement bénéficié à la Bosnie-Herzégovine, pour être ensuite progressivement étendues aux autres pays de la région, comme explicité ci-dessous :

- Bosnie : plus de 2 milliards d'euros au titre D'OBNOVA, PHARE et ECHO. Le pays a également bénéficié d'une aide financière pour d'autres secteurs (balance des paiements, retour volontaire des réfugiés, liberté des médias et droits de l'homme) ;

¹⁶ Règlement (CE) n° 1628/96 du Conseil du 25 juillet 1996 *relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine.*

¹⁷ Lancé en 1989 suite à l'effondrement des régimes communistes en Europe centrale et orientale. Il est destiné à assister ces pays dans la reconstruction de leur économie. A l'origine, il concernait seulement la Pologne et la Hongrie mais il a progressivement été étendu pour englober aujourd'hui treize pays d'Europe centrale et orientale (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie).

¹⁸ Mis en place en 1997.

¹⁹ Créé le 1^{er} mars 1992 par la Commission européenne. L'Office européen d'aide humanitaire d'urgence se présente sous la forme d'un service spécialisé de la Commission. L'objectif principal est une plus grande efficacité et visibilité de l'action de la Communauté.

- RFY : 668 millions d'euros, essentiellement à destination du Monténégro et du Kosovo. A partir de 1999, cette assistance a profité au programme Énergie et démocratie en Serbie ;
- ARYM : 442 millions d'euros, dans le contexte de la crise du Kosovo (afflux de réfugiés, perturbations des activités commerciales et des investissements), puis aide à la consolidation des réformes économiques et à la reconstruction ;
- Albanie : 895 millions d'euros, dont 138 millions pour l'assistance humanitaire (ECHO) et 597 millions pour le programme PHARE, l'agriculture, la sécurité alimentaire, la démocratie et les droits de l'homme et l'aide macroéconomique ;
- Croatie : 349 millions d'euros au titre de la reconstruction (OBNOVA), de l'aide humanitaire (ECHO), de l'aide aux médias, du déminage et de la défense des droits de l'homme.

Aux mesures d'urgence succède une assistance de l'UE sur le long terme destinée à relever les principaux secteurs dont dépend la relance des économies de la région (transports, approvisionnement en eau, gestion des déchets, logement, énergie, agriculture et services sociaux), à consolider la société civile et à favoriser la réconciliation et la coopération économique régionale.

2.2 – Soutien à l'intégration régionale et établissement de liens commerciaux : approche progressive et conditionnalité

Les conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) d'octobre 1995 stipulent que « *seule l'adoption, à un stade ultérieur, de mesures à plus long terme en faveur de la région permettra un redressement économique durable* ». Toutefois, l'adoption de ces mesures devra être soumise à certaines conditions, notamment :

- application des clauses de l'accord de paix ;
- respect des droits de l'homme, des droits des minorités et du droit au retour de tous les réfugiés et personnes déplacées ;
- en ce qui concerne la RFY (Serbie et Monténégro), octroi, en son sein, d'une large autonomie au Kosovo ;
- respect des principes de l'économie de marché ;
- coopération avec le Tribunal pénal international pour les crimes de guerre.

L'Union européenne souhaite établir des relations durables avec les pays de la région, relations qui prendront la forme d'accords s'inscrivant dans le cadre d'une approche régionale²⁰. L'approche régionale et le principe de conditionnalité sont progressivement définis par la Commission européenne et le Conseil en 1996 et 1997²¹. Selon le CAGRE du 29 avril 1997, les principes de l'application de la « *conditionnalité* » s'appliquent à tous les

²⁰ Conclusions du CAGRE, Bruxelles, 30 octobre 1995.

²¹ Conclusions des Conseils « Affaires générales » de février 1996 et de mai 1996 ; Communication de la Commission *sur les principes communs appelés à présider aux relations contractuelles avec certains pays de l'Europe du Sud-Est* – COM(96) 476 ; Conclusions du Conseil *relatives à l'application de la conditionnalité en vue de la mise au point d'une stratégie cohérente de l'Union européenne applicable aux relations avec les pays de l'Europe du Sud-Est* ; Document de travail de la Commission *sur l'accomplissement des conditions établies lors des conclusions du Conseil du 29 avril 1997, dans le cadre de l'approche régionale avec les pays de l'Europe du Sud-Est* – SEC(1999) 714. Et conformément aux principes directeurs du Plan de consolidation civile arrêté à Paris en novembre 1996 et aux conclusions de la Conférence sur la mise en œuvre de la paix tenue à Londres en décembre 1996.

pays de l'Europe du Sud-Est. Conditions générales et conditions spécifiques sont mises en œuvre, elles-mêmes décomposées en éléments opérationnels et vérifiables, que le Conseil d'attachera à évaluer. On peut lire qu'« *Une mise en œuvre progressive des conditions conduira à une amélioration progressive des relations, sous réserve d'une évaluation politique et économique globale et permanente, au cours de laquelle chaque pays sera jugé individuellement* »²². Les préférences commerciales, l'octroi d'une aide financière et la coopération économique, ainsi que l'établissement de relations contractuelles, sont donc soumis à des degrés différents de conditionnalité.

- **Préférences commerciales autonomes** : leur renouvellement est lié au respect des principes fondamentaux de la démocratie²³ et des droits de l'homme²⁴ et à la volonté des pays concernés de permettre que des relations économiques se développent entre eux. En 1997, le Conseil a adopté un règlement portant extension des mesures préférentielles autonomes – déjà accordées aux autres pays coopérants de l'ex-Yougoslavie – à la République fédérale de Yougoslavie²⁵ ;
- **PHARE** : l'octroi d'une assistance à l'appui de la démocratie par le biais du programme PHARE est envisagé à condition que le pays concerné fasse preuve d'un engagement crédible en faveur des réformes démocratiques et de progrès sur la voie du respect des normes généralement reconnues en matière de droits de l'homme et de droits des minorités²⁶. Cela concerne en outre le respect des obligations découlant des accords de paix, y compris celles qui ont trait à la coopération avec le TPI, l'engagement de rendre compatibles avec l'Accord de Dayton, les accords conclus entre la Fédération et la Croatie, ainsi qu'entre la RS et la RFY, le respect des droits de l'homme et des droits des minorités. Le pays concerné doit démontrer sa volonté d'entreprendre des réformes économiques, de prendre des dispositions significatives pour coopérer avec ses voisins et d'instaurer des relations ouvertes, notamment en ce qui concerne la libre circulation des personnes et des marchandises ;
- **Relations contractuelles** : l'amorce des négociations exige un degré de respect plus faible de la conditionnalité que la conclusion des accords. A tous les stades, y compris après la conclusion des accords, la situation fera l'objet d'un suivi, et leur application sera suspendue en cas de non-respect grave. Les conditions générales pour débiter les négociations sont les suivantes :

1. Offre crédible et mise en œuvre visible de possibilités réelles pour les personnes déplacées (y compris les « migrants internes ») et les réfugiés de regagner leur lieu d'origine et absence de harcèlement exercé ou toléré par les autorités publiques.

²² Conclusions du Conseil relatives à l'application de la conditionnalité en vue de la mise au point d'une stratégie cohérente de l'UE applicable aux relations avec les pays de la région, annexe III.

²³ Gouvernement représentatif, exécutif responsable devant une assemblée – Action du gouvernement et des autorités publiques conforme à la Constitution et à la législation – Séparation des pouvoirs (gouvernement, administration, justice) – Tenue d'élections libres et régulières à intervalles raisonnables et à bulletin secret.

²⁴ Aux droits de l'homme, à l'État de droit : liberté d'expression, y compris médias indépendants ; droit de réunion et de manifestation ; droit d'association ; droit à une vie privée, à une famille, à un foyer et au respect de la correspondance ; droit à la propriété ; voies de recours effectives contre les décisions administratives ; accès aux tribunaux et droit à un procès équitable ; égalité devant la loi et égale protection de la loi ; droit en vertu duquel nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ni arrêté arbitrairement.

²⁵ CAGRE, Luxembourg, 29 et 30 avril 1997.

²⁶ Droit des minorités de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses ; possibilités raisonnables pour ces minorités de s'exprimer dans leur propre langue devant les tribunaux et les autorités publiques ; protection adéquate des réfugiés et des personnes déplacées retournant dans des régions où ils constituent une minorité ethnique.

2. Réadmission des ressortissants des États concernés présents de manière illégale sur le territoire d'un État membre de l'UE.
3. Respect par les pays signataires de l'Accord-cadre général pour la paix.
4. Engagement crédible d'entreprendre des réformes démocratiques et de respecter les normes généralement reconnues en matière de droits de l'homme et de droits des minorités.
5. Tenue à intervalles raisonnables d'élections libres et régulières, auxquelles participent, dans des conditions d'égalité, tous les citoyens adultes par un vote secret, et mise en oeuvre intégrale et correcte des résultats de ces élections.
6. Absence de traitement généralement discriminatoire et de harcèlement des minorités par les autorités publiques.
7. Absence de traitement discriminatoire et de harcèlement des médias indépendants.
8. Mise en oeuvre de premières mesures de réforme économique (programme de privatisations, suppression de certains contrôles des prix).
9. Désir avéré d'engager des relations de bon voisinage et de coopération avec les pays voisins.
10. Compatibilité avec les accords de paix de Dayton, les accords conclus entre la RS et la RFY, ainsi qu'entre la Fédération et la Croatie.

Les conditions spécifiques suivantes s'appliquent également :

| | |
|---|--|
| <p><u>Croatie</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Respect des obligations résultant de l'Accord fondamental concernant la Slavonie orientale et coopération avec l'ATNUSO et l'OSCE.2. Ouverture de la frontière douanière entre la Croatie et la Republika Srpska.3. Preuve de l'exercice de pressions crédibles sur les Croates de Bosnie pour qu'ils dissolvent les structures de l'Herceg-Bosna et qu'ils coopèrent à la mise en place et au fonctionnement de la Fédération, et preuve de la mise en oeuvre d'un Conseil municipal réellement unifié à Mostar et du fonctionnement efficace de la Force de police unifiée de Mostar (FPUM). Preuve que le gouvernement de Croatie use de son influence pour traduire les criminels de guerre croates de Bosnie devant le Tribunal pénal. | <p><u>Bosnie-Herzégovine</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Mise en place d'institutions qui fonctionnent, conformément à la Constitution, et définition d'une politique en matière de commerce extérieur et de douanes pour la Bosnie-Herzégovine.2. Amorce d'un processus crédible devant aboutir à la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux en Bosnie-Herzégovine.3. Coopération avec le Haut Représentant, notamment au sujet de Brcko.4. Preuve de la mise en oeuvre d'un Conseil municipal réellement unifié à Mostar et du fonctionnement efficace de la FPUM et coopération à la mise en oeuvre et au fonctionnement de la Fédération. Démantèlement de toutes les structures que le Bureau du Haut Représentant juge contraires à l'esprit et à la lettre de l'Accord-cadre général pour la paix. Preuve d'une coopération avec le Tribunal international, notamment pour traduire devant celui-ci les criminels de guerre bosniaques. |
| <p><u>RFY</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Exercice de pressions crédibles sur les Serbes de Bosnie pour qu'ils coopèrent à la création des institutions et à la mise en oeuvre des dispositions de la Constitution. Preuve du fait que le gouvernement de la RFY use de son influence pour traduire les criminels de guerre serbes de Bosnie devant le Tribunal international.2. Existence d'un dialogue réel avec les Albanais du Kosovo sur le statut du Kosovo à l'intérieur des frontières de la RFY. | |

Cette approche régionale définie dans les années 1996-1997 ne prend réellement corps qu'en 1999 à la suite de la crise du Kosovo, avec la création du Processus de stabilisation et d'association.

2.3 – Le processus d'association et de stabilisation

L'éclatement du conflit au Kosovo et la coordination difficile voire inexistante de l'aide internationale en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo incitent les États membres de l'UE à concrétiser l'approche régionale. Il y a une pléthore d'acteurs sur le terrain : délégation de la Commission européenne, envoyés et représentants spéciaux, bureaux des Nations Unies - avec le HCR -, missions de l'OSCE, FMI, Banque mondiale, BERD, BEI, les ONG, ambassades des États-Unis, des États membres, et autres États tiers. Cette situation occasionne doublons, incompréhensions, gaspillage et irresponsabilité de la part des autorités locales. De plus, il apparaît clairement que les aides ne sont véritablement efficaces qu'en présence d'un minimum de capacités administratives et économiques.

A la fin des bombardements sur l'ex-République Fédérale de Yougoslavie, l'UE estime dès lors nécessaire l'adoption d'un Pacte de Stabilité visant à établir à long terme les conditions de la démocratie et de l'économie de marché, tout en favorisant la coopération régionale et les relations de bon voisinage²⁷. Proposé en avril 1999 par l'UE, le Pacte est adopté à la Conférence de Cologne²⁸ le 10 juin, approuvé par le G7 le 18 juin et présenté lors de la rencontre des chefs d'État et de gouvernement à Sarajevo, le 30 juillet. Il regroupe les États membres de l'UE, la Commission européenne, les pays de l'Europe centrale, orientale et du Sud-Est, des pays tiers (États-Unis, Canada, Japon, Russie, Norvège, Suisse), des organisations internationales (OSCE, ONU, OTAN, FMI, BEI, BERD, OCDE). Au sein du Pacte de Stabilité, l'OSCE est responsable de la prévention et de la résolution pacifique des conflits ainsi que du renforcement de la sécurité et de la stabilité dans la région. Ses actions sont soutenues par l'OTAN et l'UE. Pour assurer la mise en œuvre des objectifs du Pacte, une « *Table régionale de l'Europe du Sud-Est* » est créée. Elle assure la coordination de 3 « *Tables de travail* » : démocratisation et droits de l'homme ; reconstruction économique ; sécurité intérieure et extérieure. Chacune d'entre elles comprend plusieurs *task forces* approfondissant divers domaines. Les membres de ces groupes de travail sont issus aussi bien de la communauté internationale que des pays de l'Europe du Sud-Est.

Lors de la première conférence sur le financement, tenue en mars 2000 à Bruxelles, les pays donateurs se sont engagés à verser plus de 2,4 milliards d'euros. Ces montants sont utilisés en priorité pour lancer une gamme de projets dans chaque secteur. Lors de la Conférence régionale tenue à Bucarest en octobre 2001, la communauté internationale a mis 3 milliards d'euros supplémentaires à la disposition des projets du pacte.

A cette approche globale et multilatérale s'ajoute une approche individuelle et bilatérale introduite par l'UE dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Cette initiative, qui offre de nouvelles perspectives aux États de la région, intervient dans le

²⁷ En vertu de la « Déclaration de Cologne », ils se sont engagés à poursuivre des réformes démocratiques et économiques internes ainsi qu'à coopérer entre eux, aux plans bilatéral et régional, aux fins de promouvoir leur intégration – individuelle – au sein des structures économiques et de sécurité euro-atlantiques ; en contrepartie, tous les autres acteurs du Pacte (États et institutions internationales) ont contracté la promesse d'aider les pays en question à accomplir des progrès rapides et mesurables à cet effet.

²⁸ « *Le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est* », Conseil européen de Cologne, 10 juin 1999.

contexte de la transition démocratique en Croatie et en RFY. Après le décès du Président de la République croate, Franjo Tudjman, survenu le 10 décembre 1999, la coalition d'opposition²⁹ remporte au début de l'année 2000 le scrutin national face au parti sortant, le HDZ³⁰. Cette victoire représente un tournant historique pour la Croatie. En effet, la direction autoritaire de Franjo Tudjman avait contribué à isoler le pays et à le tenir à l'écart du processus de stabilisation et d'association dans lequel étaient activement impliqués ses voisins nordiques et orientaux. La nouvelle coalition de centre-gauche affiche résolument son orientation pro-européenne, sa volonté de combattre la corruption et celle d'accélérer la démocratisation du pays, un programme mis en œuvre par le président et par le Premier ministre nouvellement élu, Stipe Mesic³¹ et Ivica Racan³². Parallèlement, la chute de Slobodan Milosevic, suite aux élections de novembre 2000, marque la fin de l'isolement politique et économique de la RFY et sa réintégration sur la scène internationale. La coalition parlementaire du DOS (Opposition démocratique de Serbie) sort vainqueur des élections. Vojislav Kostunica est investi au poste de Président fédéral et il nomme Zoran Djindjic Premier ministre de la République de Serbie. Dans ce contexte, les relations diplomatiques sont rétablies avec l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis.

RELATIONS UE / ÉTATS DE LA REGION EN 1999

| | |
|--|--|
| <p>Albanie</p> <ul style="list-style-type: none"> - accord non préférentiel sur le commerce et la coopération économique entré en vigueur en décembre 1992. - assistance dans le cadre des différents programmes d'aide humanitaire (ECHO), de sécurité alimentaire, en matière de démocratie et de droits de l'homme, d'assistance macroéconomique, de PHARE | <p>Bosnie-Herzégovine</p> <ul style="list-style-type: none"> - préférences tarifaires depuis 1996. - programmes ECHO, OBNOVA, PHARE. - assistance financière (aide à la balance des paiements, retour volontaire des réfugiés, liberté des médias et droits de l'homme). |
| <p>Croatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - préférences commerciales. - assistance humanitaire, aide à la démocratisation et, aide à la reconstruction (OBNOVA). | <p>Serbie et Monténégro (Kosovo y compris)</p> <ul style="list-style-type: none"> - suite à la transition démocratique, levée de la plupart des sanctions. - depuis décembre 2000, préférences tarifaires. - assistance humanitaire, aide à la reconstruction, assistance macro-financière, démocratie et programmes médiatiques - frais d'administration intérimaire |
| <p>Ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM)</p> <ul style="list-style-type: none"> - accord de coopération commerciale et économique entré en vigueur en janvier 1998. - PHARE et OBNOVA | |

²⁹ Rassemblant six partis autour des forces réformistes de centre-gauche (sociaux-démocrates du SDP et sociaux-libéraux du HSL).

³⁰ Union démocratique croate.

³¹ Candidat du HNS (parti populaire).

³² Président des sociaux-démocrates.

2.3.1 – Accords de stabilisation et d'association et perspective d'adhésion

Dans sa communication sur « l'avenir des relations avec les pays de l'Europe du Sud-Est »³³ de 1999, la Commission définit les objectifs suivants :

- soutenir la consolidation de la démocratie, l'État de droit, le développement et les réformes économiques, la mise en place de structures administratives adaptées et la coopération régionale ;
- fixer un cadre formalisé pour le dialogue politique, tant au niveau bilatéral que régional ;
- promouvoir les relations économiques, le commerce, les investissements, la politique en faveur des entreprises, les transports et le développement, ainsi que la coopération dans le domaine des douanes, dans la perspective d'une intégration plus étroite dans le système de commerce mondial, avec notamment la possibilité d'instaurer une ou plusieurs zone(s) de libre-échange, dès lors que des progrès suffisants auront été accomplis sur la voie des réformes économiques ;
- fournir une base de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- fournir une base à la coopération économique, sociale, civile dans l'enseignement, les sciences, les technologies, l'énergie, l'environnement et la culture (y compris un plan pour sauvegarder le patrimoine culturel de ces régions), étayée par des programmes d'aide « orientés vers l'association » qui seraient aussi conçus pour faciliter le rapprochement des législations conformément à *l'acquis* communautaire pertinent³⁴.

Pour réaliser ces objectifs, les instruments communautaires devront être utilisés de manière souple, coordonnée et efficace. La Commission aborde la question de la mise en place avec ces pays d'une relation contractuelle d'un type nouveau, fondée sur l'approche régionale et les conditions énoncées dans les conclusions du Conseil du 29 avril 1997. Dans ses conclusions du 31 mai puis du 21 juin 1999, le Conseil approuve cette initiative en se situant dans la perspective d'une intégration à terme de ces pays dans les structures de l'Union européenne, ce que confirmera également le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 :

*« 72. Le Conseil européen affirme une nouvelle fois que l'Union européenne est disposée à rapprocher les pays de cette région de la **perspective d'une pleine intégration dans ses structures**. Ce rapprochement se fera **grâce à un nouveau type de relation contractuelle**, tenant compte de la situation particulière de chaque pays, y compris des progrès réalisés en matière de coopération régionale, et offrant une perspective d'adhésion à l'Union européenne sur la base du traité d'Amsterdam et lorsque les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993 seront remplis »³⁵.*

³³ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil européen sur *l'Europe du Sud-Est : Bosnie-Herzégovine, Croatie, République fédérale de Yougoslavie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine et Albanie* (COM(99) 235 final).

³⁴ Conclusions du CAGRE, Bruxelles, 31 mai 1999.

³⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, p. 25

Cette intégration doit passer par l'intermédiaire d'un processus de stabilisation et d'association (PSA), se traduisant par la signature d'accords de stabilisation et d'association (ASA). Il s'agit d'un nouveau type de relation contractuelle, distinct des accords européens d'association avec les pays candidats, et destiné à soutenir les pays bénéficiaires au cours de leur transition. Les ASA donnent aux signataires une perspective d'adhésion à long terme³⁶, dès que les critères de Copenhague³⁷ seront respectés. Il leur fournit la marche à suivre pour la mise en œuvre des programmes de réformes et pour l'adoption des valeurs et des règles européennes. Il comprend un volet politique (établissement d'un dialogue politique par la mise en place de structures institutionnelles et obligation d'établir une coopération régionale), un volet commercial (libéralisation progressive des échanges), un volet relatif à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ainsi qu'un volet coopération dans des domaines prioritaires. Ce processus est lancé officiellement lors de la réunion du CAGRE du 21 juin 1999³⁸. Selon les conclusions du CAGRE :

*« 3. Dans le cadre de sa politique globale à l'égard de l'Europe du Sud-Est, l'Union européenne va ajouter une nouvelle dimension à ses relations avec la région en offrant aux cinq pays concernés – dès lors qu'ils remplissent les conditions requises – une catégorie de relations contractuelles conçue spécialement pour eux : les **accords de stabilisation et d'association**. Ces accords seront proposés à tous les pays et seront l'instrument de relations plus poussées avec eux. Ils tiendront compte de la spécificité et de l'évolution de la situation de chaque pays et seront conclus progressivement en fonction de la capacité de chaque pays de s'acquitter des obligations contractuelles réciproques ainsi que de sa participation effective à la coopération régionale ».*

Le processus de stabilisation et d'association comporte, selon le cas :

- un accord de stabilisation et d'association ;
- des mesures commerciales autonomes ainsi que d'autres relations économiques et commerciales ;
- une aide économique et financière, entre autres sous forme de concours des programmes PHARE et OBNOVA, d'une aide financière et d'un soutien à la balance des paiements ;
- une aide à la démocratisation et au développement de la société civile ;
- une aide humanitaire pour les réfugiés, les rapatriés et les autres personnes concernées ;
- une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- la mise en place d'un dialogue politique.

Le Conseil européen de Feira de juin 2000 reconnaît que les pays des Balkans occidentaux sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.

³⁶ L'adhésion est seulement évoquée dans le préambule de ces accords et n'engage en rien la Communauté Européenne (CE).

³⁷ Les conditions de l'adhésion, dites « *critères de Copenhague* », ont été définies en 1993 par le Conseil européen de Copenhague. Elles supposent de la part du pays candidat : « *des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché intérieur de l'Union ; la capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ».

³⁸ Et ce, à la suite de la communication de la Commission sur « *le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est* ».

« 67. Le Conseil européen confirme que son **objectif reste la plus grande intégration possible des pays de la région** dans le courant dominant politique et économique de l'Europe à travers le processus de stabilisation et d'association, le dialogue politique, la libéralisation des échanges et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. **Tous les pays concernés sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.** L'Union soutiendra le processus de stabilisation et d'association en apportant une assistance technique et économique. »³⁹

Les conditions de la signature des ASA sont précisées au cours du Sommet de Zagreb entre l'UE et les pays participants au PSA, le 24 novembre 2000 :

« L'Union européenne confirme sa volonté de contribuer à consolider la démocratie et de soutenir résolument le processus de réconciliation et de coopération entre les pays concernés. Elle réaffirme la perspective européenne des pays participant au processus de stabilisation et d'association et leur qualité de candidats potentiels à l'adhésion conformément aux conclusions de Feira.

Ce processus de stabilisation et d'association est au coeur de la politique de l'Union en faveur des cinq pays concernés. Il **tient compte de la situation de chaque pays** et se fonde sur le **respect des conditionnalités définies par le Conseil du 29 avril 1997** concernant les réformes démocratiques, économiques et institutionnelles. Sur la base de ces critères, l'Union propose à chacun des pays une démarche individualisée, [...] »⁴⁰

L'ouverture des négociations d'un tel accord requiert le respect d'un certain nombre de conditions politiques, économiques et institutionnelles préalables. Ces dernières correspondent à celles énumérées dans les conclusions du CAGRE du 29 avril 1997 :

Les conditions générales :

- les réformes démocratiques (séparation des pouvoirs, indépendance des juges et des média, loi électorale) ;
- le respect des droits de l'homme et des minorités ;
- le retour des réfugiés ;
- les réformes économiques ;
- la coopération régionale.

Les conditions particulières résultent des obligations découlant des accords de paix (par exemple la coopération avec le Tribunal Pénal International de La Haye) :

- Dayton / Paris et les « *Peace implementation councils* » (PIC) pour la Bosnie-Herzégovine ;
- Dayton / Paris et Erdut pour la Croatie ;
- Dayton / Paris, Erdut et la résolution 1244 du Conseil de sécurité pour la RFY.

La Commission élabore régulièrement un rapport sur la conditionnalité, détaillant les progrès des 5 États dans ces différents domaines et proposant sur cette base des conclusions au Conseil.

³⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000.

⁴⁰ Déclarations des Chefs d'État et de gouvernement, Sommet de Zagreb, 24 novembre 2000.

2.3.2 – Mise en œuvre de mesures commerciales plus favorables

En novembre 2000, suite à une initiative de la Commission, l'Union étend aux cinq pays concernés des préférences commerciales asymétriques exceptionnelles⁴¹ visant à favoriser l'accès de leurs produits industriels et agricoles au marché communautaire, de façon à contribuer au redémarrage de leurs économies par une stimulation de leurs exportations. Cela doit également contribuer à l'établissement d'une zone de libre-échange équilibrée entre les cinq États et l'Union européenne, conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. Selon le règlement adopté en 2000,

« une ouverture accrue du marché communautaire aux produits originaires des pays concernés pourrait encourager des investissements étrangers directs dont ces derniers ont grand besoin, les aider à développer leurs capacités d'exportation, faibles dans l'ensemble, et surtout contribuer à la stabilisation politique et économique de la région ».

La Commission décide de scinder le système existant de préférences commerciales autonomes en préférences commerciales séparées pour chaque pays afin de garantir un partage transparent et équitable de ces préférences et de préparer d'éventuelles négociations futures en vue de la signature d'ASA. En effet, selon les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, les ASA devraient être précédés d'une libéralisation asymétrique des échanges :

« Les accords de stabilisation et d'association comprendront une assistance et une coopération économiques et financières, un dialogue politique, un alignement sur la législation de l'UE, une coopération dans d'autres domaines et le libre-échange. Ces accords devraient être précédés d'une libéralisation asymétrique des échanges »⁴².

95 % des importations en provenance de la région Europe du Sud-Est entreront ainsi dans la Communauté en exemption de droits de douane. Sont concernés des produits industriels, des produits agricoles, y compris des produits transformés, et des produits de la pêche. Des mesures de sauvegarde sont établies pour prévenir le risque de fraude et le non-respect des règles d'origine, ainsi que pour faire face à un éventuel surcroît massif des exportations vers la Communauté.

2.3.3 – Réforme de l'assistance financière communautaire

Afin de gérer plus efficacement l'assistance financière destinée aux Balkans, le CAGRE du 20 novembre 2000 adopte un règlement créant un instrument communautaire unique, **le programme CARDS** (« *Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation* »)⁴³. Le règlement CARDS vise à établir un cadre juridique unifié pour l'assistance aux pays participant au processus de stabilisation et d'association, en lieu et place des instruments multiples utilisés jusqu'à présent, notamment les programmes OBNOVA et PHARE. Il s'agit ainsi de réorienter l'assistance existante pour l'adapter aux objectifs politiques de l'UE dans le cadre du PSA. Doté d'un montant de 4,65 milliards

⁴¹ COM (2000) 351 final. Règlement (CE) n° 2007/2000 du Conseil, du 18 septembre 2000, *introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association mis en œuvre par l'Union européenne, modifiant le règlement (CE) n° 2820/98 et abrogeant les règlements (CE) n° 1763/1999 et (CE) n° 6/2000.*

⁴² Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000.

⁴³ Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 *relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE*, Journal officiel n° L 306 du 07/12/2000 p. 0001-0006.

d'euros sur la période 2000-2006, CARDS se concentre sur 4 priorités : promouvoir une gestion intégrée des frontières, soutenir la stabilisation démocratique et la société civile, développer les capacités des institutions étatiques et renforcer l'infrastructure régionale et l'environnement. Cette assistance communautaire est fournie de la manière suivante :

- un « cadre stratégique » ("*country strategic paper*"), couvrant la période 2000-2006, qui définit les objectifs à long terme de l'assistance et détermine des domaines prioritaires d'intervention dans les pays bénéficiaires ;
- des « programmes indicatifs pluriannuels » établis pour chaque pays sur trois ans. Ils décrivent les réformes à mettre en œuvre par les partenaires dans les secteurs prioritaires et comprennent une évaluation des progrès réalisés ;
- des « programmes d'action annuels », qui contiennent une liste détaillée des projets à financer et indiquent les montants correspondants.

Parallèlement, la Commission européenne prend un certain nombre de décisions relatives à la déconcentration des pouvoirs de gestion des programmes et des projets au niveau des délégations locales, et à la décentralisation du processus d'acquisition vers les autorités locales.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne, la Commission européenne propose la création d'une structure *ad hoc*, décentralisée et autonome, l'**Agence européenne pour la reconstruction (AER)**⁴⁴, sur le modèle de l'agence américaine USAID, avec pour principale fonction la gestion technique du programme CARDS, de façon rapide, flexible et transparente, en accélérant le rythme des appels d'offres et des déboursements des crédits⁴⁵. L'AER se voit fixer les principes directeurs suivants :

- mise en œuvre rapide de l'assistance ;
- participation des bénéficiaires des programmes en tant que parties prenantes ;
- soutien à des projets durables ;
- priorité accordée à la protection des minorités ;
- attention accordée à la réduction de la pauvreté et à l'égalité entre les sexes ;
- formation humaine à long terme destinée à compléter l'investissement financier immédiat ;
- gestion financière saine et obligation de rendre des comptes.

Elle réalise plus précisément les tâches suivantes :

- recueillir, analyser et transmettre à la Commission des **informations concernant les dommages et les besoins** liés à la reconstruction et au retour des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que les zones qui nécessitent une assistance urgente ;
- **établir des projets de programmes** concernant la reconstruction de ces deux pays et le retour des réfugiés et des déplacés ;

⁴⁴ Règlement (CE) n° 2454/1999 du 15 novembre 1999 portant modification du règlement (CE) n° 1628/96 relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, notamment par la création de l'Agence européenne pour la reconstruction.

⁴⁵ Le délai moyen de décaissement des aides communautaires pour les pays d'Europe du Sud-Est est de deux ans et demi.

- **assurer la mise en œuvre** de l'assistance communautaire à travers l'élaboration des termes de référence, la préparation des appels d'offre, la signature des contrats, la conclusion de conventions de financement, l'attribution des marchés, l'évaluation et le contrôle des projets et les paiements.

Dans un premier temps, en 1999, l'AER⁴⁶ gère des programmes d'urgence pour le Kosovo (70 millions d'euros), puis, à partir de 2000, elle assume la gestion d'une nouvelle aide de la Communauté de 440 millions d'euros à destination du Kosovo, de la République de Serbie et du Monténégro⁴⁷ (en 2001, 525 millions d'euros). Depuis fin 2001, sa compétence est étendue à l'ARYM⁴⁸. En outre, l'AER peut s'occuper de la mise en œuvre des programmes de reconstruction, de retour des réfugiés, de restauration de la société civile et de l'État de droit que lui confient les États membres et les États donateurs, notamment dans le cadre de la coopération avec la Banque mondiale, la BEI ou d'autres institutions financières internationales.

Malgré l'importance des aides financières apportées par l'Union européenne et le lancement du processus ASA, l'action de l'UE dans les Balkans manque de visibilité et de lisibilité. L'absence de synergie et de cohérence entre action communautaire et action des États membres, et entre les différentes politiques extérieures, limite considérablement la crédibilité et l'influence de l'Union dans la région et sur la scène internationale en général. Pour y remédier, les États membres et les acteurs de l'UE introduisent, à partir de 1997, de nouveaux instruments et outils censés donner les moyens à l'UE d'être plus opérationnelle et plus réactive face aux crises.

2.4 – L'impératif d'améliorer la visibilité et la lisibilité de l'action réelle de l'UE

2.4.1 – *Analyse critique et nouveaux instruments*

Les crises balkaniques mettent en exergue le fait que l'action de l'UE, pour importante qu'elle soit, apparaît comme peu visible, dispersée et non coordonnée avec les programmes d'assistance bilatérale des États membres. En 1997, le Traité d'Amsterdam tente de pallier cette faiblesse en dotant la PESC de nouveaux instruments et de nouvelles procédures de décision, sans toutefois franchir l'étape de la création d'un véritable service extérieur de l'Union. Ces évolutions ont concerné :

- la nomination d'un « **Haut représentant pour la PESC** » (HR PESC). La fonction est exercée par le secrétaire général du Conseil afin d'assister la présidence qui représente l'Union dans les domaines relevant de la PESC. Elle a pour objectif de permettre à l'Union de s'exprimer avec davantage de visibilité et de cohérence sur la scène internationale. Le HR PESC contribue également à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques du Conseil. En agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, il peut conduire le dialogue politique avec des tiers ;

⁴⁶ Elle se structure autour de son siège principal à Thessalonique (Grèce) et de ses quatre centres opérationnels situés à Pristina, Belgrade, Podgorica et Skopje. Responsable devant le Conseil et le Parlement européens, l'AER est contrôlée par un conseil d'administration où siègent la Commission européenne et les 25 États membres de l'Union européenne.

⁴⁷ Règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, *relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction*.

⁴⁸ Le règlement (CE) n° 2415/2001 élargit les activités de l'Agence européenne pour la reconstruction à l'ancienne République yougoslave de Macédoine. JO L 327 du 12 décembre 2001.

- la création d'une « **unité de planification et d'alerte rapide** » (UPPAR) au sein du Secrétariat général du Conseil, placée sous l'autorité du HR PESC. L'UPPAR contribue à définir les priorités stratégiques des actions de l'Union, tout en fournissant une évaluation des intérêts en jeu et des options sur la politique à suivre⁴⁹ ; son personnel est issu du Secrétariat général du Conseil, des États membres, de la Commission et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ;
- la création d'un nouvel instrument juridique, les « **stratégies communes** »⁵⁰, mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants ;
- la possibilité pour les États membres d'avoir recours à l'**abstention constructive** (l'abstention d'un État membre n'empêche pas l'adoption d'une décision), bien que les décisions soient toujours prises à l'unanimité.

En juin et décembre 1999, dans le contexte de la crise du Kosovo, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki placent la gestion des crises et la prévention des conflits au cœur du processus de renforcement de la PESC. Les instruments traditionnels de l'Union doivent désormais être mis au service de la « *politique européenne commune en matière de sécurité et de défense* ». On peut lire dans les Conclusions du Sommet de Cologne :

« Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.[...] Nous sommes persuadés que, pour remplir pleinement sa mission en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, l'Union européenne doit avoir à sa disposition les capacités et instruments appropriés. »⁵¹.

A Helsinki, les États membres adoptent le rapport de la Présidence sur la gestion non militaire des crises, dans lequel sont présentées quatre recommandations destinées à assurer une meilleure coordination des instruments non militaires de réponse aux crises par la création d'un « *dispositif de réaction rapide dans le domaine de la gestion des crises au moyen d'instruments non militaires* »⁵². Cela passe par :

- un inventaire mis à jour régulièrement des ressources dont disposent les États membres dans des domaines tel que la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, les activités de recherche et de sauvetage, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme ;

⁴⁹ Ses tâches couvrent principalement : la surveillance et l'analyse des développements dans le domaine de la PESC ; l'évaluation des intérêts de l'Union en matière de PESC ; l'identification en temps utile des événements, des crises politiques potentielles ou des situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la PESC ; l'élaboration des options concernant la politique à suivre par le Conseil.

⁵⁰ L'article 13 du traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la PESC et qu'il décide de stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Une stratégie commune précise son objectif, sa durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. Elle est mise en œuvre par le Conseil, notamment par le biais d'actions communes et de positions communes. Le Conseil peut recommander des stratégies communes au Conseil européen.

⁵¹ Conseil Européen de Cologne, 3 et 4 Juin 1999, Annexe III. Renforcement de la Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

⁵² Conclusions de la Présidence, Conseil européen d'Helsinki, décembre 1999. Annexe : Rapport de la présidence sur la gestion non-militaire des crises par l'UE.

- une étude destinée à définir des objectifs concrets pour des réponses non-militaires collectives qu'apportent les États membres de l'UE aux crises internationales (par exemple, déploiement d'une force de police civile ou d'une force combinée de recherche et de sauvetage) ;
- un dispositif de coordination des contributions des États membres, fonctionnant en étroite interaction avec les services de la Commission (notamment ECHO), et mis en place au Secrétariat du Conseil ;
- un mécanisme de financement rapide, (par exemple, la création par la Commission d'un Fonds de réaction rapide), afin de permettre un financement accéléré des activités de l'UE, de contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales et de financer les activités des ONG, le cas échéant.

En mars 2000, le SG/HR (Javier Solana) et le commissaire européen en charge des relations extérieures (Relex) Chris Patten rédigent une analyse critique commune des politiques communautaires à l'égard de l'Europe du Sud-Est, dans le contexte de l'action générale de l'Union et de la communauté internationale au profit des Balkans⁵³. Présenté au Conseil européen de décembre 2000, les États membres invitent le Conseil à prendre les mesures nécessaires pour assurer une utilisation optimale des différents moyens dont dispose l'Union, et par là même à créer une véritable synergie entre l'action communautaire et l'action des États membres. L'accent est mis sur la transparence, la communication d'information et le dialogue :

- *Renforcer la coordination entre la Commission et les États membres :*
 - *Par transparence accrue et échange mutuel et régulier d'information entre la Commission et les États membres ;*
 - *Renforcement du rôle du pays bénéficiaire dans la définition de ses stratégies et programmes de développement, ainsi que dans la coordination générale des ressources :*
 - *Dialogue avec les autres bailleurs de fonds.*
- *Mieux tirer parti de l'effort global de l'Union et accroître son efficacité :*
 - *Élaboration d'un nouvel instrument synthétisant les relations entre l'Union et les pays tiers («fiches récapitulatives» sur les relations entre l'Union et certains pays tiers réalisées par le SG/HR et la Commission)⁵⁴ ;*
 - *Tableau de bord sur les engagements et les décaissements ;*
 - *Rationalisation des services de la Commission et simplification des procédures de gestion de l'aide extérieure.*
- *Stratégies communes : importance des stratégies communes pour la coordination, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure⁵⁵.*

⁵³ Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, 7, 8 et 9 décembre 2000.

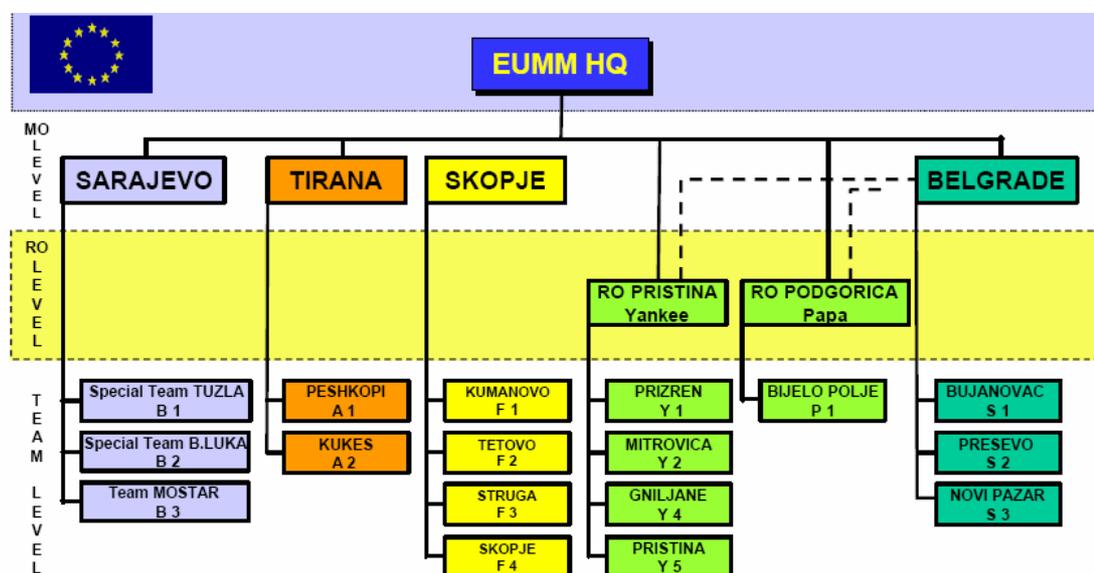
⁵⁴ Dans le cadre de cet exercice, le Conseil souligne l'importance de disposer d'une synthèse par pays de l'assistance financière apportée par la Communauté et les États membres sous toutes ses formes : budget communautaire, FED, BEI, aides macro-financières, aides budgétaires bilatérales et crédits bilatéraux, contributions apportées à l'assistance par les institutions financières internationales, rééchelonnement et annulations de dettes. Il est également essentiel de disposer d'indications sur l'effort des autres donateurs.

⁵⁵ Conclusions du CAGRE, 9 octobre 2000.

2.4.2 – Réorganisation des services en charge des relations extérieures

L'entrée en fonction de la Commission Prodi se traduit par une réorganisation des services en charge des relations extérieures. Une **Direction Générale Relations extérieures**, placée sous l'autorité de Chris Patten, est créée, dans le but de regrouper toutes les responsabilités liées à l'action extérieure, toutes zones géographiques confondues. En son sein, une nouvelle direction de la PESC est chargée d'assurer la cohérence des activités et processus de la Commission liés à l'action extérieure (collecte de l'information, mise en oeuvre des « actions communes » de la PESC, participation de la Commission aux consultations conduites par le Conseil avec l'OTAN et l'UEO). Elle est dotée d'une « unité de crise » qui sert d'interface avec l'UPPAR de Solana.

Parallèlement, les actions de l'*European Community Monitor Mission* (ECMM) sont réorientées sur la base d'une nouvelle action commune 2000/811/PESC du 22 décembre 2000. Considérée comme « les yeux et les oreilles » de l'Europe dans les Balkans, l'ECMM, rebaptisé **EUMM** (*European Union Monitoring Mission*), est présente dans la zone depuis 1991, en tant que mission d'observation. Le siège de l'EUMM se situe à Sarajevo, avec des bureaux à Zagreb, Tirana, Skopje et Belgrade, des bureaux régionaux à Pristina et Podgorica et des équipes d'observateurs disséminées dans la région. Pendant les crises, l'EUMM s'attachait à rendre compte de la situation quotidiennement à Bruxelles. Puis la mission s'est recentrée sur une observation des développements politiques et sécuritaires de la région (l'observation frontalière, les événements inter-ethniques et le retour des réfugiés), y compris les élections. En 2000, l'EUMM est restructurée, et son effectif réduit. Elle rend compte désormais au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général/Haut Représentant. Ce nouveau positionnement en fait un véritable instrument de la PESC.



2.4.3 – Création d'un Mécanisme de réaction rapide (MRR)

Pour la Commission, les instruments communautaires classiques s'avèrent inadaptés aux situations d'urgence. Trois raisons sont évoquées. D'une part, à l'exception du règlement « ECHO », unique instrument transversal dont est dotée la Commission pour intervenir dans le domaine humanitaire, les autres instruments communautaires obéissent à une

logique géographique. D'autre part, aucun instrument (hors ECHO) n'a vocation à financer des opérations de courte durée liées à une véritable urgence. Enfin, les procédures de mise en oeuvre répondent à des conditions lourdes et requièrent généralement la consultation systématique des États membres dans le cadre de comités de gestion. Pour y remédier, la Commission européenne propose la création d'un nouveau mécanisme spécifique, le « Mécanisme de réaction rapide » (MRR), dont l'objet est d'assurer le financement plus rapide d'opérations dans des situations d'urgence, de crise ou de menace de crise. Le MRR vise spécifiquement les actions conduites à l'initiative de la Commission européenne, au titre des compétences qui lui sont reconnues par le premier pilier communautaire.

