



**Assemblée européenne de sécurité et de défense  
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

Document A/2038

4 juin 2009

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

---

Les opérations militaires de l'Union européenne  
- Réponse au rapport annuel du Conseil

**RAPPORT**

présenté au nom de la Commission de défense  
par M. Andrea Rigoni (Italie, Groupe libéral)  
et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs



CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

---

Les opérations militaires de l'Union européenne  
- Réponse au rapport annuel du Conseil

**RAPPORT**

présenté au nom de la Commission de défense  
par M. Andrea Rigoni (Italie, Groupe libéral) et  
M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs

Rapport transmis aux Présidents des parlements nationaux des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Président de la Commission européenne ; au Commissaire pour les stratégies de communication de l'UE, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*Les opérations militaires de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil*

---

**RAPPORT<sup>1</sup>**

*présenté au nom de la Commission de défense par M. Andrea Rigoni (Italie, Groupe libéral)  
et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs*

---

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 839

sur les opérations militaires de l'Union européenne – réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Andrea Rigoni (Italie, Groupe libéral) et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs

I. Introduction

II. EUFOR Tchad/RCA

III. Bilan de l'opération EUFOR Tchad/RCA

IV. Présence de l'opération EUFOR Tchad/RCA

V. Situation des réfugiés

VI. L'avenir de la région

VII. EUFOR Althea

VIII. Bilan de l'opération EUFOR Althea et avenir de la région

ANNEXE

Evolution du déploiement des troupes EUFOR Tchad/RCA par pays

(Source : Secrétariat du Conseil de l'UE)

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

---

<sup>1</sup> Adopté par la commission le 6 mai 2009.

**RECOMMANDATION n° 839<sup>2</sup>**

***sur les opérations militaires de l'Union européenne – réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Soutenant pleinement les efforts déployés par l'Union européenne dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ;
- (ii) Reconnaissant la portée des missions entreprises dans le cadre de la PESD pour apaiser les conflits en différents points du globe ;
- (iii) Soutenant pleinement les efforts des organisations internationales et régionales en Bosnie-Herzégovine et leur action en faveur de la stabilisation et de la sécurisation du Darfour et des régions avoisinantes ;
- (iv) Mettant l'accent sur la contribution apportée par la communauté internationale pour protéger les civils dans les zones de conflit et pour trouver une solution durable aux crises humanitaires ;
- (v) Soulignant par ailleurs qu'il est essentiel d'établir l'Etat de droit dans ces zones ;
- (vi) Reconnaissant l'importance du rôle joué par la communauté internationale pour promouvoir la stabilité et l'Etat de droit et créer, dans les zones de conflit, une infrastructure juridique et un système judiciaire solides, stables et fonctionnels ;
- (vii) Exprimant son soutien au processus de paix mis en oeuvre par les différentes parties au conflit au Tchad et dans la région du Darfour ;
- (viii) Considérant que l'Europe a une responsabilité à exercer dans la pacification des conflits en Afrique, le maintien de la paix et la protection des civils, en application des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU ;
- (ix) Notant les difficultés rencontrées lors de la phase de génération de forces pour trouver suffisamment de contributeurs en hommes et en équipements ;
- (x) Notant également que certains pays non membres de l'UE ont eu des difficultés à participer à la mission EUFOR pour des raisons financières ;
- (xi) Notant aussi qu'en raison de ces problèmes financiers, certaines troupes ont été déployées sans l'équipement adéquat dans une région inhospitalière ;
- (xii) Reconnaissant que la contribution de pays non membres de l'UE a permis de compléter le dispositif nécessaire pour assurer le succès de la mission EUFOR Tchad/RCA ;
- (xiii) Considérant qu'en matière de financement, le mécanisme ATHENA n'est plus satisfaisant, notamment pour des missions dans lesquelles des milliers de soldats sont engagés pour une durée indéterminée ;
- (xiv) Notant que le mécanisme ATHENA, qui ne couvre que les coûts communs de l'opération EUFOR, c'est-à-dire moins de 120 millions d'euros, ne prend en charge qu'une faible partie des coûts totaux de la mission, estimés à près d'un demi-milliard d'euros ;
- (xv) Considérant que dans ses réflexions sur la mise en oeuvre d'un partenariat stratégique avec l'Afrique, l'Union doit développer une vision cohérente à moyen et long termes en ce qui concerne l'utilisation simultanée de ses instruments économiques, juridiques, civils et militaires de gestion des crises ;
- (xvi) Considérant, à la lumière de l'expérience acquise avec les opérations EUFOR RD Congo et EUFOR Tchad/RCA, qu'il est urgent de réviser les principes, structures et mécanismes de planification opérationnelle, de génération de forces, de conduite des opérations et de financement des opérations civiles et militaires de gestion des crises, surtout en ce qui concerne la dimension africaine ;