« Le dispositif de réaction rapide représente ainsi la contribution de la Commission au renforcement des moyens d'action en matière de gestion civile de crises, décidé par le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, parallèlement à la mise en place d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. L'inadaptation des instruments communautaires classiques s'est particulièrement manifestée au Kosovo, lorsque l'aide communautaire a été sollicitée en plusieurs occasions. Dans cette perspective, il convient de prévoir, en appui des politiques et programmes communautaires existants, un mécanisme permettant à la Communauté d'agir de façon urgente afin de contribuer au rétablissement ou à la sauvegarde des conditions normales d'exécution des politiques entreprises, de telle sorte que leur efficacité soit préservée. Un tel mécanisme doit en particulier permettre, selon des procédures décisionnelles accélérées, de mobiliser et d'engager rapidement des ressources financières spécifiques »⁵⁶.

Le règlement adopté le 26 février 2001 par le Conseil s'applique quand l'action envisagée est immédiate et ne peut être entamée dans un délai raisonnable sous couvert des instruments juridiques existants, et si l'action est limitée dans le temps :

Article 3

« 1. Le mécanisme de réaction rapide peut être déclenché lorsque apparaissent, dans les pays bénéficiaires concernés, une situation de crise réelle ou naissante, une situation menaçant l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, une situation menaçant de dégénérer en un conflit armé ou menaçant de déstabiliser le pays et si une telle situation est de nature à porter atteinte aux bénéfices des politiques et programmes d'assistance et de coopération, à leur efficacité et/ou aux conditions de bonne exécution.

2. Peuvent être entreprises au titre du mécanisme de réaction rapide les actions à caractère civil relevant de l'ensemble des domaines d'intervention couverts par les instruments énumérés à l'annexe, qui visent à préserver ou à rétablir, dans des situations de crise réelle ou naissante, les conditions de stabilité nécessaires à la bonne exécution et au succès de ces politiques et programmes d'aide, d'assistance et de coopération ».

Dans le cadre d'une communication sur la prévention des conflits⁵⁷ et d'un programme pour la prévention des conflits violents⁵⁸, la Commission européenne réitère le fait qu'une action de prévention des conflits de la part de l'UE exige « une approche intégrée » de tous les instruments de relations extérieures (politique commerciale, extérieure et de

⁵⁶ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil, du 26 février 2001, portant création d'un organisme de réaction rapide, Journal officiel L 57 du 27 février 2001.

⁵⁷ Communication de la Commission sur la prévention des conflits, 11 avril 2001, COM (200) 211 final.

⁵⁸ Entériné par le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

sécurité commune, coopération au développement). Lorsque la situation dans un pays ou une région donnée se détériore de façon soudaine, la prévention de long terme doit céder le pas à une réaction rapide, guidée par une politique claire et cohérente. La Commission européenne reste malgré tout réaliste quant à ses capacités d'action : « *Dans tous les cas, notre capacité d'action face à un conflit naissant est organiquement liée à la volonté politique d'agir de l'Union et plus largement de la Communauté internationale. A cet égard, les conflits d'intérêt entre États membres se révèlent trop souvent encore des obstacles à une prise de décision rapide. A l'heure où l'Union cherche à déployer hors de ses frontières des forces militaires, de gestion de crise ou même de prévention, cette question se pose déjà de manière aiguë* »⁵⁹.

Ces initiatives de la Commission ont anticipé sur la définition et la mise en place par les États membres d'un cadre général d'action en matière de gestion militaire et civile des crises, dans le cadre PESD (deuxième pilier intergouvernemental). Les États membres les plus réticents à son action soupçonnaient d'ailleurs la Commission européenne de chercher à apparaître comme le chef de file de la gestion civile des crises, alors que l'organisation de cette dernière est censée reposer principalement sur des bases intergouvernementales.

3 – Mise en place d'instruments et de procédures de gestion militaire et civile des crises : le sursaut européen

L'évolution du cadre institutionnel et politique en Europe ouvre progressivement la voie à une concrétisation du volet « défense » de la PESD, la PESD. En effet, en 1997, le Traité d'Amsterdam établit le fait que la politique de défense commune fera l'objet d'une définition « *progressive* » et non plus « *à terme* ». Les missions dites de Petersberg sont intégrées au titre V du traité sur l'Union européenne et l'intégration de l'UEO à l'UE est envisagée comme une éventualité.

Les sommets bilatéraux franco-britannique (Saint-Malo, le 4 décembre 1998) et franco-allemand (Toulouse, le 29 mai 1999) témoignent de la volonté de ces trois États de doter l'UE d'une capacité d'action autonome dans le domaine de la défense.

Les responsables politiques français et britanniques soulignent ainsi que « *l'Union [devrait] avoir une capacité d'action autonome soutenue par des forces armées crédibles, les moyens de décider d'y recourir et une disposition à le faire, afin de répondre aux crises internationales* ». En cas de non-engagement de l'OTAN, l'UE devra pouvoir recourir à des moyens pré-identifiés de l'Alliance ou à des moyens nationaux ou multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN. La France et le Royaume-Uni s'accordent pour comparer et développer leurs capacités militaires dans le domaine du renseignement, de la mobilité stratégique, de commandement et de communications.

Dans le même temps, l'Allemagne et la France s'entendent en faveur d'une évolution du corps européen : « *adapter cette grande unité multinationale, et en priorité son état-major, pour qu'elle constitue à l'avenir un Corps de réaction rapide européen* ». Ils préconisent le remplacement, au terme de son mandat, de la KFOR par l'Eurocorps et reconnaissent l'intérêt d'insérer sur une base permanente, dans les QG nationaux interarmées, des officiers d'autres nations de l'UE. Ils recommandent instamment au Conseil européen d'Helsinki d'endosser les propositions contenues dans le document

⁵⁹ Communication de la Commission *sur la prévention des conflits*, 11 avril 2001, COM (200) 211 final, p. 36.

« *Organes militaires, planification et conduite d'opérations menées par l'UE* », élaboré par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, et qui fixe de manière précise les structures de décision et les instruments militaires d'une future Europe de la Défense.

En 1999, en pleine crise du Kosovo, le débat sur le développement de la PESD prend une tournure plus concrète. Lors des Conseils européens de Cologne en juin 1999, d'Helsinki en décembre 1999, et de Laeken en décembre 2001, les États membres de l'UE fixent un certain nombre d'objectifs ayant pour but de doubler l'action diplomatique de l'UE d'une véritable politique européenne de la défense, dotée des capacités militaires nécessaires.

A Cologne, les Quinze affichent leur détermination. Ils s'accordent sur l'importance de disposer d'une capacité d'action autonome, et ce pour la crédibilité extérieure de l'UE, et décident d'inclure les moyens de l'UEO nécessaires pour mener les missions de Petersberg dans l'UE, d'ici à la fin de 2000⁶⁰. Les États membres évoquent la nécessité d'étendre la PESCD à des partenaires européens non-membres de l'Union européenne : « *Notre intention est de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne, grâce auquel les États membres de l'Union européenne, tant ceux qui sont membres de l'OTAN que les neutres et les non-alignés, pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'Union européenne. Nous mettrons en place des arrangements qui permettent aux Alliés et partenaires européens non-membres de l'Union européenne de prendre part dans toute la mesure du possible à cette entreprise* ». A Laeken, la PESD est déclarée opérationnelle. Lors du Conseil européen de Nice (7-9 décembre 2000), la création de nouvelles structures politiques et militaires permanentes de gestion de crises, placées sous l'autorité du Conseil et qui assureront l'orientation politique et la direction stratégique des opérations⁶¹, est entérinée.

Dans le même temps, lors des Sommets de Feira (19-20 juin 2000) et de Göteborg (15-16 juin 2001), la composante civile de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense est définie. Elle comporte quatre volets interdépendants : coopération policière, protection civile, administration civile et État de droit. L'UE entend ainsi se doter de capacités concrètes, pouvant éventuellement être mises à la disposition des organisations internationales comme l'ONU ou l'OSCE. Les actions de police devront être intégrées dès la phase de planification dans le dispositif de gestion de crise, « *dans la perspective de contribuer à garantir le caractère global et cohérent de la réponse de l'UE* ». Les principes directeurs pour la mise en oeuvre des missions des forces de police européenne sont les suivants :

- Capacité à assumer toute mission de police (conseil, assistance, formation) jusqu'à la substitution aux forces locales ;
- agir dans le cadre de missions aux objectifs clairs sous un mandat approprié ;
- assurer une étroite coordination avec les organisations internationales par souci de cohérence avec les actions de l'ONU, de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe.

Dans ce cadre, deux concepts d'emploi des forces de police sont forgés :

- renforcement des polices locales, consistant à mettre ces dernières au niveau des normes internationales (efficacité, comportement, respect des droits de l'homme) ;
- substitution aux polices locales lorsqu'elles sont défailtantes, (exemple du Kosovo).

⁶⁰ Conseil européen de Cologne, *Conclusions de la Présidence*, 3-4 juin 1999.

⁶¹ Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence*, 7-9 décembre 2000.

3.1 – *Création de nouvelles structures politico-militaires permanentes de gestion de crises sous l'égide du Conseil de l'Union européenne*

L'édification de la PESD, dans ses composantes militaires et civiles, se traduit par la création d'organes politico-militaires et de nouvelles structures intégrées au sein du Secrétariat général du Conseil. Ces organes et structures de la PESD sont placés sous l'autorité du Conseil européen et du Conseil, dans sa formation Relations extérieures (CAG-Relex ou CAGRE).

3.1.1 – *Les organes politico-militaires*

- Le Comité politique et de sécurité (COPS)⁶² : le COPS suit l'évolution de la situation internationale dans le domaine de la PESC, contribue à la définition des politiques et surveille leur mise en œuvre. Instance de coordination et d'élaboration de la PESD, il exerce sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises. Composé principalement de représentants nationaux (ambassadeurs ou hauts fonctionnaires de rang équivalent), le COPS est assisté par un groupe de travail politico-militaire, le CMUE, le CIVCOM, et l'EMUE. Il adresse des directives au Comité militaire ; les avis et les recommandations du CMUE lui sont adressés ; il reçoit des informations, des recommandations et des avis du CIVCOM et adresse à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC. Le COPS est un interlocuteur privilégié du Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR) et des représentants spéciaux.
- Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) : composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires, le CMUE est l'organe militaire le plus élevé établi au sein du Conseil. Ce comité donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au COPS et fournit des directives militaires à l'État-major de l'Union européenne (EMUE). Il exerce la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE⁶³. Le président du CMUE (PCMUE) est élu par les CEMA pour trois ans. Il participe aux réunions du COPS et du CAG-Relex. Il suit le déroulement des opérations et évalue les options stratégiques définies par l'État major.
- Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) : mécanisme de coordination au sein du Secrétariat du Conseil, il interagit avec les services de la Commission. Il fonctionne comme un groupe de travail du Conseil et a pour mission de préparer les travaux du COPS et des autres instances appropriées du Conseil sur les aspects civils de la gestion des crises⁶⁴. Le CIVCOM met au point les méthodes et les concepts d'emploi, fournit une expertise permanente en matière de police auprès du Secrétariat du Conseil, anime la coopération avec les autres organisations internationales (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe) et examine les contributions non-UE.

⁶² Document annexé au rapport sur la PESD présenté au Conseil européen de Nice.

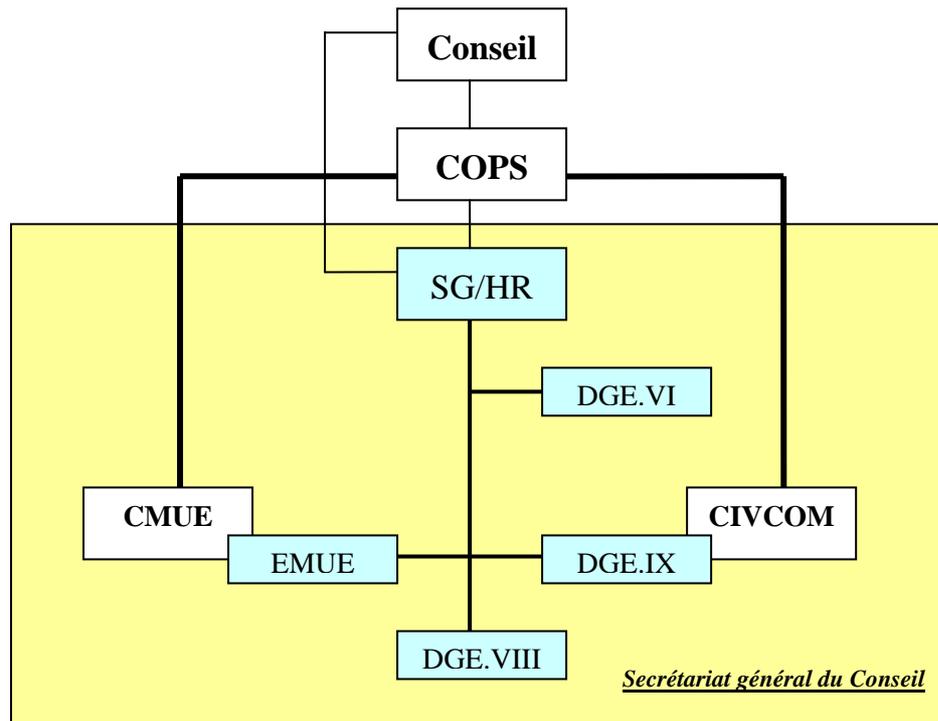
⁶³ Développement du concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires ; les aspects militaires liés au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations et situations de gestion de crises ; évaluation des risques ; la dimension militaire d'une situation de crise. Le CMUE reçoit les documents produits par le Centre de situation (CITCEM) ; évaluation et réexamen des objectifs en termes de capacités ; estimation financière des opérations et exercices.

⁶⁴ Développement des concepts et des instruments d'action, planification et suivi des opérations civiles, évaluation des options stratégiques définies par l'unité de police du SG.

3.1.2 – Les structures intégrées au sein du Secrétariat général du Conseil

- La présidence de l'UE est assistée par le Secrétariat général, qui prépare et assure le bon déroulement des travaux du Conseil. En 1999, Javier Solana a été désigné Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant PESC. La mission du SG/HR est, d'une part, d'aider le Conseil à élaborer et à exécuter ses décisions politiques, d'autre part, d'entretenir, au nom du Conseil, un dialogue politique avec les pays tiers. Les aspects relations extérieures de l'UE (PESC et PESD) sont suivis par des services spécialisés du Secrétariat général, regroupés au sein de la « Direction Générale en charge des relations extérieures » (DG E). Les affaires Défense et la zone Balkans sont plus particulièrement suivies par :
 - ⇒ La DGE VI. Région Balkans, Europe de l'Est et Asie Centrale ;
 - ⇒ La DGE VIII. Aspects Défense ;
 - ⇒ La DGE IX. Gestion civile des crises ;
- L'UPPAR assure la surveillance et l'analyse des développements dans le domaine de la PESC⁶⁵. Le centre de situation (CITCEM) permet quant à lui à l'UE de disposer d'un instrument permanent de veille, d'analyse et de réaction ;
- L'État-major de l'Union européenne (EMUE) est un service du Secrétariat du Conseil directement rattaché au SG/HR. Dirigé par un directeur général (officier général trois étoiles), l'EMUE travaille sous la direction du CMUE. Unique structure militaire intégrée européenne, l'EMUE compte environ 150 personnes, pour la plupart des officiers supérieurs. Il assure « *l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales* ». Sa mission est de donner des conseils politico-militaires et stratégiques au COPS. Il évalue et fait des recommandations en ce qui concerne le « concept de gestion des crises » et la « stratégie militaire générale » et met en œuvre les décisions et les directives du CMUE. Sous la direction du CMUE, il fournit une expertise militaire au service des organes de l'UE, en particulier du SG/HR. Il surveille et suit les crises potentielles, contribue à la mise en place et à la préparation des forces européennes nationales et multinationales pour les opérations conduites par l'UE. Il ne possède pas un rôle direct de planification et de direction comme un état-major au sein des États membres.

⁶⁵ Évaluation des intérêts de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune et recensement des domaines auxquels la PESC pourrait principalement s'attacher à l'avenir ; identification en temps utile des événements, des crises politiques potentielles ou des situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la PESC ; élaboration, à la demande du Conseil, de la présidence ou de sa propre initiative, de documents présentant d'une manière argumentée des options concernant la politique à suivre par le Conseil.



3.1.3 – Les procédures de gestion de crise

En cas de crise, les règles et procédures suivantes, agréées par les États membres, sont mises en œuvre :

1. Si le COPS considère qu'une action est appropriée, un « **Concept de gestion des crises** » (*Crisis management concept*, CMC) est élaboré. Il décrit les intérêts et objectifs politiques de l'UE, l'objectif final recherché, les options stratégiques (instruments civils ou militaires), la stratégie de sortie de crise.
2. Le Conseil adopte le « Concept de gestion de crise ». Le COPS charge alors le CMUE d'élaborer des options militaires stratégiques, et le cas échéant des options civiles et de police, avec l'aide du CIVCOM.
3. Le CMUE adresse une « **directive initiale** » au directeur général de l'EMUE (DGEMUE), afin que celui-ci élabore et lui présente des « **options militaires stratégiques** ». Après les avoir évaluées, le CMUE les transmet, assorties d'un « **avis militaire initial** » au COPS.
4. Le Conseil adopte une « **action commune** » qui valide les options stratégiques militaires et civiles recommandées par le COPS, notamment la chaîne de commandement et le rôle du SG/HR. Le « **commandant de l'opération** » (Op Cdr) et le « **commandant de la Force** » (Force Cdr) sont désignés, de même que, le cas échéant, un « **Représentant spécial de l'UE** » (RSUE).
5. Le commandant de l'opération procède à la rédaction du « **concept d'opération** » (CONOPS) et du « **plan d'opérations** » (OPLAN), qui fixent les paramètres et données essentiels de l'opération (état final recherché, centres de gravité, zone

d'opérations, moyens nécessaires, chaînes de commandement, règles d'engagement, etc.).

6. Le CMUE, s'appuyant sur l'évaluation de l'EMUE, adresse au COPS avis et recommandations sur le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opérations (OPLAN).
7. Le COPS approuve le CONOPS et l'OPLAN. Le Conseil prend la décision de lancer l'opération.
8. Sur la base de la décision du Conseil, le CMUE autorise l'élaboration d'une « **directive initiale de planification** » destinée au commandant de l'opération.
9. De manière concomitante, s'effectue, sous la responsabilité du niveau stratégique (Op Cdr) et en présence des pays contributeurs potentiels, la « **conférence de génération de force** » (les contributions nationales sont évaluées et mises en adéquation avec les besoins de l'opération).
10. Pour le suivi courant de l'opération, un « **Comité des contributeurs** » est institué, « forum principal de consultations » entre les États participants concernés par les décisions du Conseil ou du COPS, auquel il fournira avis et recommandations pour d'éventuelles adaptations de la planification opérationnelle⁶⁶. Les organes de l'UE le tiendront informé du déroulement de l'opération. Le Comité pourra entendre le commandant d'opération, l'assister pour tous les problèmes ne relevant pas de sa compétence, et lui fournir avis et recommandations pour d'éventuelles adaptations de la planification ou des objectifs. Pendant l'opération et pour sa conduite au jour le jour, tout État contributeur jouira des mêmes droits et obligations que les États membres de l'UE.
11. Un **SOFA** (*Status of Force agreement*), relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'UE, est signé par les États membres de l'UE.
12. Dans le cadre de l'opération, le COPS exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Le RSUE et le commandant de l'opération lui rendent compte régulièrement. Il sera rendu compte au Conseil par des rapports du COPS, présentés par le SG/HR. Le CMUE surveille et suit la bonne exécution des opérations militaires et conseille le COPS. Pour ce faire, il bénéficie des éléments de suivi et des analyses stratégiques effectués par l'EMUE en liaison avec le commandant d'opération désigné.
13. Le Conseil prend la décision de mettre un terme à une opération, après avoir consulté tous les États contributeurs, de même que le COPS et le CMUE prendront leur avis en compte pour la planification de la fin de l'opération.

⁶⁶ Le Comité est présidé par un représentant du SG/HR ou de la présidence de l'UE en cours, assisté du président du CMUE ou de son adjoint, en présence « des représentants au COPS ». Le DGEMUE et le commandant d'opération pourront aussi y assister. Les résultats des travaux seront transmis au COPS et au CMUE par le président. Après une opération, il pourra lui être demandé de fournir son appréciation des leçons qui en ont été tirées.

3.1.4 – Financement des opérations de crises

Les opérations militaires ne peuvent être financées sur des fonds communautaires. Une partie de ces dépenses est mutualisée et répartie entre les États membres selon la clé PNB. Selon l'article 28.3 du TUE :

« Article 28

3. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés européennes, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement ».

Lors du CAGRE du 17 juin 2002, les États membres approuvent le cadre général du financement des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Il définit deux types de coûts :

- des « **coûts communs** », c'est-à-dire des coûts qui ne peuvent pas être imputés aux différents États membres participant à une mission de gestion de crise ; cela concerne des surcoûts pour les états-majors pour les opérations conduites par l'UE (par exemple : coûts de transport, administration, personnel engagé sur place, communications, transports/déplacements à l'intérieur de la zone d'opération des états-majors, casernement et logement/infrastructure) et des surcoûts dus au soutien apporté aux forces en général (par exemple : infrastructure et équipements supplémentaires) ;
- tous les autres coûts seront considérés comme des « **coûts individuels** », chaque État assumant les coûts afférents à sa propre intervention (« **costs lie where they fall** »).

Le Conseil décidera au cas par cas si les coûts pour le transport des forces, ainsi que pour le casernement et le logement, doivent faire l'objet d'un financement commun.

En revanche, les opérations civiles de gestion de crise sont financées sur le budget communautaire dans le cadre des crédits PESC, figurant dans une section spécifique (chapitre 19.03) de la rubrique 4 « actions extérieures ». Ce « budget PESC » sert également au financement des missions des RSUE et de l'EUMM. Les sommes inscrites sur le budget PESC restent relativement faibles (30 M€ en 2002), comparées au budget dont dispose la Communauté pour ses relations extérieures (le rapport est d'environ 1 à 100).

3.2 – Identification et amélioration des capacités militaires et civiles

3.2.1 – Capacités militaires : Objectif global et plan d'action sur les capacités

Lors du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, les Quinze fixent un « **Objectif global** » consistant à mettre en place avant 2003 une « force de réaction rapide » de la taille d'un corps d'armée (50 000 à 60 000 hommes), comprenant des éléments aériens et navals appropriés (100 navires de guerre, 400 avions de combat), déployable dans un délai de 60 jours et d'une capacité de soutien d'au moins un an.

« Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. [...] Ils devront en outre être en mesure de soutenir un tel déploiement de forces pendant au moins une année. Cela nécessitera de disposer d'unités déployables additionnelles (et de moyens de soutien) à un degré de disponibilité moindre pour fournir les relève des forces initialement déployées »⁶⁷.

Des travaux d'identification des capacités militaires, nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif fixé à Helsinki, et un recensement des forces et des moyens existants⁶⁸, concluent à l'existence en Europe d'importantes lacunes dans une cinquantaine de domaines aussi stratégiques que le renseignement spatial et aérien (drones), le transport aérien stratégique, le ravitaillement en vol, la défense anti-missiles. Les grands domaines concernés sont les suivants :

- **Commandement, contrôle et renseignement** : système de commandement et d'information reliant les niveaux stratégique, opératif et tactique, multinationalisation des états-majors, amélioration de l'interopérabilité et des capacités nationales de recueil de l'information et de diffusion du renseignement, procédures d'échanges de renseignements ;
- **Déploiement vers le théâtre d'opérations** : amélioration des moyens de transport stratégique aériens et maritimes ;
- **Conduite et soutien de l'action militaire sur le théâtre** : amélioration des capacités de projection de puissance par voie aérienne à base de missiles de croisière, d'intercepteurs et d'aéronefs d'attaque au sol ;
- **Capacité de survie des forces déployées** : suppression des défenses aériennes ennemies (SEAD), recherche et sauvetage au combat (CSAR), défense contre les missiles balistiques de théâtre (TBMD) et protection NBC ;
- **Délai de disponibilité et état de préparation des forces** : organisation en commun des entraînements multinationaux, élaboration de doctrines standardisées pour assurer l'interopérabilité et de méthodes d'évaluation des capacités opérationnelles des forces disponibles, particulièrement dans le domaine des systèmes d'information et de communication.

Afin de remédier à ces lacunes, les ministres de la Défense des Quinze établissent le 19 novembre 2001 un « **plan d'action européen sur les capacités** » (ECAP), entériné lors du Conseil européen de Laeken (décembre 2001). Lancé en février 2002, ECAP doit proposer, pour chaque lacune identifiée, des solutions à court et moyen termes⁶⁹.

⁶⁷ Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence*, 10-11 décembre 1999.

⁶⁸ En septembre 2000, les ministres de la Défense des Quinze ont adopté le catalogue des forces et capacités nécessaires pour les missions de Petersberg, dit « *Headline Goal Helsinki Catalogue* » (HHC). La conférence d'engagement de capacités à Bruxelles a confirmé l'adoption du *Headline Goal Helsinki Catalogue* et les ministres de la Défense des Quinze se sont engagés solennellement à « *satisfaire pleinement aux objectifs* » définis à Helsinki. Chaque État s'est engagé sur une base volontaire à remplir des objectifs quantitatifs. Ces engagements ont été réunis dans le catalogue de forces, le *Headline Goal Force Catalogue* (HFC).

⁶⁹ 19 groupes de travail ont été créés afin de déterminer un besoin opérationnel commun, de recenser tous les moyens existants et les projets en cours, d'identifier les synergies potentielles, de lancer ou d'étendre des coopérations sur des programmes futurs et d'imaginer toute autre forme de solution commune, qualitative ou quantitative, susceptible de combler le déficit capacitaire constaté. Chaque « panel » est constitué d'experts de pays volontaires et piloté par un ou éventuellement plusieurs États membres.

L'évaluation des capacités d'ici à 2003 sera assurée par un « *mécanisme de développement des capacités* » (MDC) fondé sur la *Headline Goal Task Force* (HTF). Ce mécanisme a vocation à « suivre et faciliter les progrès vers la réalisation des engagements », en termes qualitatifs et quantitatifs, réviser des objectifs selon les besoins, assurer la cohérence avec la planification OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP). Il fonctionne selon les principes suivants : autonomie de décision de l'UE, caractère politique et volontaire des engagements, transparence des données, régularité et permanence de l'évaluation, souplesse selon les évolutions des besoins.

3.2.2 – *Capacités civiles*

Lors du Sommet de Feira (19-20 juin 2000), des objectifs sont également fixés pour les capacités de police civile. Les conclusions de la Présidence précisent que :

« Le renforcement des capacités de l'Union dans les aspects civils de la gestion des crises devrait avant tout fournir des moyens suffisants pour faire face à des crises politiques complexes :

- en oeuvrant pour prévenir l'apparition ou l'intensification des conflits ;*
- en consolidant la paix et la stabilité interne dans les périodes de transition ;*
- en assurant une complémentarité entre les aspects civils et militaires de la gestion des crises de manière à couvrir tout l'éventail des missions de Petersberg »⁷⁰*

En ce qui concerne le volet **coopération policière**, les États membres s'engagent à mettre à disposition, d'ici 2003 et de manière volontaire, jusqu'à 5 000 policiers en mesure d'exécuter des opérations et des missions de conseil, formation et surveillance policières, ainsi que des fonctions d'encadrement, et de déployer jusqu'à 1 000 policiers, dans un délai de trente jours⁷¹. Dans le cadre du **renforcement de l'État de droit**, ils envisagent la possibilité de mettre à disposition jusqu'à 200 juges, procureurs et autres experts, ainsi que la création d'une base de données recensant la capacité des États membres à mettre à disposition de l'UE du personnel spécialisé en matière judiciaire et pénitentiaire (par l'intermédiaire d'un mécanisme de coordination). Sur le volet administration civile, les États membres sont censés fournir des équipes pour établir ou garantir des élections, la taxation, l'éducation, la fourniture d'eau, la formation des fonctionnaires, etc. Enfin, dans le domaine de la protection civile, il s'agit avant tout d'assister les acteurs humanitaires par des opérations de secours. L'UE devra être capable, dans un délai de trois à sept heures, de fournir deux à trois équipes d'évaluation de dix experts ainsi que des équipes d'intervention de 2 000 personnes.

3.3 – *Arrangements UE-OTAN et Accords Berlin +*

Lors du Conseil européen d'Helsinki, les États membres s'accordent sur le fait « *de développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne* »⁷². Sont donc désormais envisagées des opérations conduites par l'UE avec recours aux moyens de l'OTAN ou sans recours à ceux-ci. Prenant acte de cette résolution de l'UE, les États membres de l'OTAN

⁷⁰ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Feira, 19-20 juin 2000.

⁷¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Feira, 19-20 juin 2000. Annexe 3 : Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises.

⁷² Conclusions de la Présidence, Sommet d'Helsinki, décembre 1999.

souscrivent au projet tout en soulignant qu'il doit se fonder sur les principes de base que sont :

- l'établissement entre l'OTAN et l'UE d'une consultation, d'une coopération et d'une transparence effectives par l'intermédiaire d'arrangements ;
- le renforcement des capacités européennes tout en évitant les doublons ;
- l'association des États non-membres de l'UE aux opérations menées par l'UE ;
- l'approfondissement des décisions du sommet de Berlin de 1996 relatives au concept de capacités de l'OTAN « séparables mais non séparées » pour des opérations dirigées par l'UEO.

Afin de définir les relations UE–OTAN, les deux organisations entament discussions et consultations. Il faudra trois ans aux deux organisations pour parvenir à s'entendre sur une série de documents relatifs aux modalités de coopération pour la gestion des crises. Ce retard est dû pour l'essentiel au blocage de la Turquie. Dès 1999, dans la perspective d'une fusion future entre l'UE et l'UEO, la Turquie, membre associé de l'UEO, avait fait part de sa volonté de garder son droit acquis au sein de cette institution. Après le Conseil européen d'Helsinki, les autorités turques avaient déclaré leur hostilité à participer à des opérations de l'UE, la Turquie n'étant pas admise au sein des organes de décision de l'UE. Pour Ankara, les Quinze devaient avant tout préciser les modalités de participation à la défense européenne des États européens de l'OTAN non-membres de l'UE. Dans ce contexte, l'UE établit, lors du Conseil européen de Feira (juin 2000), que tout État ayant entamé un « dialogue politique » avec l'UE (Russie, Ukraine) ou se déclarant « intéressé » (Canada) pouvait être invité à participer à ses opérations. Le Conseil européen pose également le principe d'une structure unique associant aux Quinze l'ensemble des pays concernés pour permettre le dialogue avec les pays de l'OTAN non-membres de l'UE (« format 15 + 6 ») et les candidats à l'UE non-membres de l'OTAN (« format 15 + 6 + 9 », ou « 15+15 »). Mais cette structure de coordination ne satisfait pas les pays de l'OTAN non-membres de l'UE qui souhaiteraient être traités sur un pied d'égalité, comme c'était le cas au sein de l'UEO.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) précise les modalités de participation des alliés européens non-membres de l'UE⁷³ :

- **Participation des Alliés européens non-membres de l'UE aux consultations au titre de la PESD en temps de paix** : l'UE tient des consultations régulières et suivies avec les Alliés européens non membres de l'UE sur toutes les questions touchant à la sécurité, à la défense et à la gestion des crises. Des réunions supplémentaires à 15 + 6 sont organisées en fonction des besoins. Comme pour la PESD, ces consultations permettront aux Alliés européens non-membres de l'UE de contribuer à la PESD et de s'associer aux décisions, actions et déclarations de l'UE dans le domaine de la PESD. Cela passera par la désignation d'interlocuteurs permanents auprès du COPS et du CMUE ;
- **Relations avec l'EMUE et les QG nationaux participant aux opérations dirigées par l'UE** : en cas de planification opérationnelle dans le cadre de l'OTAN, les Alliés européens non-membres de l'UE y seront intégralement

⁷³ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Nice, décembre 2000. Annexe II : PESD : mise en œuvre des dispositions de Nice sur la participation des alliés européens non-membres de l'UE.

associés au sein des organes de l'Alliance. En cas d'action autonome, les États contributeurs seront représentés par des officiers de liaison auprès des états-majors européens de planification stratégique et adresseront leur contribution au commandement de l'opération ;

- **Modalités de la participation aux opérations dirigées par l'UE** : dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les intérêts et préoccupations des Alliés européens non-membres de l'UE sont pris en compte et des consultations organisées. Ils seront invités à y participer si le Conseil en décide ainsi. En cas d'opération utilisant les moyens et capacités de l'OTAN, les Alliés européens non-membres de l'UE seront associés à sa planification et à sa préparation ;
- **Participation à la préparation, à la planification et à la gestion d'une opération dirigée par l'UE** : pendant la phase d'émergence de la crise, les contacts avec les Alliés européens non-membres de l'UE s'intensifieront en format 15 + 6, y compris au niveau du COPS et du CMUE, sur le concept d'opération, les structures de commandement et les structures de la force. Une fois décidée la participation d'États membres n'appartenant pas à l'UE, les Alliés européens non-membres de l'UE seront invités, en tant que contributeurs, à participer à la planification opérationnelle. Ils participent au comité des contributeurs avec les mêmes droits que les États membres de l'UE contributeurs.

Le 24 janvier 2001, le Secrétaire général de l'OTAN et la Présidence de l'UE procèdent à un échange de lettres définissant la portée de la coopération et les modalités des consultations entre les deux organisations. Les réserves turques seront définitivement levées lors du sommet de l'OTAN réuni à Prague le 16 décembre 2002, l'UE ayant promis à la Turquie l'ouverture de négociations d'adhésion, sans toutefois s'engager sur une date. On pouvait lire dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague, tenu quelques jours plus tôt :

« 18. Le Conseil européen rappelle la décision qu'il a prise en 1999 à Helsinki, selon laquelle la Turquie est un pays candidat qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats. [...] L'Union encourage la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme. Si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays. »⁷⁴

Ce déblocage permet la signature d'une déclaration conjointe, la « Déclaration OTAN-UE sur la PESD »⁷⁵, qui confirme l'accès de l'UE aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires, et réaffirme les principes politiques sur lesquels se fonde le partenariat stratégique :

- concertation effective ;
- égalité et respect de l'autonomie de décision de l'UE et de l'OTAN ;
- respect des intérêts des États membres de l'UE et de l'OTAN ;
- respect des principes de la Charte des Nations Unies ;

⁷⁴ Conclusions du Conseil européen de Copenhague, 13 décembre 2002.

⁷⁵ Déclaration OTAN-UE sur la PESD, 16 décembre 2002.

- développement cohérent, transparent et se renforçant mutuellement, en ce qui concerne les besoins en matière de capacités militaires communs aux deux organisations.

Selon cette déclaration, l'Union veille à « *associer autant que possible à la PESD les membres européens de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE* »⁷⁶. L'OTAN apporte son soutien à la PESD et donne à l'UE un accès garanti aux capacités de planification de l'OTAN⁷⁷. L'OTAN et l'UE reconnaissent « *la nécessité d'arrêter des arrangements visant à assurer le développement cohérent, transparent et se renforçant mutuellement de leurs besoins communs en matière de capacités* ».

Les arrangements « Berlin + », adoptés le 17 mars 2003, explicitent de manière plus détaillée et plus concrète encore l'utilisation des ressources et des capacités de l'OTAN lors d'opérations dirigées par l'UE. Ces arrangements portent sur les thèmes suivants :

- accord de sécurité OTAN-UE (échange d'informations classifiées en vertu des règles de protection réciproque) ;
- accès assuré de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN en vue d'une utilisation effective dans le cadre de la planification militaire d'opérations de gestion de crise dirigées par l'UE ;
- disponibilité de capacités et de moyens communs de l'OTAN tels que quartiers généraux ou unités de communication, pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE ;
- procédures à suivre pour la mise à disposition, le suivi, la restitution et le rappel de moyens et capacités OTAN ;
- mandat de l'Adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (D-SACEUR) de l'OTAN – qui commandera en principe une opération dirigée par l'UE en vertu des arrangements « Berlin + » (et qui est toujours un Européen) – et options de commandement européen de l'OTAN ;
- modalités des consultations OTAN-UE dans le contexte d'une opération de gestion des crises dirigée par l'UE faisant appel à des moyens et capacités de l'OTAN ;
- intégration dans le « système OTAN d'établissement des plans de défense » des besoins et des capacités militaires pouvant être requis pour des opérations militaires dirigées par l'UE, afin de garantir la disponibilité de forces équipées et entraînées.

Ainsi dans les cas où « *l'OTAN ne sera pas engagée* », les Européens auront le choix entre une action dans le cadre des accords « Berlin + » ou une action autonome :

- Dans le premier cas, l'OTAN met à disposition de l'UE ses capacités de planification, un état-major d'opérations et un état-major déployé sur le théâtre, de type GFIM (groupe de forces interarmées multinationales). Une cellule militaire de l'UE sera établie au sein de l'état-major de l'OTAN (SHAPE) et le SHAPE mettra

⁷⁶ Lettre du 13 décembre 2002 du HR/PESC.

⁷⁷ Décisions du 13 décembre 2002 du Conseil de l'Atlantique Nord.

en place des liaisons permanentes avec les structures militaires de l'UE. Les procédures suivantes seront mises en œuvre⁷⁸ :

- ⇒ le COPS informe le Conseil Atlantique Nord (CAN) ;
 - ⇒ le COPS, sur la base des avis et recommandations du CMUE et de l'EMUE, adresse, via le CMUE, les directives stratégiques au commandant d'opération, afin qu'il prépare la planification avec le COPS (l'OPLAN), avec un accès garanti aux capacités de planification de l'OTAN ;
 - ⇒ le commandant d'opération soumet au COPS sa planification pour approbation ;
 - ⇒ des experts UE et OTAN définissent, en liaison avec le D-SACEUR, les moyens et capacités pré-identifiés de l'OTAN concernés par l'option ;
 - ⇒ l'UE transmet alors sa demande à l'OTAN ;
 - ⇒ une réunion COPS/CAN mobilise les moyens demandés ;
 - ⇒ l'utilisation de ces moyens fait l'objet, en cours d'opération, d'une information, avec possibilité de réunir le COPS et le CAN ;
 - ⇒ le commandant de l'opération participe aux réunions du CMUE pour rendre compte, et pourra être invité au COPS et au CAG à la demande de la présidence de l'UE ;
 - ⇒ la fin de l'opération par le Conseil européen se fait sur proposition du COPS, qui en informe le CAN.
- Dans le second cas, l'UE, ne disposant pas de structures de commandement permanentes, aura recours soit à des structures de commandement nationales (« nation-cadre »⁷⁹), soit à des structures de commandement existant au sein des forces multinationales (Eurocorps, Eurofor, Euromarfor...). En cas d'opération conduite par l'UE, la chaîne de commandement comportera trois niveaux d'état-major : le commandement de l'opération (EM de niveau stratégique situé dans un pays européen) ; le commandement de force (EM interarmées déployé sur le théâtre de l'opération) ; les états-majors de composantes (Terre, Air, Mer). L'OTAN sera informée du déroulement des opérations.

Le 14 mars 2003, Lord Robertson et, au nom de la présidence de l'UE, le ministre grec des Affaires étrangères, George Papandreou, signent à Athènes l'« Accord OTAN-UE sur la sécurité de l'information » qui fixe des normes de sécurité communes destinées à partager des informations, à se consulter et à coopérer sur des questions de sécurité⁸⁰.

⁷⁸ Assemblée de l'UEO, document A/1734, *Mise en oeuvre des décisions du sommet de Nice dans le domaine opérationnel de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, 19 juin 2001.

⁷⁹ Le Conseil choisit une nation volontaire pour assurer le commandement de l'opération. Une fois désignée, la nation-cadre organise la phase de planification des opérations, met à la disposition de l'UE un état-major interarmées de commandement d'opération de niveau stratégique (état-major d'opérations, physiquement distinct de l'état-major national de même niveau), en vue de le multinationaliser avec des participants de tous les pays contributeurs. Elle fournit le cas échéant les commandants d'opération et de force, les systèmes d'information et de commandement et des moyens militaires. L'OPLAN est élaboré conjointement par la nation cadre et l'EMUE.

⁸⁰ « Signature aujourd'hui de l'accord OTAN-UE sur la sécurité des informations », *Presse OTAN*, 14 mars 2003.

A cette date, il reste à trouver un terrain d'application concrète. C'est à partir de 2003 que les Quinze s'engagent dans le règlement des crises balkaniques et apparaissent pour la première fois comme un possible garant militaire de la stabilité dans la région. La République de Macédoine et la Bosnie-Herzégovine deviennent les laboratoires de test de la capacité de l'UE à mettre en place la PESD et à assumer des opérations militaires dans le cadre des Accords Berlin +. Les premières opérations militaires et civiles PESD viennent ainsi compléter et soutenir l'action politique et économique de l'Union dans les Balkans.

II - BOSNIE-HERZEGOVINE ET REPUBLIQUE DE MACEDOINE OU L'APPRENTISSAGE DE LA PESD SUR UN THEATRE OTAN

Jusqu'ici cantonnée au civil et à la reconstruction économique, l'action de l'UE entame une mutation à partir de 2003, avec la concrétisation sur le terrain d'une nouvelle dimension, celle de la gestion militaire et civile des crises. C'est ainsi qu'en l'espace de trois ans, l'Union européenne va initier quatre opérations PESD en Bosnie-Herzégovine et en République de Macédoine, sous la forme de deux missions de police (MPUE et Proxima) et de deux opérations militaires dans le cadre des Accords Berlin+ (Concordia, EUFOR/Althéa). Chaque nouvelle mission permet de confronter les acteurs de l'UE au terrain, et par conséquent, de franchir de nouvelles étapes dans le développement des capacités civiles et militaires de gestion de crise (effectifs, matériels, structures de commandement et contrôle de la force).

1 – La première opération PESD : une mission de police en Bosnie-Herzégovine

1.1 – L'UE et les principaux acteurs internationaux

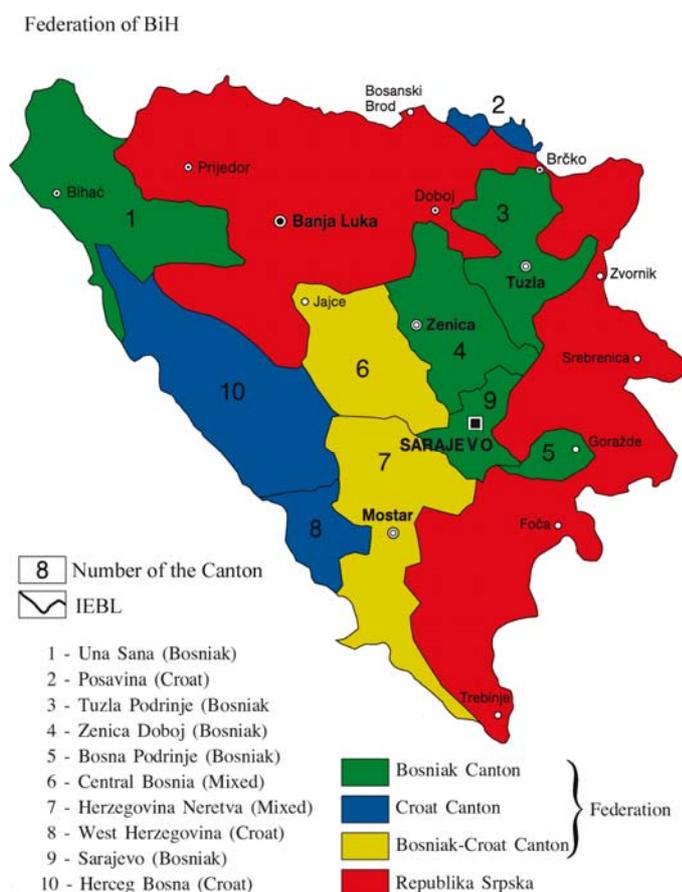
En 2003, la Bosnie-Herzégovine connaît toujours une forte présence civile et militaire internationale, représentant, huit ans après la signature des Accords de Dayton, un effectif d'environ 1 500 employés civils et 7 000 militaires de la SFOR⁸¹. Ces acteurs internationaux interviennent dans un contexte institutionnel particulièrement complexe. En effet, suivant les termes des Accords de paix, la « République de Bosnie-Herzégovine » est un État fédéral formé de deux entités⁸² :

- la Fédération de Bosnie-Herzégovine (elle-même divisée en deux parties bosniaque et croate, environ 51 % du territoire) ;
- la Republika Srpska (RS, à composante bosno-serbe).

⁸¹ Responsable de l'application des mesures de l'Annexe 1-A des Accords de Dayton.

⁸² Annexe IV des Accords de Dayton.

A l'échelon central, des institutions communes sont chargées de la politique étrangère, du commerce extérieur et des questions monétaires et douanières, avec en particulier :



- une Présidence collégiale, (composée d'un Bosniaque, d'un Croate et d'un Serbe, avec une alternance tous les huit mois) ;
- un Conseil des ministres composé de six ministres (l'un d'entre eux exerce tous les 8 mois la présidence du Conseil) ;
- un Parlement bicaméral comprenant une Chambre des peuples (avec quinze délégués : cinq Bosniaques, cinq Croates et cinq Serbes) et une Chambre des représentants (quarante-deux membres) ;
- une Cour constitutionnelle ;
- une Banque centrale.

Les deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska (RS), détiennent de larges compétences. Elles disposent ainsi d'une Constitution (Président et Parlement), d'une police et de forces armées. La Fédération de Bosnie-Herzégovine est elle-même subdivisée en dix cantons (divisés en municipalités), pourvus chacun d'un Gouvernement et d'un Parlement. Les questions de défense demeurent sous la responsabilité des entités. Ces dernières ont également « *le droit d'établir des relations bilatérales spéciales avec les États voisins* ». Les entités conservent donc une large autonomie par rapport au gouvernement central, lequel reste tributaire d'elles pour la plus grande partie de son budget. Dès lors, trois cadres législatifs entrent en concurrence : le niveau central, la Fédération et la RS. Cette complexité institutionnelle aboutit à une dilution des responsabilités et crée un contexte favorable aux blocages des décisions.

Le Bureau du Haut-Représentant (OHR)⁸³ surveille et facilite la résolution des problèmes découlant de la mise en œuvre des aspects civils des Accords de Dayton. Le Haut Représentant (HR) coordonne les activités des organisations internationales et des agences impliquées. Sous la direction du Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC⁸⁴), le HR représente, dans ces domaines, l'autorité décisionnaire. Réuni à Bonn en 1997, le PIC élargit et précise le pouvoir du HR, en offrant une nouvelle interprétation des dispositions

⁸³ L'OHR compte 400 personnes dont plus de 250 locaux.

⁸⁴ Créé en décembre 1995 après les accords de Dayton et constitué de 55 États.

de l'Accord de Dayton. Ces « Pouvoirs de Bonn » lui donnent la possibilité de « *prendre des actions à l'encontre des personnes exerçant des fonctions publiques ou des responsables absents aux réunions sans motif valable, ou que le Haut Représentant considère comme violant les engagements juridiques pris en vertu de l'accord de paix ou des dispositions prises pour sa mise en œuvre* ». Pouvoirs largement utilisés par les HR successifs pour modifier ou imposer de nouvelles lois ou de nouvelles institutions, et pour sanctionner ou destituer des responsables politiques.

L'OSCE joue également un rôle de premier ordre⁸⁵. En vertu de l'annexe 1-B des Accords de Dayton, l'organisation est présente en BH depuis décembre 1995 afin d'aider le pays à développer des institutions politiques démocratiques dans les entités et au niveau central. Ses missions portent sur les domaines relatifs à l'éducation, la démocratisation, la réforme de l'administration publique, les droits de l'Homme, la coopération dans le domaine de la sécurité, la réforme des forces armées et le contrôle des armements.

Quant à la mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)⁸⁶, elle a pour mandat la coordination de la contribution des Nations Unies à la mise en œuvre de l'Accord de paix dans les secteurs d'intervention relatifs aux secours humanitaires et au retour des réfugiés, au déminage, à la restructuration de la police civile, aux droits de l'homme, aux élections, à la remise en état des infrastructures et au relèvement économique. La MINUBH est formée d'un bureau civil et d'un Groupe international de police des Nations Unies (GIP). Le GIP s'est vu confier une tâche particulièrement ambitieuse, qui est de « *créer des forces de police démocratiques et professionnelles qui soient multiethniques, efficaces, transparentes, impartiales, capables de rendre compte de leurs actes et représentatives de la société qu'elles servent, et qui faciliteront le retour des réfugiés et des personnes déplacées* »⁸⁷.

Depuis la fin de la guerre, l'Union européenne s'est fortement impliquée dans la reconstruction du pays. Pour les années 1996-2000, ce sont plus de 890 millions d'euros que l'UE a engagés à travers les programmes OBNOVA et PHARE, et en 2001, 105 millions d'euros à travers CARDS. A cette date, aucun instrument contractuel ne lie l'UE et la Bosnie. Seule a été créée une *Task Force* consultative en 1998, en tant que forum de consultation et d'expertise technique. La relation évolue avec la participation de la Bosnie-Herzégovine au processus de stabilisation et d'association. Une première étape est franchie en 2000 avec l'élaboration d'une « feuille de route » dans laquelle la Commission européenne identifie 18 conditions initiales à remplir avant de lancer une étude de faisabilité sur l'ouverture de négociations ASA. Fin 2001, la Commission européenne adopte le document « *Country Strategy for Bosnia and Herzegovina* », qui oriente l'aide de l'UE pour les années 2002-2006. Conçue comme un exercice à court terme, la mise en œuvre intégrale de la feuille de route n'est achevée qu'en septembre 2002, et ce, suite à l'intervention directe du HR et sous la pression de la communauté internationale. Parallèlement, en décembre 2001, le CAGRE a exprimé l'éventualité d'une participation de l'UE au suivi de la force internationale de police (GIP) en Bosnie-Herzégovine⁸⁸. En janvier 2002, le Conseil concluait qu'une mission de police de l'UE contribuerait à la réalisation des objectifs de la politique globale de l'UE dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association. Il s'agirait avant

⁸⁵ L'OSCE compte un effectif de 800 personnes dont 600 locaux. Un nombre important de bureaux a été mis en place dans les deux entités. Ces bureaux sont coordonnés par quatre centres régionaux.

⁸⁶ Mise sur pied en décembre 1995 par la résolution 1035 (1995) du Conseil de sécurité. Son siège a été établi à Sarajevo.

⁸⁷ Résolution 1031 du Conseil de Sécurité, 15 décembre 1995.

⁸⁸ Conclusions du CAGRE, 10 décembre 2001.

tout de consolider les actions entreprises par le GIP, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection au niveau approprié, ainsi que par la formation et le soutien technique.

Relève du Groupe international de police(GIP) – Conclusions du Conseil

« Rappelant ses conclusions du 10 décembre 2001 ainsi que la déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense adoptée par le Conseil européen, le Conseil a noté les progrès accomplis en ce qui concerne le projet de créer une mission de l'UE afin d'assurer la relève du Groupe international de police des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (GIP), dont la mission devrait être terminée pour le 31 décembre 2002.

Une mission de police de l'UE contribuerait à la mise en oeuvre de l'ensemble du processus de paix en Bosnie-Herzégovine, lequel est placé sous l'autorité du Haut représentant en Bosnie-Herzégovine et du Conseil de mise en oeuvre de la paix, ainsi qu'à la réalisation des objectifs de la politique globale de l'UE dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association.

Elle viserait à consolider les résultats obtenus par le GIP et la communauté internationale, qui ont oeuvré pour que soient établis des dispositifs de police durables sous gestion bosniaque, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales. Cet objectif serait atteint notamment par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection au niveau approprié, ainsi que par la formation et le soutien technique. Ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre plus large de l'action en faveur de l'État de droit et les travaux en cours pour organiser plus rationnellement la présence de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil a souligné l'importance du soutien de la Communauté aux actions en faveur de l'État de droit dans le cadre des efforts déployés et s'est félicité que la Commission soit prête à contribuer à la réussite de la mission proposée, y compris par des actions menées au titre du programme CARDS »⁸⁹.

Pour Solana, *« The International Community must also meet its responsibilities, and here the European Union is playing an increasingly important role, firstly, in terms of financial assistance, secondly, in terms of providing a longer-term political perspective, and thirdly, in terms of a concrete contribution to peace and stability. The EU has and will continue to provide an important amount of financial assistance. In total, the European Union has provided more than 3 billion Euro in financial assistance to BiH since 1991. And this year alone the EU is likely to contribute a further 200 million Euro. The European Union has provided BiH and the wider region the prospect of eventual integration with the EU. »*⁹⁰

1.2 – Du GIP à la MPUE

1.2.1 – Actions du GIP et veto américain

Conformément à l'annexe 11 des Accords de paix de Dayton, les tâches attribuées au GIP sont les suivantes :

- surveiller, observer et inspecter les installations et les activités des forces de l'ordre, y compris les organisations judiciaires pertinentes ;
- conseiller les membres des forces de l'ordre ;

⁸⁹ Conclusions du CAGRE, 28 janvier 2002.

⁹⁰ Intervention, *UN Security Council Debate on Bosnia and Herzegovina*, New York, 5 mars 2002.

- donner une formation aux membres des forces de l'ordre ;
- faciliter, dans le cadre de la mission du GIP, les activités des forces de l'ordre ;
- évaluer les menaces qui pèsent sur la sécurité publique et conseiller les forces de l'ordre sur les mesures à prendre pour contrer ces menaces ;
- conseiller les autorités gouvernementales sur la mise en place d'un système efficace de maintien de l'ordre ;
- et, le cas échéant, épauler les membres des forces de l'ordre en les accompagnant dans l'exécution de leurs fonctions ;
- porter assistance aux parties ou aux forces de l'ordre lorsque celles-ci en font la demande, particulièrement pour l'établissement de conditions propres à assurer la tenue d'élections libres et honnêtes.

Le GIP comprend environ 2 000 agents de police civile et 5 officiers militaires de liaison. Il assure une présence dans l'ensemble du pays avec des états-majors de secteur situés à Banja-Luka, Bihac, Doboj, Mostar, Sarajevo, Tuzla et un état-major de district à Brcko.

Lors de l'installation du GIP, les forces de police locales comptaient plus de 44 000 membres, organisées en trois structures mono-ethniques parallèles, voire en unités paramilitaires, agissant de manière discriminatoire à l'encontre des personnes non originaires de leur groupe ethnique. Corrompues et contrôlées par les parties politiques, les forces de police bloquaient la liberté de mouvement le long de la frontière inter-entités et entre les communautés dans la Fédération, par l'installation de multiples postes de contrôle. Dans ce contexte et dans un premier temps, le GIP s'est attelé à la tâche d'assurer la sécurité civile. Dans un second temps, il participe à l'introduction de nouvelles procédures de sélection et de recrutement, prévoyant des sanctions pour les fonctionnaires de police ne respectant pas la légalité. Les bases de la réforme de la police sont élaborées dans deux accords majeurs de restructuration de la police, signés pour le premier en 1996 avec les autorités de la Fédération, et pour le second en 1998 avec la RS. Ils fixent notamment les objectifs à atteindre concernant les effectifs et la représentation des minorités. Pour le suivi de l'application de ces deux accords, des membres du GIP sont affectés aux ministères cantonaux et aux ministères de l'Intérieur des entités. La mission de l'ONU coopère également avec l'IFOR puis la SFOR, l'OSCE et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).



Une nouvelle étape est franchie en 2000 avec le lancement des six grands programmes, listés ci-dessous, et destinés à certifier les fonctionnaires de police, à accréditer les administrations de police et à mettre en place des mécanismes autonomes en vue de la coopération des forces de police au niveau de l'État et de la région :

1. **réforme de la police** : mise aux normes internationales d'intégrité professionnelle et personnelle ; création d'une banque de données globale, le « Registre de police locale », comprenant des informations détaillées sur l'ensemble du personnel chargé du maintien de l'ordre ; création d'unités locales de contrôle interne dans toutes les administrations de police ; ouverture de centres de formation à l'intention des membres du Service des frontières⁹¹.
2. **restructuration de la police** : représentation multiethnique, protection contre toute ingérence politique, garantie que chaque administration de police dispose de ressources suffisantes et d'une structure organisationnelle efficace, nomination de commissaires de police indépendants dans les 10 cantons de la Fédération et en Republika Srpska.
3. **services de police/justice pénale** : assurer l'indépendance du ministère public et du pouvoir judiciaire, création d'un cadre juridique cohérent, formation et déploiement d'une police multiethnique des tribunaux dans les deux entités.
4. **création d'institutions et coopération entre les forces de police** : mise en place d'institutions au niveau de l'État, création d'un service de la police des frontières.
5. **sensibilisation du public** : lancement de campagnes nationales de sensibilisation, axées sur la protection policière, la responsabilité et l'impartialité, et ce dans le seul but d'instaurer la confiance dans la police parmi la population.
6. **participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies**
 - ⇒ 2000 : contingent de police civile multiethnique au Timor oriental, dans le cadre de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO), puis de Mission d'appui de l'ONU au Timor oriental (MANUTO) ;
 - ⇒ janvier 2001 : groupe d'observateurs militaires, au sein de la Mission de l'ONU en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) ;
 - ⇒ novembre 2002 : groupe d'observateurs militaires, au sein de la Mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC).

De 44 000 en 1996, l'effectif des forces de police de BH passe à 16 000 personnes en 2002. Toutefois, la police de BH est loin d'être aux normes européennes, ainsi que le souligne l'International Crisis Group : « *la police locale ne peut pas être chargée du maintien de l'ordre* » ; « *elle est inconsistante et bancal, souffrant de divisions juridictionnelles qui ne barrent pas la route au crime organisé*⁹² et aux manipulations politiques nationalistes favorisant un régime de deux poids deux mesures propice aux

⁹¹ Et des spécialistes en matière de formation pour deux académies de police, l'une ouverte à Sarajevo en octobre 1998 et l'autre à Banja Luka en juillet 1999.

⁹² « L'UE lance une mission de police en Bosnie-Herzégovine », IP/03/44, 14 janvier 2003.

citoyens pistonnés et sévère avec les minorités impuissantes »⁹³. Le lien de confiance entre la population et la police a toujours le plus grand mal à s'instaurer.

Après plusieurs renouvellements du mandat du GIP par le Conseil de sécurité des Nations Unies, les États-Unis mettent leur veto en juin 2002 à une prorogation de la mission pour 2003. En effet, suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'administration américaine a fait de la lutte contre le terrorisme international sa priorité absolue, ce qui se manifeste par un repositionnement des troupes et des équipements américains dans d'autres régions du monde, et en conséquence, par une réduction de l'engagement des États-Unis dans les Balkans. Ce veto résulte aussi des vifs débats autour de la création, à l'initiative de l'UE, de la Cour pénale internationale (CPI). Les États-Unis refusent en effet de reconnaître cette dernière, par crainte de voir leurs soldats jugés pour des motifs politiques. Dans l'impossibilité de faire entendre leur voix au Conseil de sécurité, les États-Unis décident de mettre en cause leur participation aux missions de maintien de la paix et de bloquer le renouvellement du mandat du GIP. Cette attitude pousse l'UE à renforcer sa présence dans les Balkans.

1.2.2 –Lancement de la MPUE et dispositif

Le CAGRE du 19 février 2002 réitère la volonté de l'Union européenne d'assurer la relève du GIP à compter du 1^{er} janvier 2003 :

*« Conformément aux objectifs généraux définis à l'annexe 11 de l'accord de Dayton, sa mission serait d'établir des dispositifs de police durables sous gestion bosniaque, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales, et, ce faisant, d'améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine. La Mission de police de l'Union européenne, dotée des pouvoirs nécessaires pour mener des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, devrait avoir atteint ses objectifs à la fin de 2005 »*⁹⁴.

A cette occasion, le Conseil désigne comme Représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (RSUE) le prochain Haut Représentant. Ce dernier devra conseiller le Secrétaire général/Haut Représentant PESC ainsi que la Commission européenne⁹⁵. Après acceptation par le PIC de la proposition de l'UE relative à la MPUE, le 28 février 2002, le Conseil de sécurité des Nations Unies se félicite d'une telle relève au sein de la résolution 1396(2002) du 5 mars 2002. La lettre des autorités de BH invitant l'UE à prendre la suite du GIP ouvre la voie au vote par le Conseil, le 11 mars 2002, de l'action commune 2002/210/PESC⁹⁶ qui crée, à compter du 1^{er} janvier 2003⁹⁷, une mission de police de l'Union européenne (MPUE).

Comme prévu dans l'article 6 de l'action commune, le nouveau HR, Lord Ashdown, est nommé représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) en Bosnie-Herzégovine. Dans le cadre de ses responsabilités, le HR/RSUE a autorité pour donner des instructions, en fonction des besoins, au chef/commissaire de police de la MPUE. Conformément aux conclusions des Conseils européens de Nice et de Göteborg, le Conseil convient d'inviter les membres européens de l'OTAN non-membres de l'UE et d'autres États, candidats à

⁹³ Il existe actuellement 14 services de police en Bosnie-Herzégovine. « *Ils coopèrent mollement dans le meilleur des cas. Une coopération insuffisante entre la police, le ministère public et les juges mine également l'État de droit* ». Voir « Policing the Police in Bosnia: a Further Reform Agenda », *ICG Balkans Report*, n° 130, 10 mai 2002, p. 1.

⁹⁴ Conclusions du CAGRE, 18-19 février 2002.

⁹⁵ Conclusions du CAGRE, 18-19 février 2002.

⁹⁶ Action commune du Conseil du 11 mars 2002 relative à la nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, (2002/211/PESC), L70/7, 13 mars 2002.

⁹⁷ Ibid.

l'adhésion à l'UE, ainsi que d'autres États membres de l'OSCE non-membres de l'UE qui contribuent actuellement au GIP.

Concernant la structure de la mission, le CAGRE précise qu'à l'instar d'une opération de gestion de crise, elle devra comporter une chaîne de commandement unifiée, dirigée par un commissaire de police, sous l'autorité du SG/HR et sous la direction politique et stratégique du COPS. La planification de la mission de relève devra se faire en coordination étroite avec les Nations Unies⁹⁸. L'action commune prévoit ainsi la mise en place, au plus tard au 1^{er} avril 2002, d'une « équipe de planification » qui restera en fonctions jusqu'au 31 décembre 2002.

Selon l'article 2 du texte, l'équipe de planification se compose d'un chef de la mission de police/chef de l'équipe de planification et d'une équipe resserrée. Le Secrétariat général du Conseil élabore le concept d'opération (CONOPS), avec l'aide du chef de l'équipe de planification. Ce dernier établit également le plan d'opération (OPLAN) et met au point les instruments techniques nécessaires pour exécuter la MPUE. Le Conseil approuve ensuite le CONOPS et l'OPLAN. À partir du 1^{er} janvier 2003, le chef de l'équipe de planification devient le chef de la mission/commissaire de police. Sven Christian Frederiksen est le premier nommé à un tel poste par le Conseil⁹⁹.



L'action commune s'attache à définir les principaux éléments constitutifs de la MPUE : structures, rôle du chef de la mission/commissaire de police, statut du personnel, chaîne de commandement, y compris la position du RSUE, participation d'États tiers, dispositions financières.

La MPUE comprend un quartier général principal à Sarajevo, composé du chef de la mission/commissaire de police et du personnel prévu dans l'OPLAN, ainsi que 24 unités d'encadrement. La chaîne de commandement est unifiée :

- le RSUE rend compte au Conseil par l'intermédiaire du SG/HR,
- le COPS assure le contrôle politique et la direction stratégique,
- le chef de la mission/commissaire de police assume le commandement opérationnel de la MPUE et assure la gestion quotidienne de ses opérations, il rend compte au SG/HR par l'intermédiaire du RSUE,
- le SG/HR donne des orientations au chef de la mission/commissaire de police par l'intermédiaire du RSUE.

Les policiers sont détachés par les États membres, qui supportent les dépenses afférentes aux policiers qu'ils détachent, y compris les salaires, les indemnités et les frais de voyage à destination et au départ de la Bosnie-Herzégovine. Les coûts de mise en œuvre de l'action commune sont estimés à 14 millions d'euros pour la phase de planification (2002) et 38 millions d'euros pour les frais de fonctionnement 2003-2005.

⁹⁸ Conclusions du CAGRE, 28 janvier 2002.

⁹⁹ Chef de mission de police/chef de l'équipe de planification puis à compter du 1^{er} janvier 2003 comme chef /commissaire de police de la MPUE, et ce jusqu'au 31 décembre 2005 (Conclusions du CAGRE, 11 mars 2002). Décision 2004/188/PESC du Conseil du 23 février 2004 *relative à la nomination du chef/commissaire de police de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE)*, JO L 58/27, 26 février 2004.

| PÉRIODE | | MONTANTS | ORIGINE DES FINANCEMENT |
|-------------------|----------------------------|--|--|
| 2002 | Mise en route | 14 millions d'euros | budget PESC |
| 2003 à 2005 | Frais de fonctionnement | 38 millions d'euros par an répartis comme suit | |
| | | 17 millions d'euros au maximum en indemnités journalières de subsistance | financés par ceux qui les occasionnent |
| | | 1 million d'euros pour les frais de voyage | financés par ceux qui les occasionnent |
| | | 11 millions d'euros pour le fonctionnement opérationnel | coûts communs - budget PESC |
| | | 4 millions d'euros pour le personnel local | coûts communs - budget PESC |
| | | 5 millions d'euros pour le personnel civil international | coûts communs - budget PESC |

Pour les dépenses financées sur le budget communautaire, le chef de la mission/commissaire de police rend compte à la Commission européenne, qui supervise son action.

En annexe de l'action commune, les objectifs de la mission sont décrits comme étant de niveau politique/stratégique et de niveau opérationnel :

| OBJECTIFS AU NIVEAU POLITIQUE/STRATEGIQUE | OBJECTIFS AU NIVEAU OPÉRATIONNEL |
|--|--|
| <p>Établir des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales et, ce faisant, à améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine.</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • maintenir, en assurant la continuité avec les acquis du GIP, les niveaux actuels de compétence au plan institutionnel et personnel ; • améliorer, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, les capacités de gestion et d'action de la police ; à cette fin, mettre l'accent sur la délégation de pouvoirs et des principes de gestion axés sur la qualité, ainsi que sur l'amélioration des capacités de planification opérationnelle fondées sur l'analyse ; | <p>Elle veille à ce que les services de police de Bosnie-Herzégovine :</p> <ul style="list-style-type: none"> • agissent de manière professionnelle et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables ; • ne fassent l'objet d'aucune ingérence politique ; • possèdent l'intégrité, les connaissances et les moyens de s'acquitter de leurs fonctions d'une manière transparente et objective ; • au niveau des ministères et des policiers de haut rang, adoptent une culture professionnelle basée sur un système de gestion interne juste et transparent ; • fassent en sorte que les méthodes de gestion soient mises en œuvre grâce à des politiques équitables et impartiales en ce qui concerne le recrutement, la formation, la spécialisation et les promotions du personnel, ainsi qu'en matière disciplinaire ; • se fondent sur une structure transparente qui tienne compte de la composition multiethnique de la société et réponde de manière satisfaisante au souci d'égalité des sexes ; • gèrent le personnel et les ressources avec efficacité dans un cadre institutionnel approprié et dont le coût ne soit pas excessif ; • standardisent les systèmes d'enregistrement et d'analyse des données ; |

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• renforcer le professionnalisme au niveau supérieur dans les ministères, ainsi qu'au niveau des policiers de haut rang, par des fonctions de conseil et d'inspection ;• veiller à ce qu'un contrôle politique approprié soit exercé sur la police. | <ul style="list-style-type: none">• mettent en place une coopération entre toutes les forces de police de BH, y compris entre les entités et entre les cantons ;• mènent des enquêtes de police judiciaire sur des affaires de corruption, quelles qu'en soient les conséquences politiques ;• soient capables d'enquêter sur tous les types d'activités criminelles et de les contrer, y compris la criminalité organisée et le terrorisme, par le biais d'une structure au niveau de l'État faisant partie intégrante du système judiciaire, coopérant étroitement avec le ministère public et agissant dans le cadre d'un système de justice pénale réformé ;• procèdent, en étroite coopération avec la SFOR, à des échanges d'informations spécialisées pour appuyer l'action de la structure créée au niveau de l'État et d'autres autorités appropriées ;• aient les moyens de réagir à des troubles publics en appliquant des méthodes policières modernes et sans parti pris politique ou ethnique ;• s'engagent dans une coopération constructive avec les services de police des États voisins (pays concernés par le processus de stabilisation et d'association) et des États membres de l'Union. |
|---|---|

La MPUE ne dispose pas de pouvoirs d'exécution et ne comporte pas de déploiement d'éléments armés. Son action se résume en trois termes : mentoring, monitoring, inspecting, définis comme suit :

monitoring *to observe and assess the local police, including skills acquired through mentoring and report on their performance*

mentoring *to help the development of new skills by coaching or showing how a task is carried out, to encourage counterparts to take action that will put new skills to use and to discuss the consequences of decisions and actions*

inspecting *to have full and unimpeded access to facilities personnel and information*

Pour que les objectifs précités soient atteints d'ici à la fin de 2005, la MPUE devra installer ses 24 unités d'encadrement aux mêmes endroits que les commandants dans les différentes entités, les centres chargés de la sécurité publique, les cantons, le district de Brcko, l'agence nationale de protection du renseignement et le service national des frontières, aux niveaux intermédiaire et supérieur de la police de BH. Sur recommandation du Commissaire de police de l'UE, le HR/RSUE garde le pouvoir de relever de leurs fonctions les agents de police qui ne respectent pas les règles. La MPUE devra coordonner son action avec l'OHR, l'OSCE et les autres organisations internationales impliquées dans la réforme de la police, et rester en contact avec la SFOR. La mission de l'OTAN est en effet toujours responsable du maintien de l'ordre et demeure responsable de la sécurité du personnel de la MPUE.

Le Conseil insiste fortement sur l'importance de la coordination interpilliers sur le terrain et à Bruxelles avec :

- à Sarajevo : l'institution d'un groupe conjoint de coordination informel, composé des représentants de la MPUE et de la délégation de la Commission s'occupant du programme CARDS ;
- à Bruxelles : création d'une *Task Force* informelle assurant la coordination du Secrétariat du Conseil, de la Commission, et de la présidence. ;
- la Commission consulte l'OHR pour la mise en œuvre de l'assistance communautaire CARDS.

L'action de la MPUE est fondée sur un accord signé le 4 octobre 2002 entre l'UE et les autorités de Bosnie-Herzégovine. Aux termes de celui-ci, les autorités locales s'engagent « à coopérer pleinement à la réalisation des objectifs de la MPUE »¹⁰⁰. Le retrait des forces du GIP s'achève à la fin du mois de décembre 2002. Afin de garantir une certaine continuité, 119 officiers du GIP sont maintenus en poste dans les zones sensibles, tout en passant sous bannière MPUE. La mission de police de l'UE commence officiellement ses activités le 1^{er} janvier 2003. Elle est inaugurée par le SG/HR le 15 janvier 2003.

La MPUE est dotée d'un mandat plus restreint, et d'un effectif inférieur à celui du GIP. Ce dernier comptait 1 400 policiers répartis en 200 endroits. La MPUE n'en compte qu'environ 489, déployés au sein de 24 unités. 80 % du personnel sont originaires des États membres de l'UE, tandis que les 20 % restants proviennent des États candidats, membres de l'OTAN non-membres de l'UE, et d'États membres de l'OSCE non-membres de l'UE, comme la Russie et la Suisse. Aux 489 policiers internationaux (390 issus des États membres de l'UE et 99 de 18 États non-membres de l'UE et du Canada), il convient d'ajouter les 61 experts civils et 337 personnes recrutées sur place, soit un effectif total de 900 personnes.

¹⁰⁰ Décision du Conseil (2002/845/PESC) concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, Bruxelles, 30 septembre 2002.

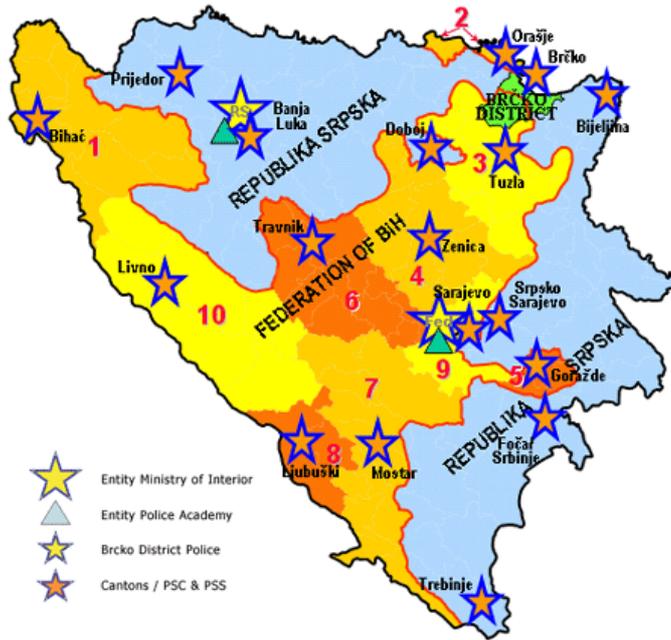
COUNCIL SECRETARIAT
DGEK
POLICE UNIT

| MEMBER STATES | | | |
|----------------|------------|------------|-----------|
| COUNTRY | Total | Police | Civ-sec |
| AUSTRIA | 5 | 5 | |
| BELGIUM | 5 | 5 | |
| DENMARK | 13 | 12 | 1 |
| FINLAND | 22 | 16 | 6 |
| FRANCE | 79 | 79 | |
| GERMANY | 89 | 89 | 3 |
| GREECE | 19 | 19 | |
| IRELAND | 3 | 3 | |
| ITALY | 42 | 42 | |
| LUXEMBOURG | 2 | 2 | |
| NETHERLANDS | 28 | 28 | |
| PORTUGAL | 22 | 22 | |
| SPAIN | 26 | 24 | 2 |
| SWEDEN | 16 | 13 | 3 |
| UNITED KINGDOM | 64 | 56 | 6 |
| TOTAL | 418 | 393 | 23 |

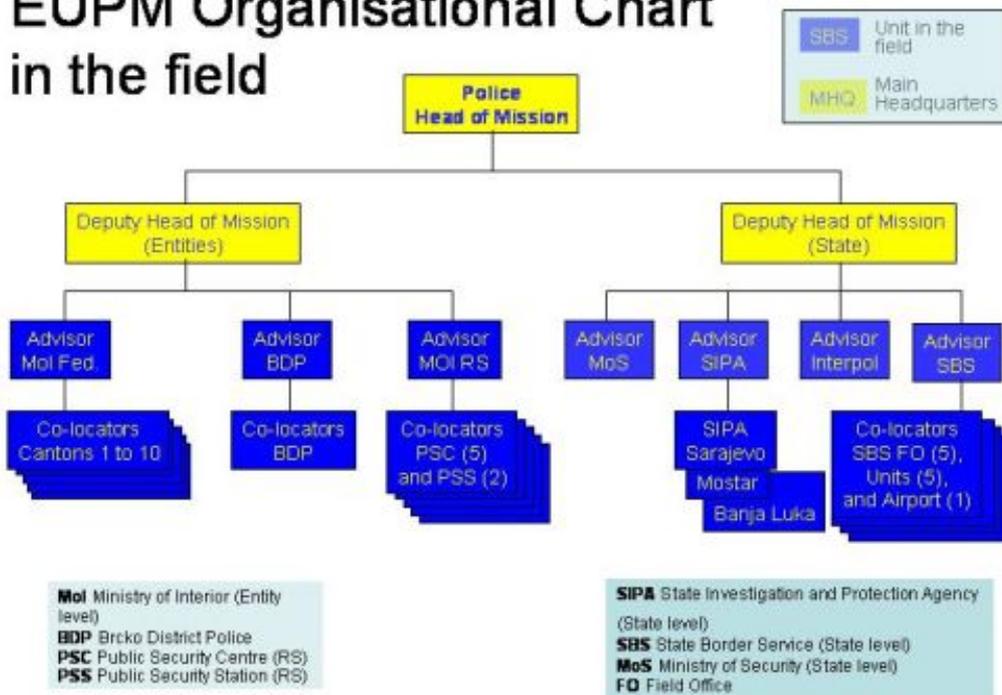
| THIRD STATES | | | |
|----------------|-----------|-----------|----------|
| COUNTRY | Total | Police | Civ-sec |
| BULGARIA | 3 | 3 | |
| CANADA | 7 | 7 | |
| CYPRUS | 4 | 4 | |
| CZECH REPUBLIC | 6 | 6 | |
| ESTONIA | 2 | 2 | |
| HUNGARY | 5 | 5 | |
| ICELAND | 3 | 2 | 1 |
| LATVIA | 4 | 4 | |
| LITHUANIA | 2 | 2 | |
| NORWAY | 8 | 6 | 2 |
| POLAND | 12 | 12 | |
| ROMANIA | 6 | 6 | |
| RUSSIA | 5 | 5 | |
| SLOVAKIA | 4 | 4 | |
| SLOVENIA | 4 | 4 | |
| SWITZERLAND | 4 | 4 | |
| TURKEY | 6 | 6 | |
| URSINE | 5 | 5 | |
| TOTAL | 98 | 87 | 3 |

Des membres de la MPUE sont présents :

- au ministère de la Sécurité (MoS) ;
- au SBS :
 - ⇒ au quartier général de la police des frontières (*State Border Service Main Headquarters (SBS MHQ)*) ;
 - ⇒ sur le terrain (*State Border Service Field Offices and Units (SBS FO and Units)*) ;
 - ⇒ à l'aéroport de Sarajevo (*SBS Sarajevo Airport Unit*) ;
 - ⇒ à l'école de formation de la *SBS State Border Service Training Centre School (SBSTC)* ;
- au quartier général du SIPA (*State Investigation and Protection Agency*) ;
- au bureau Interpol ;
- dans les entités (10 co-localisations en Fédération et 5 en RS) :
 - ⇒ au sein du ministère de l'Intérieur de la RS et de la Fédération, avec les directeurs de la police ;
 - ⇒ dans les académies de police ;
 - ⇒ en Fédération au sein des stations de police des cantons et en RS des stations de sécurité publique.
- auprès du district de police de Brcko.



EUPM Organisational Chart in the field



Dans le cadre de son mandat couvrant la période janvier 2003-décembre 2005, la MPUE reprend l'essentiel des missions du GIP. Bien que la mission de police de l'ONU ait lancé des programmes de réforme dans plusieurs domaines, sur le terrain, la situation n'est guère satisfaisante. C'est ainsi que la Commission européenne relève dans son second rapport annuel PSA relatif à la situation en Bosnie-Herzégovine :

« Nombre des problèmes relevés dans le dernier rapport demeurent. Si, selon certaines estimations, les effectifs policiers de la BH sont peut-être excessifs au vu de sa population et de la criminalité rapportée, leur efficacité est limitée notamment par l'insuffisance des moyens, un mauvais équipement et une formation incomplète, des

*niveaux de salaire bas (ce qui favorise la corruption), l'absence d'un système d'information central de la police et des données statistiques non fiables. Le recrutement parmi les minorités s'est amélioré mais reste faible. Le GIP a sorti provisoirement du cadre 472 officiers de police en service, mais les pouvoirs locaux ont travaillé avec le GIP pour installer des commissaires de police dans chaque administration de police. Les autorités bosniennes doivent particulièrement améliorer la **coopération entre entités, entre services et entre agences**. Il doit y avoir un engagement politique d'assurer la viabilité financière des forces de police. Depuis le 1^{er} janvier 2003, la MPUE a eu pour tâche d'améliorer le professionnalisme de la police et d'encourager un alignement sur les normes européennes et internationales. Puisqu'elle souhaite s'intégrer à l'UE, la BH doit faire preuve d'un engagement ferme vis-à-vis des objectifs de la MPUE »¹⁰¹.*

Or, pour la Commission européenne, la restructuration de la police doit répondre à trois critères principaux :

- exercice de toutes les compétences législatives et budgétaires au niveau de l'État ;
- absence d'ingérence politique au niveau opérationnel de la police ;
- limitation des domaines opérationnels de la police locale par des critères de police techniques.

Dans ce contexte, la MPUE entreprend de lancer des programmes relatifs à la police criminelle (modèle national de renseignements et un service scientifique médico-légal), à l'assistance aux réformes des structures de l'État et de la police locale (Commission de restructuration de la police de Bosnie-Herzégovine), à la consolidation des agences d'État, comme le SBS¹⁰² (Police d'État de l'air et des frontières) et l'Agence étatique d'information et de protection de l'État (SIPA, protection des ambassades, des institutions et des hauts fonctionnaires, lutte contre la criminalité¹⁰³), ou encore des programmes concernant l'assistance à la formation et au recrutement.

2 – Concordia en République de Macédoine, première opération militaire de gestion de crise dans le cadre des Accords Berlin+ (31 mars - 15 décembre 2003)

2.1 – Accords d'Ohrid et aide globale de l'UE

De concert avec les États-Unis, l'UE a joué un rôle de premier plan dans la résolution politique de la crise de 2001, en facilitant la reprise du dialogue politique entre les

¹⁰¹ Second rapport annuel, *Processus de Stabilisation d'association*, Documents de travail de la Commission, mars 2003.

¹⁰² Adoption d'une série de lois relatives à la gestion des frontières, notamment la loi sur les fonctionnaires de police, la loi sur la surveillance et le contrôle du franchissement de la frontière d'État et une nouvelle loi sur le service des frontières de l'État. Le Conseil des ministres a également adopté de nouvelles décisions concernant l'organisation interne du service des frontières de l'État et a décidé de porter ses effectifs de 2 000 à 2 500 personnes. En juillet 2005, la Bosnie-Herzégovine a également adopté la stratégie de gestion intégrée des frontières. Cette stratégie prévoit un renforcement de la coopération entre le service des frontières de l'État, l'administration de la fiscalité indirecte, les services phytosanitaires et vétérinaires et les services de contrôle des marchés.

¹⁰³ SIPA : créé en octobre 2002, il collecte également des informations concernant la criminalité au niveau de la juridiction de l'État (terrorisme, criminalité internationale, commerce et production de drogue, crimes punissables au regard du droit humanitaire international, etc.). Le Haut représentant nomme les directeurs du SIPA.

différentes parties en présence. François Léotard¹⁰⁴, l'envoyé spécial de l'UE nommé en juin 2001 par le Javier Solana, ainsi que son homologue américain James Pardew, ont ainsi proposé un plan de réforme des institutions du pays qui s'articule autour de trois grands principes : décentralisation, subsidiarité et protection des minorités. Le 13 août 2001 à Ohrid, les représentants politiques de la coalition gouvernementale macédonienne acceptent de signer un accord-cadre, les « Accords d'Ohrid ». Ce texte de compromis prévoit une révision constitutionnelle ainsi qu'un ensemble de réformes favorables à la population albanaise (meilleure représentation dans l'appareil d'État, réglementation de l'usage des langues minoritaires, promotion d'une politique de décentralisation, mise en place d'une police multiethnique). En contrepartie, l'intégrité territoriale de la République de Macédoine et son caractère unitaire sont affirmés. L'UCK annonce son démantèlement et le retour à la vie civile de ses combattants. Les zones qui se trouvaient auparavant sous le contrôle de la guérilla passent sous contrôle d'unités de police mixte.

Ces accords sont considérés comme la base de la stabilité du pays, et leur mise en œuvre comme une condition de l'intégration dans l'Union européenne et l'OTAN. La communauté internationale apparaît comme le véritable garant des accords, l'UE, l'OTAN et l'OSCE s'étant vu confier de larges champs d'intervention (sécurité, reconstruction, soutien aux réformes économiques et sociales). Les opérations *Fox* et *Essential Harvest* lancées par l'OTAN permettent de démilitariser les groupes armés. Les élections organisées en septembre 2001 voient l'entrée au Parlement d'anciens combattants de l'UCK-M. Tous les grands partis politiques affichent leur orientation européenne au cours des campagnes préélectorales. Le nouveau gouvernement réussit à faire adopter 16 amendements constitutionnels et promulguer 90 lois.

L'UE assure la coordination du soutien international accordé en faveur de la mise en œuvre de l'accord-cadre, dans le contexte plus général du processus de stabilisation et d'association. En effet, lors du sommet de Zagreb, les États membres de l'UE ont accepté que l'ARYM soit le premier État de la région à être associé à l'Union par un accord de stabilisation et d'association. L'ASA est officiellement signé en avril 2001. Instrument privilégié destiné à rapprocher le pays de l'UE, l'ASA est perçu comme le moyen de surmonter la crise politique et sécuritaire. L'UE entreprend ainsi d'accompagner le processus politique par des actions visant à assurer une stabilité sur le long terme, tout en rappelant que ce soutien reste subordonné à la mise en œuvre par le nouveau gouvernement et toutes les parties intéressées en ARYM de l'Accord d'Ohrid¹⁰⁵. L'aide de l'UE est axée sur la réforme et le renforcement des institutions afin d'encourager l'intégration progressive du pays aux structures européennes tout en tenant compte des besoins engendrés par la crise de 2001¹⁰⁶. Au-delà de l'octroi d'une aide d'urgence, ses actions consistent en :

- l'organisation d'une conférence de donateurs,
- une assistance humanitaire,

¹⁰⁴ Le mandat du représentant spécial de l'Union européenne est prorogé jusqu'à juin 2003. François Léotard est remplacé par Alain Le Roy en octobre 2001.

¹⁰⁵ Conclusions du CAGRE, 10 décembre 2001.

¹⁰⁶ Le programme 2002 mettait l'accent sur les secteurs suivants : démocratie et État de droit (relations interethniques et soutien à la société civile), développement économique et social (développement des secteurs privé et financier, commerce, développement des infrastructures locales, cohésion sociale et éducation), justice et affaires intérieures (gestion intégrée des frontières, immigration et asile, lutte contre la criminalité) et environnement. En juin 2002, un crédit total de 3,6 millions d'euros a été réaffecté à partir du programme national CARDS 2001 en faveur de la reconstruction des logements.

- une aide à la reconstruction,
- une aide dans le cadre du programme CARDS,
- une aide macro-financière.

C'est ainsi que l'ARYM bénéficie d'une aide communautaire de 42,5 millions d'euros en 2001, puis de 41,5 millions d'euros en 2002, par le biais du programme CARDS sur la base des principes et des priorités fixés par l'ASA, et des priorités contenues dans le document stratégique pour la période 2002-2006 et dans le programme indicatif pluriannuel pour la période 2002-2004¹⁰⁷.

Pour la première fois, la Commission européenne met en œuvre son nouveau mécanisme de réaction rapide, avec l'adoption de deux enveloppes d'aide d'urgence : la première d'une valeur de 2,5 millions d'euros destinée à la reconstruction d'habitations dans les régions affectées par la guerre, et la seconde de 10,3 millions d'euros pour le financement d'un Programme de restauration de la confiance. Ce dernier comprend, notamment, des mesures destinées à favoriser le retour des réfugiés et des personnes déplacées par l'amélioration des équipements dans les communautés (restauration de l'électricité et réparation des infrastructures de base), le déminage et la mise en œuvre de mesures de restauration de la confiance dans la société civile. Ces programmes donnent lieu à la signature de contrats de sous-traitance avec des ONG et des entreprises publiques et privées.

L'aide humanitaire apportée par la CE (ECHO) s'élève à 5,4 millions d'euros en 2001 et à 3 millions d'euros en 2002. Elle doit avant tout répondre aux besoins humanitaires fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des catégories vulnérables de la population locale¹⁰⁸. Les interventions ECHO concernent également des actions dans des domaines comme l'eau et l'infrastructure sanitaire dans les zones rurales éloignées, ou encore une assistance accordée aux réfugiés (essentiellement rom) ayant fui le Kosovo lors de la crise de 1999.

En décembre 2001, le Conseil accorde au pays des subventions d'un montant maximal de 18 millions d'euros sous la forme d'aides non remboursables et de prêts. Afin de gérer le programme CARDS, la Commission européenne étend le mandat de l'Agence européenne pour la Reconstruction à la République de Macédoine à partir de janvier 2002. L'AER reprend une aide financière d'un montant total de 131 millions d'euros engagée au titre des programmes annuels PHARE/CARDS entre 1997 et 2001 (avec pour objectif de diminuer l'arriéré, 102 millions d'euros de fonds n'ayant pas été attribués). En mars 2002, la Commission européenne organise, conjointement avec la Banque mondiale, une réunion des donateurs. Ces derniers s'engagent à octroyer une aide de 307 millions d'euros, sous la forme d'une aide macro-financière, d'un soutien aux efforts de reconstruction et d'une assistance pour la mise en œuvre de l'accord-cadre. Une enveloppe supplémentaire de 271 millions d'euros est dédiée au développement économique général.

Cet investissement de l'UE en faveur de la stabilité du pays se trouve réaffirmé lors du Conseil européen de décembre 2002, au cours duquel les États membres envisagent pour la première fois de prendre la relève de l'opération militaire menée par l'OTAN.

¹⁰⁷ Adoptés par la Commission européenne en décembre 2001.