---

<sup>2</sup> Adoptée par l'Assemblée le 4 juin 2009, au cours de sa 4<sup>ème</sup> séance plénière.

(xvii) Considérant que les gouvernements des Etats membres doivent mettre en oeuvre une coordination plus étroite avec leurs parlements nationaux avant de décider du lancement d'une opération militaire de gestion des crises, dans le cadre de l'UE ou l'OTAN, afin de mieux définir les objectifs de celle-ci et les conditions d'emploi des forces (règles d'engagement), compte tenu des différents intérêts nationaux représentés et des priorités nationales,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UEO, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. A soutenir activement les efforts de la mission MINURCAT II de l'ONU ainsi que les actions des organisations humanitaires internationales au Darfour et dans les régions avoisinantes ;
2. A poursuivre les efforts au niveau national, européen et à celui de l'OTAN, en vue de développer et renforcer les capacités d'intervention et de soutien des forces européennes en mettant l'accent sur la déployabilité, la mobilité, la logistique, les systèmes d'armes, l'interopérabilité et la multinationalité, notamment dans le cadre des arrangements dits de « Berlin Plus » ;
3. A maintenir des relations étroites avec l'ONU pour que l'Union européenne puisse réagir rapidement en cas d'accord sur le lancement d'une opération de maintien de la paix ;
4. A veiller, lors des conférences de génération de forces, à ce que les Etats membres et les Etats non membres de l'UE souhaitant mettre à disposition des troupes soient informés sur le matériel nécessaire à l'opération ;
5. A veiller, dans la mesure du possible, à ce que les parlements nationaux soient désormais consultés avant toute décision sur le lancement d'une mission militaire de gestion des crises et tenus régulièrement informés de la suite donnée ;
6. A suivre l'évolution de la situation des réfugiés dans la région du Darfour et à contribuer à l'établissement d'une infrastructure d'approvisionnement et de communication qui encouragerait les réfugiés à retourner dans leurs villages d'origine ;
7. A encourager le commandement de l'opération MINURCAT II à tirer les enseignements de la mission EUFOR et à suivre les pratiques de celle-ci concernant la communication avec les villages et camps de réfugiés et le maintien d'une présence visible et rassurante ;
8. A formuler des propositions en vue d'une réforme rapide du mécanisme ATHENA pour le financement des opérations militaires de gestion des crises par l'Union européenne, afin de s'assurer d'une participation au moins financière de tous les Etats prenant la décision du lancement d'une opération ;
9. A réexaminer le principe de sélection de la nation cadre et le rôle de cette dernière à la suite des grandes difficultés rencontrées lors de la phase de génération de forces ;
10. A prendre les mesures nécessaires pour que l'Union européenne dispose d'une capacité de planification et de commandement des opérations réellement permanente et réactive ;
11. A maintenir l'Assemblée informée sur l'état des missions où des forces nationales des Etats de l'UEO sont déployées dans le cadre d'opérations militaires de gestion des crises conduites par l'Union européenne ou par l'OTAN.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

*présenté par M. Andrea Rigoni (Italie, Groupe libéral)  
et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs*