¹⁰⁸ Stabilisation & Association Report, First Annual Report, avril 2002 et Second Annual Report, mars 2003.

2.2 – Un lancement chaotique

Le blocage de la Turquie relatif à l'articulation des relations permanentes entre l'UE et l'OTAN empêche le déploiement de la force UE immédiatement à l'expiration du mandat de l'opération *Amber Fox* fin octobre 2002. La France propose alors qu'en cas de désaccord entre l'OTAN et l'UE sur les arrangements permanents, les Quinze puissent prendre le relais de l'Alliance selon une formule ad hoc. Sans être opposée au maintien de l'OTAN, la France tient à garder ouverte la possibilité d'une relève par l'UE et plaide pour une solution intérimaire jusqu'au 31 janvier 2003, en lieu et place d'une prolongation de 6 mois de l'opération OTAN. Cette proposition se heurte au refus de l'Allemagne, du Royaume Uni et des États-Unis, qui exigent comme préalable au lancement de l'opération UE un accord sur les arrangements UE/OTAN. En novembre 2002, le Conseil Atlantique Nord trouve un compromis en maintenant pour un délai supplémentaire sa présence en RM, tout en rappelant la disponibilité de l'UE à prendre la relève. L'Alliance lancera une nouvelle opération à partir du 16 décembre 2002 avec une clause de rendez-vous en février 2003 pour évaluer la situation. Le CAN pourra mettre fin à l'opération à tout moment dès lors qu'un accord aura été conclu entre les Quinze et l'Alliance sur les relations permanentes UE-OTAN.

Les réserves turques ayant été levées lors du sommet de l'OTAN réuni à Prague le 16 décembre 2002, l'opération *Concordia* peut se concrétiser. L'opération *Iraqi Freedom* conduite par la coalition américano-britannique précipite également la décision politique du transfert d'autorité de l'OTAN à l'UE.

La phase de planification et de déploiement de *Concordia* suit les principales étapes suivantes :

| | |
|----------------------|---|
| 17 janvier | Le Président Trajkovski adresse une demande officielle à la Présidence du Conseil des ministres de l'UE, dans laquelle il déclare que son pays est prêt pour le déploiement futur d'une force de réaction rapide de l'UE |
| 27 janvier | Le Conseil adopte l' action commune 2003/92/PESC |
| 5 février | Réunion de planification au Centre de planification et de conduite opérationnelle (CPCO) : l'EMF 1 est officiellement désigné pour armer l'état-major de l'EUFOR |
| 7 février | Le Conseil désigne l'Amiral Feist, D-SACEUR comme commandant de l'opération (OpCdr), et le Général Maral Commandant de la force (FCdr). Le QG de l'opération est installé à Mons et le QG de la force – à Skopje |
| 18 février | Établissement du comité des contributeurs ¹⁰⁹ suite à une décision du COPS |
| Février-mars | Échange de lettres UE/OTAN sur les moyens et capacités mis à disposition de l'UE par l'OTAN |
| 25 février | « Manning conference » à Bruxelles |
| 26 février | L'OPLAN est présenté au D-Saceur à Mons |
| 1 ^{er} mars | Un élément précurseur (SIC et soutien) est déployé en ARYM |
| 13 mars | Nouvel échange de lettre entre le Président Trajkovski et le HR PESC |

¹⁰⁹ COPS Decision FYROM/1/03 of 18 February 2003 *on the setting up of the Committee of contributors for the EU Military Operation in FYROM*, O.J.L 34, 11 février 2003, p. 26.

| | |
|---------------|---|
| 17 mars | Le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé de mettre fin au mandat de sa force en ARYM le 31 mars 2003 |
| 18 mars | Le Conseil approuve l'OPLAN proposé par le COPS. Décision de lancement de l'opération Concordia ¹¹⁰ à partir du 31 mars 2003 (à la demande du Président Trajkovski et dans le cadre de la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1271(2001)). La fin du mandat est fixée au 30 septembre. La France est désignée nation-cadre |
| 20 et 25 mars | Mise en place du dispositif de la force |
| 31 mars | TOA (<i>transfer of authority</i>) entre l'OTAN et l'EUFOR |
| 27 juillet | Extension du mandat de Concordia au 15 décembre 2003 |
| 29 juillet | Remplacement du commandant de la force, le Général Maral, par le <i>Major General</i> Luís Nelson Ferreira dos Santos (Portugal) |
| 30 septembre | L'EUROFOR (groupe de nations-cadres) relève l'EMF 1 à la tête de l'EUFOR |
| 15 décembre | Fin du mandat de Concordia |

Cette opération est le premier exemple du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN dans le cadre des accords Berlin +. Concordia représente un premier test pour la mise en oeuvre à terme du projet européen de force de réaction rapide.

2.3 – Mandat, organisation et modes d'action de la force de l'UE

2.3.1 – Mandat

Selon l'OPLAN, la mission de Concordia consiste à « *conduire une opération en ARYM sous commandement de l'OHQ via le relais d'un élément de commandement localisé à Naples et traitant au niveau de l'AFSOUTH, en vue de contribuer à la réussite de la mise en place des accords d'Ohrid et à l'objectif global de stabilité du pays et de la région, poursuivis par la communauté internationale* »¹¹¹.

L'article 2 de l'action commune souligne que Concordia s'inscrit dans la stratégie de sortie de crise pilotée par l'UE. La mission doit permettre de poursuivre la mise en oeuvre des accords d'Ohrid et veiller au maintien de la stabilité dans le pays :



« *Conformément à l'accord-cadre d'Ohrid, la contribution de l'Union est fondée sur une approche large, à savoir des activités portant sur l'ensemble des aspects de l'État de droit, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police, qui devraient se compléter et se renforcer mutuellement. Les activités de l'Union, soutenues entre autres par les programmes de développement institutionnel de la Communauté européenne au titre du règlement CARDS, contribueront à la mise en oeuvre de l'ensemble du processus de paix dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ainsi qu'aux réalisations de la politique globale de l'Union dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association.* »¹¹²

¹¹⁰ Council Decision relating to the launch of the EU Military Operation in FYROM, 18 March 2003.

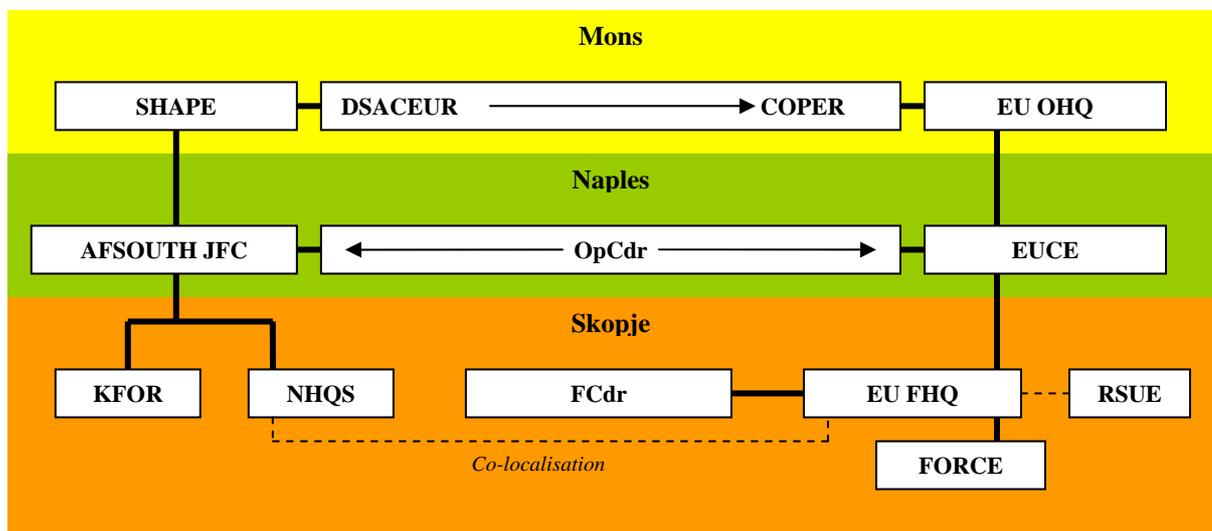
¹¹¹ OPLAN of operation CONCORDIA; EU military engagement in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

¹¹² Council Decision relating to the launch of the EU Military Operation in FYROM, 18 March 2003.

2.3.2 – Chaîne de commandement

Le COPS exerce le contrôle politique de l'opération et la direction stratégique. Conformément aux arrangements Berlin +, l'Adjoint au SACEUR de l'OTAN (l'amiral allemand Rainer Feist) est désigné commandant de l'opération par le Conseil et avec l'accord de l'OTAN. Un état-major d'opération (EMO) de l'UE est installé au Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons, à titre d'aide pour le commandant de l'opération (OpCdr).

Un « Élément de commandement de l'UE » (EUCE) est établi à l'AFSOUTH à Naples. Le chef d'état-major de l'AFSOUTH est également chef d'état-major de l'EUCE ; il est assisté d'un directeur de l'UE pour les opérations. Ces postes jumelés OTAN-UE sont censés garantir les liens entre la chaîne de commandement opérationnelle de l'UE et celle de l'OTAN pendant l'opération.

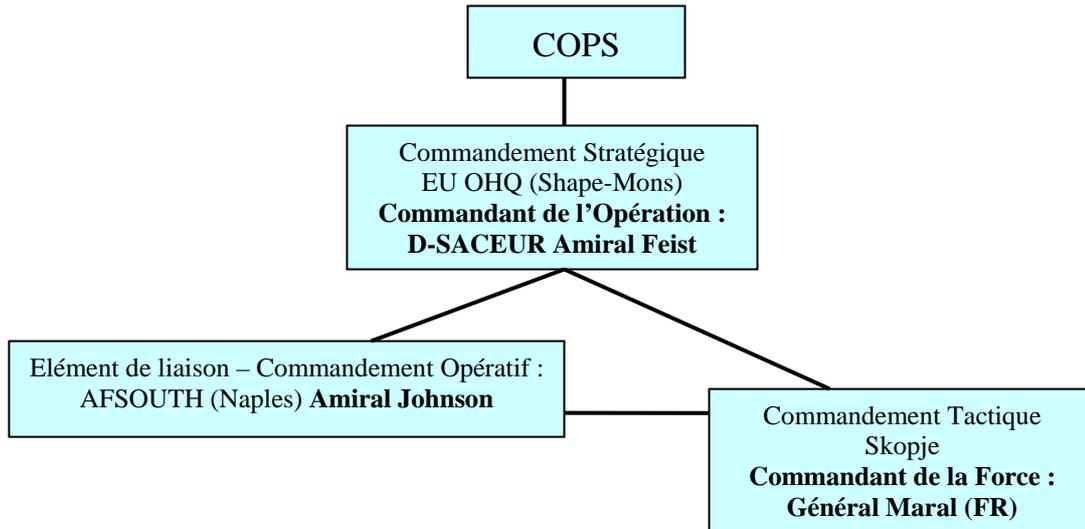


Le commandement de la force comporte deux niveaux complémentaires :

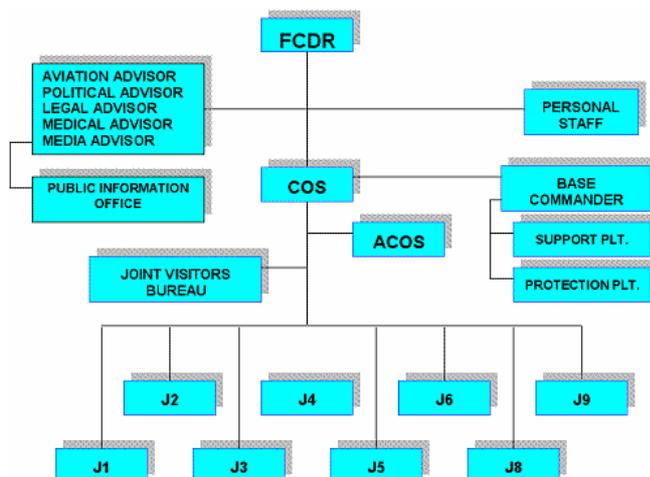
- un niveau opératif (Naples), en charge du suivi des facteurs politico-militaire et civilo-militaire du théâtre, organisé autour du groupe de commandement et de conseillers, du chef du G5 et des officiers de liaison. Il s'agit d'analyser l'impact de tous les facteurs non militaires sur la situation sécuritaire et d'assurer la cohérence des actions de la force dans son environnement ;
- un niveau tactique (Skopje), constitué autour du centre d'opérations, en charge du contrôle de la force au quotidien, de l'évaluation permanente de la situation sécuritaire, et de la conduite des opérations¹¹³.

Le CMUE surveille la bonne exécution de l'opération militaire. Selon l'article 10 de l'action commune, le commandant de l'opération rend compte régulièrement de la conduite de l'opération exclusivement aux organes de l'UE, au premier rang desquels le CMUE. Le Président du CMUE en tient informé le COPS. L'OTAN sera informée de l'évolution de la situation par le COPS et le président du CMUE.

¹¹³ Général de division Pierre Maral, « Concordia, premier succès de la PESD, première force de l'UE sous commandement français », *Doctrine n° 2*, mars 2004, pp. 45-47.



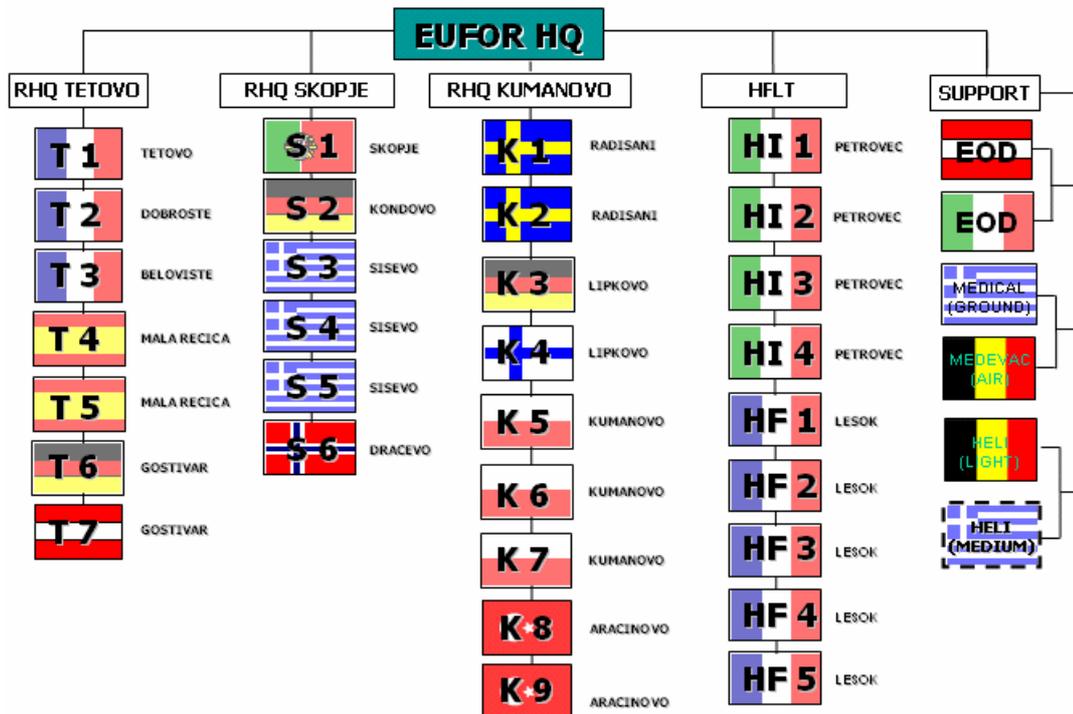
L'opération Concordia débute le 31 mars 2003, date du transfert d'autorité (TOA) entre l'OTAN et l'UE. Bien que la responsabilité de la mission de maintien de la paix incombe désormais à l'UE, l'Alliance maintient un quartier général (NHQS) fort de 180 hommes, avec pour mandat d'aider les autorités de Skopje à se préparer à l'adhésion au Partenariat pour la Paix (conseil et soutien à la réforme des forces armées) et soutenir d'autres missions de l'OTAN dans les Balkans. La zone de responsabilité du NHQS comprend l'espace aérien et le territoire macédoniens ainsi que les voies d'accès vers la Grèce et les zones portuaires (ports dévolus à l'OTAN). Il participe au soutien des forces stationnées au Kosovo. Le QG de la force UE se trouve co-localisé avec le QG OTAN à Skopje. Le commandant de l'EUFOR (FCdr), le général français Pierre Maral, est installé à Skopje avec son état-major (EUFHQ).



- FCDR** Force Commander
- COS** Chief of Staff
- ACOS** Assistant Chief of Staff (Dir.Staff)
- J 1** EUFOR personnel
- J 2** Intelligence branch
- J 3** Operation branch
- J 4** Logistic support
- J 5** Planning branch
- J 6** Communication and information systems
- J 8** Budgeting and contracting
- J 9** CIMIC

2.3.3 – *Dispositif et modes d'action*

Le Commandant de la Force est secondé par trois chefs de secteur positionnés à Skopje et dans les anciennes zones de crise, à Tetovo et à Kumanovo. Ces derniers s'appuient sur des équipes légères de liaison, « *Light Fields Liaison Teams* » (LFLT), groupes de soldats circulant en véhicules légers non-blindés en charge de la surveillance et de la reconnaissance de la situation sur le terrain. Au total, on compte 22 LFT, soutenus par 8 équipes lourdes de liaison (HLFT), disposant de blindés légers et d'hélicoptères. La Force comprend également 1 section de protection d'état-major, 2 équipes EOD (Élément opérationnel de dépollution, pour le déminage) et 1 détachement aéromobile à 3 appareils (liaison, reconnaissance, évacuation médicale /Medevac)



La mission Concordia rassemble 400 militaires originaires de 26 États (la France y participe en tant que nation-cadre avec un effectif de 175 militaires). On compte 13 États membres de l'UE (sauf Irlande et Danemark), 6 États non-membres de l'UE mais membres de l'OTAN et 7 États non-membres des deux organisations.

| ÉTATS MEMBRES DE L'UE [13] | ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET NON MEMBRES DE L'OTAN [6] | ÉTATS NON MEMBRES DE L'UE ET NON MEMBRES DE L'OTAN [7] |
|---|---|--|
| Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume Uni | République tchèque, Hongrie, Islande, Norvège, Pologne, Turquie | Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie |

Les États tiers ont ainsi la possibilité de participer à l'opération, comme convenu lors du Conseil européen de Nice. En cas de crise, les réserves de l'OTAN peuvent être détachées dans la région et placées sous le contrôle de l'UE.

Les équipements sont fournis par les États participants, comme le montre le tableau ci-dessous :

| NATION | VÉHICULES LÉGERS | VÉHICULES BLINDÉS | COMPOSANTE AÉRIENNE |
|---|-------------------------|-------------------|--------------------------------|
|  | <u>PEUGEOT P 4</u> | VBL, VAB | |
|  | <u>MERCEDES 250 GD</u> | DINGO | |
|  | <u>MERCEDES 240 GD</u> | VBL | CH-47 Chinook UH-1 Iroquois |
|  | TOYOTA LAND CRUISER | | |
|  | MERCEDES 290 P, et 240 | | |
|  | LAND ROVER DEFENDER 110 | | |
|  | LAND ROVER DEFENDER 110 | | |
|  | <u>TARPAN HONKER</u> | | |
|  | MITSUBISHI PAJERO | | |
|  | | MAV 5 | |
|  | NISSAN TERRANO | | |
|  | STEYR PUCH G | PANDUR | |
|  | | | A-109 AUGUSTA |

Le coût initial de l'opération, prévue pour une durée de six mois, est estimé à 6,2 millions d'euros.

Concordia agit selon plusieurs modes d'action, définis par l'OPLAN :

- recueil d'informations pour évaluer la situation sécuritaire (reconnaissance itinéraires et zones) ;
- manifestation d'une présence militaire par l'organisation de patrouilles ;
- soutien aux observateurs de la communauté internationale (protection des observateurs de l'EUMM et de l'OSCE) ;
- réunions avec les autorités locales civiles et militaires et les OI, contact avec la population via les équipes de liaison¹¹⁴ ;
- surveillance des 34 points de collecte des armes (en coopération avec le PNUD) dans l'ex-zone de crise.

Les règles d'engagement, détaillées dans l'annexe E de l'OPLAN, font l'objet de restrictions nationales, suivant le droit pénal de chaque État participant (restrictions dénommées « *caveat* »).

La force de l'UE s'intègre dans un dispositif plus global, dont l'action est coordonnée par le RSUE. Cette coordination est mise en œuvre par l'intermédiaire de comités, auxquels participe le commandement de la force :

¹¹⁴ Dans le cadre des Citizen Advisory Groups, conseils municipaux, assemblées non politiques.

- réunion bi-hebdomadaire des « *Principals* », composées des ambassadeurs des États-Unis, et des chefs de mission de l'OSCE et de l'EUMM ;
- réunion hebdomadaire avec les ambassadeurs des États membres de l'UE ;
- réunions de sécurité pilotées par Concordia dans le but de coordonner l'action des différentes organisations ayant un rôle ou des besoins touchant à la sécurité dans l'ancienne zone de crise.

Le 15 juillet 2003, le COPS décide de prolonger l'opération jusqu'au 15 décembre 2003¹¹⁵, après accord de l'OTAN de proroger les arrangements par lesquels l'UE accède aux ressources de l'Alliance.

Selon les conclusions du CAGRE du 23 juillet 2003 :

Opération CONCORDIA dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine – Conclusions du Conseil

« Le Conseil se félicite que l'évaluation de l'opération CONCORDIA ait été achevée dans les délais. En réponse à la demande du Président de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et sachant que l'OTAN a accepté de continuer à mettre à disposition ses moyens et capacités pour l'opération CONCORDIA, le Conseil est convenu de prolonger cette opération dans les mêmes conditions que précédemment pour une brève période supplémentaire allant jusqu'au 15 décembre 2003, afin de continuer à contribuer à la stabilité de l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Le Conseil a salué l'action menée jusqu'à présent par la France en tant que nation-cadre au niveau de l'état-major de forces. Il s'est félicité que l'EUROFOR ait offert de reprendre les responsabilités assumées jusqu'ici par la France au niveau de l'état-major de forces. Il a invité les instances compétentes à prendre les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre sa décision de prolonger l'opération.

Le Conseil note que le président Trajkovski a fait part de son intérêt pour une mission de police de l'UE et il étudiera la question attentivement, en consultation étroite avec les autorités de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et avec l'OSCE. »

A partir du 1^{er} octobre 2003, de la France/nation-cadre, Concordia passe sous le commandement d'un groupe de nations-cadres, la force terrestre européenne EUROFOR, une force mise en place en 1995 pour le secteur méditerranéen et qui regroupe la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Le général Portugais Luis Nelson Ferreira Dos Santos remplace le général français Maral.

C'est à cette date que le Président macédonien Boris Trajkovski souligne son intérêt pour une mission de police de l'UE au terme de l'opération Concordia. Selon lui, « *la nouvelle force européenne dispose d'un mandat de six mois [...] mais nous avons l'intention de déclarer avant la fin de l'année que la Macédoine n'a définitivement plus besoin d'une présence militaire* »¹¹⁶. En effet, il considère que « *si un État demeure dépendant de la présence internationale, c'est que ses institutions ne sont pas en mesure de fonctionner toutes seules* »¹¹⁷.

¹¹⁵ Council Decision 2003/563/CFSP, *on the extension of the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 29 July 2003.

¹¹⁶ « La force européenne devra plier bagage après six mois, selon Skopje », *Reuters*, 4 avril 2003.

¹¹⁷ *Ibid.*

3 – De l'opération militaire Concordia à la mission de police Proxima

3.1 – Évolution de la situation de sécurité et modification de l'opération UE

L'avis du président et du Premier ministre macédonien, pour lequel « *La présence militaire en République de Macédoine a joué son rôle mais elle a fait son temps* »¹¹⁸, est partagé par HR PESC Javier Solana et le RSUE Alexis Brouhns. Tous considèrent que la sécurité sur le terrain s'est améliorée, et jugent des confrontations interethniques d'importance peu probables. Désormais, c'est davantage la mafia spécialisée dans le trafic de drogue, d'êtres humains et d'armements qui cherche à perpétuer les zones grises, limitrophes du Kosovo, de l'Albanie et de la Serbie qui préoccupe. Il paraît donc plus adapté de substituer à Concordia un programme d'assistance policière européenne dans le but d'aider la République de Macédoine à restaurer l'État de droit dans ces zones mal contrôlées. Selon le RSUE, « *le but est de conseiller et de former les policiers macédoniens dans leur lutte contre le crime organisé [...] Il s'agira de rétablir la confiance des Albanais (envers le pouvoir) mais aussi de réformer le ministère de l'Intérieur, renforcer le caractère multi-ethnique de la police et créer une police des frontières* »¹¹⁹. Cette nouvelle mission est donc envisagée sous l'angle de la prévention de la criminalité organisée et du renforcement de l'État de droit, et ce dans le cadre du processus de stabilisation et d'association.

Selon les conclusions du CAGRE du 29 septembre 2003 :

« Dans le cadre du rôle accru que l'UE est appelée à jouer d'une manière générale dans le domaine du maintien de l'ordre dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Conseil a décidé aujourd'hui de mettre en place dans ce pays une mission de police (EUPOL), dénommée « Proxima ». Cette décision fait suite à une demande formulée par le Premier ministre M. Crvenkovski. La dite mission viendra appuyer le développement de services de police efficaces et professionnels et œuvrera en faveur de l'application de normes européennes en matière de police, complétant ainsi l'action de l'OSCE dans ce domaine. Le déploiement des effectifs de police de l'UE débutera en décembre 2003. Sous l'égide du représentant spécial de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en partenariat avec les autorités publiques, des experts en matière de police mèneront des actions de suivi et d'encadrement des forces de police et leur donneront des conseils, contribuant de cette manière à lutter plus efficacement contre la criminalité organisée et à consolider la confiance du public dans la police. Ces experts proviendront de différents secteurs d'activité de la police, afin d'offrir un large éventail de compétences policières. « Proxima » s'inscrit dans le cadre de l'engagement de l'UE à contribuer à normaliser la situation dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, à la suite de l'accord-cadre d'Ohrid de 2001, et se situe dans le droit fil du processus de stabilisation et d'association lancé en faveur de cette région ».

Ainsi, pour Javier Solana, la fin de Concordia ne représente pas la fin de l'engagement européen dans le pays, bien au contraire :

« But as the main threat to stability is no longer armed conflict but criminality, the emphasis of our support must be police and not military. At the same time as we lower the flag here, the flag will be hoisted at the Headquarters of the EU Police Mission

¹¹⁸ « Les militaires européens laissent la place aux policiers », *AFP*, 8 décembre 2003.

¹¹⁹ *Ibid.*

Proxima. The Union will also remain present through its Special Representative and through our technical and financial assistance. We will have lots of challenges to tackle, together, in the future. But today we celebrate [...] Proxima is part of the wider Stabilisation and Association Process aimed at strengthening the rule of law and the mission will support your efforts in moving closer towards the EU. The launching of Proxima is also an important step for the EU. The mission is also a sign of the EU's ability to adapt the tools of the ESDP to specific situations, with specific needs. We began by taking over a military operation, which due to the positive achievements on the ground, ended today »¹²⁰.

3.2 – EUPOL Proxima



Le 29 septembre 2003, le Conseil adopte l'action commune 2003/681/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine¹²¹ (EUPOL Proxima), suivi le 11 décembre 2003 par un accord entre l'UE et la RM relatif au statut et aux activités de EUPOL Proxima¹²². La mission de police est officiellement lancée le 15 décembre 2003 pour une période d'un an (décembre 2003-décembre 2004)¹²³ renouvelable.

Comme pour la mission militaire Concordia, l'action commune souligne que Proxima s'inscrit dans l'action globale de l'UE en RM :

« Conformément à l'accord-cadre d'Ohrid, la contribution de l'Union est fondée sur une approche large, à savoir des activités portant sur l'ensemble des aspects de l'État de droit, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police, qui devraient se compléter et se renforcer mutuellement. Les activités de l'Union, soutenues entre autres par les programmes de développement institutionnel de la Communauté européenne au titre du règlement CARDS, contribueront à la mise en oeuvre de l'ensemble du processus de paix dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ainsi qu'aux réalisations de la politique globale de l'Union dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association ».

L'Union européenne est donc appelée à renforcer son rôle dans le maintien de l'ordre afin de contribuer encore davantage à un environnement stable et sûr.

Sur le même modèle que la MPUE en Bosnie-Herzégovine, le COPS exerce le contrôle politique de Proxima, y compris sur l'équipe de planification, définit l'orientation stratégique et prend les décisions nécessaires. Le COPS doit être tenu régulièrement informé de tous les aspects de la mission, par l'intermédiaire de communications du RSUE et du chef de la mission/commissaire de police. Il rend compte au Conseil à intervalles réguliers. Des États tiers participent à l'opération.

La chaîne de commandement est unifiée :

- le RSUE, Alexis Brouhns, rend compte au Conseil par l'intermédiaire du SG/HR ;

¹²⁰ Remarks by Javier Solana at the ceremony marking the end of the EU-led Operation Concordia, Skopje, 15 décembre 2003.

¹²¹ Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL «Proxima»), JOUE, 1^{er} octobre 2003, pp. L249/66-69.

¹²² Décision 2004/75/PESC du Conseil du 11 décembre 2003 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut et aux activités de la mission de police de l'Union européenne (EUPOL Proxima) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine

¹²³ Action commune 2003/681/PESC, op. cit.

- le COPS assure le contrôle politique et la direction stratégique ;
- le chef de la mission/commissaire de police dirige EUPOL Proxima et assure sa gestion quotidienne ;
- le chef de la mission/commissaire de police rend compte au SG/HR par l'intermédiaire du RSUE (par des rapports mensuels et hebdomadaires) ;
- le SG/HR donne des orientations au chef de la mission/commissaire de police par l'intermédiaire du RSUE.

L'équipe de planification est mise en place à compter du 1^{er} octobre 2003, la phase opérationnelle débutant le 15 décembre de la même année. Le Secrétariat général du Conseil élabore avec l'aide du chef de l'équipe de planification, le concept d'opération (CONOPS), ainsi que le plan d'opération (OPLAN) et les instruments techniques nécessaires à la bonne exécution de la mission. L'équipe de planification travaille en étroite coopération avec l'OSCE. Le Conseil approuve le CONOPS et l'OPLAN, et nomme à partir du 15 décembre 2003, le chef de l'équipe de planification « chef de la mission/commissaire de police », en la personne du Commissaire belge Bart D'Hooge.

Le coût total de la mission s'élève à 15 millions d'euros pour la première année, dont 7,3 millions d'euros de frais de mise en route ; toutes ces dépenses sont financées sur le budget communautaire. Les frais sont répartis de la manière suivante :

| | | |
|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| Mise en route de la mission | 7,3 millions d'euros | Budget communautaire PESC |
| Frais de fonctionnement 2003 | 650 000 euros | Budget communautaire PESC |
| Frais de fonctionnement 2004 | 7,056 millions d'euros | Budget communautaire PESC |

Les États membres de l'UE apportent une contribution en nature sous forme de détachement de personnel. Chaque État membre supporte les dépenses afférentes aux policiers qu'il détache, y compris les salaires, la couverture médicale, les indemnités, à l'exclusion des indemnités journalières de subsistance, et les frais de voyage à destination et au départ de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Les officiers de police de l'UE portent leur tenue nationale ainsi qu'un badge de l'UE. Ils ne sont pas armés. Les officiers de police de BH continuent ainsi à assurer les missions d'exécution. L'ARYM est responsable de la sécurité du personnel de Proxima. Cependant, pour faire face à des circonstances exceptionnelles, la mission dispose de 24 policiers légèrement armés à des fins de protection (« Élément de Protection Proxima » – EPP).

Selon l'article 3 de l'Action commune¹²⁴, les policiers de l'UE ont pour mandat d'assurer le « **monitoring, mentoring, advising** » dans les domaines suivants :

- consolidation de l'ordre public, y compris la lutte contre le crime organisé ;
- mise en œuvre concrète de la réforme globale du ministère de l'Intérieur, y compris de la police ;
- transition opérationnelle vers une police des frontières et création de cette police ;
- soutien de la police locale dans ses efforts visant à instaurer des relations de confiance avec la population ;
- renforcement de la coopération avec les États voisins dans le domaine policier.

L'objectif de Proxima consiste donc à aider les autorités de l'ARYM à développer les forces de police nationales pour les rendre conformes aux normes européennes et internationales les plus strictes au moyen d'activité de conseil, de suivi, et de tutorat pour la gestion et les opérations de police. Il s'agit avant tout d'appuyer les efforts déployés par le gouvernement en vue de lutter contre la criminalité organisée et de faire respecter l'État de droit sur tout le territoire, plus particulièrement dans les anciennes zones de crise. Proxima doit concourir au transfert de responsabilités de la surveillance des frontières du ministère de la Défense au ministère de l'Intérieur.

Selon le concept d'opération, Proxima devra coordonner ses actions avec la Délégation de la Commission, l'AER, l'EUMM (positionnée à Skopje, Kumanovo, Struga), Europol, l'OSCE, le quartier général de l'OTAN, les agences des Nations Unies (PNUD) et les programmes bilatéraux menés par certains États membres, comme le Royaume Uni et l'Allemagne, et le programme américain ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*)¹²⁵. En effet, la mission de police Proxima est censée s'occuper du court terme, c'est-à-dire des besoins opérationnels urgents, complétant de la sorte la stratégie communautaire qui vise, elle, à assurer sur le long terme la réforme de la police et la restructuration du ministère de l'Intérieur dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. La Commission européenne représente dans ce domaine le premier bailleur de fonds, allouant, pour la période 2000-2004, plus de 4 millions d'euros au titre des programmes PHARE/CARDS, répartis ainsi :

- réforme de la justice et du système d'accusation (8,5 millions d'euros) ;
- assistance technique aux autorités nationales en vue de l'élaboration d'une stratégie de restructuration du ministère de l'Intérieur et mesures d'assistance pour la mise en œuvre d'actions de formation destinées à la police (8 millions d'euros) ;
- renforcement des contrôles aux frontières et facilitation des échanges commerciaux (24,2 millions d'euros) ;
- développement des capacités administratives (douane) afin de soutenir la lutte contre la fraude, la corruption et la criminalité organisée (7,3 millions d'euros) ;

¹²⁴ Action commune 2003/681/PESC, op. cit.

¹²⁵ Par exemple pour le transfert des compétences dans le domaine de la gestion et le contrôle des frontières du ministère de la Défense vers le ministère de l'Intérieur, les autorités macédoniennes sont assistées par l'OSCE, l'OTAN et les États-Unis avec ICITAP.

- développement d'un plan d'action national relatif aux flux migratoires et au droit d'asile (3 millions d'euros) ;
- élaboration de stratégies et capacités nécessaires à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la criminalité liée à la toxicomanie (3 millions d'euros).

Proxima est plus particulièrement appelée à coordonner son action avec le programme en cours de la Commission, *European Community Police Reform Project* (ECPRP), qui fournit une assistance pour le développement d'une stratégie de réforme de la police, par l'intermédiaire de la présence pendant 12 mois d'une équipe d'experts européens, *European Commission Justice and Home Affairs Team* (ECJHAT).

Aux actions de la Commission européenne vient, en outre, s'ajouter l'important programme de réforme mené par l'OSCE. Cette organisation est fortement implantée dans le pays, et ce depuis 2001, la mission comptant jusqu'à 550 personnes. Depuis, l'effectif a été revu à la baisse et son action se concentre dans les ex-zones de crise, à Tetovo (80), Kumanovo (80) et Skopje (300). La mission OSCE participe à la stabilisation du pays par le biais de trois grands programmes : « règles de droit », « rétablissement de la confiance » et « réforme de la police ». Pour ce dernier, l'OSCE ambitionne d'introduire le concept scandinave de « *community policy* », ou police de proximité, recrutant jusqu'à 1 000 policiers dans ce cadre d'action, et, malgré de nombreuses résistances, initiant la création de « groupes de citoyens » (CAG, plus de 75 aujourd'hui). Selon David Tingle, chef de l'unité police de la mission OSCE, « *By providing training to the ordinary citizens who are members of the Groups we hope to increase their effectiveness. Once trained in local self-governance, partnership building, problem solving and project proposal writing, the Groups will be able to play a major role in ensuring the delivery of quality police services at the municipal level* »¹²⁶. A cette action par le bas, s'est adjointe une action aux niveaux intermédiaire et supérieur à partir de 2003, et enfin des actions de « formation des formateurs ».

Afin de profiter de l'expérience acquise par les membres de l'OSCE, l'UE a nommé à la tête de l'équipe de planification, puis comme responsable de la mission EUPOL Proxima, Bart D'Hooge, chef de la mission OSCE depuis 2 ans. A son entrée en fonction, il souligne « *Through our advice and monitoring we try to have an impact on the stability and the security situation in the country and create favourable conditions for our task, which is that of addressing the urgent operational needs of the police and increasing their performance and capabilities* »¹²⁷.

Fin décembre 2003, Proxima compte environ 50 policiers internationaux. Ce n'est qu'au mois de mai 2004 que la mission atteint 85 % de son effectif, soit 170 civils et membres de la police sur les 200 initialement prévus. Ces derniers sont appuyés par 150 employés recrutés localement. Parmi les États membres de l'UE, les principaux contributeurs de Proxima sont la France (26 personnes), l'Allemagne (24), l'Italie (14), les Pays-Bas (13) et la Suède (11). Participent également l'Autriche, la Belgique, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Slovénie et le Royaume Uni. Les États non-membres de l'UE sont la Norvège, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine.

¹²⁶ « OSCE Skopje Mission and Dutch Embassy Support Community Policing Activists », *OSCE Press Releases*, 1^{er} juillet 2004.

¹²⁷ « D'Hooge: No Signs of Deterioration in Macedonia's Security Situation », *Southeast European Times*, 23 août 2004.



EUPOL Proxima dispose d'un quartier général à Skopje ainsi que d'une unité centrale de regroupement établie au ministère de l'Intérieur et au sein de la direction de la police des frontières. EUPOL soutient la police aux niveaux central, régional et sub-régional. La mission fonctionne sur le mode de la co-localisation : pour chaque membre de EUPOL déployé à quelque niveau que ce soit sont assignés des policiers locaux qui font office de correspondants réguliers. Proxima est ainsi déployée dans les principales

stations de police des régions frontalières se situant entre Ohrid (Ouest) et Kumanovo (nord). Elle occupe des bureaux dans tous les états-majors régionaux de la police territoriale et de la police aux frontières. Des équipes sont co-localisées dans 12 bureaux régionaux et 5 bureaux sous régionaux (voir ci-dessous) :

| | |
|---|---|
| « Sektor za Vnatesni Raboti » (SVRs), Police District or Region (12) | Bitola, Gevgelija, Gostivar, Kocani, Kumanovo, Ohrid, Prilep, Skopje, Stip, Strumica, Tetovo, Veles |
| « Oddelenie za Vnatesni Raboti » (OVRs), Police Sub-District or Sub-Region (5) | Cair, Debar, Gazi Baba, Kicevo et Struga, |
| 4 Équipes pur la police des frontières | Zones nord, Est, Ouest, Sud |

Le général Bart D'Hooge structure les actions de Proxima en quatre grands programmes portant sur la police criminelle, la police des frontières, la police en uniforme, et les questions juridiques, et décomposés en 28 projets. A mi-parcours, le général allemand Jürgen Sholtz¹²⁸, nommé à la tête de Proxima en décembre 2004 suite à la prorogation de la mission par le Conseil pour l'année 2005¹²⁹, effectue un premier bilan des actions réalisées :

- meilleure coopération entre la police et les autorités judiciaires (création d'un groupe de coordination composé de représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, de la Cour suprême, et du bureau du procureur) ;
- introduction d'une stratégie intégrée de management des frontières, avec le passage de la responsabilité du contrôle des frontières de la Défense à l'Intérieur, action de formation des policiers (en conscience du manque de transparence du recrutement et des modes d'avancement du personnel) ;

¹²⁸ Political and Security Committee Decision Proxima/2/2004 of 30 November 2004 concerning the appointment of the Head of Mission of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, EUPOL Proxima (2004/846/EC).

¹²⁹ Action commune du Conseil modifiant l'action commune 2004/789/PESC relative à la prorogation de la Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), 22 novembre 2004, prorogeant, du 15 décembre 2004 au 14 décembre 2005, la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL PROXIMA) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

- amélioration de la perception de la police par la population, création de 36 nouveaux CAG et création de mécanismes de contrôle interne ;
- ouverture du département Crime organisé au sein du ministère de l'Intérieur et publication de guides opérationnels sur la manière de mener les investigations¹³⁰ (guides « *Trafficking in Human Beings THB Investigation guidelines handbook* », « *crime scene management* »)

Malgré ces avancées, il considère que le système actuel demeure trop centralisé, empêchant la prise de décision rapide et autonome au niveau intermédiaire de la hiérarchie. La police macédonienne est encore loin des standards européens :

- « *overcentralisation of decision-making continues to hamper the police. Medium and lower level officers are still afraid or simply not used to take autonomous decisions*
- *Corruption. Since Proxima arrived in the country only one large-scale anti-corruption operation has taken place.*
- *The cooperation between the police and the judicial system also remains a pressing issue* »¹³¹.

Dès lors, afin de mieux adapter la MPUE à la gestion de ces contraintes et d'ajuster sa mission dans le cadre de la réduction d'effectifs décidée par le Conseil à partir du second semestre 2005, le Chef de la Police recentre ses missions en trois grands domaines :

PROGRAMME ORDRE ET PAIX PUBLIQUE

- ⇒ Etablissement de la confiance avec la population
- ⇒ Amélioration de l'efficacité et des capacités managériales, lutte contre la corruption

PROGRAMME POLICE DES FRONTIERES

- ⇒ Création d'une police des frontières à statut civil
- ⇒ Stratégie de gestion intégrée des frontières
- ⇒ Développement des compétences de la police des frontières dans les domaines de la détection et de l'investigation
- ⇒ Amélioration des compétences au niveau régional et central

PROGRAMME CRIME ORGANISE

- ⇒ Améliorer les performances de la police criminelle par un traitement global des enquêtes dans les domaines du grand banditisme et du crime organisé
- ⇒ Aider par une équipe de juristes « *Law Enforcement Monitors* », qui s'attache à contrôler les liens entre la police et les autorités judiciaires et à délivrer des recommandations

¹³⁰ Speech by Jürgen Scholtz, EUPOL Proxima Head of Mission at the European Affairs Commission of Parliament, 2 novembre 2005.

¹³¹ Speech by Police Head of Mission Jürgen Scholz, PSC, 15 March 2005.

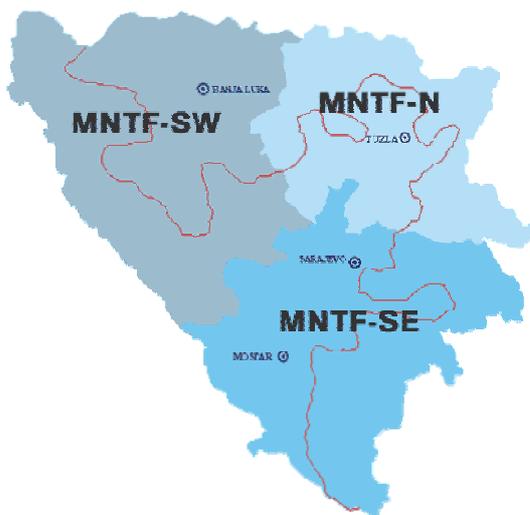
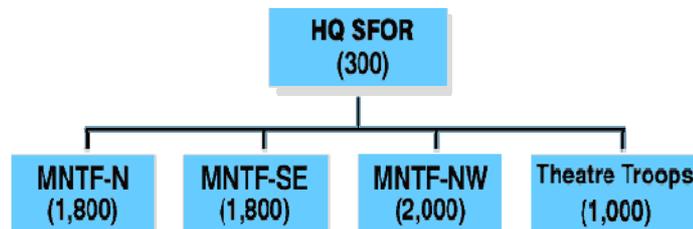
4 – L'opération militaire Althéa en Bosnie-Herzégovine : seconde opération UE dans le cadre des Accords Berlin + (décembre 2004-...)

L'année 2004 est marquée par les discussions portant sur les modalités de reprise par l'UE de la SFOR de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, dans le contexte des accords de coopération UE-OTAN. Lancée en décembre 2004, après la conclusion d'un accord entre les deux organisations, l'opération EUFOR/Althéa représente la plus importante opération militaire jamais réalisée par l'UE en tant que telle avec recours aux moyens de l'OTAN.

4.1 – Relève de la SFOR de l'OTAN



La SFOR a succédé à la Force de mise en œuvre (IFOR), déployée en Bosnie-Herzégovine en décembre 1995 afin de superviser la mise en œuvre des aspects militaires de l'Accord de paix de Dayton. La SFOR se voit confier pour principale tâche d'instaurer des conditions de sûreté et de sécurité de nature à favoriser la reconstruction civile et politique, en prévenant toute reprise des hostilités, et en apportant un soutien sélectif aux organisations civiles engagées dans le processus de paix. Ses activités consistent à effectuer des patrouilles et à assurer la sécurité de zone, ainsi qu'à soutenir la réforme du secteur de la défense et à arrêter les personnes accusées de crimes de guerre (PIFWCS).



SFOR Operational Tasks

- deter a resumption of hostilities by maintaining military presence in the region and should deterrence fail, take action as required, including the use of force, to halt the hostilities
- monitor and if required, enforce compliance with the military aspects of the GFAP
- contribute to the secure environment which allows civil organizations to accomplish civil aspects of the GFAP with the aim of promoting civil implementation and the building of an enduring peace
- ensure force protection and own freedom of movement
- operate JOINT MILITARY COMMISSIONS (JMC) at appropriate levels iaw Annex 1A of the GFAP
- enforce rules and procedures governing the use of airspace over BiH. Control the airspace over BiH.

La situation sécuritaire en Bosnie-Herzégovine s'étant progressivement stabilisée, les effectifs de la SFOR ont été diminués significativement, passant de 33 000 militaires en 1999 à 16 000 en 2002 et 7 000 en 2004¹³². Restructuration également entreprise par d'autres OI, avec la fermeture de la MINUBH à l'issue de son mandat, ou encore la réduction du personnel de la mission de l'OSCE et du HCR.

Cette présence réduite sur le terrain a conduit la SFOR à créer des « *Liaison and Observation Teams* » (LOT) en 2004, dispositif d'unités insérées dans la population locale (8 soldats, pendant 4 mois) et stationnées dans tous les emplacements connus de conflits potentiels en Bosnie-Herzégovine. Leurs activités consistent en des missions d'information et d'observation. Les LOT vont au contact de la population locale, des autorités, des policiers, des OI et des ONG¹³³.

LOT KEY TASKS:

- ⇒ *Operate with direct contact with local population, institutions and the International Community (IC);*
- ⇒ *Responsible for local co-ordination and liaison with the IC (to include Non-Governmental Organizations), regional/ local civil and police authorities, and the populace;*
- ⇒ *Monitor the political, economic, and social developments and focus on indicators and warnings;*
- ⇒ *Build trust and confidence among international actors and service organizations contributing to the development of BiH;*
- ⇒ *Monitor the progress and interaction of the IC to evaluate the degree of positive interaction, and identify any problem areas where SFOR can encourage solutions.*

La SFOR possède également une unité spécifique, l'Unité multinationale spécialisée (*Multinational Specialised Unit*, MSU), force de police sous contrôle militaire, créée en août 1998, suite à l'organisation des premières élections, et avec pour objectif de pallier le déficit de sécurité ressenti entre le plan militaire et celui de la police locale. La MSU représente ainsi une sorte de pont entre les forces militaires traditionnelles et des unités de type police. Placée sous le commandement direct de la SFOR¹³⁴, cette unité dispose de capacités militaires et d'une expérience en matière d'opérations de police correspondant à celles d'organisations de type garde nationale ou gendarmerie.

¹³² Trente-six pays alliés et partenaires ont fourni des troupes à l'occasion de ces différentes missions. En outre, cinq pays qui ne sont ni membres de l'OTAN ni Partenaires ont fourni des soldats à divers moments pour participer aux opérations, à savoir l'Argentine, l'Australie, le Chili, la Malaisie et la Nouvelle-Zélande.

¹³³ « *Liaison and observation teams of SFOR* », *NATO Fact Sheet*, Septembre 2004.

¹³⁴ La MSU agit dans le cadre des RoE de la SFOR et des accords de Dayton annexe 1A.

MSU KEY TASKS :

- ⇒ *to contribute in providing framework for military security operations;*
- ⇒ *to fill the public order security gap;*
- ⇒ *to support ICTY, OHR, EUPM, SBS and Local Police;*
- ⇒ *to conduct special information gathering;*
- ⇒ *to provide Force Reserve capability;*
- ⇒ *to support the military presence;*
- ⇒ *to monitor activities in order to enforce compliance with GFAP.*

C'est au cours du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 que les États membres font part de leur souhait de voir l'UE prendre la relève de la SFOR :

« Le Conseil européen a aussi indiqué que l'Union était disposée à mener une opération militaire en Bosnie à la suite de la SFOR. Il a invité le Secrétaire général/Haut représentant, M. Javier Solana, et la future présidence à entamer à cette fin des consultations avec les autorités de Bosnie-Herzégovine, le Haut représentant/représentant spécial de l'UE Lord Ashdown, l'OTAN et les autres acteurs internationaux, et à faire rapport au Conseil en février. Il a demandé aux organes compétents de l'UE de présenter des propositions sur une approche globale, y compris le cadre juridique, pour cette même date »¹³⁵.

Alors que l'opération Concordia est en cours, l'UE et l'OTAN réitèrent leur détermination à apporter la stabilité dans cette région au travers d'un document de stratégie commune pour l'Ouest des Balkans, « *Cadre d'un dialogue OTAN-UE renforcé et d'une approche concertée sur la sécurité et la stabilité dans les Balkans occidentaux* » publié le 29 juillet 2003. Les deux organisations soulignent qu'elles partagent une même conception pour l'avenir des Balkans occidentaux, c'est-à-dire « *une stabilité autonome fondée sur des structures gouvernementales démocratiques et efficaces et une économie de marché viable devant permettre de les rapprocher davantage des structures européennes et euro-atlantiques* ». Plusieurs domaines clés de coopération sont ciblés : prévention des conflits et gestion des crises, réforme du secteur de la défense et de la sécurité, renforcement de l'État de droit, prévention de toute menace potentielle de terrorisme dans la région, sécurité et gestion des frontières, maîtrise des armements et élimination des armes de petit calibre. Le 12 décembre 2003, le SG/HR met également au centre de la « *Stratégie européenne de sécurité* »¹³⁶, la contribution de l'UE au règlement de conflits régionaux par différentes combinaisons de moyens d'action de type militaire et non militaire.

« Si les conflits régionaux appellent des solutions politiques, des moyens militaires et une police efficace peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase postérieure au conflit. Les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil. [...]

Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de

¹³⁵ *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Copenhague, 12-13 décembre 2002.

¹³⁶ *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*, approuvé par le Conseil européen de Bruxelles, le 12 décembre 2003.

pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération ».

Pour Javier Solana, les Balkans sont la région qui illustre le mieux l'importance de cet élément. Il considère que grâce aux efforts concertés avec les États-Unis, la Russie, l'OTAN et d'autres partenaires internationaux, la stabilité de la région n'est plus menacée par l'éclatement d'un conflit majeur. Toutefois, c'est de la consolidation des premières réalisations dans la région que dépend la crédibilité de la politique étrangère de l'UE. La perspective européenne doit donc être un « *objectif stratégique autant qu'une incitation aux réformes* ».

Dès lors, l'OTAN et l'UE évaluent les options concernant la possibilité de mettre un terme à la mission de la Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie (SFOR) d'ici à la fin 2004 et la transition vers une nouvelle mission de l'UE, dans le cadre des Accords « Berlin + ». Les consultations UE/OTAN pour la relève de la SFOR se déroulent selon les dispositions prévues dans l'échange de lettres du 17 mars 2003 entre le SG/HR et le Secrétaire général de l'OTAN. Suite aux consultations menées avec l'OTAN et avec les autorités de Bosnie-Herzégovine, au rapport de Javier Solana fait devant le CAGRE de février 2004, aux discussions du COPS et aux conseils du CMUE et du CIVCOM, les États membres adoptent, le 26 avril 2004, le « concept général » d'une mission militaire forte de 7 000 militaires. Le document dresse les grandes lignes de ce qui constituera les tâches militaires et de soutien de l'EUFOR :

Key military tasks:

1. *provide a robust military tasks in order to **deter the former entity armed forces and other armed groups, monitor and ensure** continued compliance with the **military aspect of the GFAP** and prevent the resumption of violence*
2. *contribute to a safe and secure environment, support the **OHR MIP** and prevent efforts to preserve peace implementation*
3. *conduct **information operation** in support of EU political objective*
4. *manage any residual aspects of GFAP including **airspace management**, advice on **demining** and ordnance disposal and **weapon collection programmes***

Key supporting tasks:

1. *provide **support to OHR** on counter-terrorism, organised crime, rule of law, civilian aspects of the GFAP*
2. *Assist in **defence reform** and provision of military and technical advice to BH authority*
3. *Provide **support to ICTY**, including detention of **PFWIC***
4. *Provide **evacuation support** with means and capabilities to IC officials.*

Fin mai 2004, deux documents de planification stratégique, le *Military strategic option* (MSO) et la *Police strategic option* (PSO) sont rédigés et une « *informal EU force planning conference* » – organisée au début du mois de juin. Lors de deux échanges de lettres, intervenus le 30 juin et le 8 juillet 2004, le Conseil de l'Atlantique Nord accepte de mettre à disposition le D-SACEUR pour qu'il assume la fonction de commandant de l'opération de l'UE. Le CAN convient par ailleurs que l'état-major de l'opération de l'UE serait installé au SHAPE. L'ensemble de la chaîne de commandement de la force de l'UE demeure sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'Union européenne pendant toute la durée de l'opération militaire de l'UE, après consultation entre cette dernière et l'OTAN. Sur le modèle de l'opération Concordia, le commandant de l'opération de l'UE rend compte de la conduite de l'opération exclusivement aux instances de l'Union

européenne. L'OTAN est informée de l'évolution de la situation par les instances appropriées, en particulier le COPS et le CMUE.

Aux négociations sur les arrangements UE-OTAN s'ajoute le problème de la coordination de cette nouvelle opération militaire européenne avec l'ensemble des acteurs et des instruments UE déjà présents sur le terrain en Bosnie-Herzégovine. Lors du Conseil européen des 17-18 juin 2004, les États membres font ainsi part de leurs préoccupations en la matière dans une « *déclaration sur une politique globale à l'égard de la Bosnie-Herzégovine* »¹³⁷. La déclaration énonce les moyens concrets mobilisés en vue d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action déployée par l'UE à l'appui de la perspective européenne de ce pays, et ce dans le contexte de la stratégie de sortie de l'OHR : « *the EU will assume greater political responsibilities as the transition from the Dayton/Paris agenda to the European integration agenda progresses, including as part of the exit strategy of the Office of the High Representative (OHR)* ». L'Union devra se montrer « *plus active, capable et cohérente* », afin d'atteindre l'objectif sur le long terme « *d'une Bosnie-Herzégovine stable, viable, pacifique, multiethnique, coopérant de manière pacifique avec ses voisins et sur la voie de l'UE de manière irréversible* ». Pour ce faire, des mesures destinées à coordonner les acteurs européens impliqués à tous les niveaux à Bruxelles et à Sarajevo sont avancées :

A Bruxelles :

- le Conseil devra promouvoir un maximum de cohérence des efforts de l'UE en BH ;
- le SG/HR devra s'assurer de la cohérence des acteurs et instruments PESC/PESD, et ce en coopération avec la Commission ;
- le COPS devra promouvoir un maximum de cohérence des efforts de l'UE en BH ;
- des modalités pour des liaisons proches seront établies entre l'OHQ au SHAPE, l'EUCE au JFC, et le FHQ à Sarajevo ;
- les discussions dans le cadre du comité CARDS devront prendre en compte celle des Conseils et vice-versa.

A Sarajevo :

- le RSUE devra promouvoir la coordination politique de l'UE. Un staff dédié assistera le RSUE et ce avant l'arrivée de l'EUFOR ;
- le RSUE assistera le SG/HR et le PSC pour plus de cohérence ;
- l'EU Force Commander prendra en compte les conseils politiques du RSUE. Pour la MPUE, le RSUE est dans la chaîne de commandement ;
- le RSUE sera consulté pour le programme CARDS ;
- En plus des réunions régulières des chefs de mission de l'UE (RSUE, EU Force Commander, MPUE), le RSUE présidera des rencontres informelles régulières avec des acteurs opérationnels (EU Force Commander, MPUE, Délégation de la Commission, EUMM, Présidence de l'UE).

¹³⁷ *European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina / Comprehensive Policy, Adopted by the European Council, 17/18 June 2004.*

La déclaration rappelle le rôle primordial de coordination du SG/HR à Bruxelles et du RSUE à Sarajevo.

Les États membres de l'OTAN réunis au sommet d'Istanbul, le 28 juin 2004, décident officiellement de mettre un terme aux activités de la SFOR, pour laisser place à l'EUFOR sur la base des arrangements Berlin+ : « nous avons décidé de mettre un terme aux opérations de l'Alliance menées avec succès par la SFOR en Bosnie-Herzégovine, et nous avons noté avec satisfaction que l'Union européenne est prête à y déployer une nouvelle mission distincte, en vertu d'un mandat des Nations Unies au titre du chapitre VII de la Charte et sur la base des arrangements Berlin+ agréés entre nos deux organisations »¹³⁸. Toutefois, l'OTAN maintient un quartier général militaire, réitérant ce qui avait été décidé pour la République de Macédoine. Commandé par le Brigadier Général Schook, le QG OTAN compte un effectif de 150 personnels militaires. Son action se trouve désormais concentrée sur l'assistance aux autorités bosniaques en matière de réforme de la défense et de préparation du pays à son adhésion au PPP, sur la lutte contre le terrorisme, l'arrestation des suspects de crime de guerre (PIFWCs) et la collecte de renseignements, « undertake certain operational supporting tasks, such as counterterrorism [...] ; supporting the ICTY [...] with regard to the detention of persons indicted for war crimes ; and intelligence sharing with the EU »¹³⁹. L'objectif de la BH de rejoindre le PPP justifie l'intégration au sein du ministère de la Défense de BH d'une équipe de 15 experts OTAN, la *Nato Advisory Team* (NAT). Les États-Unis maintiennent également une présence résiduelle, à Tuzla (200 soldats), conçue comme une base avancée pour d'autres opérations.

4.2 – A la recherche d'une réponse plus cohérente de l'UE en Bosnie-Herzégovine

Trois jours après le feu vert des Nations Unies, avec l'adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité de la résolution 15512, le Conseil arrête le 12 juillet 2004 l'action commune 2004/570/PESC relative au lancement de « l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine »¹⁴⁰. Selon le texte de l'action commune, cette nouvelle opération militaire de l'UE doit jouer un rôle dissuasif, assurer d'une façon continue le respect de l'obligation de remplir la mission définie aux annexes 1A et 2 des Accords de paix et contribuer au climat de sûreté et de sécurité indispensable à la réalisation des tâches fondamentales prévues dans le plan de mise en oeuvre (MIP) de la mission du Bureau du Haut représentant (OHR) et dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA). Cette opération devrait « renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-Herzégovine et apporter un soutien aux progrès que ce pays accomplit par lui-même en vue de son intégration dans l'UE, l'objectif étant, à moyen terme, la signature d'un accord de stabilisation et d'association »¹⁴¹.

L'article 7 du texte rappelle les mesures à prendre pour assurer la cohérence des actions de l'UE, mettant en exergue le rôle du RSUE pour favoriser la coordination politique générale de l'UE et celui du commandant de la Force qui tient compte des avis politiques du RSUE et assure la liaison avec la MPUE.

¹³⁸ Déclarations des Chefs d'État et de gouvernement, Sommet de l'OTAN, Istanbul, 28 juin 2004.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

¹⁴¹ Ibid.

« 1. L'opération s'inscrit dans le cadre d'une présence de l'UE en Bosnie-et-Herzégovine faisant l'objet d'une étroite coordination. Le Conseil veille à ce que l'action de l'UE en Bosnie-et-Herzégovine soit la plus cohérente et la plus efficace possible. Sans préjudice de la compétence de la Communauté, le représentant spécial de l'UE (RSUE) favorise la coordination politique générale de l'UE dans le pays. Il préside un groupe de coordination composé de tous les acteurs de l'UE présents sur le terrain, y compris le commandant de la force de l'UE, en vue de coordonner les aspects de la mise en œuvre de l'action de l'UE.

2. Le commandant de la force de l'UE tient compte, sans préjudice de la chaîne de commandement, des avis politiques émis sur place par le RSUE, surtout pour les questions concernant lesquelles celui-ci joue un rôle particulier ou bien défini, et, dans les limites de son mandat, s'efforce de prendre en compte toute demande de celui-ci.

3. Le commandant de la force de l'UE assure la liaison, en tant que de besoin, avec la MPUE ».

Et l'Article 10 « *Coordination et liaison* » de l'action commune ajoute que sans préjudice de la chaîne de commandement, les commandants de l'UE agissent en étroite coordination avec le RSUE et assurent, le cas échéant, la liaison avec d'autres acteurs internationaux présents dans la région.

Dans cette même logique, le 12 juillet 2004, le Conseil adopte une seconde action commune 2004/569/PESC sur l'évolution du mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, Lord Ashdown¹⁴². Le Conseil souhaite que des liens clairs soient établis avec le RSUE pour que ce dernier puisse aider le SG/HR et le COPS à faire en sorte que l'effort consenti par l'UE soit le plus cohérent possible. Selon le texte du mandat, le RSUE propose les conseils de l'UE et ses bons offices dans le processus politique et favorise la coordination politique générale de l'UE. Il émet des avis politiques sur place au commandant de l'EUFOR, y compris en ce qui concerne la capacité du type « unité intégrée de police » (IPU), sur laquelle il peut s'appuyer. Il fait des exposés aux chefs de mission de l'UE et aux représentants de la Commission dans le cadre de réunions régulières. Il préside un groupe composé de tous les acteurs de l'UE présents sur le terrain à des fins de coordination de leurs actions et de communication des orientations sur les relations avec les autorités de Bosnie-Herzégovine. Il travaille également en concertation avec les autres acteurs internationaux et régionaux sur le terrain, notamment l'OSCE. Le porte-parole du RSUE sera pour les médias de Bosnie-Herzégovine le principal point de contact de l'UE concernant les questions de la PESC/PESD. Il garde une vue d'ensemble de toute la gamme des activités dans le domaine de l'État de droit et, à ce titre, donne des avis au SG/HR et à la Commission. Selon les cas, le RSUE peut donner des instructions au chef de la MPUE. Pour les activités communautaires et les activités menées en vertu du titre VI du TUE, il joue un rôle consultatif au sujet des priorités en matière d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation.

4.3 – Planification, Chaîne de commandement et dispositifs de la force

Sur le modèle de l'opération Concordia, l'action commune établit que le COPS exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine et prend les décisions appropriées. Le COPS reçoit, à intervalles réguliers, des rapports du président du Comité militaire de l'Union européenne (PCMUE) en ce qui

¹⁴² Action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC.

concerne la conduite de l'opération militaire de l'UE. Il peut inviter le commandant de l'opération de l'UE et/ou le commandant de la force de l'UE à ses réunions. Le COPS rend compte au Conseil. Le CMUE assure la direction militaire (article 8) de l'opération. Il suit la bonne exécution de l'opération militaire de l'UE conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération. Il reçoit des rapports réguliers du commandant de l'opération de l'UE. Ce dernier a pour point de contact principal le PCMUE.

Un examen semestriel de la mission Althéa est effectué au COPS à partir des avis émis par le HR/RSUE, le commandant de la force et le CMUE. Il peut conduire à des modifications de la taille, du mandat, de la mission et de la date de fin de l'opération militaire de l'UE. Le COPS prendra également en compte les avis du chef de la MPUE, et du CIVCOM pour déterminer si la capacité du type IPU (unité intégrée de police) doit être repositionnée en tout ou en partie sous la direction du RSUE pour les tâches à mener à l'appui de l'État de droit et notamment de l'Agence nationale pour la protection et le renseignement (SIPA). Dans ce cas, la composition des missions de police et militaire serait réexaminée.

Le Conseil nomme le Commandant de l'opération, le Commandant de la force et établit l'état-major d'opération :

- (article 2) Commandant de l'opération de l'UE (EU Op Cdr) : l'amiral Rainer Feist (puis John Reith à partir du 24 septembre 2004), adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR), basé au SHAPE ;
- (Article 3) État-major de l'opération de l'UE (OHQ) : l'état-major de l'opération de l'UE est installé au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), quartier général statique en dehors de la zone d'opération ;
- (article 4) Commandant de la force de l'UE (FCdr) : le général de division A. David Leakey, positionné au quartier général de la force (FHQ) déployée dans la zone des opérations.

La « directive militaire initiale » préparée fin juin est envoyée à l'Op Cdr fin juillet 2004. Le concept d'opération (CONOPS) qui détaille les objectifs de l'opération est adopté par le Conseil à la même période. Une liste des capacités est jointe, dans le cadre du document « *Statement of requirements* » (SOR). Dans le chapitre « capacités et ressources », il est spécifié que les QG Eufor et OTAN sont co-localisés au Camp Butmir et qu'ils devront organiser des réunions régulières d'échanges d'informations et de renseignements.

Trois *Task Forces* seront établies, comprenant chacune les éléments suivants :

| | |
|--|--|
| <i>Company Teams</i> | <i>Combat support units (CS)</i> |
| <i>Liaison and observation teams (LOT), Verification Teams (VT), ISR</i> | <i>Combat service support units (CSS)</i> |
| <i>Integrated Police Unit (IPU, ex MSU)¹⁴³</i> | <i>Explosive ordnance disposal (EOD)¹⁴⁴</i> |
| <i>Rotary wing support</i> | <i>Medical Support and evacuation</i> |
| <i>Strategic lift</i> | |

Le 15 septembre 2004, à la demande du COPS et suivant les avis du CMUE, l'Op Cdr et le FCdr conduisent la « conférence de génération des forces ». Le 21 septembre, les contributions des États tiers sont acceptées¹⁴⁵ (Albanie, Argentine, Bulgarie, Canada, Chili, Maroc, Nouvelle-Zélande, Norvège, Roumanie, Suisse, Turquie) et le 29 septembre le « Comité des contributeurs » mis en place¹⁴⁶. Le Conseil approuve l'OPLAN (*operationnal Plan*), le 11 octobre 2004. Dans l'annexe relative à la chaîne de commandement, il est bien spécifié que :

- le Président du CMUE est le premier point de contact de l'EU Op Cdr ;
- le commandant de l'opération est le DSACEUR. Il commande l'opération du QG de l'UE au SHAPE (EU OHQ) ;
- la chaîne de commandement trouve son origine dans une cellule de l'UE située au SHAPE et passe par une autre cellule de l'UE, l'UECE, implantée au Commandement des forces interarmées (JFC HQ) à Naples. Le D-SACEUR, commandant de l'opération, commande ainsi « *through* » le chef de l'élément de commandement de l'UE (UECE). Le chef de l'UECE établi au JFC HQ Naples est l'élément essentiel de coordination avec les opérations OTAN au sein du JOA (zone d'opérations conjointes) ;
- le commandant de la force rapporte au commandant de l'opération « *through* » le chef de l'UECE à Naples. Le FCdr est autorisé à établir des arrangements de liaison directe avec le comKFOR et le NATO HQ.

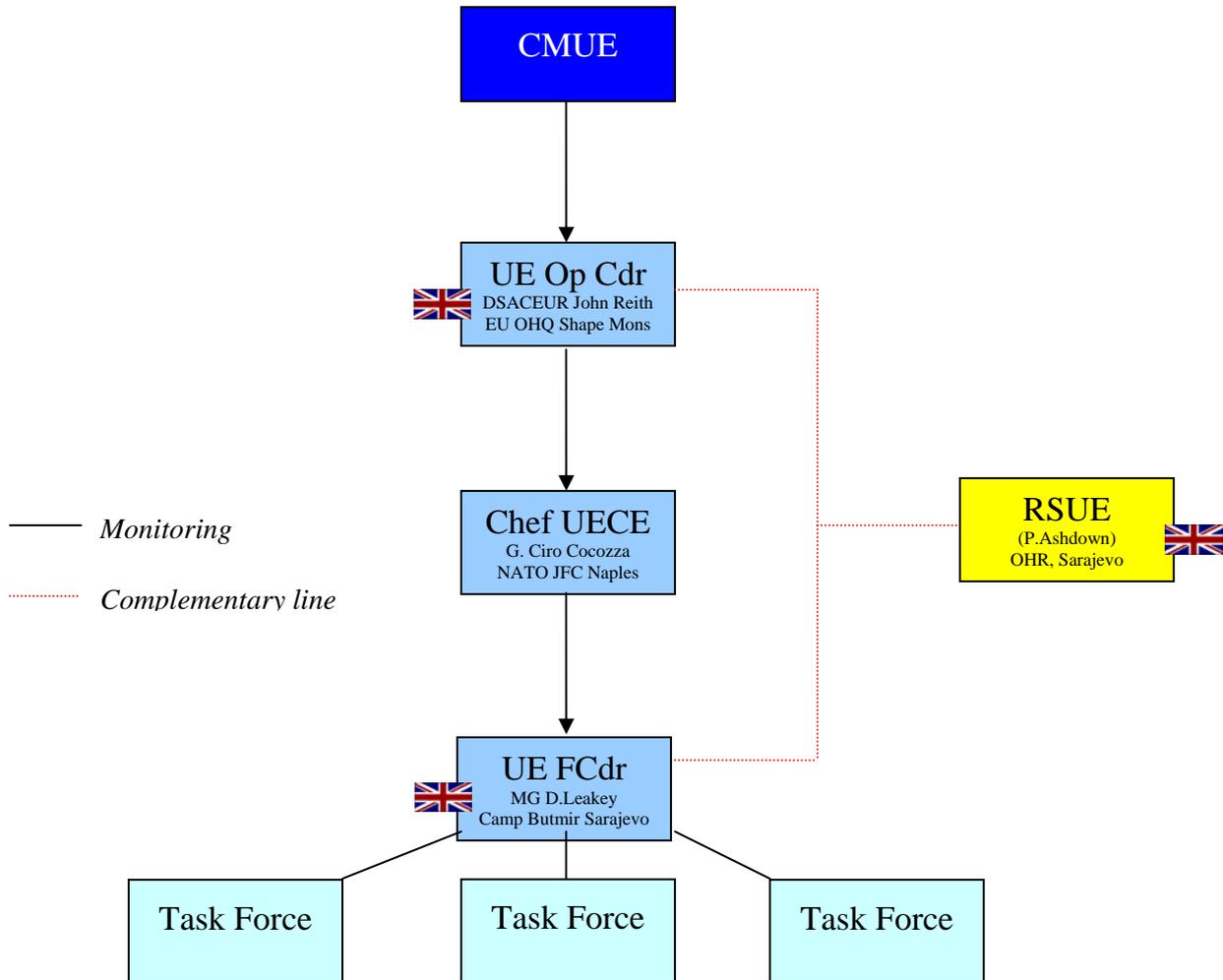
Le document « *HQ EUFOR / EUCE initial operating capability* » (IOC) est réalisé en octobre et le « *Full Operating Capability* » (FOC) en décembre 2004.

¹⁴³ Sa création sera conduite en consultation avec la DGE IX/police unit. Elle disposera de pouvoirs exécutifs dérivés du mandat de l'EUFOR.

¹⁴⁴ Unité spéciale en charge de détruire mines et explosifs.

¹⁴⁵ Political and Security Committee Decision BiH/1/2004 of 21 September 2004 on the acceptance of third States' contributions to the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (2004/732/CFSP), JO L324, 27 octobre 2004, p. 20.

¹⁴⁶ Political and Security Committee Decision BiH/3/2004 of 29 September 2004 on the setting-up of the Committee of Contributors for the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (2004/739/CFSP) Political and Security Committee Decision BiH/3/2004, 29 septembre 2004, OJ L325, 28 octobre 2004, p. 64.



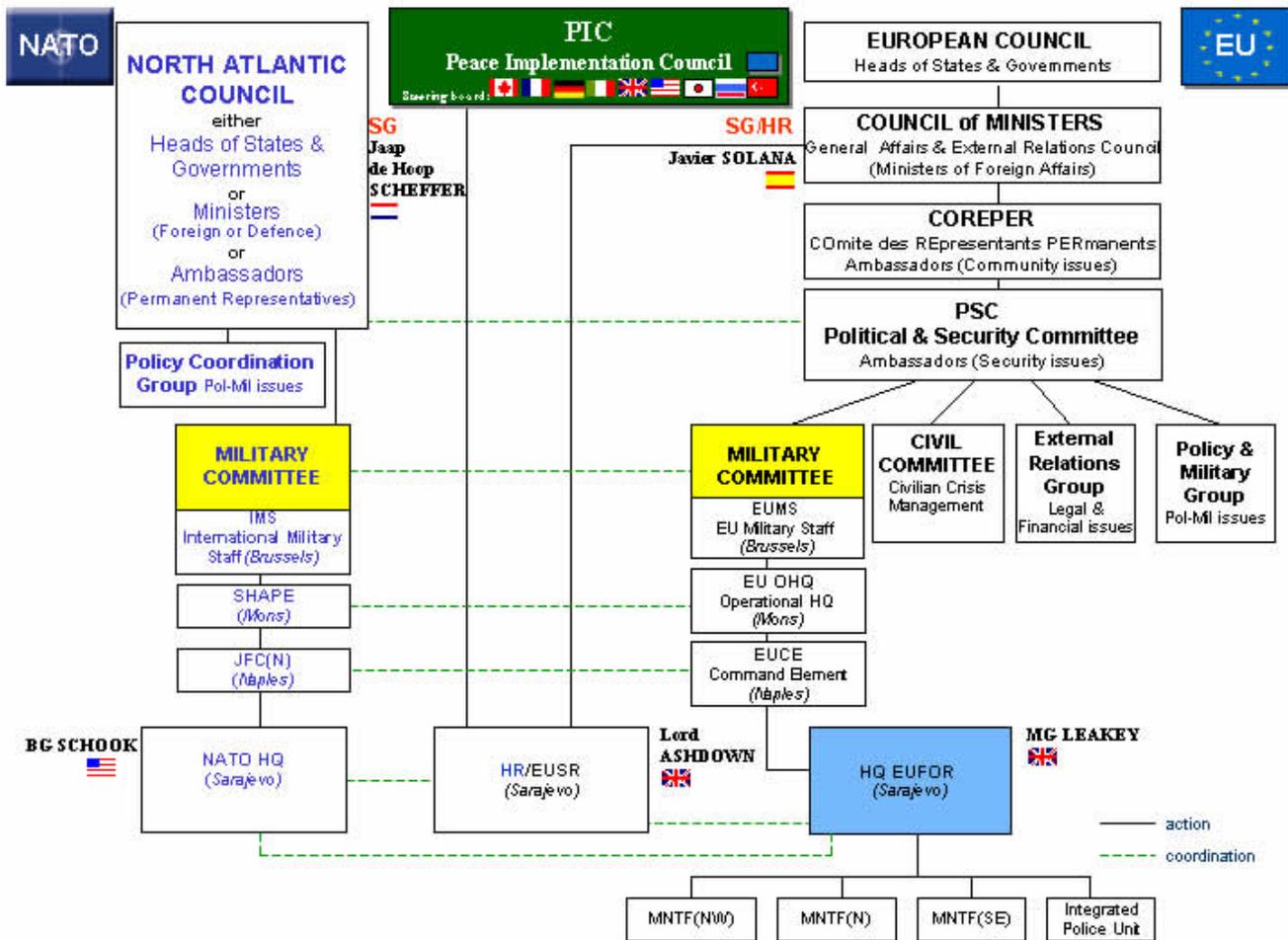
Des Britanniques sont positionnés aux principaux postes de commandement. Outre le RSUE/HR Paddy Ashdown, le commandant de la force, le Général Leakey, rend compte au commandant de l'opération et D-SACEUR, le Général John Reith.

C'est ainsi que dans le cadre de la résolution 1575 du Conseil de sécurité¹⁴⁷ (qui établit que l'EUFOR jouera le rôle principal dans la stabilisation de la paix au titre des aspects militaires de l'Accord de paix), le Conseil décide formellement le 25 novembre 2004 de lancer l'opération EUFOR/Althea à compter du 2 décembre 2004¹⁴⁸.

Le montant de référence financière pour les coûts communs de l'opération militaire de l'UE est estimé à 71 700 000 euros. Ces coûts ne comprennent pas les coûts afférents au casernement et à l'hébergement des forces, ni le transport des forces.

¹⁴⁷ Organisé le 22 novembre 2004.

¹⁴⁸ Décision 2004/803/PESC du Conseil, *concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, 25 novembre 2004.



Le 2 décembre 2004, le mandat de la SFOR dirigée par l'OTAN arrivant à son terme, une cérémonie de transfert de commandant est organisée. Neuf ans après la fin de la guerre, l'EUFOR prend ainsi le relais de la SFOR. Son mandat reflète les principaux défis sécuritaires que sont le crime organisé, les trafics illégaux, l'arrestation des criminels de guerre, et la sécurité des frontières.

Sur le long, moyen et court termes, EUFOR Althéa se voit fixer les objectifs suivants :

- *à long terme* : une Bosnie-Herzégovine stable, viable, pacifique et multi-ethnique, coopérant de manière paisible avec ses voisins et irréversiblement en route vers l'adhésion à l'UE ;
- *à moyen terme* : soutenir les progrès de la BH sur la voie de son intégration à l'UE en contribuant au développement d'un environnement sûr et sécurisé, l'objectif étant la signature d'un ASA. Cette démarche complète le Plan de mise en œuvre de la mission du HR/RSUE. Elle prépare le transfert progressif des responsabilités aux autorités de Bosnie-Herzégovine ;

- *à court terme* : garantir une transition sans faille entre la SFOR et la force de l'UE afin de contribuer à préserver un environnement sûr pour l'application de l'Accord de Dayton, et à renforcer la mise en place de capacités locales en aidant les autorités de BH à respecter les conditions prévues dans l'étude de faisabilité de la Commission européenne (PSA), de manière à assurer que ce processus et l'application du Plan de mise en œuvre se complètent¹⁴⁹.



L'EUFOR se déploie selon un découpage du pays en 3 grands secteurs, chacun tenu par des troupes multinationales placées sous la responsabilité d'une nation-cadre (Royaume-Uni, Finlande, France) :

- *Multinational Task Force North* (MNTF N), QG Tuzla (1 300 militaires)
- *Multinational Task Force Southeast* (MNTF SE), QG Mostar (1 400 militaires)
- *Multinational Task Force Northwest* (MNTF NW), QG Banja Luka (1 000 militaires)



Une « Unité de police intégrée », basée à Sarajevo et forte de 530 personnes, effectue des opérations sur l'ensemble du territoire de BH.

Des forces de théâtre (1 000 soldats) fournissent des services à l'ensemble des unités présentes sur le théâtre.

Ces dernières comptent un effectif total de 6 656 hommes, avec plus de 33 nations participantes, dont 22 États membres de l'UE (5 798) et 11 États non-membres (858). 80 % des soldats de l'EUFOR faisaient auparavant partie de la SFOR.

¹⁴⁹ EU Council Secretariat Factsheet of 29 November 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR - Althea).

| EFFECTIFS – ÉTATS MEMBRES DE L'UE | | ÉTATS NON MEMBRES DE L'UE | | | |
|-----------------------------------|-------|---------------------------|-----|------------------|-----|
| Autriche | 202 | Lettonie | 3 | Albanie..... | 71 |
| Belgique | 58 | Lituanie | 1 | Argentine | 2 |
| Rp Tchèque..... | 89 | Luxembourg.... | 1 | Bulgarie | 36 |
| Estonie | 2 | Pays-Bas..... | 430 | Canada | 85 |
| Finlande | 183 | Pologne | 226 | Chili | 20 |
| France..... | 402 | Portugal..... | 231 | Maroc..... | 133 |
| Allemagne..... | 1 180 | Slovaquie | 4 | Norvège | 17 |
| Grèce..... | 181 | Slovénie | 153 | Nv Zélande | 14 |
| Hongrie | 122 | Espagne..... | 467 | Roumanie..... | 110 |
| Irlande | 52 | Suède..... | 80 | Suisse | 25 |
| Italie | 1 004 | Royaume-Uni.. | 727 | Turquie..... | 345 |
| Sous-total : 5 798 | | Sous-total : 858 | | | |
| TOTAL EUFOR : 6 656 | | | | | |

Source : EUFOR, 10 août 2005

4.4 – Modes d'action

L'UE reprend les missions de l'OTAN relatives au maintien de la paix et de la stabilité. Selon le Général Leakey, commandant de la force : « *Notre mandat va plus loin [que celui de l'OTAN] ; nous allons affronter ceux qui menacent la sécurité et la stabilité de la Bosnie, nous allons frapper les réseaux et le crime organisé qui l'empêchent de progresser vers l'UE et l'OTAN* »¹⁵⁰, a prévenu le général Leakey. En revanche, les compétences sont partagées entre l'OTAN et l'UE sur le volet recherche des criminels de guerre, et ce, faute de pouvoir se mettre d'accord au niveau politique. Cette zone grise créée de fait un terrain particulièrement favorable aux conflits de compétence entre les deux organisations.

L'EUFOR a mené pendant l'année 2005 des opérations destinées principalement à créer un climat de sécurité par des activités de patrouille et à lutter contre la corruption et les différents types de trafics (armes, bois, êtres humains, etc.). Elles sont, dans un premier temps, réalisées en coopération avec les autorités locales, puis à partir du second semestre 2005, de manière conjointe. L'EUFOR coopère ainsi avec la police locale, le SBS, le SIPA, et les autres instances chargées de l'application de la loi telles que le Service des impôts indirects. Trois grands types d'opérations sont réalisés :

- Opérations type *Free Entrance* : collecte des armes détenues illégalement (restitution volontaire) ;
- Opérations type *Spring Clean* : lutte contre le crime organisé et la corruption ;

¹⁵⁰ « Avec une force de 7 000 soldats, l'UE prend le relais de l'OTAN en Bosnie », *Le Monde*, 2 décembre 2004.

- Opérations type *Strike*, réalisées par l'IPU et visant à mener des activités avec la police locale, le Service des frontières de l'État et l'autorité chargée des impôts indirects pour lutter contre la contrebande et la criminalité.

Principales opérations menées par l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine (2005)

| | | | | |
|--------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------|--|
| Nov-Déc 2004 | <i>FREE ENTRANCE 11</i> | MNTF (SE) | Mostar et environ | Collecte d'ALPC |
| Déc. 2004 | <i>STABLE DOOR</i> | MNTF(N) | Veliki Zep | Fermeture du bunker complex |
| | <i>TARCIN</i> | IPU | Sarajevo | Avec Police locale. Découverte d'une cache d'armes |
| | <i>ZORAN</i> | IPU | Municipalité de MAOCA | Soutien police locale pour recherche et collecte d'ALPC |
| Janv. 2005 | <i>DISCREET MOUSETRAP</i> | MNTF (SE) | Trebinje | Soutien SBS dans opération de lutte contre les activités illégales à la frontière entre la BH, la Croatie et le Monténégro |
| | <i>GARISH</i> | IPU | Visegrad - Rudo | Lutte contre le crime organisé, contrôle de la frontière avec l'USM et test des capacités de la SBS. PIFWCs |
| | <i>SCHOOL</i> | IPU | Rogatica | Surveillance et arrestation de Simsic Boban (class "A" PIFWC) |
| | <i>SPRING CLEAN 1</i> | unités EUFOR | | Traffic d'essence |
| | <i>OPERATIONAL REHEARSAL</i> | | | Test des unités Over The Horizon Forces (OTHF). in-theatre training of the ORF/SRF |
| | <i>SPRING CLEAN 2</i> | HQ EUFOR (unités EUFOR) | Nord BH | Lutte contre le crime organisé et la corruption en coopération avec la BH Indirect Taxation Authority (ITA), la police locale, la SBS, et l'EUCFAFO ¹⁵¹ |
| Fév. 2005 | <i>ROBUST POSE</i> | MNTF N | Teslic | Soutien police locale pour recherche et collecte d'ALPC |
| | <i>STRIKE 01</i> | IPU | Sarajevo | Lutte contre le trafic d'armes |
| | <i>FREE ENTRANCE</i> | | Sarajevo | Harvest |
| | <i>GATEKEEPER</i> | IPU | jina, Neum Ljubuski | Soutien SBS dans la lutte contre les traffics sur la frontière sud |
| | <i>STRIKE 02</i> | IPU | Hrasnica | Soutien police fédération pour arrestation de Spahic Samid et son frère |
| Mars 2005 | <i>BALKAN EXPRESS</i> | MNTF N | | Transport de drogue par train |
| Avril 2005 | <i>MOSAIC TILE</i> | MNTF (NW) | Canton 1 | Démonstré les capacités de déploiement de la nouvelle MNBG (Multinational Battle group) |

¹⁵¹ Customs and Fiscal Assistance Office.

| | | | | |
|-----------------------|-----------------------------|--|----------------------------------|---|
| | <i>SPRING CLEAN 3</i> | MNTFs, IPU, OTHF | | Lutte contre le crime organisé |
| Avril-mai 2005 | <i>Spring Clean 4</i> | Unités Eufor | | Lutte contre le trafic de bois et sawmills |
| Mai 2005 | <i>RIVERSIDE</i> | IPU | Bijeljina | Soutien SBS |
| | <i>VIGILANT</i> | MNTF (SE) | | Patrouille et contrôle des frontières |
| | <i>MOUSETRAP 1</i> | MNTF (N) | Frontière est | |
| | <i>DUSTER</i> | MNTF (NW) | | Avec l'OSCe et la police locale |
| | <i>TELESCOPE</i> | MNTF (SE) | | Patrouille pour renseignement |
| Juin 2005 | <i>SPRING CLEAN 5</i> | Unités EUFOR | | Contrôle des frontières |
| | <i>SPRING CLEAN 6</i> | Unités EUFOR | | Lutte contre le trafic d'essence |
| | <i>ROBUST POSE</i> | MNTF(N) | | Harvest |
| | <i>HOUSE CARE</i> | MNTF(N) | | Harvest |
| | <i>VIGILANT SALAMANDER</i> | MNTF (SE) | | Exercice avec police locale et autorités de BH (en cas de crise ou demande spécifique) |
| Juillet 2005 | <i>SUNBURN</i> | MNTF (NW) EUFOR CIU | | |
| | <i>WATCHFUL EYE</i> | MNTF(N) IPU, Battle Group MNTF (NW) | | Surveillance en soutien des autorités locales (commémoration Srebrenica) |
| | <i>CLEVER SALAMANDER</i> | MNTF(SE) | | Surveillance activités agences de sécurité privées |
| | <i>RIO GRANDE</i> | MNTF(N) | | Traffic de cattle |
| Juillet-août | <i>WOODPECKER</i> | <i>MNTF(NW)</i> | | Traffic de bois en coopération avec FMU/Forestry Inspectors |
| Mai-août | <i>WIDE FAMILIARIZATION</i> | IPU | | Patrouille et recherche information |
| Août 2005 | <i>Free Entrance</i> | MNTF(SE) | | Harvest |
| | <i>MAPLE TREE</i> | MNTF(N) | Olovo, Vlasenica, Vares, Kladanj | Lutte contre le trafic de bois, en coopération avec SBS, ITA, Forestry Management Unit et police locale |
| | <i>PADLOCK</i> | MNTF (SE) | | Patrouille et recherche information |
| Septembre 2005 | <i>BUSSUM</i> | MNTF (NW) | | Harvest, trafic, lutte contre la corruption |
| | <i>STIRLING</i> | MNTF (NW) | CANTON 6 et WRS | Harvest, trafic d'essence et de bois |

| | | | | |
|---------------------|------------------------|-----------|----------------|---|
| | TULIP | MNTF (NW) | CANTON 10 | Harvest, traffics bois et essence |
| | Free Entrance | MNTF(SE) | | Harvest |
| Octobre 2005 | SENTINEL | MNTF (N) | Camp Butmir | Force Protection Company (Camp Butmir) |
| | Filton | MNTF(NW) | | PIFWCS |
| | DEEP RIVER 1 | MNTF (N) | | Soutien SBS, ITA dans la lutte contre l'immigration illégale, le trafic d'êtres humains et de biens |
| | AUTUMN GATHERER | MNTF (N) | Brcko District | Harvest |
| | TIGER-1 | MNTF (NW) | CANTON 1 | Harvest, recherche d'information (réalisé par la MNBG) |

Source : EUFOR Forum

A ces opérations viennent s'ajouter des exercices et des entraînements, tels que *Rehearsal niveau 1* (Sarajevo, 24-28 janvier 2005) qui voit la Force de réserve stratégique (SRF) et la Force de réserve opérationnelle (ORF) de l'OTAN soutenir l'EUFOR dans le cadre d'un exercice de gestion de crise susceptible d'entraîner le déploiement de forces « au-delà de l'horizon ».