### ***I. Introduction***

1. L'Union européenne a récemment mené deux opérations militaires extérieures dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dont l'une est achevée et l'autre le sera bientôt : EUFOR Tchad/RCA au Tchad et en République centrafricaine et Althea en Bosnie-Herzégovine.
2. Ces deux opérations sont non seulement deux des plus importantes jamais menées par l'UE en termes de troupes déployées, de quantité de matériel et de coût, mais elles concernent également deux régions du monde qui ont connu ou connaissent toujours de graves troubles.
3. Il s'agit également d'opérations conduites sous le regard de la communauté internationale et qui servent en quelque sorte de test pour la PESD : l'UE doit pouvoir prouver qu'elle est un partenaire fiable dans le domaine des opérations de maintien de la paix.
4. Althea et EUFOR Tchad/RCA sont deux opérations très différentes l'une de l'autre. Si Althea a succédé à la SFOR en Bosnie-Herzégovine, EUFOR Tchad/RCA a été remplacée par la MINURCAT II (Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad II) en Afrique. Le type de terrain, les objectifs et l'organisation sont dissemblables, mais les enjeux dans les deux cas sont tout aussi importants. Alors que l'UE est en train de développer sa politique de partenariat et de dialogue avec les Balkans occidentaux, EUFOR Althea vise à stabiliser la Bosnie-Herzégovine, où la situation reste précaire. En Afrique, après le succès de l'opération EUFOR RDC en République démocratique du Congo, il est essentiel que l'UE puisse affirmer son soutien au développement de la stabilité dans les régions sensibles, notamment en protégeant les populations civiles à la frontière du Soudan.

### ***II. EUFOR Tchad/RCA***

5. Conformément à la Résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies en date du 25 septembre 2007, l'Union européenne a été autorisée à déployer une opération destinée à soutenir la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT). Le 15 octobre 2007, en application de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), le Conseil a arrêté l'Action commune 2007/677/PESC relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA). Le 8 février 2008 était publiée au Journal officiel de l'Union européenne la Décision 2008/101/PESC du 28 janvier sur le lancement de cette opération.
6. EUFOR Tchad/RCA avait pour mission de contribuer à la pacification de la région frontalière avec le Soudan, le Darfour.
7. Le Darfour, à l'ouest du Soudan, est le point de convergence de trois conflits. Il existe, premièrement, une guerre qui dure depuis six ans entre les mouvements rebelles du Darfour et le gouvernement soudanais. Ce conflit a débuté en février 2003 lorsque le Mouvement/Armée de libération du Soudan (MALS) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE), après des années de marginalisation politique, économique et sociale au Darfour, ont pris les armes contre le gouvernement soudanais. Les autorités soudanaises ont armé la milice arabe Janjaweed afin d'éliminer les tribus africaines, accusées d'apporter leur soutien aux rebelles. Deuxièmement, le conflit du Darfour a provoqué une guerre du pouvoir entre le Tchad et le Soudan qui se battent en accueillant et en soutenant les groupes rebelles de l'adversaire. Finalement, il existe des conflits localisés, principalement dus à des tensions entre des tribus sédentaires et nomades pour l'attribution de terres.
8. Les violences et le non-respect des cessez-le-feu ont continué pendant 2004 et 2005 malgré des pourparlers de paix et la présence d'une force de protection de l'Union africaine depuis août 2004. Les responsables de l'ONU estiment que pour la seule région du Darfour, sur une population avoisinant 6,3 millions de personnes, près de 4,7 millions sont affectées par le conflit, 2,7 millions ont été

déplacées et 3,8 millions de personnes dépendent de l'aide alimentaire. Au moins 400 000 personnes ont perdu la vie dans ce conflit.

9. Suite à la Décision 2008/101/PESC, EUFOR Tchad/RCA a été autorisée à se déployer dans l'Est du Tchad et dans le Nord-Est de la République centrafricaine. Les objectifs de l'opération étaient de contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en s'efforçant d'améliorer la sécurité dans la zone d'opérations, et de contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations unies et assurer la sécurité et la liberté de circulation de son propre personnel, du personnel des Nations unies et du personnel associé<sup>3</sup>.

10. L'opération s'est achevée au terme fixé de son mandat, le 15 mars 2009, soit un an après avoir atteint la Capacité opérationnelle initiale (IOC, Initial Operational Capability). Cette phase avait précédé la Capacité opérationnelle complète (FOC, Full Operational Capability), initialement prévue entre mai et juin, mais qui s'est achevée le 15 septembre 2008.

11. A tout point de vue, EUFOR Tchad/RCA a été la première mission de grande ampleur menée par l'Union européenne sous mandat onusien. D'un point de vue logistique, son rayon d'action couvrait la région du Darfour, côté Tchad et République centrafricaine, soit une superficie équivalente à celle de la France. Le climat contraignant et les vastes étendues désertiques ne facilitaient pas les aménagements et augmentaient les délais de transport.