Dans le même temps, l'EUFOR exploite et développe le système des LOT, initié par la SFOR dans le but de mener des activités de liaison avec la population et les autorités locales. Véritable « système d'alerte avancée », les LOT sont considérées comme les yeux et les oreilles du commandant de la force¹⁵². Les LOT travaillent en uniforme, de manière à signaler en permanence leur statut de membres de l'EUFOR. La MNTF(N) a ainsi mis sur pied 15 LOT, la MNTF (NW) 16 et la MNTF (SE) 12, soit un total de 43 LOT.

En outre, le bureau *Joint Military Affairs* (JMA) situé au QG de l'EUFOR à Sarajevo, se voit chargé d'assister, suivre et guider les forces armées des deux entités et de contribuer à leur restructuration, en coopération avec l'OSCE et le QG OTAN. Au sein de la Commission pour la réforme de la défense, EUFOR (JMA) est plus spécifiquement chargé de présider les groupes de travail suivants :

- 2. *Personnel, education and training* ;
- 4. *Force Structure and Doctrine* ;
- 7. *WSS/ASS and disposal*.

Si les deux premiers portent sur la réforme des forces armées, le troisième, mené en coopération avec l'OSCE, concerne l'inspection des sites de stockage des armes et des sites industriels, le contrôle de l'exportation et de l'importation d'équipements militaires (législation et formation des futurs inspecteurs), et le suivi des opérations de déminage et de destruction des surplus. Dans ce cadre, l'EUFOR organise deux nouvelles opérations *Harvest*, « *Free entrance II* » à Mostar et ses environs du 16 novembre au 20 décembre

¹⁵² « LOT-Eyes and ears », *EUFOR Forum*, n° 3, avril 2005.

2004, puis « *Free entrance 12* » à Sarajevo du 21 février au 2 mars 2005, collectant plus de 243 000 munitions, 3 900 grenades, 658 armes légères, 17 roquettes et 40 kg d'explosifs.

Avec le passage de 45 000 à 12 000 puis bientôt 9 000 soldats d'active au sein des forces armées de BH, et de 240 000 à 60 000 réservistes, les surplus sont en constante augmentation. A la demande de l'OHR et sous la supervision de l'OSCE, de l'EUFOR et du PNUD, les autorités de BH ont lancé un processus de comptabilisation des surplus de l'armée et amorcé un programme de destruction. Plus de 370 000 ALPC ont ainsi été déclarées comme surplus par les forces armées de BH. Ce projet pilote prévoit la destruction de plus de 20 000 d'entre elles, sous le contrôle de l'EUFOR et grâce au financement du PNUD et de donateurs, au premier rang desquels figurent les États-Unis et le Royaume Uni. Ces opérations se déroulent sur des sites spécifiques à Prijedor, Derventa, Bijeljina, Trebinje et Banja Luka. Si des progrès ont bien été réalisés en matière d'armes légères et de petit calibre, beaucoup reste à faire concernant les munitions et les armes lourdes.

WSS/ASS SITES (WEAPON AND AMMUNITION STORAGE SITES)

| | 2004 | 2005 |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Weapon Storage Sites | 21 | 13 |
| Ammunition Storage Sites | 36 | 26 |
| Military Sites | 121 | 99 |
| Total | 178 | 138 |

S'agissant des sites de stockage des armes, les entités ont la haute main sur leur contrôle et leur sécurisation. L'EUFOR (JMA) impose l'envoi mensuel d'un rapport sur l'état des stocks et effectue une inspection annuelle. En 2001, on comptait plus de 540 sites de stockage (armes, munitions, sites militaires). En 2005, il n'en reste plus que 138. Pour l'EUFOR et l'OSCE, une autre priorité concerne le contrôle des sites industriels, lesquels restent à ce jour non sécurisés et peu inspectés. Depuis avril 2005, l'EUFOR forme de futurs inspecteurs, l'objectif étant dans un premier temps de conduire des inspections conjointes et, dans un second temps, de transférer cette responsabilité aux autorités de BH. En effet, comme le souligne l'un des officiers de l'EUFOR « *The aim is that the local authorities will be involved in all phases of our joint operations starting from the planning process. This means transformation from EUFOR-led operations to the locally led but EUFOR-supported operations. The transition will be gradual and smooth, but in order to succeed it also has to be firm and visible* »¹⁵³.

¹⁵³ EUFOR Forum, *Special Edition*, décembre 2005.

III -

REAJUSTEMENTS ET APPROFONDISSEMENTS DE LA PESD AU REGARD DE L'EXPERIENCE ACQUISE EN EUROPE DU SUD-EST

Entre 2003 et 2005, l'Europe du Sud-Est a constitué le principal théâtre de la concrétisation des discours sur la PESD en une réelle opérationnalité. Des militaires et des policiers, des équipements légers et du matériel lourd, ont été déployés et gérés hors du territoire de l'UE. Pour ses opérations civiles de gestion de crise, l'UE a agi de manière complètement autonome. En revanche, ses deux opérations militaires se sont effectuées dans le cadre des Accords Berlin+. Dans les cas de Concordia et Althéa, l'UE a repris des opérations de l'Alliance, intervenant ainsi sur un théâtre d'opérations jusqu'ici exclusivement OTAN.

Les premiers retours d'expérience des quatre opérations PESD dans les Balkans ouvrent la voie à un réajustement du mandat et des moyens utilisés des opérations PESD toujours en cours en Bosnie-Herzégovine (MPUE et Althéa) ainsi qu'en République de Macédoine (Proxima). Ils suscitent également une remise à plat et un approfondissement de la politique européenne de sécurité et de défense avec l'adoption de nouveaux objectifs et la création de nouvelles structures. Enfin, ils mettent en évidence, dans une région où l'engagement de l'Union est considérable, l'importance d'assurer une meilleure cohérence entre les composantes civiles, militaires et économiques de l'UE sur le terrain. Le manque de coordination entre les acteurs de l'« EU Family » (présence militaire, forces de police, délégation de la Commission, AER, EUMM, etc.) entrave l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.

1 – Retours d'expérience 2003-2005, et perspectives d'évolution du mandat des opérations UE en cours

1.1 – Les opérations de police : un bilan contrasté

1.1.1 – La MPUE : une mission qui s'est longtemps cherchée

Le remplacement du GIP par la MPUE a été globalement bien accepté par la police en Bosnie-Herzégovine, cette dernière ayant mal supporté de recevoir des conseils dans le domaine de l'éthique et du respect des droits de l'homme venant de policiers internationaux originaires d'États peu exemplaires dans ces domaines. Toutefois, en raison d'un effectif moindre et de moyens limités, la MPUE s'est focalisée sur les échelons moyens et supérieurs de la hiérarchie au sein des quartiers généraux de la police des dix cantons en Fédération et des ministères de l'Intérieur des entités. Elle n'a pas de fonction de proximité et n'accompagne pas, comme le faisait le GIP, la police bosniaque lors de ses patrouilles. Enfin et surtout, la MPUE est dépourvue de pouvoirs d'exécution, contrairement à la mission de police de l'ONU, laquelle intervenait dans le cadre d'un mandat fort de contrôle. La mission européenne n'a pas la possibilité de mener des

investigations sur des crimes et des délits et d'aller voir le juge. Au-delà de ces différences de fond entre le GIP et la MPUE, il ressort que cette première opération de police menée par l'UE "s'est beaucoup cherchée", et ce, en raison de difficultés de mise en route et de gestion de son action. Les difficultés suivantes peuvent être relevées :

- **Difficultés logistiques** : censée être opérationnelle rapidement avec des moyens à disposition à partir du mois de mai 2002, la MPUE n'a pu entreprendre des actions sur le terrain qu'à partir de mai 2003. L'UE ne disposant pas de capacités de transport aérien logistique, il a fallu faire appel à des Antonov. De plus, l'acquisition des moyens passe par des procédures d'appels d'offre longues et lourdes. A cela s'ajoute le fait que les responsables de la MPUE ne peuvent acheter sur place. Ils doivent appliquer le principe du moins-disant au sein des États membres. A ce stade, la chaîne décisionnelle n'est pas remise en cause ni le budget alloué par la Commission européenne, considéré par le chef de mission comme important et adapté.
- **Difficultés en matière de personnel** : l'ensemble du personnel de la MPUE ne dispose pas des qualifications et du niveau linguistique requis. Ce problème est apparu de manière criante après le départ des éléments du GIP, demeurés en poste plusieurs mois sous bannière UE. La formation initiale semble trop courte et trop légère (contrairement au système ONU de recrutement et de formation). Le personnel sélectionné par l'équipe de planification ne bénéficie pas d'un entraînement commun (pas de fonds spécifiques)¹⁵⁴. Le manque de techniciens et d'experts dans des domaines spécifiques (police criminelle, police judiciaire) limite considérablement les possibilités d'action et le rayonnement de la MPUE.
- **Le mandat** : ce dernier a dérouté les policiers internationaux, car il était trop flou quant aux intentions, aux objectifs et à la manière d'y parvenir. Co-localisés avec leurs homologues bosniaques, les policiers de la MPUE ont longtemps tâtonné avant d'initier des projets. On peut également considérer que la mission a interprété de manière restrictive son mandat, en omettant l'aspect « *inspecting* », en sus du « *monitoring* » et du « *mentoring* ». Les policiers internationaux se sont présentés avant tout comme des conseillers et des partenaires. L'absence de pouvoirs exécutifs n'a fait que renforcer cet état d'esprit.
- **La criminalité organisée** : ce domaine d'action, ciblé dans le mandat de la MPUE ainsi que dans celui de l'EUFOR, a fait l'objet d'une interprétation restrictive par la première et extensive par la seconde. L'EUFOR bénéficie en effet de capacités d'action plus fortes, étant donné qu'elle agit dans le cadre des pouvoirs dévolus par les Accords de Dayton. Cloisonnement et manque de communication étaient de mise.
- **L'approche « programmatique »** : devant les difficultés des membres de la MPUE à concrétiser des projets sur le terrain, l'approche « programmatique » a été introduite dans le cadre de l'organisation d'une grande conférence réunissant, en juillet 2004, l'ensemble des acteurs concernés. Se présentant comme une démarche stratégique d'aide à la problématisation et à la décision, elle vise à organiser des démarches de projet basées sur la réalisation d'un diagnostic, sur la définition d'objectifs, puis d'un programme fournissant des critères permettant

¹⁵⁴ Nowak Agnieszka, « L'Union en action : la mission de police en Bosnie », *EU-ISS Occasional Paper*, n° 42, janvier 2003.

l'évaluation des solutions proposées. Pour les policiers internationaux, il s'agissait de cibler les besoins, de déterminer le périmètre du projet, les ressources et les fonds nécessaires, d'établir le cahier des charges, le phasage, les délais, et le contrôle de l'avancement des tâches. Par manque de formation, ces derniers ne se sont guère montrés à l'aise dans l'utilisation de tels outils de gestion. De plus, le délai d'un an fixé pour la mise en oeuvre de nouveaux projets a eu pour conséquence de multiplier ces projets mais sur le papier...

- **Le financement des projets** : une fois ciblés, les projets en question doivent trouver un financement, via CARDS, via des coopérations bilatérales ou par l'intermédiaire de donateurs. C'est ainsi que 40 % du financement sont assurés par le programme américain ICITAP. Si l'agence SIPA a pu voir le jour grâce aux donateurs et à la coopération bilatérale, cette situation limite la liberté d'action et de décision du chef de projet de la MPUE. La SBS bénéficie essentiellement d'aides financières bilatérales allouées par l'Allemagne.
- **La coordination** avec d'autres actions bilatérales et multilatérales s'avère limitée, voire inexistante, malgré l'implication dans un cadre bilatéral de nombreux États membres de l'UE et États tiers.

Première mission de police de l'UE, la MPUE est intervenue dans un environnement sociopolitique et économique complexe, caractérisé par une situation politique incertaine, la corruption, la faiblesse des capacités institutionnelles et administratives, la résistance des entités à s'approprier les réformes et leurs craintes de voir se renforcer les institutions centrales à Sarajevo. Malgré des résultats positifs (SIPA, SBS, textes de lois sur la réforme de la police), la MPUE n'a pas atteint l'objectif, certes trop ambitieux, fixé par les instances européennes : « *to put in place a modern, sustainable, professional and multiethnic police force, trained, equipped and able to assume full responsibility and to independently uphold law enforcement* »¹⁵⁵.

1.1.2 – Proxima : l'envoi d'un message politique avant tout ?

Bien que l'équipe de la mission de police Proxima soit plus resserrée que celle de la MPUE, elle a rencontré les mêmes difficultés. Le mandat s'est avéré lui aussi trop ambitieux et peu explicite quant à la définition des termes « *monitoring, mentoring, advising* » et des modes d'action associés. Son mandat n'est pas exécutif. Il s'agit avant tout pour l'UE d'envoyer un message politique aux autorités du pays, soulignant, notamment, l'engagement de l'Union à rapprocher le pays des normes et des standards européens dans le cadre du processus PSA.

Les policiers internationaux sont arrivés tardivement sur le terrain, au mois de mars au lieu de janvier 2004, les États membres rechignant à envoyer leurs bons éléments à l'étranger dans la mesure où ceux-ci ont déjà de nombreuses tâches et missions à exécuter sur le territoire national. Le personnel mis à disposition n'avait pas le profil adapté et l'expérience requise pour l'exécution de missions complexes de type « *capacity building* ». Les rapports se sont avérés par ailleurs très difficiles avec le ministère de l'Intérieur.

Les actions de Proxima ont souvent « doublonné » avec celles de l'OSCE et du PNUD, renforçant le sentiment de confusion et l'agacement des autorités locales. La nomination

¹⁵⁵ Action commune, op. cit.

de l'ancien chef de mission OSCE à la tête de Proxima et son entrée en poste avec plusieurs spécialistes de l'OSCE ont été vécues par le personnel de l'OSCE comme un pillage des ressources de l'organisation. Cette situation a marqué le point de départ d'une compétition permanente entre les deux missions internationales. Aux relations difficiles avec l'OSCE s'est ajoutée l'absence de coordination des projets Proxima avec ceux entrepris dans le cadre bilatéral (ICITAP des États-Unis, action du *British Department for International Development*), ainsi qu'avec le projet de *twining* sur la réforme de la police (audit puis formation assuré par l'OSCE), financé par CARDS et réalisé par des experts allemands du Brandebourg (7 Allemands et 15 Macédoniens).

Dans ce contexte, au moment de la nomination du général Scholtz, fin décembre 2004, les instances de Bruxelles et les autorités macédoniennes ont attendu du nouveau chef de mission qu'il restructure Proxima. Pour ce dernier, « *Proxima needs to be **more focused, more effective and more critical.***

- *One of the key lessons drawn last year was that the Mission needed to focus on areas where it could make a significant impact in a short time. The number of programmes and projects has been reduced [...].*
- *Demands were made for benchmarking and quality control.[...]*
- *Proxima needs to gain a more critical edge in its assessment of the local police »¹⁵⁶.*

Au 1^{er} janvier 2005, les effectifs de Proxima ont été réduits de 180 à 142 postes, alors que parallèlement le champ géographique de ses responsabilités était élargi. Le nouveau chef de Proxima considérait alors qu'il était impératif de maintenir 140 policiers sur place, taille critique en dessous de laquelle il ne pouvait selon lui assurer dans de bonnes conditions sa mission. Il a donc concentré ses activités sur les nécessités opérationnelles les plus urgentes dans le cadre de trois programmes : Maintien de l'ordre, Criminalité organisée et Police des Frontières. Pour l'essentiel, la mission a assisté les autorités du pays dans le développement et l'application des directives émanant des hautes autorités de police, basées sur les meilleurs standards internationaux dans le domaine des enquêtes criminelles et de la police des frontières.

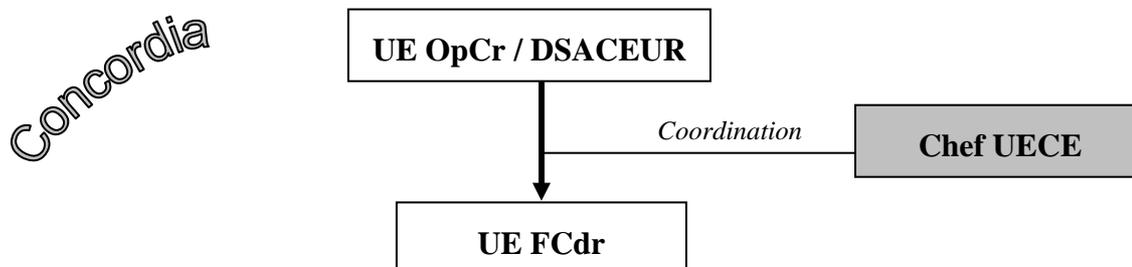
1.2 – Les opérations militaires de l'UE : une Europe décomplexée face à l'OTAN ?

1.2.1 – Concordia : une difficile prise d'autonomie vis-à-vis de l'OTAN

L'opération Concordia a vu le déploiement d'un volume de forces réduit, à la suite de la *Task Force* OTAN, dont la mission première n'était pas de combattre. Le transfert d'autorité s'est réalisé en pleine phase de négociations des arrangements UE-OTAN. L'Alliance a fortement influencé la rédaction de l'OPLAN, imposant un contrôle fort et une interprétation large des moyens et des capacités mis à la disposition de l'UE. Cette situation a créé une ambiguïté quant au **rôle du D-SACEUR**. Ce dernier a agi davantage, en tant que haut commissaire de niveau politico-stratégique que comme commandant de l'opération.

¹⁵⁶ Speech by Police Head of Mission Jürgen Scholz, PSC, 15 March 2005.

L'organisation du commandement a posé des difficultés au démarrage de l'opération, les mêmes autorités exerçant des responsabilités à la fois dans la chaîne de commandement OTAN et dans la chaîne UE (*dual hatted*). **AFSOUTH Naples** s'est imposé dans le commandement opératif, lequel revenait théoriquement à l'EU OHQ.



En effet, selon la doctrine de l'Union européenne, la chaîne de commandement comprenait l'OHQ (SHAPE, Mons) de l'amiral Feist, en charge de la direction stratégique de l'opération et l'EUHQ à Skopje, en charge du commandement et du contrôle des niveaux opératifs et tactiques de la force. Le soutien en matière de SIC, et les procédures logistiques, étant organisés à partir d'AFSOUTH à Naples, une coordination avec ce niveau s'est avérée nécessaire en soutien de l'opération. Dès lors, une autorité de coordination a été créée par l'OTAN à Naples, sous la forme d'une cellule composée d'officiers OTAN à double casquette et de quelques officiers UE. Cette cellule, l'UECE, était placée sous l'autorité du chef d'état-major d'AFSOUTH. Il a été stipulé que l'autorité du commandement de l'opération devait s'exercer sur l'EU Force « *through* » l'UECE de Naples, alors que cette cellule n'était investie dans son mandat que d'une autonomie de coordination. Ces dispositions ont été à l'origine de duplications du fait du maintien de fonctions opérationnelles au NHQS, d'un alourdissement de la chaîne de commandement et d'un isolement par rapport à la KFOR. Pour le général Maral, commandant de la force Concordia, « *les difficultés qui sont apparues dans la mise en œuvre de cette chaîne de commandement furent soit d'origine technique pour ce qui concerne les échanges d'information, soit dues aux difficultés d'acclimatation d'une petite structure UE dans un grand théâtre OTAN qui découvre avec réticence la réalité des relations OTAN et UE. Pour assurer les communications entre l'OHQ et l'EU Force, l'OTAN mit à disposition ses réseaux CRONOS avec les règles de sécurité habituelles. La présence au sein de l'EUHQ de personnels fournis par des nations n'appartenant pas à l'OTAN fut la cause de nombreux obstacles à un bon fonctionnement des réseaux au sein de la force et à un échange d'information entre OTAN et UE. Ces problèmes se posèrent également au sein de l'OHQ. Le résultat le plus sérieux fut le cloisonnement entre la KFOR et Concordia alors que la situation sécuritaire en ARYM dépendait étroitement de la situation au Kosovo* »¹⁵⁷.

L'opération de l'UE a disposé d'un temps très court (10 j.) pour se mettre en place en République de Macédoine, ce qui s'est traduit par un dispositif incomplet lors du

¹⁵⁷ Général de division Pierre Maral, « Concordia, premier succès de la PESD, première force de l'UE sous commandement français », *Doctrine*, n° 2, mars 2004, pp. 45-47.

lancement de l'opération (installation immobilière et moyens) et des directives tardives en conséquence de l'absence de procédures européennes suffisamment rôdées.

Les équipements et les moyens déployés se sont avérés bien dimensionnés pour l'opération, malgré une certaine hétérogénéité des capacités militaires des différentes nations participantes. Le soutien logistique de l'EUFOR s'est appuyé sur les moyens nationaux déployés en ARYM dans le cadre du dispositif de la KFOR et des facilités offertes par l'OTAN. Toutefois, deux capacités à haute valeur ajoutée ont fait défaut, selon le général Maral¹⁵⁸ :

- une équipe dédiée à l'information opérationnelle pour la diffusion dans la zone d'opération des messages hebdomadaires rédigés au sein d'un comité pluridisciplinaire, les FLT's ne pouvant consacrer qu'une partie de leur temps à ce travail ;
- une capacité d'analyse judiciaire intégrée au J2 (un spécialiste de l'investigation judiciaire ou du « renseignement criminel », dans le but d'affiner l'analyse de la situation).

De plus, les liaisons reposant principalement sur les téléphones cellulaires, des moyens de liaison du commerce non sécurisés et Internet, la gestion des incidents et la diffusion du renseignement s'en sont trouvées pénalisées. Le soutien de l'OTAN dans ce domaine allant de pair avec restrictions et contrôles.

Enfin, l'opération Concordia a mis en évidence l'importance d'une meilleure coordination avec les instruments communautaires dans le domaine civil. Concordia s'est trouvée dans l'impossibilité de financer des projets, alors que parallèlement la délégation de la Commission gérait d'importantes aides financières dans le cadre du programme CARDS. Les projets du premier ne pouvant bénéficier des financements du second.

1.2.2 – EUFOR/Althéa : une mission difficile

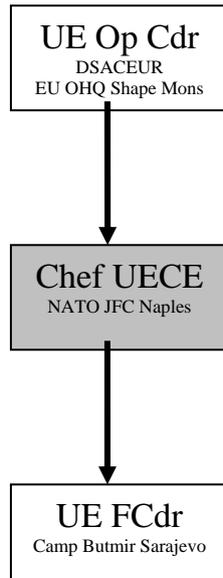
Contrairement à Concordia, Althéa se présente comme une opération de premier ordre, forte de plus de 7 000 militaires déployés sur le théâtre. Sa structure se voulait aussi dissuasive et visible que celle mise en œuvre par la SFOR.

Si la mission a disposé d'un délai plus long pour se mettre en place, l'UE n'a pu prendre la décision formelle de lancement de l'opération qu'après le sommet d'Istanbul, réduisant significativement le temps nécessaire pour la conduite du **processus de planification**. La nomination de l'OpCdr n'est intervenue qu'en juillet 2004. Les principaux documents de planification (IMD, Conops, OPLAN) ont dû être adoptés dans un temps très court. Il en a été de même pour la négociation des arrangements ad hoc.

Sans véritablement distinguer processus OTAN et UE, le DSACEUR a conduit de manière autocratique la conférence de génération des forces tenue à l'OTAN. Concernant les moyens et les capacités de l'OTAN, l'Alliance a commencé à travailler sur la base d'un document du DSACEUR, et ce, sans attendre les demandes formulées par le COPS. La liste présentée à l'UE intégrait des éléments qui ne figuraient pas sur la liste des capacités pré-identifiées (ajouts de moyens nationaux et locaux non-OTAN).

¹⁵⁸ Ibid.

Althea



La **chaîne de commandement** n'a pas posé les mêmes problèmes que Concordia, le rôle du DSACEUR ayant été clarifié.

L'Union européenne dispose, en dehors du commandement de la force sur le théâtre, d'une cellule de commandement de niveau régional, placée auprès du commandement de l'OTAN à Naples (AFSOUTH) et d'une cellule constituée d'une quinzaine d'officiers européens auprès du quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons en Belgique. L'UE a cependant créé un précédent en consultant l'OTAN sur la nomination du chef de

l'UECE.

La décision prise par l'OTAN de maintenir un quartier général résiduel co-localisé avec le QG de l'EUFOR au Camp Butmir à Sarajevo a été à l'origine d'intenses et longues tractations concernant la délimitation des tâches de chacun. Le partage du renseignement représentant l'un des principaux points durs.

Bien que les réserves soient partagées avec l'OTAN, en cas de crise, ces dernières sont activées par Naples avec un « habillage UE ». 2 830 militaires allemands, italiens et britanniques sont dédiés au titre de la réserve opérationnelle à partir de leur territoire. Lors de l'exercice visant à tester le recours à la réserve stratégique, l'UE a semblé admettre que le CAN prenne la décision politique relative aux moyens nationaux à mettre en œuvre, ce qui constitue un nouveau précédent gênant.

Sur le terrain, la relation EUFOR/ QG OTAN semble relativement positive. Il est vrai que la situation sécuritaire est stabilisée, ce qui facilite l'opération, laquelle n'est pas à proprement parler une opération militaire.

Comme souligné précédemment, l'EUFOR a interprété de manière extensive son mandat sur la criminalité organisée, contrairement à la MPUE. En 2005, la majorité des opérations menées par l'EUFOR a concerné la lutte contre le crime organisé, opérations réalisées le cas échéant par l'unité de police intégrée (IPU), ajoutant encore à la confusion sur les rôles de chacun. A aucun moment la MPUE n'a été associée et réciproquement. Le fait que les deux opérations de l'UE, EUFOR et MPUE, aient été planifiées de manière séparée et cloisonnée n'a pas créé un contexte favorable à une bonne coordination sur le terrain. Le RSUE, qui est dans la chaîne de commandement de la MPUE mais pas dans celle de l'EUFOR, n'a pas joué le rôle de « chef d'orchestre » qui lui était dévolu par le Conseil. La coordination des différents acteurs internationaux dans le domaine de la lutte contre la criminalité a bien été suivie par Paddy Ashdown, mais en tant que Haut Représentant (OHR), et suivant les conseils d'experts britanniques et américains. Depuis juin 2005, les relations EUFOR / MPUE se sont toutefois améliorées.

S'agissant de l'efficacité des actions de l'EUFOR proprement dite, cette dernière jouit d'un certain succès d'estime. Ses responsables restent toutefois conscients que les opérations ont permis une prise de conscience des trafics illégaux et de la corruption

davantage que véritablement traité le problème en profondeur. La question du financement des projets représente également une limite importante. Par exemple, lors de la découverte de caches d'armes, l'argent n'est pas disponible pour assurer leur destruction.

La multiplication des *caveats* en tous genres posés par chaque État pour ses contingents a particulièrement complexifié le travail des responsables des *Task Forces*.

Dans le domaine des matériels et des capacités, les moyens de surveillance aérienne de l'OTAN sont mis à disposition de la Force. Le système de transmission reste celui de l'Alliance atlantique. L'un des problèmes principaux demeure celui du manque de moyens d'acquisition du renseignement (UAV) et de moyens de transport (hélicoptères). Enfin, face à des tâches aussi complexes que la lutte contre la criminalité organisée, l'envoi d'experts techniques et de spécialistes de l'investigation économique et financière aurait permis de donner une toute autre envergure à l'action de l'EUFOR.

1.3 – 2006, quelles suites aux opérations Proxima, MPUE et Althéa ?

1.3.1 – De Proxima à EUPAT : passage de relais aux instruments communautaires

Comme elles avaient exprimé le souhait de ne pas voir la mission Concordia se prolonger, de peur que cela ne ralentisse les négociations avec la Commission européenne dans le cadre du processus ASA, les autorités macédoniennes ont fait part aux institutions européennes de leur désir d'éviter une mission Proxima 3 en 2006. Et ce, toujours par crainte d'offrir une image négative du pays au moment des négociations sur l'obtention du statut d'État candidat. Si, le cas échéant, l'UE avait dû en décider autrement, les responsables macédoniens avaient posé un certain nombre de conditions :

- « *the assistance should be presented as reform-oriented effort **not stabilisation-oriented***
- *the assistance should not be **defined as a mission***
- *the project should be clearly **linked with the possible CARDS funded projects***
- *the assistance should have a **clear mandate** with a defined end state*
- *the project should not be presented as a follow up mission of Proxima but should be a **transitional measure** before a possible CARDS funded project is in place*
- *police officers should **not wear a uniform** »¹⁵⁹.*

Pour le chef de Proxima, le général allemand Scholtz, les raisons suivantes appellent une suite, mais sous la forme d'une équipe légère composée de 30 personnes pendant 6 mois :

- amélioration du stockage des armes confisquées,
- assistance en matière de police financière,
- assistance dans le domaine des forces spéciales,
- renforcement du système d'information police/frontière/Interpol,
- coordination de l'action de la police et de la justice.

¹⁵⁹ Proxima Mission Review, second semester 2005.

L'objectif est de relayer Proxima par des projets menés dans le cadre du programme communautaire CARDS. En effet, en octobre 2005, un projet CARDS d'un montant de 2,8 millions d'euros, relatif à la réforme de la police, est arrivé à son terme. Depuis, la Commission a lancé un nouveau projet de « *twining* », portant sur un audit du ministère de l'Intérieur réalisé par sept experts allemands. Six autres projets CARDS devraient être prorogés en 2006. Ils concernent l'assistance technique pour la police des frontières, la fourniture d'équipements, le soutien à l'Académie de police, le management de la police, la police scientifique, l'assistance à la lutte contre le blanchiment d'argent et le trafic de drogue. La proposition du chef de la mission, soutenue par le RSUE, consiste pour 2006 à associer le projet de jumelage à un nouveau projet de type « *community institution building* » destiné à assurer une assistance technique sur le terrain au niveau local. 6 millions d'euros lui seraient consacrés. Étant donné que ce dernier ne sera pas opérationnel avant les mois d'avril / mai 2006, une équipe resserrée pourrait rester en République de Macédoine afin d'assurer la transition.

Les États membres s'accordent sur l'idée de maintenir une présence policière après le départ de Proxima, essentiellement au niveau central et des commissariats des municipalités, et ce, dans le but de poursuivre le travail entrepris compte tenu de l'investissement réalisé. Le 24 novembre 2005, le Conseil a ainsi adopté une action commune relative à « *la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)* »¹⁶⁰, avec un mandat couvrant la période 15 décembre 2005-14 juin 2006.

L'article 1^{er} de l'action commune lui fixe comme objectif principal « *la poursuite de l'aide à la constitution d'un service de police efficace et professionnel sur la base des normes européennes en matière de police* », en étroite collaboration avec la Commission, notamment en vue de la mise en oeuvre des programmes communautaires de renforcement des institutions, et en complémentarité avec les programmes de l'OSCE et les programmes bilatéraux. Les experts de l'UE agiront sur les instructions du RSUE et en partenariat avec les pouvoirs publics de République de Macédoine. Trois domaines d'action spécifiques sont ciblés dans l'article 2 Mandat :

- la mise en oeuvre générale de la réforme de la police sur le terrain ;
- la coopération entre la police et la justice ;
- le contrôle des normes professionnelles.

Les activités de l'EUPAT concernent essentiellement les cadres moyens et supérieurs. L'équipe comprendra 30 policiers, positionnés au ministère de l'Intérieur, et déployée en région au sein des 4 SVR avec quatre équipes mobiles. Le montant de référence financière destiné à couvrir les dépenses liées à l'EUPAT s'élève à 1,5 million d'euros.

Dans son discours de clôture de la mission Proxima, Javier Solana souligne ainsi que le passage de Proxima à EUPAT, puis aux projets communautaires, est la conséquence d'une évolution positive de la situation du pays et de la capacité d'adaptation des différents instruments de l'UE :

« [...] for two years, PROXIMA has been instrumental in supporting the further development of a police service based on European standards. It has not always been

¹⁶⁰ Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).

*an easy task, but it has been a necessary one, and together you have made progress in a number of key areas that has improved public confidence in the police. [...] In light of the progress made time has come to end the presence of PROXIMA and the presence of EU Crisis Management Missions under the European Security and Defence Policy. The European Union's relationship with the former Yugoslav Republic of Macedonia is therefore moving from post-crisis stabilisation to pre-accession integration. However, the end of PROXIMA is not the end of the EU support to the broader Rule of Law area in this country. We will continue our efforts by the establishment of the EU Police Advisory Team (EUPAT) that will assist our local counterparts in the police reform efforts from 15 December and for the six months ahead. EUPAT will then hand over to a European Commission local implementation support project that will provide you with police advisors at central and local level. I think **this evolution shows how far the country has come. It also illustrates the EU's ability to adapt its different tools to specific situations, with specific needs. We began by taking over a military operation, continued with an ESDP police mission, the ending of which we mark today, and will follow up with EUPAT and the European Commission projects.** »¹⁶¹*

1.3.2 – La MPUE : pilote de la lutte contre le crime organisé en 2006 et 2007

Le 18 juillet 2005, le Conseil de l'Union européenne convenait de la nécessité de maintenir la contribution apportée par l'UE au maintien de l'ordre en Bosnie-Herzégovine une fois le mandat actuel de la mission de police de l'UE achevé, le 31 décembre 2005. La MPUE sera poursuivie, avec un mandat et une taille modifiés en 2006, tout en assurant une plus grande complémentarité avec Althéa et les programmes communautaires :

« Le Conseil est convenu du principe qu'il sera nécessaire de maintenir la contribution apportée au titre de la PESD au maintien de l'ordre en Bosnie-Herzégovine une fois achevé, en décembre, le mandat actuel de la mission de police de l'UE. Le maintien de cet engagement de l'UE dans le domaine de la police se fera en totale complémentarité avec les autres composantes de l'engagement de l'Union en Bosnie-Herzégovine, notamment l'effort militaire qui est consenti à travers l'opération Althea, et les programmes communautaires. Le Conseil a chargé ses instances compétentes de préparer la mission qui succédera à la MPUE »¹⁶².

Afin de faciliter la coordination MPUE/Althéa, les principes suivants sont établis :

- MPUE/EUFOR/RSUE se coordonnent sur la lutte contre le crime organisé ;
- Le RSUE prend la responsabilité de coordonner les différents acteurs UE dans le cadre d'un groupe de travail, « *Crime strategy working group* » ;
- La MPUE jouera un rôle plus proactif dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, et prendra la direction de la coordination des aspects police de la PESD, en déterminant les meilleures voies et moyens d'assister les autorités locales.
- L'EUFOR coordonnera ses opérations de lutte contre le crime organisé avec la MPUE ;
- Une *Task force* sera créée afin de développer un plan d'action qui délimite les actions et les objectifs des différents instruments UE ;
- Cette action conjointe s'alignera et soutiendra les efforts des autorités de BH ;

¹⁶¹ Statement by EUHR Solana on End of EU Police Mission in FYROM, Skopje, 9 décembre 2005.

¹⁶² Conclusions du CAGRE, 18 juillet 2005.

- Le RSUE sera soutenu dans sa mission par une section PESD insérée au sein du département politique du RSUE. Il intégrera également les POLAD de la MPUE ;
- La MPUE encouragera les Bosniaques à prendre l'initiative de demander une aide opérationnelle à l'EUFOR. Elle inspectera le travail de la police locale lors des opérations conduites avec l'EUFOR.

Il s'agit désormais de mener des activités conjointes à tous les niveaux entre l'EUFOR, la MPUE et le RSUE. Selon les conclusions du CAGRE du 21 novembre 2005 :

« Le Conseil a procédé à une évaluation de la mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE) et a félicité celle-ci pour sa contribution à l'établissement d'un dispositif de police durable en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil est convenu de mettre en place une mission de suivi dont le mandat sera recentré de manière plus proactive sur l'aide à la lutte contre la criminalité organisée et sur la mise en oeuvre de la réforme de la police, dans le cadre d'une collaboration étroite avec d'autres acteurs de l'UE et les autorités judiciaires locales. À cet égard, le Conseil s'est félicité des décisions que la Bosnie-Herzégovine a prises récemment en matière de restructuration de la police, a rappelé les trois grands principes, préconisés par la Commission, qui devraient guider ces travaux et a instamment invité les autorités à les mettre en oeuvre rapidement »¹⁶³.

Le 24 novembre 2005, le Conseil a arrêté l'action commune 2005/824/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, qui prévoit que la MPUE sera poursuivie, avec un mandat et une taille modifiés¹⁶⁴. Le mandat de la MPUE 2 est énoncé de la manière suivante :

*« La MPUE vise, sous la conduite et la coordination du RSUE et dans le cadre plus large de l'action en faveur de l'État de droit en Bosnie-et-Herzégovine et dans la région, à créer, en Bosnie-et-Herzégovine, **par des actions d'encadrement, de supervision et d'inspection**, une force de police viable, professionnelle et multiethnique qui respecte les meilleures pratiques européennes et internationales.*

*Cette force de police devrait agir conformément aux engagements pris dans le cadre du processus de stabilisation et d'association avec l'Union européenne, en particulier pour ce qui est de la **lutte contre la criminalité organisée** et de la **réforme des forces de police**. La MPUE agit dans le respect des objectifs généraux définis à l'annexe 11 de l'accord de Dayton/Paris et ses objectifs sont soutenus par les instruments de la Communauté. Sous la direction du RSUE, la MPUE **joue un rôle moteur dans la coordination des aspects policiers des actions entreprises au titre de la PESD en matière de lutte contre la criminalité organisée**, sans préjudice des chaînes de commandement convenues. Elle assiste les autorités locales dans la planification et la conduite d'enquêtes sur les crimes et la criminalité organisée »¹⁶⁵.*

Ainsi, sous la direction du RSUE, la MPUE devra désormais jouer un rôle moteur dans la coordination des aspects policiers des actions entreprises au titre de la PESD en matière de lutte contre le crime organisé. Elle assiste également les autorités locales dans la planification et la conduite d'enquêtes sur les crimes et la criminalité organisée. Son mandat couvre la période 2006-2007. La mission est donc prolongée pour deux ans. Elle agira toujours selon trois modes : encadrement, supervision et inspection.

¹⁶³ Conclusions du CAGRE, 21 novembre 2005.

¹⁶⁴ Action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la *Mission de police de l'Union européenne* (MPUE) en Bosnie-Herzégovine.

¹⁶⁵ Action commune 2005/824/PESC, op. cit.

Selon le CONOPS de la MPUE 2, ces deux années seront consacrées à l'amélioration des compétences et des capacités d'action de la police locale. Les institutions locales devront être directement impliquées dans ce processus. L'approche programmatique est maintenue. Dans ce cadre, la MPUE agira dans les domaines suivants :

- soutien au processus de réforme : suivi et conseil dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur la police – « *Agreement on restructuring of police structures* » ;
- amélioration des capacités opérationnelles et de management au niveau étatique ;
- assistance dans le cadre de la lutte contre le crime organisé (investigation, échange d'information, etc.) ;
- en collaboration étroite avec le RSUE, suivi du contrôle politique de la police et mise en évidence d'interférences politiques abusives.

La MPUE voit son effectif réduit à 170 policiers internationaux et 189 locaux. Les policiers seront toujours co-localisés avec leurs homologues :

- au sein des différents services de police de Bosnie-Herzégovine au niveau supérieur :
 - ⇒ Agence d'État d'investigation et de protection (SIPA) ;
 - ⇒ Service national des frontières (SBS) et Interpol ;
- au sein des entités ;
- dans les centres chargés de la sécurité publique ;
- dans les cantons ;
- dans le district de Brcko.

Le montant de référence financière destiné à couvrir les dépenses liées à la mission est de 3 millions d'euros pour 2005 et de 9 millions d'euros pour 2006.

1.3.3 – EUFOR/Althéa : statu quo pour 2006

En juin 2005, après 6 mois de mission, le Conseil, satisfait du déroulement réussi de l'opération, a estimé qu'une présence d'EUFOR serait exigée au-delà de la fin de 2005, suivant en cela les recommandations faites par le SG HR. EUFOR voit ainsi son mandat prolongé en 2006, sans modifications importantes de son mandat, de sa taille et de son organisation :

*« 9. Le Conseil a également procédé à une évaluation de l'opération militaire de l'UE (Althea) alors que s'achève avec succès sa première année d'activité. Le Conseil s'est félicité que l'opération ait réellement contribué à mettre en place un environnement sûr en Bosnie-Herzégovine et a réaffirmé que, à cette fin, le maintien d'une présence militaire de l'UE demeurerait indispensable à ce stade. Il a indiqué que cette opération constituait un **exemple concret du partenariat stratégique** avec l'OTAN dans la gestion d'une crise. Le Conseil a approuvé la recommandation du SG/HR visant à ce que le niveau des **forces demeure globalement inchangé** au cours de l'année à venir et à ce que les décisions qui seront prises quant à la taille et à la structure de l'EUFOR se fondent sur une évaluation des conditions sur le terrain. Le Conseil a en outre confirmé*

qu'il conviendrait que l'EUFOR conserve ses tâches pour les six mois à venir. Sur la base des progrès soutenus qui auront été accomplis dans le cadre du processus de stabilisation et d'association ainsi que d'une évaluation de l'incidence des élections en 2006, les ministres pourront ensuite envisager d'autres possibilités en ce qui concerne la présence future de l'EUFOR en Bosnie Herzégovine. »¹⁶⁶

C'est ainsi que, pour 2006, les évolutions suivantes devraient être entreprises :

- Les tâches principales et de soutien sont inchangées. La réforme de la défense, le soutien au TPI et à l'action de l'OHR demeurent prioritaires ;
- Les actions relatives à la lutte contre le crime organisé seront réduites ;
- Les États participants à la force sont appelés à limiter leur *caveat* ;
- L'IPU reste partie intégrante de l'EUFOR ;
- L'effectif de l'EUFOR passe de 6 000 hommes à 5 000, comme souhaité par le général Reith. Cette réduction touche pour l'essentiel le QG EUFOR à Sarajevo ;
- Optimisation de l'organisation de la force avec la mise en place de larges installations à Sarajevo, Banja Luka, Tuzla et Mostar, travaillant en réseau avec les équipes Humint et les LOT. Ce redéploiement permet de réduire les efforts de protection de la force, de limiter la distance entre les unités et les unités de soutien, ainsi que les éléments de soutien sur le théâtre, amélioration de la communication en raison de la proximité des unités ;
- Dans le domaine des équipements, le nombre d'hélicoptères sur le théâtre passe de 18 à 9, ce qui aura des conséquences directes sur les opérations.

Le Conseil souligne également qu'une réévaluation du dispositif de l'EUFOR pourrait avoir lieu sur la base des progrès accomplis dans le cadre du processus de stabilisation et d'association ainsi que d'une évaluation de l'incidence des élections en 2006. L'EUFOR doit désormais tout mettre en œuvre pour passer dans les meilleures conditions le relais aux autorités locales pour l'ensemble des affaires suivies par JMA.

2 – La nécessité de franchir de nouvelles étapes dans le domaine de la PESD

Les modes de traitement et la contribution des militaires à la gestion des crises font l'objet d'une adaptation depuis 2004. En premier lieu, dans le domaine de la planification et de la prise en compte simultanée des dimensions civiles et militaires ; en second lieu, dans la conduite de l'action, avec un accent mis sur les capacités de réaction rapide et sur une nouvelle option de chaîne de commandement (hors Berlin + et nation-cadre). En outre, 2004-2005 représentent des années charnières pour le passage en revue et le développement des capacités civiles de gestion de crises, les États membres acceptant, comme pour le volet militaire de la PESD, d'initier un processus de planification stratégique et d'amélioration des capacités.

L'expérience terrain confirme l'importance primordiale de relayer la stabilisation par des outils communautaires. Dans ce contexte, au-delà de l'aide financière et de la présence

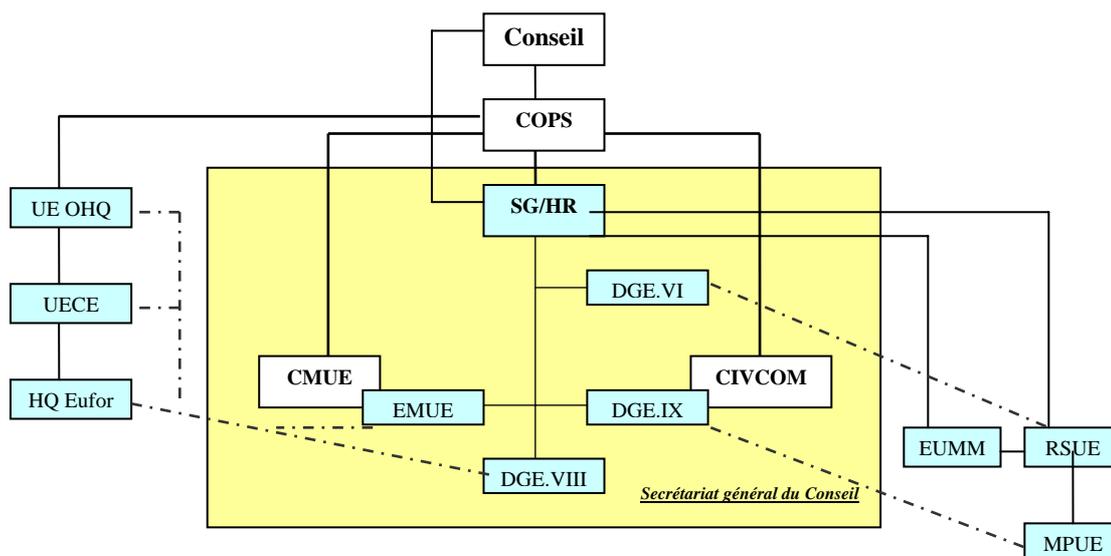
¹⁶⁶ Conclusions du CAGRE, 21 novembre 2005.

militaire/policière sur le court/moyen terme, le programme CARDS et le processus ASA jouent un rôle de premier plan pour le soutien sur le long terme des réformes internes en Europe du Sud-Est. Ils constituent un puissant levier d'action et d'influence des acteurs de l'UE sur les autorités locales pour la réalisation des objectifs fixés de manière bilatérale dans le domaine économique et politique et pour la coopération régionale.

2.1 – Dans le domaine de la planification et de la conduite d'opération : cellule civile-militaire et futur centre d'opérations

Les opérations militaires de l'UE ont toutes vu la mise en place d'une chaîne de commandement spécifique étant donné que l'UE ne dispose pas d'une structure de commandement préexistante sous la forme d'un véritable état-major multinational permanent de commandement d'opération de niveau stratégique. Le caractère permanent permettrait une coopération étroite au niveau stratégique et opérationnel entre les états-majors d'armées nationaux, un meilleur fonctionnement des services de l'EMUE et un meilleur déroulement des opérations en cas de crise. En effet, l'EMUE n'a pas de pouvoir de décision. Il a essentiellement un rôle de conseil et de soutien au CMUE. Son directeur général dépend du SG/HR et d'une sorte de « tutorat collégial » du CMUE. De même, le chef d'état major de l'UE, qui préside le CMUE (PCMUE), n'a pas de pouvoir de décision car la règle du consensus s'applique pour chaque prise de décision. Dans ces conditions, le PCMUE s'apparente à un animateur et à un porte-parole des 25.

L'EMUE est actif durant la phase préparatoire des opérations, avant la nomination du commandant de la force. Une fois l'opération militaire lancée, le DG de l'EMUE et le CMUE ne font pas partie de la chaîne de commandement. Par exemple pour Althéa, l'action de la section « opérations » de l'EMUE se limite à faire du « monitoring » et à réceptionner puis redistribuer aux 25 tous les mardis le rapport de John Reith du SHAPE. L'existence d'une double chaîne de coordination, avec d'un côté la chaîne « COPS-DSACEUR/UEOHQ-UECE-HQEUFOR » et de l'autre la chaîne « COPS-SG/HR-RSUE », est particulièrement symptomatique des difficultés structurelles de l'UE dans les domaines PESC/PESD. Il n'existe pas de mécanisme de coordination formelle à Bruxelles entre l'EMUE, et les DGE VI (Balkans), DGE VIII (Défense) et DGE IX (Police). Les tensions sont latentes au sein du Secrétariat du Conseil entre l'EMUE et la DGE VIII qui suit pour le SG/HR les opérations militaires PESD. Suivant les responsables, soit le cloisonnement est de mise, soit des groupes informels d'échanges d'informations sont mis en place ponctuellement et de manière pragmatique. La situation est identique s'agissant des relations entre l'EMUE et sur le terrain la MPUE, le RSUE et l'EUMM.



Avant le lancement de l'opération Althéa et dans le contexte de Concordia, plusieurs États européens ont tenté d'introduire l'idée d'un « quartier général européen autonome ». En effet, le 29 avril 2003, lors d'une rencontre quadripartite entre l'Allemagne, la France, la Belgique et le Luxembourg, les chefs d'État ont décidé de donner un nouvel élan à la PESD en proposant des modalités de participation commune à des opérations conduites dans « le cadre de l'UE ou de l'OTAN ». Parmi les propositions figure la constitution d'un « noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations », c'est-à-dire la création d'un État-major autonome au sein de l'OTAN (à Tervuren). Le Royaume Uni, hostile à cette idée, soumet alors une contre-proposition visant à établir pour les opérations PESD de l'UE une « cellule de planification » intégrée au quartier général de l'OTAN. Il suggère également de donner un caractère permanent à la cellule européenne déjà en place à titre temporaire au sein du quartier général des forces de l'OTAN près de Mons depuis le lancement de Concordia. Le 28 novembre 2003, à la veille de la Conférence intergouvernementale réunissant à Naples les ministres européens des Affaires étrangères, MM. Chirac, Schröder et Blair s'accordent sur un texte de compromis dans lequel il n'est plus question d'un « quartier général européen autonome ». Le texte évoque simplement la création d'une « capacité de planification et de conduite d'opérations » militaires européenne pour les opérations UE entreprises sans les moyens de l'OTAN.

Lors du Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE approuvent le document de la présidence concernant la défense européenne, « Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations », qui envisage de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique par l'établissement au sein de l'EMUE d'une « cellule avec des composantes civiles et militaires » :

« Afin d'améliorer la préparation des opérations de l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN dans le cadre des arrangements « Berlin + », nous proposons qu'une petite cellule de l'UE soit établie à SHAPE et d'inviter l'OTAN à établir des arrangements de liaison à l'EMUE. Cela permettra également d'assurer une pleine transparence entre l'UE et l'OTAN et ainsi donner corps à leur partenariat stratégique dans la gestion de crise.

Nous proposons également de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique par l'établissement au sein de l'EMUE d'une cellule avec des composantes civiles et militaires. Elle assurera en particulier :

- * la liaison au sein de l'UE entre les différents travaux sur l'anticipation des crises, y compris les possibilités de prévention des conflits et de stabilisation post-conflit ;*
- * le soutien à la planification et la coordination des opérations civiles ;*
- * le développement du savoir-faire dans l'organisation des relations civilo-militaires ;*
- * la planification stratégique d'anticipation pour les opérations à dimension civilo/militaire ;*
- * le renforcement du QG national désigné pour conduire une opération autonome de l'UE »¹⁶⁷.*

Parallèlement et après approbation par le CAN, le 11 décembre 2003, les États membres de l'UE acceptent que la cellule de planification au SHAPE à Mons devienne permanente pour les opérations de l'UE entreprises avec les moyens de l'OTAN et que des officiers de liaison de l'Alliance soient placés à l'EMUE à Bruxelles.

S'agissant de la conduite des opérations militaires autonomes de l'UE, le mécanisme retenu prévoit que la priorité sera d'utiliser les états-majors nationaux, lesquels, en cas d'opérations militaires autonomes, seront « *multinationalisés* ». Dans certaines circonstances, le Conseil peut décider, sur avis du CMUE, de s'appuyer sur la capacité collective de l'EMUE, en particulier si une réponse civile-militaire conjointe s'impose et qu'aucun état-major national n'est désigné. L'Union mettra en œuvre un « *noyau de capacité collective* », censé renforcer la synergie des outils civils et militaires, et constitué à partir d'une augmentation des effectifs et des moyens de l'EMUE. Un noyau de personnels, pour l'essentiel sous double casquette avec l'EMUE, permettra de maintenir le niveau nécessaire de disponibilité. Dans ce but, les effectifs de l'EMUE devront être renforcés. Cette cellule civile/militaire au sein de l'EMUE aura la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération. Il ne s'agirait pas d'un état-major permanent mais d'une capacité à créer rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière. Ce centre d'opérations opèrerait séparément du rôle stratégique de l'EMUE, sous l'autorité d'un commandant d'opération désigné.

Le Conseil européen des 17-18 juin 2004 réaffirme l'importance de faire avancer les travaux sur la cellule civile-militaire au sein de l'EMUE¹⁶⁸. Les moyens nécessaires à la mise en place rapide d'un tel centre d'opérations devaient être disponibles pour janvier 2006 et activés sous très faible préavis (48 h). Afin de renforcer les synergies entre ces nouvelles structures de la PESD et celles qui existent au Conseil, la cellule civile-militaire et les moyens nécessaires à un centre d'opérations seront positionnés dans le même bâtiment que les structures principales de l'EMUE et que les structures politico-militaires de la DGE.

La cellule civile-militaire, dont la mise en place a été préparée par une équipe d'établissement, a commencé ses travaux le 23 mai 2005 au sein de l'EMUE. Elle se compose d'une trentaine de personnes réparties entre la section « *planification stratégique civilo-militaire* » et un noyau stratégique d'opérations. La branche planification est

¹⁶⁷ Conseil européen, Annexe - défense européenne - consultation OTAN / Union européenne, planification et opérations, Bruxelles, 11 décembre 2003, Note de la Présidence.

¹⁶⁸ Conclusions de la Présidence, Conseil européen, Annexe : Défense européenne : consultation OTAN/UE, Planification et opérations, Bruxelles, 12 décembre 2003.

constituée de planificateurs civils et militaires et de représentants de la Commission. Son objectif est donc de favoriser une approche globale de la gestion des crises. Il était question que la cellule soit rattachée à la DGE VIII. Finalement, elle dépend directement du Directeur général de l'EMUE. Pour le DG de l'EMUE, cette dernière « *devra être capable, le plus en amont possible, à partir de situations potentielles de crises dont on a la connaissance, de préparer des options stratégiques intégrées dans lesquelles puissent figurer non seulement des modes d'actions militaires, mais aussi la place qui doit être réservée à la police, aux actions de police, à la justice, à la mise en place d'un État de droit, voire l'assistance économique, etc. [...] Cela permettra donc de concevoir la planification politico-militaire au niveau le plus élevé, au niveau stratégique* »¹⁶⁹. Actuellement, la cellule réalise une « *watch list* » de plusieurs pays constituant une zone d'interventions potentielles. Elle n'a pas participé à la planification de l'opération Althéa et n'a pas de mandat particulier pour 2006. Le Kosovo pourrait lui donner l'occasion de montrer ses capacités. Fin 2005, elle apparaît au premier rang des initiateurs du « *Concept de l'UE pour le soutien apporté dans le cadre de la PESD à la réforme du secteur de la sécurité* » (SSR), proposé pour adoption au Conseil en novembre 2005.

« C. Concept de l'UE pour le soutien apporté dans le cadre de la PESD à la réforme du secteur de la sécurité.

*Le Conseil a noté que le COPS avait approuvé le concept de l'UE pour le soutien apporté dans le cadre de la PESD à la réforme du secteur de la sécurité et a rappelé que le soutien apporté à la réforme de ce secteur dans les pays partenaires est un domaine d'action essentiel de l'UE, conformément à la stratégie européenne de sécurité. [...] le soutien apporté par l'UE à la réforme du secteur de la sécurité serait fondé sur des normes démocratiques, les principes des droits de l'homme acceptés sur le plan international, l'État de droit, le respect de la participation nationale et la cohérence avec les autres domaines d'action extérieure de l'UE. Le Conseil s'est félicité de l'intention de la Commission d'élaborer un concept de la CE pour la réforme du secteur de la sécurité couvrant les activités relevant du premier pilier et est convenu qu'il fallait dûment examiner la possibilité de regrouper ces deux volets dans le cadre d'un concept global de l'UE pour la réforme du secteur de la sécurité. »*¹⁷⁰

Le centre d'opération de l'EMUE a donc vocation avant tout à gérer des crises civilo-militaires, comme le souligne le général Perruche : « *la planification que nous faisons jusqu'à maintenant devra être un peu plus détaillée et comporter non seulement le niveau politico-militaire mais aussi le niveau stratégique de la conduite d'opération (celui de SHAPE ou des OHQ nationaux). [...] L'intérêt de ce centre d'opération dans le futur sera de permettre de gérer des crises aux contours civils plus marqués ou, en tout cas, où la partie civile aura une part plus importante que dans les crises que nous avons pu connaître jusqu'à maintenant* »¹⁷¹.

2.2 – Amélioration des capacités militaires de réaction rapide de l'UE

Tirant les leçons des crises balkaniques des années 1990 et des opérations PESD des années 2000, les États membres entreprennent d'améliorer leurs capacités de réaction rapide, et ce, par le biais de la création des nouveaux « groupements tactiques 1500 », de

¹⁶⁹ « PESD : les cinq prochaines années », *Discours du Général de corps d'armée Jean-Paul Perruche*, Directeur général de l'État-major de l'UE, Conférence annuelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 10 septembre 2004.

¹⁷⁰ Conclusions du CAGRE, 21 novembre 2005.

¹⁷¹ « PESD : les cinq prochaines années », op. cit.

l'introduction de nouvelles procédures destinées à accélérer la prise de décision et le financement des coûts communs des opérations militaires.

2.2.1 – Les Groupements tactiques 1500

En novembre 2003, la France et le Royaume Uni ont proposé de doter l'Union d'une « force de réaction rapide », déployable dans un délai de quinze jours : « *L'objectif doit porter sur des forces cohérentes et crédibles de la taille d'un groupement tactique interarmées, chacun d'environ 1 500 personnes, offertes par une seule nation ou organisées selon un dispositif multinational ou de nation-cadre, dotées de moyens de transport et d'une capacité à durer adéquats* ». Rejoints par l'Allemagne, les trois États membres de l'UE présentent un premier projet de « *concept de groupement tactique* » (« *battle groups* ») en février 2004, visant à renforcer la capacité de réaction rapide de l'Union à conduire des opérations autonomes, notamment en soutien des Nations Unies. Entériné par le Conseil et le CMUE, ce projet devient un véritable concept européen.

Ainsi, selon les conclusions du CAGRE du 14 juin 2004 :

*« Certains États membres ont proposé en février 2004 un **concept de groupement tactique** pour alimenter le débat sur la question de savoir comment l'UE peut davantage contribuer à la prévention des conflits et aux opérations de maintien et d'imposition de la paix en coopération étroite avec les Nations Unies. Cette proposition a été **accueillie favorablement par le Conseil en mars 2004**. Dans son rapport d'avril 2004 sur la capacité militaire de réaction rapide de l'UE, M. Solana, Haut représentant, a proposé une méthodologie pour mettre en place les capacités requises, ainsi qu'un calendrier qui prévoit la création d'une **première capacité opérationnelle d'ici 2005** et d'une capacité **pleinement opérationnelle d'ici 2007**. En mai, le **Conseil a approuvé ces propositions**, qui ont été intégrées dans le document intitulé « Objectif global à l'horizon 2010 », dégageant ainsi l'orientation politique nécessaire à la mise en place de la capacité de groupement tactique. Un concept de groupement tactique militaire a été **approuvé par le Comité militaire de l'UE en juin 2004**. Il propose une définition du groupement tactique et précise les caractéristiques et les exigences en la matière. Il met l'accent en particulier sur la mise à disposition des groupements tactiques et couvre un grand nombre de dispositions pratiques pertinentes visant à garantir que leur utilisation est bien préparée et qu'elle a lieu au moment voulu »*¹⁷²

Le concept est officiellement lancé le 22 novembre 2004 lors de la « Conférence d'offres d'engagement en matière de capacités militaires », au cours de laquelle les ministres de la Défense des États membres de l'Union européenne s'engagent à continuer d'améliorer les capacités militaires et à offrir des contributions aux groupements tactiques de l'UE (dans le cadre des éléments de réaction rapide). Ces derniers décident de se doter de treize « groupes tactiques 1500 » (GT 1500), formés d'unités de combat, censés être opérationnels en quinze jours au maximum. Ces modules d'intervention rapide spécialisés dans le renseignement et les opérations spéciales, et jouant le rôle d'un premier échelon de forces déployables en 5 à 30 jours, sont susceptibles de faciliter le déploiement de la

¹⁷² Conclusions du CAGRE, Bruxelles, 14 juin 2004.

Force de réaction de l'UE. Selon la déclaration ministérielle sur les capacités militaires, un GT 1500 peut se définir ainsi :

« Le groupement tactique est une forme spécifique de réaction rapide. C'est un groupement de forces militaires minimal efficace, crédible, déployable rapidement et cohérent, qui est apte à mener des opérations autonomes ou à prendre part à la phase initiale de grande envergure. Il est constitué d'une force interarmées de la taille d'un bataillon et renforcé par des éléments d'appui tactique et de soutien logistique du combat. Un groupement tactique pourrait être formé par une nation-cadre ou par une coalition multinationale d'États membres. [...] Un groupement tactique doit être associé à un état-major de la force et s'appuyer sur des capacités opérationnelles et stratégiques essentielles définies préalablement, comme le transport stratégique et la logistique. [...] Les groupements tactiques devront donc être constitués à partir de moyens et de capacités mobilisables dans un délai de 5 à 10 jours. Les groupements tactiques pourront être employés pour l'éventail complet des missions énumérées à l'article 17, paragraphe 2, du TUE et pour celles qui sont énoncées dans la stratégie européenne de sécurité, en particulier dans des missions de forces de combat pour la gestion des crises, compte tenu de leur taille. [...] Ils devraient être en mesure de mener des opérations d'une durée initiale de 30 jours, pouvant être prolongée jusqu'à 120 jours »¹⁷³

Suivant les recommandations du Conseil européen de Nice, les États membres de l'OTAN non-membres de l'UE peuvent participer aux GT.

Les États membres conviennent que pour être considérés comme groupement tactique de l'UE, les groupements de forces doivent répondre à des normes en matière de capacités militaires précises et définies d'un commun accord. Ces normes et critères généraux portent sur les aspects suivants : la disponibilité, l'employabilité et la déployabilité, l'état de préparation, la souplesse, la connectivité, la capacité de durer, la survivabilité, la protection médicale des forces et l'interopérabilité. Ils s'engagent à atteindre une capacité initiale de groupement tactique au début de 2005 et une capacité totale en 2007.

| CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE INITIALE (2005-2006) | CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE TOTALE (2007) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Capacité de l'UE à fournir au moins un GT complet et cohérent, capable d'entreprendre une opération• Engagement du Royaume Uni et de la France à fournir un GT au cours du premier semestre 2005• Engagement de l'Italie pour 1 GT pour le second semestre 2005• Engagement de l'Allemagne et de la France à mettre en place des GT communs pour 2006, avec commandement alterné, et l'appui d'États membres tels que la Belgique• Disponibilité au 1^{er} semestre 2006 d'un GT multinational, constitué sur la base des forces amphibies et de débarquement hispano-italiennes (SIAF), bénéficiant de capacités du Portugal et de la Grèce | <ul style="list-style-type: none">• Capacité de l'UE à entreprendre simultanément 2 opérations de réaction rapide avec une force de la taille d'un GT• GT de l'UE constitués lors de conférences de coordination des groupements tactiques de l'UE, à partir du premier semestre 2005• Tous les GT disponibles à compter de 2007 |

¹⁷³ Déclaration ministérielle sur les capacités militaires, faite à l'occasion de la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités militaires, Bruxelles, 22 novembre 2004.

Dans le même temps, les États membres s'engagent à améliorer leurs capacités militaires suivant le « *Headline Goal 2010* » adopté en mai 2004, en lieu et place du premier document datant de 2003¹⁷⁴. Pour le Conseil, il convient de réaliser de nouveaux progrès dans l'amélioration des capacités de mobilité stratégique, éléments clés pour la mise en place des groupements tactiques de l'UE. L'« objectif global à l'horizon 2010 » fait ainsi mention du jalon suivant : « *mise en oeuvre, d'ici 2005, d'un dispositif commun de coordination du transport stratégique de l'UE, en vue de parvenir d'ici 2010, à la capacité nécessaire et à une efficacité totale dans le domaine du transport stratégique (aérien, terrestre et maritime) à l'appui des opérations anticipées* ».

Deux conférences de coordination des GT, organisées les 11 mai et 22 novembre 2005, ont permis de constater le respect des engagements pris par les États membres. Ces derniers vont jusqu'à annoncer des offres initiales de capacités allant au-delà de 2008.

2.2.2 – Accélération du processus de prise de décision et adaptation des outils de l'UE

Le processus de prise de décision et de planification pour les opérations de réaction rapide fait également l'objet de mesures spécifiques proposées par le SG/HR. Sur cette base, le Conseil adopte en juin 2005 les recommandations du COPS (qui tiennent compte de l'avis du CMUE). Ces dernières visent à s'assurer que le processus de prise de décision et de planification de l'UE pourra être conduit dans un délai de cinq jours entre l'approbation du « concept de gestion de crise » par le Conseil et la décision de lancer une opération, notamment pour les opérations impliquant des groupements tactiques. La modification du mécanisme « ATHENA » par décision du Conseil du 24 janvier 2005 permet en outre d'adapter les outils de l'UE aux exigences d'une réponse rapide aux crises.

En effet, par la décision 2004/197/PESC du 23 février 2004¹⁷⁵, le Conseil crée un nouveau mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, mécanisme dénommé ATHENA. Il constitue un instrument permanent, évitant à l'Union européenne de créer une structure *ad hoc* pour chaque opération. La décision définit les coûts communs qui sont à la charge du mécanisme ATHENA¹⁷⁶, crée un budget annuel supportant certains coûts administratifs permanents et ouvre la possibilité de financer en commun les opérations préparatoires à une opération militaire (préparation, suivi, exercices). Il permet également de mettre en œuvre un mécanisme d'audit propre aux opérations de la PESD ainsi que des modalités de préfinancement pour traiter les

¹⁷⁴ Lors de la Conférence d'engagement des capacités du 19 mai 2003, les résultats des travaux des 19 panels ont été présentés aux ministres de la Défense des Quinze. Les conclusions ont conduit à l'élaboration d'un « *Helsinki Progress Catalogue* » (HPC), base de travail pour la seconde phase d'ECAP destinée à mettre en œuvre les options recensées par les panels. 15 groupes de projets sont créés sur les aspects suivants : Ravitaillement en vol ; Recherche et sauvetage au combat ; Drones stratégiques (UAVs) ; Protection nucléaire, bactériologique et chimique (NBC) ; Quartiers généraux ; Forces d'opérations spéciales ; Défense antimissile de théâtre ; Transport stratégique aérien ; Interopérabilité ; Espace ; Collecte de renseignement stratégique (ISTAR) ; Transport stratégique maritime ; Protection médicale collective ; Hélicoptères d'attaque ; Hélicoptères de transport.

¹⁷⁵ Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 *créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* (ATHENA), et Décision du Conseil du 22 décembre 2004 *modifiant la décision 2004/197/PESC créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* (ATHENA).

¹⁷⁶ Il est doté d'une structure légère comprenant un comité spécial assurant la représentation des États contributeurs, un administrateur, un comptable, leurs adjoints, ainsi qu'un personnel mis à disposition par les Communautés européennes et les États membres.

opérations dans l'urgence. ATHENA dispose de la capacité juridique nécessaire notamment pour détenir un compte bancaire, acquérir, détenir ou aliéner des biens, conclure des contrats ou des arrangements administratifs et ester en justice. Le reste des dépenses est financé directement par les États membres selon la logique des coûts individuels. Généralement, une part limitée des dépenses est mutualisée (<10 % du coût d'une opération), compte tenu du caractère restrictif de la liste des coûts communs annexés à la décision du Conseil.

2.3 – Gestion civile des crises et capacités civiles

Sur le modèle du processus de planification stratégique et d'amélioration des capacités militaires, l'UE décide d'initier une démarche équivalente pour les capacités civiles. Cela se traduit par l'adoption, en juin 2004, d'un « Plan d'action pour les aspects civils de la PESD » et, en décembre 2004, d'un « Objectif Global civil 2008 ». Le Plan d'action met notamment l'accent sur l'augmentation nécessaire des capacités des États membres de l'UE dans les domaines tels que la Police, l'État de droit, l'administration civile et la protection civile. Il envisage l'établissement de capacités de « monitoring », comme outil de management des crises et de prévention des conflits, et de capacités génériques de soutien permettant d'assister le RSUE (droits de l'homme, affaires politiques, réforme du secteur de la sécurité). Le Plan d'action insiste sur l'importance du partage des meilleures pratiques des États membres dans les domaines des ressources humaines, de la formation, de l'entraînement, et du recrutement. Enfin, il souligne le besoin d'améliorer le dialogue avec l'ONU et ses agences ainsi qu'avec d'autres OI comme l'OSCE, pour plus d'efficacité des actions entreprises sur le terrain.



Dans ce contexte, le 17 septembre 2004, les ministres de la Défense de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et de la France approuvent une déclaration d'intention de création d'une « force de gendarmerie européenne » (FGE) ou EUROGENDFOR¹⁷⁷, en mesure d'effectuer des missions de police sur les théâtres d'opérations extérieures sous commandement militaire ou sous autorité civile. Dotée d'une capacité initiale de réaction rapide d'environ 800 personnes sous un délai de 30 jours, l'EUROGENDFOR devra pouvoir couvrir tous les aspects d'une opération de gestion de crise, dans le cadre de l'UE, puis d'OI (ONU, OTAN, OSCE), ou de coalitions ad hoc. Conçue comme un outil policier intégré appréhendant la fonction policière de manière globale (maintien de l'ordre, sécurité publique, police judiciaire, recherche et exploitation du renseignement), elle voit la création d'un état-major permanent dédié, pré-positionné, et de capacités tournantes entre les différents pays¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Le général de gendarmerie Gérard Deanaz a été nommé premier commandant de la FGE à l'issue de la réunion du comité politico-militaire du 21 janvier 2005. Un premier exercice sur table s'est déroulé à Vicenza (Italie) en avril 2005 dans le but de familiariser l'état-major à ses fonctions. Sa montée en puissance s'est effectuée lors d'un exercice-cadre organisé du 15 au 17 juin 2005 visant à valider la doctrine d'emploi de la FGE et à développer le fonctionnement interne d'un état-major projeté.

¹⁷⁸ Elle est organisée autour d'un état-major multinational, d'un groupement opérationnel, composé d'escadrons de gendarmerie mobile ou d'unités équivalentes (missions de sécurité publique générale et de maintien de l'ordre public), une compagnie de personnels spécialisés (police judiciaire, lutte contre la criminalité organisée, recherche et d'exploitation du renseignement, protection de personnalités ou de témoins, contrôle des flux de populations, lutte antiterroriste et interventions spécialisées), et une compagnie logistique.

La FGE est susceptible d'intervenir à différentes phases de la crise :

phase militaire de la crise : la F.G.E. est engagée dans le sillage de la force militaire, elle assure des missions de sécurité publique générale et des actions de police judiciaire.

phase de transition - crise de moyenne intensité : la F.G.E. poursuit sa mission tout en facilitant la coordination et la coopération avec des unités de police.

phase de théâtre stabilisé : la F.G.E., sous autorité civile internationale, facilite le passage à des actions de coopération ou peut être désengagée.

engagement de la F.G.E. à titre préventif : en l'absence de force militaire préalablement déployée, la F.G.E. est utilisée dans des cas particulièrement identifiés.

Source : ministère de la Défense, France

Lors de la première conférence d'offres d'engagement en matière de capacités civiles organisée le 22 novembre 2004 à Bruxelles, les États membres accueillent favorablement l'initiative EUROGENDFOR comme contribution au développement de la PESD et prennent acte des progrès réalisés en termes tant quantitatifs que qualitatifs, dans le cadre d'une « *déclaration commune sur les engagements volontaires en matière de gestion civile des crises* ». L'accent est mis sur la capacité à déployer des ressources civiles de management des crises multifonctionnelles, et ce en un format intégré, sous la forme, par exemple, d'« *équipes de réponse civiles* ».

« [...] *the demand for civilian instruments in the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP) is increasing. [...] Ministers confirmed that Member states' voluntary commitments are now 5761 in the area of police, 631 for rule of law, 562 for civilian administration and 4988 for civil protection. [...] Ministers also stressed the importance of real availability and deployability of committed personnel resources with the right level of skills and experience. [...] The EU should develop its capacity to deploy multifunctional civilian crisis management resources in an integrated format. A range of modalities for the setting up and deployment of such capacities, including rapidly deployable Civilian Crisis Response teams, should be further considered and developed under the Headline Goal process* »¹⁷⁹.

Les États membres relèvent dans leur déclaration la permanence de lacunes dans le domaine des capacités de soutien et de planification d'opérations civiles au sein du SG, des ressources financières, des procédures d'acquisitions, de la logistique et de la sécurité du personnel. Ils proposent également plusieurs mesures destinées à renforcer la synergie civile/militaire et la cohérence entre les activités menées dans le cadre CE et dans le cadre PESD :

- « - *The promotion of effective close co-ordination and coherence between Community and ESDP activities.*
- *The conduct of exercises (civilian and civil-military) to test and validate procedures and ensure efficiency.*
- *The improvement of civil-military co-ordination as well as the ability of the EU to deploy civilian capabilities simultaneously with military means at the outset of an*

¹⁷⁹ « Civilian capabilities commitment conference : ministerial declaration », Bruxelles, 22 novembre 2004.

operation. In this context, Ministers welcomed the imminent creation of the civil-military cell.

- Pre and in mission training in order to make the capabilities as effective and interoperable as possible »¹⁸⁰.

Le premier semestre voit un approfondissement de ces différents aspects, avec l'élaboration d'« hypothèses stratégiques » et de « scénarios illustratifs »¹⁸¹ concernant :

- la stabilisation et la reconstruction (y compris des missions de substitution),
- la prévention des conflits (notamment les missions de surveillance et le soutien aux bureaux des RSUE),
- le renforcement ciblé des institutions,
- le soutien civil à des opérations humanitaires.

En outre, le SG mène des réflexions sur le concept d'« équipes de réponse civile » permettant un déploiement rapide des capacités de gestion civile des crises, et ce, en coopération avec la Commission européenne, également initiatrice d'un projet d'établissement « d'équipes d'identification et de planification dans le cadre du mécanisme communautaire de protection civile ».

Ces travaux nourrissent le débat lors de la seconde conférence d'amélioration des capacités civiles organisée le 21 novembre 2005. Dans ce cadre, les États membres conviennent que le processus de l'objectif global civil pour 2006 continuera à faire l'objet d'une coordination avec l'objectif global militaire pour 2010. Si un « plan d'amélioration des capacités civiles » est adopté en 2006, il devra comporter les éléments ci-dessous, exposés en annexe de leur déclaration¹⁸² :

| MESURES DESTINEES A REpondre AUX BESOINS EN MATIERE DE CAPACITES | CAPACITÉS RAPIDEMENT DÉPLOYABLES |
|--|--|
| <i>Au niveau des États membres</i> | <i>Équipes d'intervention civile (EIC)</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> – « liste ciblée » d'insuffisances à traiter en priorité – participation des principaux intervenants nationaux à la gestion civile des crises dans le cadre de la PESD qui contribuent à mettre du personnel à la disposition des missions – mise en commun des meilleures pratiques des structures nationales de coordination afin de faciliter la mobilisation de ressources civiles | <p>Des travaux entrepris afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> – d'établir un mandat et de mettre en place une réserve d'experts pour les EIC – d'établir un concept de stage d'initiation à la participation à des EIC et d'organiser ce stage – de mettre en place, d'ici la fin de 2006, une première réserve d'experts pour les EIC pouvant compter jusqu'à 100 experts |

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Rapport de la Présidence concernant la PESD, 13 juin 2005.

¹⁸² Conférence d'amélioration des capacités civiles, Annexe : éléments d'un plan d'amélioration des capacités civiles, 21 novembre 2005.

| <i>Mesures à prendre au niveau de l'UE</i> | <i>Éléments de police rapidement déployables</i> |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – mécanismes permettant aux États membres de recruter du personnel pour les missions civiles (mettre en commun les meilleures pratiques et une meilleure compréhension des capacités des États membres) – « liste ciblée » des insuffisances et système de coordination et de suivi des efforts – diffusion, d'ici avril 2006, d'un concept sur le soutien aux missions¹⁸³ et d'un document générique sur les besoins en matière de soutien aux missions – rédaction, au besoin avec la Commission, d'un document sur la formation – invitation des États non-membres de l'UE pays à fournir des contributions supplémentaires. | <p>Procéder à un recensement correct de ces éléments de police, ainsi que des procédures nécessaires à leur déploiement rapide.</p> |

2.4 – Cohérence PESC/PESD et outils communautaires

2.4.1 – Vers une généralisation de la double casquette RSUE / Chef de la délégation de la Commission ?

Dans l'objectif d'assurer une meilleure cohérence et visibilité de l'action extérieure de l'Union européenne, volet PESC/PESD et instruments communautaires, le Conseil et la Commission européenne décident pour la première fois de nommer un représentant UE à double casquette en République de Macédoine, permettant de la sorte de coupler influence politique et levier PSA par le biais de CARDS. Ainsi, Erwan Fouéré, ancien chef de la Délégation de la Commission en Slovénie, est nommé simultanément RSUE¹⁸⁴, pour la période allant du 1er novembre 2005 au 28 février 2006, en remplacement de Michael Sahlin, et chef de la Délégation de la Commission en République de Macédoine. Cette situation, qui constitue un précédent historique, n'est pas réitérée en Bosnie-Herzégovine.

En effet, à expiration du mandat de l'actuel HR/RSUE, Lord Ashdown, en janvier 2006, le Conseil a décidé de renforcer le rôle du RSUE comme coordonnateur de l'ensemble des instruments PESD/PESC, et l'a invité à maintenir une vue d'ensemble des efforts déployés par l'UE pour consolider l'État de droit¹⁸⁵. Pour le Conseil, cette évolution témoigne de l'évolution des relations de l'UE avec le pays, évolution qui se traduira à terme par un accroissement du rôle du RSUE en raison du passage de la direction de la mission en BH du Bureau du Haut Représentant au RSUE. Jusqu'à présent le RSUE restait peu visible, Lord Ashdown étant avant tout perçu comme Haut Représentant. Dans ses fonctions UE, il était assisté par quelques experts noyés au milieu de 320 personnes dédiées à l'Office du Haut Représentant. Pour y remédier, le Conseil a arrêté, le 28 juillet

¹⁸³ Couvrant l'achat et l'élimination des équipements, la logistique et le soutien aux opérations, la sécurité, les ressources humaines et le financement ; à cet effet le Secrétariat général du Conseil et la Commission devraient présenter des propositions concrètes sur la question des achats et du soutien aux missions.

¹⁸⁴ Action commune 2005/724/PESC du Conseil du 17 octobre 2005 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant l'action commune 2005/589/PESC.

¹⁸⁵ Conclusions du CAGRE, 21 novembre 2005.

2005, l'action commune 2005/583/PESC prorogeant le mandat de Lord ASHDOWN en tant que RSUE en BH jusqu'au 28 février 2006, avec un mandat renforcé, compte tenu de son rôle particulier dans la chaîne de commandement de la MPUE¹⁸⁶ et de son rôle de coordonnateur des activités de l'UE. Le bureau du RSUE au sein de l'OHR est également consolidé sur les volets questions politiques et politico-militaires, État de droit, y compris la lutte contre la criminalité organisée, questions liées à la sécurité, et communication/relations avec les médias.

2.4.2 – Relayer la stabilisation par des outils communautaires : ASA et perspective d'adhésion, un puissant levier

Le processus ASA renforcé

En 2003, la Commission soulignait dans le cadre d'une communication sur les Balkans qu'il fallait désormais rendre irréversibles les avancées déjà réalisées et jeter les bases d'une nouvelle progression. Au-delà de la reconstruction, il s'agit de mettre l'accent sur la transition politique et économique, notamment en rapprochant les législations nationales du droit communautaire, « dans la perspective du but final, l'adhésion à l'UE »¹⁸⁷. Dès lors, la Commission propose d'élargir le processus de stabilisation et d'association en y introduisant un certain nombre d'éléments inspirés du processus de préadhésion. « L'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : progresser sur la voie de l'intégration européenne », adopté lors du sommet organisé entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux le 21 juin 2003, définit les moyens permettant d'intensifier le PSA, en particulier par l'élaboration de « partenariats européens », créé sur le principe des « partenariats pour l'adhésion » conclus avec les pays candidats.

« Partenariats européens »

*Pour chaque pays du PSA seront établis des partenariats européens, qui s'inspireront des partenariats pour l'adhésion concernant les pays candidats et seront adaptés aux spécificités du PSA. Ces partenariats, actualisés selon les besoins, identifieront les **actions prioritaires** appuyant les efforts destinés à se rapprocher de l'Union européenne. Ils serviront de repère pour **mesurer les progrès** et dégager des **orientations pour l'aide financière** de la Communauté et des États membres. Ils témoigneront du stade particulier de développement de chaque pays ; ils seront **adaptés aux besoins spécifiques de chacun d'eux** et seront établis à la suite de contacts avec les pays concernés. Les pays de la région devront établir des plans nationaux pour la mise en oeuvre des partenariats. Les progrès de la mise en oeuvre seront suivis par le biais des structures du PSA et seront supervisés dans le cadre des rapports annuels de la Commission »¹⁸⁸.*

Le « PSA enrichi » reste le cadre général du parcours européen des pays des Balkans occidentaux jusqu'à leur adhésion future. Le rôle des partenariats européens est donc d'aider les pays des Balkans occidentaux à se préparer à l'adhésion dans un cadre cohérent et à élaborer des plans d'action, assortis d'un calendrier de réformes à entreprendre à court et à moyen termes et définissant les moyens précis par lesquels ils ont l'intention de

¹⁸⁶ Council Joint Action 2005/825/CFSP amending the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina.

¹⁸⁷ Sommet UE/Balkans, 21 juin 2003. Voir également la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne », COM (2003) 285 final, 21 mai 2003.

¹⁸⁸ « L'agenda de Thessalonique pour les Balkans Occidentaux : Progresser sur la voie de l'intégration européenne », Annexe A, CAGRE, 16 juin 2003.

satisfaire aux exigences d'une plus grande intégration dans l'Union européenne¹⁸⁹. Cela donne lieu à une liste de mesures qui orientera l'assistance accordée dans le cadre du programme CARDS. Les pays du PSA bénéficient désormais également de l'instrument du *jumelage* et de l'assistance technique fournie par le « Bureau d'assistance technique et d'échange d'informations » (TAIEX), y compris pour contrôler la compatibilité de leurs législations nationales avec l'acquis communautaire. De plus, des programmes communautaires leur sont ouverts selon les principes établis pour la participation des pays candidats et sur la base d'accords-cadres. Cela concerne des domaines comme l'éducation et la formation, la culture, la recherche, l'énergie, l'environnement, la société civile, le soutien aux PME et la coordination de la lutte anti-fraude.

Dans le contexte de l'actuelle révision du cadre de l'aide extérieure pour les prochaines perspectives financières de 2007 à 2013, la Commission européenne a proposé un règlement sur une harmonisation des instruments d'aide extérieure de la Communauté. Ce règlement cadre établit un « *instrument de pré-adhésion* »¹⁹⁰ (IPA), sous la forme d'un fonds unique, conçu à partir du programme CARDS et des fonds de pré-adhésion PHARE/ISPA/SAPARD¹⁹¹. Si les pays candidats potentiels (Bosnie-Herzégovine, Serbie-Monténégro, Macédoine et Albanie) continueront de recevoir une aide conformément aux axes du règlement CARDS, les pays candidats (Croatie et Turquie) bénéficieront en plus d'une aide pour la préparation à la mise en oeuvre des fonds structurels et de développement rural après l'adhésion et d'une assistance pour la mise en oeuvre intégrale de l'acquis communautaire.

¹⁸⁹ Règlement (CE) no 533/2004 du Conseil du 22 mars 2004 *relatif à l'établissement de partenariats européens dans le cadre du processus de stabilisation et d'association*.

¹⁹⁰ Proposition de Règlement du Conseil *établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)*, COM/2004/ 0627 final - CNS 2004/0222/

¹⁹¹ PHARE : soutien institutionnel et cohésion économique et sociale ; ISPA : investissements relatifs à l'environnement et les transports ; SAPARD : agriculture et développement rural.

Stratégie d'élargissement globale 2005

| LE PAQUET ÉLARGISSEMENT 2005 |
|---|
| <p>Documents de stratégie</p> <p>Politique générale d'élargissement de la Commission pour les pays candidats (Croatie) et pour les pays candidats potentiels des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne république yougoslave de Macédoine, Serbie-Monténégro et Kosovo). Le document examine les progrès réalisés, la stratégie d'adhésion et de préadhésion et le soutien aux réformes, en particulier l'aide de l'UE et les instruments financiers. Il présente aussi une feuille de route visant à conduire les pays des Balkans occidentaux à l'adhésion à l'UE et énonçant les étapes de ce processus et les conditions liées à chacune d'elles.</p> |
| <p>Rapports de suivi</p> <p>La Commission soumet régulièrement au Conseil des rapports sur les progrès réalisés par les pays candidats et les candidats potentiels sur la voie de l'adhésion à l'UE, notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'application des normes communautaires.</p> |
| <p>Partenariats pour l'adhésion</p> <p>Les partenariats pour l'adhésion présentent des actions concrètes pour les réformes à entreprendre dans les pays candidats. Ils définissent les priorités à court et à moyen termes pour les préparatifs de l'adhésion à l'UE.</p> |
| <p>Partenariats européens</p> <p>Cadre aux réformes à entreprendre dans les pays candidats potentiels en recensant les actions prioritaires concrètes à accomplir pour réaliser des progrès à court et à moyen terme. Élaboration d'un plan assorti d'un calendrier et de mesures spécifiques.</p> |
| <p>Avis de la Commission</p> <p>L'avis de la Commission sur une demande d'adhésion à l'UE analyse la situation du pays en question sous l'angle des critères d'adhésion à l'UE. Il sert de base à la réponse du Conseil européen à la demande d'adhésion à l'UE.</p> |

Suivant cette logique, le 9 novembre 2005, la Commission a adopté une « *stratégie d'élargissement globale* » destinée aux pays candidats que sont la Croatie et la Turquie, ainsi qu'aux pays candidats potentiels des Balkans occidentaux. Cette stratégie est fondée sur les trois principes suivants : consolider les engagements de l'Union européenne en matière d'élargissement, appliquer des conditions équitables et rigoureuses, et mieux communiquer sur l'élargissement.

Selon Olli Rehn, Commissaire européen chargé de l'élargissement : « S'il est bien géré, le processus d'élargissement constitue l'un des instruments politiques les plus puissants et les plus efficaces de l'Union européenne. La force d'attraction de l'Union contribue à la transformation démocratique et économique des pays concernés. Tous les citoyens européens ont intérêt à ce que leurs voisins soient des démocraties stables et des économies de marché prospères. L'Union européenne ne peut pas s'exonérer de ses responsabilités »¹⁹².

Désormais, l'ensemble des États issus de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie est engagé sur la voie de l'adhésion.

Les relations de l'Union européenne avec la Croatie sont ainsi entrées dans une nouvelle phase le 3 octobre 2005, lors de l'ouverture des négociations d'adhésion¹⁹³. Dans sa décision d'octobre 2005, le Conseil a réitéré l'impératif de coopération complète avec le TPI, condition *sine qua non* pour la réalisation de progrès dans le processus de négociations. Le Premier ministre de la République de Croatie et chef du HDZ, Ivo Sanader, estime possible une adhésion en 2007 ou 2008¹⁹⁴. Cet espoir a encore grandi

¹⁹² « Stratégie d'élargissement : consolidation, conditions et communication », IP/05/1392, Bruxelles, 9 novembre 2005.

¹⁹³ Ces dernières avaient été suspendues en mars, suite aux déclarations de Carla Del Ponte sur le manque de coopération du pays avec le TPI.

¹⁹⁴ Ivo Sanader, « L'Union européenne ne doit pas capituler », *Le Figaro*, 14 novembre 2005.

avec l'arrestation, début décembre 2005, du général croate Ante Gotovina, en fuite depuis 2001, et troisième personne la plus recherchée par le TPI.

S'agissant des autres pays des Balkans occidentaux, la Commission propose un calendrier en vue de la concrétisation de leurs perspectives européennes, mentionnant les étapes et les conditions propres à chaque étape. La conclusion d'un ASA constitue toujours l'étape fondamentale de ce processus. Pour le Commissaire européen Olli Rehn, fermer la porte à ces pays serait irresponsable :

« Notre Union ne peut abandonner ses responsabilités en Europe. Des engagements ont été pris envers les Balkans occidentaux et la Turquie, auxquels a été proposée une perspective d'adhésion par nos chefs d'État et de gouvernement. Cette perspective a joué un rôle moteur dans leurs réformes démocratiques. Leur fermer la porte maintenant serait, bien sûr, irresponsable. Comme le dit Paddy Ashdown, le Haut Représentant européen en Bosnie, « la perspective européenne est la colle qui maintient les Balkans ensemble sur la voie de la paix et de la stabilité ». Certes, tous ces pays n'en sont pas au même stade. Nous venons de commencer des négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie, qui seront longues et difficiles. A l'autre extrême, nous commençons à peine les discussions avec la Bosnie et la Serbie pour un accord de stabilisation et d'association, première relation contractuelle avec l'Union européenne »¹⁹⁵.