12. Le déploiement comprenait un état-major arrière à N'Djaména, un état-major à Abéché et trois bataillons multinationaux stationnés dans les régions de l'Est tchadien, respectivement à Iriba (Nord), Forchana (Centre) et Goz Beida (Sud), ainsi qu'un détachement à Birao (République centrafricaine).

13. Le nombre de participants était également significatif : 22 nations au niveau du commandement, 18 pour l'état-major, 14 pour les forces sur le terrain, soit finalement presque 3 400 hommes sur la zone d'opération (novembre 2008). L'EUFOR ne se limitait pas aux seuls pays membres de l'Union européenne. Des accords avaient par exemple été signés avec l'Albanie (Décision 2008/665/PESC), la Croatie (Décision 2008/783/PESC), ou encore la Russie (Décision 2008/868/PESC) pour obtenir leur soutien sur le terrain.

14. Son budget, limité, n'en était pas moins appréciable. Il reposait sur le mécanisme ATHENA et s'élevait à 119 600 000 euros pour les coûts communs alors que le coût total des opérations avoisinait les 400 000 000 euros. Le mécanisme ATHENA, utilisé jusqu'à présent pour trois opérations militaires de l'Union européenne, EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine (2004), EUFOR RD Congo (2006), et EUFOR Tchad/RCA (2007), a été mis en place car l'Article 28-3 du Traité sur l'Union européenne ne permet pas le financement de dépenses pour des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense à partir du budget communautaire.

15. Il importe également de noter que puisque le mécanisme ATHENA ne couvre que les coûts communs – soit un quart des coûts totaux dans le cas d'EUFOR Tchad/RCA – la grande majorité des coûts doit être supportée par Etats contributeurs.

16. L'importance de l'EUFOR dans cette région résidait surtout dans ses ambitions. Elle intervenait dans une région ravagée par la guerre civile depuis un quart de siècle, où les réfugiés se comptent par centaines de milliers, et dont le quotidien se résume au triptyque suivant : pauvreté, instabilité et insécurité. Le Darfour est en effet une zone où se côtoient des centaines d'ethnies différentes, aux religions et cultures différentes. Ces différences sont exacerbées par des luttes de pouvoir internes ou régionales, voire pour le partage de ressources naturelles (eau, pétrole). Il en résulte des attaques intercommunautaires permanentes. La conséquence immédiate est un flot de réfugiés perpétuel, évoluant au gré d'alliances éphémères. Sur un total de 323 338 réfugiés au Tchad, on dénombre 242 600 réfugiés soudanais, 46 200 Centrafricains et au Soudan, qui compte quant à lui 230 000 réfugiés, on compte 45 000 réfugiés tchadiens. Le seul Soudan compte 4,57 millions de personnes déplacées sur le plan interne (IDP), et le Tchad 185 000.

---

<sup>3</sup> <http://www.consilium.europa.eu>.

17. Selon le Général Jean-Philippe Ganascia, Commandant de la Force, une fois la Capacité opérationnelle complète atteinte (à la mi-septembre 2008), les tâches et les défis de l'EUFOR étaient principalement d'exercer une présence active dans les zones non connues et non encore parcourues, de soutenir directement la MINURCAT II et le DIS (Détachement intégré de sécurité tchadien) et de planifier la relève par les troupes de l'ONU<sup>4</sup>.

18. Les zones non connues demeurent vastes ; on compte 3 200 hommes sur un territoire de 287 000 km<sup>2</sup>, soit un homme pour une surface de 90 km<sup>2</sup>.

19. Le soutien au DIS était d'une grande importance politique car la Résolution 1778 du Conseil de sécurité de l'ONU était basée sur la création du DIS tchadien. Le DIS, chargé de la sécurité interne des camps de réfugiés, devait développer ses activités au sein de ces camps ; l'EUFOR devait leur apporter soutien et protection en dehors des camps et lors des transits.

20. A l'achèvement du mandat de l'EUFOR le 15 mars 2009, les Etats qui avaient décidé de retirer leurs troupes avaient près de deux mois pour rapatrier tout leur matériel. Certains Etats comme la Belgique ont prévu de céder certains équipements à l'ONU, lui permettant ainsi de disposer de matériel solide et déjà installé.

21. Un médiateur UA-ONU a été nommé afin de favoriser les discussions. En parallèle s'est constituée une troïka entre la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union européenne afin de favoriser le développement en Afrique.

### ***III. Bilan de l'opération EUFOR Tchad/RCA***

22. Le 8 décembre 2008, près de trois mois et demi avant la clôture de l'opération EUFOR Tchad/RCA, le Conseil de l'UE a approuvé un résumé des actions menées dans le contexte de l'opération.<sup>5</sup>

23. Les points principaux du résumé étaient les suivants :

- (...) « l'EUFOR a conduit des opérations conjointes interarmées afin d'améliorer la sécurisation de la zone. Le rythme des activités de patrouille a même été maintenu pendant la saison des pluies ;
- depuis l'IOC jusqu'à fin octobre, quelque 1 145 patrouilles d'une journée ont été conduites, ainsi que 109 patrouilles de longue durée. En même temps, des opérations de grande envergure ont été conduites par chaque bataillon multinational afin d'étendre la présence de l'EUFOR aux zones où elle ne dispose pas de camps permanents ;
- les contacts avec les populations civiles et les autorités locales sont réguliers. Dans chaque zone de bataillon, des réunions journalières sont organisées avec les autorités de l'Etat hôte ;
- en plus de 155 visites menées dans la région des sites de déplacés, une large campagne d'information a été lancée. Elle a permis de renforcer l'acceptation de la force par les populations et contribuer à la reconnaissance de son action concrète dans la sécurisation de la zone. Les actions de l'EUFOR pour neutraliser les engins non explosés (251 neutralisations à ce jour) sont également très appréciées de la population locale. En outre, 1 876 Tchadiens ont été traités par des unités médicales de l'EUFOR dans les six derniers mois, dont 109 pour des interventions lourdes, voire chirurgicales ;
- depuis la revue de mi-mandat, l'EUFOR a modifié la composition de sa force avec l'arrivée d'une section de reconnaissance croate, d'une compagnie de protection albanaise et du détachement d'hélicoptères russes de type MI-8. Dans le domaine du transport aérien, il est à noter les efforts supplémentaires consentis par certains contributeurs pour prolonger

---

<sup>4</sup> EDD N° 172 – 30 octobre 2008.

<sup>5</sup> <http://www.consilium.europa.eu>.

la durée initiale de mise à disposition de leur contribution, et la mise à disposition généreuse de certaines capacités lors de rotations de certains contingents ;

- les arrangements de liaison avec les acteurs majeurs ont été consolidés, en particulier avec la MINURCAT, la CONAFIT, les ONG et les organisations internationales. Un réseau organisé et efficace a ainsi été mis en place ; il sera utilement transféré à la force des Nations unies qui succédera à l'EUFOR. »

24. En résumé, le Conseil indique que de manière globale, le niveau général de sécurité dans la zone d'action de l'EUFOR est meilleur que celui atteint « durant les dernières années pour la même période. Dans certaines zones, le nombre de cas de criminalité et de banditisme a diminué de façon significative par rapport aux années précédentes. Certaines agences des Nations unies annoncent des diminutions ponctuelles de plus d'un tiers. Pour autant, la situation sécuritaire générale n'est pas stabilisée et des recrudescences localisées d'incidents sont encore à déplorer, touchant en particulier des humanitaires. »

25. Ce bilan assez positif n'a été atteint, comme le note le document, que grâce à une action soutenue de nombreux pays contributeurs, et notamment d'Etats non membres de l'UE, tels que la Russie ou l'Albanie. Cette contribution est importante non seulement sur le plan militaire mais aussi politique, car elle marque la volonté de ces Etats de contribuer à l'action extérieure de l'UE en matière de sécurité et de défense.

26. Lors d'une réunion informelle tenue par les ministres de la défense de l'UE à Prague le 12 mars 2009, le ministre tchèque de la défense a déclaré à la presse : « Nous sommes tous d'accord pour dire que malgré les conditions exigeantes, et parfois, extrêmes, cette mission a été couronnée de succès ». <sup>6</sup>

27. La réussite de la mission EUFOR Tchad/RCA ne peut se mesurer de manière quantitative. Il s'agit avant tout, comme le confirme le Général Ganascia au magazine *Terre Information*, d'une question de perception. Certes, 20 pays ont participé à l'opération, 10 000 soldats se sont succédé et l'EUFOR a sécurisé une région de 270 000 km<sup>2</sup>. Le nombre d'attaques des milices Janjaweed et autres éléments armés a baissé très significativement depuis un an.