République de Macédoine : octroi du statut de candidat

Ainsi, le 9 novembre 2005, la Commission recommandé l'octroi du statut de candidat à la République de Macédoine¹⁹⁶, un peu plus d'un an et demi après le dépôt de sa demande d'adhésion, le 22 mars 2004. Olli Rehn estime que quelques années seulement après une grave crise sécuritaire, le pays est aujourd'hui une « *démocratie stable et un État pluriethnique qui fonctionne* »¹⁹⁷, ce qui constitue à ses yeux une performance remarquable. Toutefois, si la République de Macédoine est en bonne voie pour respecter les critères politiques de l'adhésion à l'UE (les rouages démocratiques fonctionnent, ses institutions sont stables, les droits fondamentaux sont respectés), cet État doit consentir des efforts supplémentaires à la fois pour mettre en œuvre les réformes du système judiciaire et de la police, renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption, et améliorer le processus électoral. Tout en bénéficiant d'une situation économique considérée comme stable, l'économie de marché pâtit des faiblesses institutionnelles et de l'économie grise. Ce contexte créé un climat défavorable aux investissements étrangers directs. Bien que le pays ait fondé un système institutionnel en réponse aux demandes de l'UE, et que de nombreuses lois aient été adoptées, la question se pose quant à leur mise en pratique eu égard à la faiblesse des capacités administratives et techniques. Le Commissaire européen chargé de l'élargissement souligne qu'il « *existe de sérieuses faiblesses administratives, ainsi que des défauts dans le fonctionnement de l'administration publique, de la justice et dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire. C'est pourquoi nous avons unanimement recommandé le statut de candidat pour la Macédoine. Mais les négociations ne doivent être entamées que lorsque le pays remplira les critères prescrits. La date du lancement des négociations n'est donc pas encore connue. Nous allons suivre*

¹⁹⁵ Olli Rehn, Membre de la Commission européenne chargé de l'élargissement « L'élargissement, la sécurité pour l'Europe », Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, Paris, 6 décembre 2005.

¹⁹⁶ *Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union*, Bruxelles, Commission européenne, 9 novembre 2005.

¹⁹⁷ « La Commission recommande l'octroi du statut de candidat à l'ancienne République yougoslave de Macédoine », IP/05/1391, Bruxelles, 9 novembre 2005.

les progrès du pays »¹⁹⁸. En décembre 2005, le Conseil européen a bien accordé le statut de candidat à la République de Macédoine, mais sans fixer de calendrier d'adhésion précis. La Commission présentera un rapport sur les progrès effectués d'ici la fin 2006. Si l'AER devait voir son mandat prolongé, la priorité réside aujourd'hui dans le transfert des compétences aux autorités macédoniennes.

Bosnie-Herzégovine : ouverture des négociations ASA.

De la consolidation de la paix à la consolidation de l'État

Un mois plus tôt, le 21 octobre 2005, la Commission européenne donnait son feu vert à l'ouverture de négociations d'un ASA avec la Bosnie-Herzégovine. En effet, en mars 2003, dans le cadre du processus PSA, la Commission avait soumis à la Direction pour l'intégration européenne de la BH un questionnaire couvrant tous les domaines concernés par un éventuel futur ASA. Les réponses des autorités de BH, examinées entre mai et septembre 2003, ont abouti à la publication en novembre 2003 d'une « étude de faisabilité ». Dans ses conclusions, la Commission indiquait alors qu'elle espérait être en mesure de recommander aux États membres l'ouverture des négociations d'un ASA dès 2004, à condition que la BH fasse d'importants progrès dans 16 domaines prioritaires¹⁹⁹. A cette occasion, le commissaire chargé des relations extérieures, Chris Patten, déclarait : « *ce serait un grand plaisir pour moi de pouvoir, l'an prochain, recommander aux États membres l'ouverture de négociations en vue d'un accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-Herzégovine. Je ne pourrai le faire que si ce pays fait rapidement des progrès importants dans les domaines que nous avons recensés. En admettant qu'elle fasse preuve d'une volonté politique suffisante, il n'y a aucune raison pour que la Bosnie-Herzégovine n'atteigne pas cet objectif* »²⁰⁰.

Malgré l'instauration de procédures démocratiques, l'amélioration de l'État de droit, la stabilisation de la situation macro-économique et la mise en oeuvre de réformes sectorielles, la Bosnie-Herzégovine devait encore prouver qu'elle était en mesure d'assumer la responsabilité d'un gouvernement. Au-delà d'une amélioration de ses capacités techniques et administratives, le principal défi demeurerait la construction d'un

¹⁹⁸ « Union européenne : la Macédoine à deux doigts du statut de candidat », *Slobodanka Jovanovska*, 14 novembre 2005.

¹⁹⁹ Respect des conditions en vigueur pour hâter l'accord, ainsi que des obligations internationales ; gouvernance, pouvoir judiciaire et administration publique plus efficaces ; intégration européenne ; défense des droits de l'homme ; lutte contre la criminalité, en particulier la criminalité organisée ; gestion du droit d'asile et des migrations ; réforme des douanes et de la fiscalité ; la législation budgétaire ; pratiques budgétaires ; fiabilité des statistiques ; une politique commerciale cohérente ; un marché intégré de l'énergie ; un espace économique unique dans la BiH et la radio-télédiffusion publique

²⁰⁰ « La Commission approuve une étude de faisabilité concernant la Bosnie-et-Herzégovine », Bruxelles, IP 03/1563.

État autonome capable de s'intégrer dans les structures de l'UE. Pour 2004, la Commission européenne ciblait les priorités d'action suivantes :

LES PRIORITES D'ACTION DEFINIES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE²⁰¹

- 1 - Respect de la conditionnalité en vigueur et des obligations internationales (notamment coopération avec le TPIY)
- 2 - Une gouvernance plus efficace (ministères centraux opérationnels)
- 3 - Une administration publique plus efficace (notamment police, santé)
- 4 - Intégration européenne (fonctionnement de la direction pour l'intégration européenne)
- 5 - Législation efficace en matière de défense des droits de l'homme (retour des réfugiés, fonctionnement de la Cour constitutionnelle)
- 6 - Un pouvoir judiciaire efficace (indépendance des juges et procureurs)
- 7 - Lutte contre la criminalité, notamment la criminalité organisée (service de renseignement, restructuration de la police)
- 8 - Droit d'asile et migration (bon fonctionnement des structures)
- 9 - Réforme de la douane et de la fiscalité (progrès en matière de fiscalité indirecte)
- 10 - Législation budgétaire (adoption d'une loi budgétaire)
- 11 - Pratique budgétaire (répertorier les revenus des pouvoirs publics)
- 12 - Des statistiques fiables (loi sur les statistiques)
- 13 - Une politique commerciale cohérente
- 14 - Marché intégré de l'énergie (plans d'action au niveau des Entités)
- 15 - Développement de l'espace économique unique (mise en place d'un conseil de la concurrence, création d'un registre unique des entreprises)
- 16 - Service public de radio-télédiffusion (adopter une législation conforme aux normes européennes et internationales ; assurer la viabilité d'un service public national unique de radio-télédiffusion).

Dans un document de travail rendu public en mars 2004, la Commission dressait un bilan mitigé des résultats obtenus en Bosnie-Herzégovine. Parmi les 16 points de réforme recensés par la Commission, seuls ceux portant sur des points techniques du programme de stabilisation et d'association avaient enregistré quelques progrès (ex : loi sur l'autorité chargée de la fiscalité indirecte contenant des dispositions créant quatre offices régionaux). Elle regrettait le manque de volonté politique et de détermination pour réaliser l'ensemble des priorités recensées dans l'étude de faisabilité.

En octobre 2005, la nouvelle prise de position de la Commission²⁰² en faveur de l'ouverture des négociations ASA fait suite à l'adoption par le Parlement de BH de la réforme de la police et de celle des forces armées²⁰³. Si le Conseil entérine la proposition

²⁰¹ *Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine*, Commission européenne, Bruxelles, novembre 2003.

²⁰² *Rapport de suivi 2005 Bosnie-Herzégovine*, Commission européenne, Bruxelles, 9 novembre 2005, COM(2005)561 final. Et Communication from the Commission to the Council on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the « Feasibility Study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union (COM (2003) 692 final) », octobre 2005.

²⁰³ Le 18 juillet 2005, la Commission spéciale pour la réforme de défense, co-présidée par le ministre de la Défense de Bosnie-Herzégovine, Nikola Radovanovic, et le représentant de la Communauté internationale, Raffi

de la Commission le 21 novembre 2005, il appelle toutefois à une poursuite accélérée des réformes pour rendre l'État conforme aux normes du droit européen et à une coopération effective avec le TPI. Selon Olli Rehn, la Bosnie-Herzégovine peut désormais évoluer du stade de la consolidation de la paix à celui de la consolidation de l'État : « *Pour la décennie à venir, la Bosnie-et-Herzégovine doit envisager son avenir : le pays peut désormais évoluer du stade de la consolidation de la paix à celui de la consolidation de l'État. La Bosnie-et-Herzégovine a une perspective européenne manifeste. Elle sera d'autant plus tangible quand débiteront les négociations consacrées à la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Cet accord ouvre de nouvelles possibilités à tous les citoyens du pays, tant du point de vue du développement économique et commercial que d'une coopération accrue dans différents domaines de politique, tels que la lutte contre le crime organisé et le trafic transfrontalier ou l'amélioration des normes environnementales* »²⁰⁴.

Plus généralement, les représentants des autorités internationales mettent l'accent sur la nécessaire révision de la Constitution comme préalable à une adhésion à l'UE. En effet, la structure constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, mise en place par les Accords de Dayton, a engendré un processus de prise de décision lourd, exigeant une difficile recherche de compromis. Si, à l'occasion du dixième anniversaire de la signature des accords de Dayton, les représentants de huit partis politiques et membres de la Présidence ont accepté de signer, sous l'égide des États-Unis, une déclaration sur le principe d'une modification de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, il n'existe pas de consensus sur cette réforme. Les Bosniaques musulmans sont partisans d'institutions centrales renforcées. Côté croate, les partisans d'une troisième entité s'opposent aux partisans d'une régionalisation avec suppression des entités. Les Serbes de RS s'opposent à une Présidence unique et à un Premier ministre aux pouvoirs renforcés, craignant une disparition de leur entité. L'accord multi-partis stipule que les changements doivent être acceptés d'ici mars 2006 et adoptés par le Parlement bosniaque. Ces changements doivent donc intervenir avant les élections législatives et présidentielles qui auront lieu en octobre 2006.

Pour le Haut Représentant, Paddy Adshdown, le mot d'ordre pour 2006 n'est plus la « stabilisation » mais la « transition ». Les pouvoirs de Bonn ont permis à ce dernier de promulguer des actes législatifs, de démettre des fonctionnaires et d'imposer des décisions contraignantes. Depuis le second semestre 2005, on constate cependant l'amorçage d'un glissement progressif dans le sens de décisions qui « avalisent » des politiques déjà convenues au préalable. Le futur Haut Représentant, Christian Schwarz-Schilling, qui entrera en fonctions fin janvier 2006, s'est prononcé en faveur d'une réforme constitutionnelle qui, sans supprimer les entités, réduirait leurs compétences au profit des autorités centrales. De plus, sans renoncer aux pouvoirs de Bonn, il a d'ores et déjà annoncé qu'il concevait son rôle comme celui de conseiller plutôt que d'acteur direct.

Gregorian, ont adopté les deux projets de loi portant sur la création d'une armée unique, la suppression des ministères de la Défense des entités et la fin des actuels systèmes de conscription. L'armée n'est pas totalement intégrée puisque trois brigades de militaires professionnels recrutés sur des bases nationales devraient voir le jour, avec des commandements établis à Banja Luka, Mostar et Tuzla. Cependant, pour le Haut Représentant, cet accord représente l'une des plus importantes avancées depuis les accords de Dayton. Sous les pressions de la communauté internationale et les risques de sanctions, les principaux leaders politiques de RS ont annoncé leur ralliement au projet de réforme. Le nouveau cadre légal a finalement été adopté le 30 août 2005 à une forte majorité, 61 voix pour, 10 contre et 3 abstentions.

²⁰⁴ Déclaration présentée par Olli Rehn à l'occasion du 10^e anniversaire de la signature des accords de Dayton, 21 novembre 2005.

Ces négociations ASA avec la Bosnie-Herzégovine sont lancées quelques semaines seulement après l'ouverture officielle des négociations d'un ASA avec l'Union de Serbie-Monténégro (le 10 octobre 2005)²⁰⁵.

Union de Serbie-Monténégro : approche jumelée et complexité institutionnelle

La structure institutionnelle complexe de l'Union de Serbie-Monténégro a rendu nécessaire l'introduction par la Commission européenne d'une approche spécifique pour les négociations d'un ASA, l'approche dite « jumelée ». En effet, la Charte constitutionnelle²⁰⁶ a organisé une répartition complexe des compétences entre l'Union étatique et ses deux Républiques, la République de Serbie et celle du Monténégro, au point que, suivant les domaines, ces dernières ont la possibilité de négocier un ASA :

- l'Union étatique : pour la coopération politique internationale, les obligations internationales non économiques (telles que la coopération avec le Tribunal Pénale International pour l'ex-Yougoslavie – TPIY), les droits de l'homme et des minorités, la coopération régionale, et la défense et les forces armées ;
- les Républiques : pour le commerce, les douanes, les questions économiques et fiscales, pour des politiques sectorielles comme l'agriculture, l'énergie et les transports, l'environnement, les communications électroniques et l'audiovisuel, la police et la justice.

Des pouvoirs législatifs et certaines structures administratives restent à l'échelle de l'Union étatique (droits de propriété intellectuelle, normalisation et certification). Cette dernière dispose également de compétences législatives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, avec une mise en œuvre au niveau des Républiques.

L'approche jumelée implique un ASA unique mais des négociations distinctes avec chacune des républiques sur les politiques commerciale et économique, et le cas échéant sur d'autres politiques sectorielles, en vertu de leurs pouvoirs respectifs. Pour la Commission, « *Cette approche permettrait à la Communauté et à ses États membres de*

²⁰⁵ Le rapport de faisabilité sur la capacité de la Serbie-Monténégro à négocier un ASA a été adopté par la Commission en avril 2005. Sur la base des conclusions de ce rapport, la Commission a estimé que la Serbie-Monténégro était suffisamment préparée pour négocier un ASA. Le Conseil a adopté le rapport de faisabilité et a invité la Commission à présenter le projet de directives de négociation, ce qu'elle a fait en juillet 2005. Le 3 octobre 2005, le Conseil a adopté les directives de négociation et a autorisé l'ouverture de négociations. Voir *Rapport de progrès 2005, Serbie et Monténégro*, Commission européenne, Bruxelles, octobre 2005.

²⁰⁶ Le 14 mars 2002, sous la pression soutenue de l'Union européenne, la Serbie, le Monténégro et les autorités fédérales décident la dissolution de la RFY et signent un accord de principe donnant naissance à l'État commun de Serbie-Monténégro, encore appelé « Union de Serbie-Monténégro » (USM). Selon l'accord de mars 2002, l'État fédéral est constitué de deux Républiques aux prérogatives identiques. Le Président fédéral est élu par le Parlement. Il propose les membres du Conseil des ministres, composé de cinq départements fédéraux : Affaires étrangères, Défense, Droits de l'Homme et des Minorités, Relations économiques internes, Relations économiques extérieures. Les forces armées sont placées sous le commandement d'un Conseil suprême de défense (VSO) comprenant le Président de Serbie-Monténégro et les Présidents des deux Républiques. L'accord de Belgrade accorde à l'État certains pouvoirs de sécurité extérieure et dans le domaine des affaires étrangères, incluant un modèle unique de représentation paritaire tournante au niveau de la communauté internationale. Les 27-28 janvier 2003, le Parlement de la République de Serbie et celui de la République du Monténégro approuvent la Charte constitutionnelle définissant leurs relations.

s'engager dans des relations contractuelles avec la Serbie-et-Monténégro sur une base saine »²⁰⁷.

L'USM reste toutefois confrontée à un problème politique majeur lié à la longévité de l'Union étatique. Les autorités du Monténégro n'ont accepté l'Union qu'après des pressions directes résultant des discussions avec l'UE. L'accord de Belgrade de mars 2002 stipulait que la coalition favorable à l'indépendance du Monténégro²⁰⁸ renonçait pendant trois ans à demander un référendum sur l'indépendance. Or, très rapidement, les autorités monténégrines ont fait connaître leur intention d'organiser un scrutin référendaire sur le statut étatique et juridique du Monténégro en avril 2006. L'UE reconnaît au Monténégro le droit d'organiser un référendum, mais elle insiste pour que le gouvernement monténégrin trouve un accord avec les partis d'opposition, avec la Serbie et avec la communauté internationale concernant les modalités d'organisation. Dans le cas contraire, les résultats du référendum ne seront pas acceptés par la communauté internationale.

La signature d'un ASA, selon l'approche jumelée, est donc liée à la question du référendum mais également à celle du Kosovo. La communication de la commission stipule en effet que l'ASA avec l'Union de Serbie-Monténégro devra se conformer à la résolution 1244, ce qui implique qu'il ne doit pas préjuger du statut futur du Kosovo. Or, concernant ce dernier, les positions du gouvernement de l'USM et des Serbes du Kosovo, d'une part, des institutions provisoires d'administration autonome (IPAA) et des Albanais du Kosovo, d'autre part, divergent. Les partis politiques représentant les Albanais du Kosovo ne sont pas prêts à accepter moins que l'indépendance. Les *leaders* des partis démocratiques serbes soutiennent la mise en œuvre de la résolution 1244 mais demeurent toujours opposés à toute idée d'indépendance du Kosovo.

²⁰⁷ Communication de la Commission *sur l'état de préparation de la Serbie-et-Monténégro en vue de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne*, COM(2005) 476, Bruxelles, 12 avril 2005.

²⁰⁸ Qui regroupe le Parti démocratique des socialistes du Premier ministre Milo Djukanovic (PDS) et son partenaire au sein de la coalition, le Parti social démocrate (PSD), dirigé par Ranko Krivokapic, président du Parlement.

CONCLUSION

1 – Des premiers pas qui ont permis d'ouvrir la voie

La situation dans les Balkans a joué un rôle clé dans les différentes avancées de la politique européenne de sécurité et de défense. Cette influence se fait sentir encore très nettement aujourd'hui dans la mise en œuvre des initiatives les plus récentes. Depuis le lancement des opérations PESD en Bosnie-Herzégovine et en République de Macédoine, l'UE s'est engagée dans de nouvelles missions militaires et civiles en Afrique, en Géorgie, en Irak, en Indonésie, en Moldavie, ainsi qu'en Palestine.

| OPÉRATIONS MILITAIRES | | |
|--|--------------------------|--|
| <i>Artemis</i> juin-septembre 2003 | RDC | Province d'Ituri en République démocratique du Congo (sans recours aux moyens de l'OTAN) |
| OPÉRATIONS CIVILES | | |
| <i>EUPOL Kinshasa</i> depuis avril 2005 | RDC | Mission d'encadrement et de conseil de l'Unité de police intégrée (UPI) en République démocratique du Congo |
| <i>EUSEC RD Congo</i> depuis juin 2005 | RDC | Mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité |
| <i>Soutien AMIS II</i> depuis juillet 2005 | Soudan/Darfour | Soutien de l'UE à la mission de l'Union africaine au Soudan/Darfour |
| <i>EUJUST Lex</i> depuis mars 2005 | Irak | Soutien des efforts pour rétablir la justice pénale et l'État de droit |
| <i>EUBAM Rafah</i> depuis décembre 2005 | Territoires Palestiniens | Mission d'observateurs à Gaza (point de passage de Rafah) |
| <i>EU COPPS</i> à partir de janvier 2006 | Territoires Palestiniens | Mission de formation et d'équipement de la police civile palestinienne et envoi d'observateurs pour les élections législatives |
| <i>AMM</i> depuis septembre 2005 | Indonésie | Mission de surveillance à Aceh concernant l'application de l'accord de paix conclu entre le gouvernement et le Mouvement Aceh Libre (observation de la démobilisation des combattants) |
| <i>EUJUST Themis</i> juillet 2004-juillet 2005 | Géorgie | État de droit en Géorgie. Présence permanente pour former et conseiller les gardes-frontières géorgiens |
| <i>EUBAM Moldova-Ukraine</i> depuis novembre 2005 | Ukraine | Mission de gestion et de contrôle de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (surveillance de la région sécessionniste de Transnistrie). Mission basée à Odessa (Ukraine) |

L'expérience acquise dans les Balkans a permis de poser les premiers jalons dans les différents domaines de la prise de décision, de la planification, de l'organisation et de l'équipement des forces, du commandement, des actions sur le terrain et de la coopération avec d'autres organisations internationales. Les opérations PESD

menées par l'UE dans les Balkans ont donc modifié la donne. Toutefois, les deux opérations militaires sont intervenues pendant les phases de transition (crise de moyenne intensité) et de théâtre stabilisé, et non dans la phase militaire de crise proprement dite, cette dernière ayant été gérée par l'OTAN. Le véritable test consistera à déployer des forces militaires sur un nouveau théâtre de crise et sans recours aux moyens de l'OTAN.

Comme illustrées dans le tableau ci-dessus, les nouvelles opérations PESD relèvent avant tout de la gestion civile des crises (police, renforcement de l'État de droit, administration civile et protection civile). Ces quatre domaines en constante évolution devraient être consolidés pendant l'année 2006. La priorité devra également porter sur l'amélioration de la coopération avec les autres organisations fortement impliquées dans la gestion civile des crises, notamment l'OSCE.

L'UE dispose aujourd'hui d'une gamme étendue d'instruments civils et militaires. Le risque est toutefois grand de voir l'UE cantonnée à la gestion civilo-militaire des crises (phase de transition et de reconstruction), laissant la primauté à l'OTAN pour les opérations de combat de haute intensité. Au Kosovo, la relève de la KFOR, forte de 17 000 soldats, par une force militaire de l'UE n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, il est fortement question de voir le rôle de l'UE renforcé à mesure de la réduction du rôle de la MINUK et de la prise en charge par les institutions kosovares provisoires pour l'autonomie (PISG) de certaines fonctions de gouvernance.

2 – Le Kosovo, au centre de l'agenda stratégique de l'UE

Les 17-18 mars 2004, l'éclatement d'une flambée de violence ethnique dans la ville divisée de Mitrovica, qui s'est répandue dans toute la province, a une nouvelle fois démontré la difficulté de maintenir des conditions propices à une sécurité durable et l'ordre public au Kosovo. Surprise, la KFOR n'a pu maîtriser la situation. Bien que des tâches de sécurité (missions de sécurité publique et de police judiciaire) soient graduellement confiées aux forces locales avec la création de deux forces de sécurité (*Kosovo Police Service (KPS)*²⁰⁹ et *Kosovo Protection Corps (KPC)*²¹⁰), le principal objectif de la KFOR, faire du Kosovo une zone sûre et protéger les minorités ethniques, n'est toujours pas atteint. Et la crise économique qui sévit dans la Province accentue encore les dissensions interethniques²¹¹.

Si, aujourd'hui, le Kosovo fait toujours officiellement partie de l'Union de Serbie-Monténégro, Belgrade n'exerce aucun contrôle sur cette région. A la fin de l'année 2003, le Groupe de contact a décidé l'ouverture, en juillet 2005, d'une perspective de négociations sur le statut final du Kosovo, perspective promise par la résolution 1244. Le Représentant spécial de l'ONU, M. Steiner, avait élaboré une stratégie dite des « normes avant le statut ». Elle établissait la conditionnalité de tout débat sur

²⁰⁹ Le KPS, qui se compose de 6 500 Kosovars et 3 500 officiers internationaux, a pour objectif la mise en place d'une force de police locale capable de se substituer aux forces de police internationales.

²¹⁰ Le KPC est une force civile d'urgence, comptant 3 000 soldats d'active et 2 000 réservistes et dotée d'une mission de protection civile et d'assistance humanitaire. Cette force a été créée en 1999 par la MINUK dans le but d'intégrer les anciens membres de l'Armée de libération du Kosovo au sein d'une structure légale placée sous le contrôle du Représentant spécial des Nations Unies. Cependant, le KPC demeure composée aujourd'hui d'une majorité d'Albanais, les minorités ne représentant que 4 % de l'ensemble des effectifs.

²¹¹ La pauvreté est généralisée. Peu d'usines fonctionnent et le chômage avoisine les 80 %.

l'avenir statutaire de la province à la réalisation de progrès significatifs dans des domaines prioritaires relatifs à la protection des minorités, à l'État de droit et à l'administration civile, et à l'économie de marché. Toutefois, l'ambassadeur de Norvège auprès de l'OTAN, Kai Eide, auteur d'une étude récente sur le Kosovo à l'intention du Secrétaire général de l'ONU²¹², a souligné que ce principe des « normes avant le statut » n'était plus désormais « *valide dans sa forme actuelle* ». Des « *normes avant et après le statut* » sont aujourd'hui nécessaires, associées à une stratégie plus politique et à un transfert de compétences et de responsabilités aux dirigeants locaux, y compris aux minorités. Quant au statut proprement dit, l'ambassadeur Eide a exposé le respect des principes suivants :

- pas de partition et respect des frontières existantes
- pas de lignes de division ethniques
- pas de voie hiérarchique venant de Belgrade
- un gouvernement à Pristina.

Son rapport suggère que l'Union européenne doit assumer un « rôle de garant international » :

« Le Kosovo se trouve en Europe, où existent de puissantes organisations régionales. C'est à elles – en particulier à l'Union européenne – qu'il appartiendra d'y jouer un rôle plus important. Elles auront les moyens de pression nécessaires et seront en mesure d'ouvrir des perspectives d'intégration européenne. [...] À court terme, l'Union européenne devrait envisager de renforcer sa présence sur le terrain afin de jouer un rôle accru pour l'application des normes et se préparer à un engagement à plus long terme et à fournir des preuves visibles de son attachement au Kosovo. Lorsque le statut aura été défini, l'Union européenne sera appelée à jouer un rôle plus marquant. Elle devra notamment maintenir sa présence policière et judiciaire (sous une forme réduite et plus spécialisée), appuyer et contrôler le processus d'application des normes, qui sera progressivement intégré aux programmes existants de l'Union, et prévoir des actions ciblées de renforcement des capacités »²¹³.

Dans le cadre de la déclaration du Conseil européen sur le Kosovo du 17 juin 2005²¹⁴, et du CAGRE de novembre 2005, l'UE a émis un certain nombre de recommandations s'agissant du statut futur du Kosovo. Les États membres ont ainsi fait part de leur volonté de maintien d'un Kosovo multiethnique et indivisible sans aucune modification de son territoire actuel.

²¹² Kai Eide, *Examen global de la situation au Kosovo*, S/2005/635, Nations Unies, Conseil de sécurité, octobre 2005.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Conseil, 17 juin 2005.

Le futur statut du Kosovo devra :

- être pleinement compatible avec les valeurs et les normes européennes et être conforme aux instruments et obligations juridiques internationaux ainsi qu'à la Charte des Nations unies ;
- avoir pour but un Kosovo où tous, indépendamment de leurs origines ethniques, sont libres de vivre, travailler et voyager sans être confrontés à la peur, à l'hostilité ou au danger, où tous les citoyens sont traités sur un pied d'égalité et où les différentes cultures sont respectées ;
- préserver le droit de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées à un retour dans des conditions de sécurité ;
- comporter des garanties spécifiques visant à protéger le patrimoine culturel et les sites religieux ;
- éviter de revenir à la situation d'avant mars 1999 ;
- éviter toute solution unilatérale ou résultante de l'usage de la force, ou toute modification du territoire actuel du Kosovo ;
- permettre au pays de se développer de façon durable sur le plan tant économique que politique ;
- faire en sorte qu'il ne constitue pas une menace militaire ou un danger pour la sécurité de ses voisins ;
- permettre tant à Belgrade qu'à Pristina de se rapprocher de l'Union européenne.

* * *

- Une fois son statut réglé, il ne saurait y avoir de partition du Kosovo, ni d'union du Kosovo avec un autre pays ou avec une partie d'un autre pays.
- L'intégrité territoriale et la stabilité interne des pays voisins doivent être pleinement respectées.

Alors que les discussions sur le statut futur du Kosovo débutaient sous les auspices des Nations Unies, par le biais de son envoyé spécial, l'ex-Président finlandais Marti Ahtisaari, le Conseil a réaffirmé, en novembre 2005, la détermination de l'Union européenne à participer pleinement à la définition du statut et à en assurer la mise en œuvre²¹⁵. Afin d'apporter son concours à l'envoyé spécial de l'ONU et tenir informé régulièrement le SG/HR et les instances compétentes du Conseil de l'évolution des négociations, le Conseil a approuvé la désignation, par Javier Solana, de Stefan Lehne aux fonctions de « représentant de l'UE pour le processus de détermination du statut futur du Kosovo ». Avec le SG/HR et la Commission européenne, il devra contribuer à préparer le terrain en vue du rôle futur de l'UE au Kosovo, notamment dans le domaine de la police, de l'État de droit et de l'économie.

Dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, la Commission a créé un mécanisme spécifique pour la stabilisation du Kosovo, en charge du suivi des priorités formulées dans le « Partenariat européen » adopté en juin 2004. Pour Olli Rehn, Commissaire à l'élargissement, « *Les problèmes économiques du Kosovo ne*

²¹⁵ Conclusions du CAGRE, 7 novembre 2005.

sauraient attendre qu'une réponse soit apportée à la question de son statut. Le développement économique de cette province doit être favorisé, afin de garantir un avenir meilleur à l'ensemble de ses habitants »²¹⁶. Ainsi, lors du Conseil européen de décembre 2005, Olli Rehn et Javier Solana ont proposé aux États membres d'envisager le lancement d'une mission de police au Kosovo pour compléter la KFOR, qui devrait voir ses effectifs diminuer progressivement. Le nombre de policiers internationaux dépendra du statut exact du Kosovo. Mais d'ores et déjà, Javier Solana a incité les responsables gouvernementaux européens à réaliser des efforts en termes de policiers mis à disposition et de financements pour la PESD.

3 – Une ambition contrariée...

Un changement de structure de l'administration internationale au Kosovo au profit de l'UE d'ici fin 2006-2007 devra éviter l'écueil de la concurrence entre la Commission européenne, le Conseil des Ministres et les États membres. Jusqu'ici, la représentation de l'UE sur le terrain se caractérise par la dispersion et le chevauchement des responsabilités, avec l'action du bureau de l'UE au sein de la MINUK en charge de la reconstruction et du développement économique, la présence de l'envoyé spécial de la Commission européenne et celle du représentant spécial pour le Kosovo envoyé par Javier Solana suite aux violences de mars 2004. Kai Eide a soulevé ce problème dans son rapport, appelant l'UE à consolider sa présence d'une manière plus cohérente et à rationaliser ses structures²¹⁷. La lourdeur de gestion de la MINUK ne doit pas être remplacée par une administration UE tout aussi pesante. Les propositions conjointes sur le futur rôle de l'UE au Kosovo réalisées par Javier Solana et Olli Rehn représentent une première réponse à ce souci de cohérence interne. Toutefois, l'Union va s'engager au Kosovo sans pouvoir mettre en œuvre les innovations institutionnelles introduites dans le projet de Constitution européenne.

En effet, l'article I-28 du projet de Constitution crée le poste de « ministre des Affaires étrangères » en charge de la PESC et de la PESD. Cette nouvelle fonction fusionne ainsi les responsabilités actuellement partagées entre le Haut représentant pour la PESC, le Commissaire chargé des relations extérieures et la Présidence. Le « ministre des Affaires étrangères de l'UE » préside le CAGRE et, en tant que vice-président de la Commission européenne, est chargé des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures. Cette « double casquette », Conseil/Commission, le place dans les meilleures conditions pour coordonner l'action extérieure de l'Union, d'autant plus que selon l'article III-305, il assure également la coordination des actions des États membres au sein des enceintes internationales. Dans l'exercice de ses fonctions, il dispose d'un nouveau service, le « service européen pour l'action extérieure », composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des diplomates des États membres, et s'appuie sur le réseau des délégations de l'Union, dépendant actuellement de la seule Commission. Parallèlement, les représentants spéciaux de l'UE exercent leurs mandats sous son autorité.

²¹⁶ « Un avenir européen pour le Kosovo », IP/05/450, Bruxelles, 20 avril 2005. Voir Communication de la Commission, « A European Future for Kosovo », COM(2005) 156 final, 20 avril 2005.

²¹⁷ Kai Eide, *Examen global de la situation au Kosovo*, op. cit., p. 23.

Or, le double rejet de la Constitution européenne, en France et aux Pays-Bas, a pour conséquence de maintenir les dispositions du Traité de Nice. La création de la fonction de « ministre des Affaires étrangères » et l'introduction d'importantes innovations institutionnelles dans le domaine de la PESD (coopération structurée permanente, actualisation des missions de Petersberg, introduction d'une clause de défense et d'une clause de solidarité) s'en trouvent reportées alors que l'Union se trouve à un moment clé de la consolidation de ses premières réalisations en matière de PESC/PESD en Europe du Sud-Est.

BIBLIOGRAPHIE

1. Documents officiels UE

- Conclusions des Conseils Affaires Générales et Relations extérieures (CAGRE), années 1995-2005.
- Conclusions de la Présidence, Conseils européens, années 1995-2005 (rapports de la Présidence sur la PESD, et autres déclarations).
- Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, 9 décembre 2000.
- « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.
- *European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina / Comprehensive Policy*, Adopted by the European Council, 17/18 June 2004.
- « Déclaration ministérielle sur les capacités militaires, faite à l'occasion de la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités militaires », Bruxelles, 22 novembre 2004.
- « Civilian capabilities commitment conference : ministerial declaration », Bruxelles, 22 novembre 2004.
- Conclusions de la « Conférence d'amélioration des capacités civiles », 21 novembre 2005.
- Décision du Conseil (2004/188/PESC) *relative à la nomination du chef/commissaire de police de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE)*, JOUE, L58/27, 26/02/2004.
- Décision du Conseil (2002/845/PESC) *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, JOCE, L293/1-4, 29.10.2002.
- Action commune du Conseil (2002/211/PESC) *relative à la nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, JOCE, L70/7, 13.03.2002.
- PSC Decision FYROM/1/03 of 18 february 2003 *on the setting up of the Committee of contributors for the EU Military Operation in FYROM*, OJ L34/26, 11.02.2003.
- Action commune du Conseil (2003/681/PESC) *relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL «Proxima»)*, 29 septembre 2003, JOUE, 01.10.2003, pp. L249/66-69.
- Council Decision *relating to the launch of the EU Military Operation in FYROM*, DGE VIII, 18 March 2003.
- Council Decision (2003/563/CFSP) *on the extension of the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, L 190/20, 29 July 2003.
- Décision du Conseil (2004/75/PESC) *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut et aux activités de la mission de police de l'Union européenne (EUPOL Proxima) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, 11 décembre 2003.

- PSC Decision (2004/846/EC) of 30 November 2004 *concerning the appointment of the Head of Mission of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, EUPOL Proxima*, OJ, L367/29, 14.12.2004.
- Action commune du Conseil (2004/789/PESC) du 22 novembre 2004 *modifiant l'action commune 2004/789/PESC relative à la prorogation de la Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA)*, JOUE, L348/40-44, 24.11.2004.
- Action commune du Conseil (2004/570/PESC) du 12 juillet 2004 *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, JOUE, L252-10/14, 28.07.2004.
- Action commune du Conseil (2004/569/PESC) du 12 juillet 2004 *relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC*, JOUE, L252/7-9, 28.07.2004.
- PSC Decision ((2004/732/CFSP) of 21 September 2004 *on the acceptance of third States' contributions to the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina*, JO L324, 27.10.2004.
- PSC Decision (2004/739/CFSP) of 29 September 2004 *on the setting-up of the Committee of Contributors for the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina*, OJ L325, 28.10.2004.
- Décision du Conseil (2004/803/PESC) du 25 novembre 2004 *concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, JOUE, L353-21/22, 27.11.2004.
- *EU Council Secretariat Factsheet of 29 November 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina* (Operation EUFOR – Althea).
- Council Joint Action (2005/826/CFSP) of 24 November 2005 *on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM)*, OJ, L 307/61-64, 25.11.2005.
- Action commune du Conseil (2005/824/PESC) du 24 novembre 2005, *relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, JOUE, L307, 25.11.2005.
- Action commune du Conseil (2005/825/PESC) du 24 novembre 2005 *modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, JOUE, L307/59-60, 25.11.2005.
- Action commune du Conseil (2005/724/PESC) du 17 octobre 2005 *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant l'action commune 2005/589/PESC*, JOUE L 272, 18.10.2005.
- Council Joint Action 2005/825/CFSP *amending the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina*, OJ, L307/59-60, 25.11.2005.
- Décision du Conseil (2004/197/PESC) du 23 février 2004 *créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA)*.
- Décision du Conseil du 22 décembre 2004 *modifiant la décision 2004/197/PESC créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA)*, JOUE, L395/68-69, 31.12.2004.
- Action commune du Conseil (2005/724/PESC) du 17 octobre 2005 *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant l'action commune 2005/589/PESC*, JOUE, L 272, 18.10.2005.

- OPLAN - Operation CONCORDIA // CONOPS - Operation CONCORDIA
- OPLAN - Operation Althéa // CONOPS - Operation Althéa
- Althea, Proxima et MPUE - *Mission Review 2005*
- Règlement (CE) n° 2007/2000 du Conseil, du 18 septembre 2000, *introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association mis en œuvre par l'Union européenne, modifiant le règlement (CE) n° 2820/98 et abrogeant les règlements (CE) n° 1763/1999 et (CE) n° 6/2000*, JOCE, L240/1-9, 23.09.2000.
- Règlement (CE) n° 2454/1999 du 15 novembre 1999 *portant modification du règlement (CE) n° 1628/96 relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, notamment par la création de l'Agence européenne pour la reconstruction*, JO L 299/1, 20.11.1999.
- Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 *relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE*, JOCE, L306/1-6, 07/12/2000.
- Règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil du 5 décembre 2000, *relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction*, JOCE, L306/7-11, 07.12.2000.
- Règlement (CE) n° 2415/2001 *élargissant les activités de l'Agence européenne pour la reconstruction à l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, L327, 12.12.2001.
- Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 *portant création d'un organisme de réaction rapide*, JOCE, L57, 27.02.2001.
- Règlement (CE) n° 533/2004 du Conseil du 22 mars 2004 *relatif à l'établissement de partenariats européens dans le cadre du processus de stabilisation et d'association*.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur les principes communs appelés à présider aux relations contractuelles avec certains pays de l'Europe du Sud-Est*, COM(96) 476, 1996
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur l'Europe du Sud-Est : Bosnie-Herzégovine, Croatie, République fédérale de Yougoslavie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine et Albanie*, COM(99) 235 final, 1999.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur la prévention des conflits*, COM (200) 211 final, 11 avril 2001.
- *Processus de Stabilisation d'association*, Second rapport annuel, Documents de travail de la Commission, mars 2003.
- *Stabilisation & Association Report*, First Annual Report, European Commission, avril 2002.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur les Balkans occidentaux et l'intégration européenne*, COM (2003) 285 final, 21 mai 2003.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne », COM (2003) 285 final, 21 mai 2003.
- *Proposition de Règlement du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)*, COM/2004/0627 final – CNS 2004/0222/

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur l'état de préparation de la Serbie-Monténégro en vue de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne*, COM(2005) 476, 12.04.2005.
- *Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union*, Bruxelles, Commission européenne, 9 novembre 2005.
- Rapport de la Commission au Conseil *sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine*, Commission européenne, Bruxelles, novembre 2003.
- *Rapport de suivi 2005 Bosnie-Herzégovine*, Commission européenne, Bruxelles, COM (2005)561 final, 9 novembre 2005.
- *Rapport de suivi 2005 Serbie-Monténégro*, Commission européenne, Bruxelles, COM (2005) 561 final 9 novembre 2005.
- *Rapport de suivi 2005 ARYM*, Commission européenne, Bruxelles, COM (2005) 562 final, 9 novembre 2005.
- *Rapport de suivi 2005 Albanie*, Commission européenne, Bruxelles, COM(2005) 561 final, 9 novembre 2005.
- *Rapport de suivi 2005 Croatie*, Commission européenne, Bruxelles, COM (2005) 561 final, 9 novembre 2005.
- Communication from the Commission to the Council *on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the «Feasibility Study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, COM (2003) 692 final, octobre 2005.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « *A European Future for Kosovo* », COM(2005) 156 final, 20 avril 2005.

2. Rapports, articles, discours.

- « L'UE lance une mission de police en Bosnie-Herzégovine », *IP/03/44*, 14 janvier 2003.
- « La force européenne devra plier bagage après six mois, selon Skopje », *Reuters*, 4 avril 2003.
- « Les militaires européens laissent la place aux policiers », *AFP*, 8 décembre 2003.
- « OSCE Skopje Mission and Dutch Embassy support community policing activists », *OSCE Press Releases*, 2004.
- « D'Hooge: No Signs of Deterioration in Macedonia's Security Situation », *Southeast European Times*, 23/08/2004
- « Liaison and observation teams of SFOR », *NATO Fact Sheet*, Septembre 2004
- « Avec une force de 7 000 soldats, l'UE prend le relais de l'OTAN en Bosnie », *Le Monde*, 2 décembre 2004.
- « LOT-Eyes and ears », *EUFOR Forum*, n° 3, avril 2005.
- « Un avenir européen pour le Kosovo », *IP/05/450*, Bruxelles, 20 avril 2005.
- *EUFOR Forum*, « Special Edition », décembre 2005.
- « Union européenne : la Macédoine à deux doigts du statut de candidat », Slobodanka Jovanovska, Monday, 14 November 2005.

- « Ivo Sanader : L'Union européenne ne doit pas capituler », *Le Figaro*, 14/11/2005.
- « La Commission recommande l'octroi du statut de candidat à l'ancienne République yougoslave de Macédoine », IP/05/1391, Bruxelles, 9 novembre 2005.
- « Union européenne : la Macédoine à deux doigts du statut de candidat », Slobodanka Jovanovska, 14 novembre 2005.
- « La Commission approuve une étude de faisabilité concernant la Bosnie-Herzégovine », Bruxelles, IP 03/1563.
- « Stratégie d'élargissement : consolidation, conditions et communication », IP/05/1392, Bruxelles, 9 novembre 2005.
- Général de division Pierre Maral, « Concordia, premier succès de la PESD, première force de l'UE sous commandement français », *Doctrine* n° 2, mars 2004, pp. 45-47.
- « L'opération Concordia Altair en Macédoine », *Doctrine* n° 6, mars 2005, pp. 57-59.
- Kai Eide, *Examen global de la situation au Kosovo*, S/2005/635, Nations Unies, Conseil de sécurité, octobre 2005.
- Nowak Agnieszka, *L'Union en action : la mission de police en Bosnie*, EU-ISS Occasional Paper 42, janvier 2003.
- NKUNDABAGENZI Félix, *L'Union européenne et la gestion civile des crises*, Notes d'Analyse, GRIP, novembre 2000.
- Peclow Valérie, *Les missions de police de l'UE*, Notes d'Analyse, GRIP, février 2004.
- Speech by Jürgen Scholtz, EUPOL Proxima Head of Mission at the European Affairs Commission of Parliament, 2 novembre 2005.
- Speech by Police Head of Mission Jürgen Scholz, PSC, 15 March 2005.
- Statement by EUHR Solana on end of EU Police Mission in FYROM, Skopje, 9 décembre 2005.
- Remarks by Javier Solana at the ceremony marking the end of the EU-led Operation Concordia, Skopje, 15 décembre 2003.
- Déclaration présentée par M. Olli Rehn, Commissaire chargé de l'élargissement, à l'occasion du 10^e anniversaire de la signature des accords de Dayton, 21 novembre 2005
- Olli Rehn, Membre de la Commission européenne chargé de l'élargissement « L'élargissement, la sécurité pour l'Europe », la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, Paris, 6 décembre 2005
- Discours du Général de corps d'armée Jean-Paul Perruche, Directeur général de l'État-major de l'UE, « PESD : les cinq prochaines années », Conférence annuelle de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE, Paris, 10 septembre 2004.

Cette étude s'appuie également sur une série d'entretiens menés dans le cadre de trois missions, en Bosnie-Herzégovine, en République de Macédoine, et à Bruxelles (octobre-novembre 2005).