28. Au mois de février 2008, une attaque a été menée par des rebelles pour renverser le Président du Tchad, M. Idriss Deby Itno, mais sans succès, par manque de cohésion. Une autre attaque a été menée dans le même dessein quelques mois plus tard, en juin 2008, mais a connu le même échec. Si les troupes de l'EUFOR n'ont pas eu à intervenir en février, elles ont été prises à partie et ont répliqué lors de l'attaque de juin. Depuis cette période, aucune attaque d'envergure n'a été menée, mais il y a eu un certain nombre d'actes de violence contre les populations et les membres des organisations humanitaires. Le chef de mission Pascal Marlinge, de l'ONG Save the Children, partenaire de l'UNICEF, a ainsi été tué dans une embuscade. Ces exactions sont menées tant par l'armée que par les forces rebelles. Cela va du meurtre pur et simple, gratuit ou, politique, au viol, en passant par le vol, le rapt d'enfants, parfois même au sein des camps de réfugiés. Le 19 janvier 2009, les huit principaux mouvements rebelles ont annoncé leur union contre le Président Deby dans le but de « renverser le régime de la dictature », mais il n'y a pas eu d'incident majeur à signaler entre la fin 2008 et la fin du mandat EUFOR.

29. Reste que la présence de l'EUFOR est apparue surtout dissuasive, plus préventive que curative. Cela allait de pair avec une résolution politique du conflit. A un moment où les relations entre Tchad et Soudan restaient tendues, le fait qu'ils aient à nouveau échangé leurs ambassadeurs était un signe encourageant de reprise du dialogue. D'autant plus que le Président soudanais, Omar Hassan El-Bechir, avait déclaré le 12 novembre 2008 un cessez-le-feu au Darfour, incluant le désarmement de la milice pro-gouvernementale, sans que cela ait toutefois incité les rebelles à rendre les armes. Mais tandis que la situation restait préoccupante sur les versants tchadiens ou soudanais du Darfour, elle s'envenimait sur le versant ougandais et même en RDC.

30. Une délégation de l'Assemblée qui s'est rendue au Tchad en janvier dernier a pu constater que les troupes européennes visitaient des centaines de villages dans leurs zones d'action afin d'y

<sup>6</sup> Agence Europe, 13 mars 2009.

rencontrer les responsables locaux et la population et de créer un climat de transparence et de confiance. Les populations locales, comprenant la raison de la présence des troupes, leur ont fait bon accueil et ont coopéré avec elles car elles se sont senties véritablement protégées.

#### ***IV. Présence de l'opération EUFOR Tchad/RCA***

31. L'opération EUFOR Tchad/RCA s'est distinguée notamment par l'éventail des pays membres et non membres qui y ont participé. Par exemple, s'il est fréquent que des forces françaises participent à des opérations de maintien de la paix en Afrique, il était inhabituel de retrouver un nombre aussi important de troupes irlandaises ou polonaises.

32. La participation de ces pays a démontré une certaine détermination de la part de l'UE à contribuer à résoudre les graves problèmes de sécurité en Afrique. Le fait qu'un nombre élevé de troupes de ces pays demeure au Tchad sous commandement de l'ONU le confirme.

33. Aucun pays, par contre, ne souhaitait rester très longtemps sur place : la majorité des Etats de l'UE se sont déclarés prêts à maintenir une présence sous commandement de l'ONU pour une durée n'excédant pas un ou deux ans.

34. La visite d'une délégation de l'Assemblée en janvier 2009 a permis de constater que le nombre des pays contributeurs représentés multipliait les problèmes logistiques, de transport, de communications, et pratiques. Si les troupes étaient dans l'ensemble bien préparées et se sont acclimatées sans trop de difficultés, cela ne fut pas le cas de tous les Etats.

35. Des troupes d'un Etat non membre de l'UE, par exemple, ont été déployées sans équipement adéquat, faute de moyens nationaux. Les soldats d'autres pays ont donc dû leur prêter ou leur donner des tentes et autres équipements, ces coûts n'étant évidemment pas couverts par le mécanisme ATHENA. Bien que la solidarité ait remédié à cette situation, il est important de s'assurer à l'avenir que tous les effectifs d'une opération de l'UE peuvent obtenir un équipement adéquat, et ceci avant leur déploiement.

36. Concernant le moral des troupes déployées, la visite a également permis de constater que celles-ci, dans leur majorité, comprenaient l'enjeu de leur mission et ont fait part de leur fierté d'être déployées dans cette région ; elles estimaient que leur action, qui bénéficiait d'une importante couverture médiatique, permettait au monde de voir le rôle que joue l'Europe dans le maintien de la paix et la protection des civils. Les unités déployées près des camps de réfugiés ont également gagné, grâce à leurs contacts quasi quotidiens avec les populations locales, la confiance des responsables des villages et des camps. Mais il s'en est suivi une crainte générale concernant l'avenir des réfugiés, qui dépendent entièrement de l'assistance humanitaire internationale.

37. La durée de rotation des troupes variait selon les Etats, et les possibilités de communiquer avec les familles également. Si certaines avaient la possibilité de dialoguer quasiment quotidiennement avec leurs familles, d'autres ne pouvaient le faire qu'une fois par semaine, voire toutes les deux semaines.

38. De plus, un Etat non membre de l'UE ayant fourni des troupes à l'opération a prolongé la durée de la rotation de ses troupes de mois en mois. Celles-ci, démoralisées après près de six mois de présence au Tchad, ne s'étaient préparées à être déployées que pour trois mois, et ont dû recevoir un soutien particulier de la part des troupes des autres Etats.

#### ***V. Situation des réfugiés***

39. Plus de 323 000 réfugiés se trouvent actuellement dans la région frontalière tchadienne du Darfour. Regroupés en général dans des camps comprenant de 20 000 à 40 000 personnes, ils dépendent entièrement de l'action des organisations humanitaires. Les conditions sanitaires sont très problématiques, et on s'attend à l'arrivée d'une nouvelle vague de réfugiés après le départ des ONG humanitaires du Darfour.

40. La sécurité de ces camps n'est assurée en général que par une douzaine de membres du Détachement intégré de sécurité (DIS). Ceux-ci dépendent de l'administration locale tchadienne.

Selon certains réfugiés, des soupçons de corruption, de viols et d'autres crimes pèsent sur des représentants de l'autorité, mais l'absence de recours rend difficile la corroboration de tels actes. Il est à noter que la présence des troupes de l'EUFOR dans la région a constitué un facteur stabilisant et que le nombre de ces incidents semble avoir diminué après leur déploiement.

41. Le fait que les réfugiés trouvent dans les camps un approvisionnement en eau potable et en nourriture et une protection qu'ils n'ont pas chez eux constitue un problème majeur difficile à résoudre. Ces réfugiés, qui gardent une certaine fierté de leur appartenance ethnique et tribale, ne se voient pas néanmoins retourner dans un avenir proche dans leurs villages au Soudan. Non seulement la situation est pour le moment trop dangereuse, notamment après l'expulsion de nombreuses ONG, mais même après une certaine pacification de la région, ils ne bénéficieront pas du confort relatif qu'ils trouvent dans les camps de réfugiés. Il est donc nécessaire, dans la période post-conflit, de développer au Darfour une infrastructure d'approvisionnement qui encouragera les réfugiés et les personnes déplacées à retourner chez eux. Compte tenu de l'importance des difficultés, il s'agira d'un programme majeur qui s'étalerait sur de nombreuses années.

### ***VI. L'avenir de la région***

42. L'opération EUFOR Tchad/RCA s'est officiellement achevée le 15 mars 2009, et la MINURCAT II a officiellement débuté.

43. La MINURCAT II comprendra, une fois sa pleine capacité opérationnelle atteinte, près de 300 policiers, 25 officiers de liaison et plus de 5 200 militaires (4 900 au Tchad et 300 en République centrafricaine), ainsi qu'un effectif approprié de personnel civil. Elle reprend une partie des hommes et de la logistique mise en place par l'EUFOR Tchad/RCA.

44. La MINURCAT II a un triple mandat : tout d'abord, la sécurité et la protection des civils. Cela passe par un encadrement du DIS (détachement intégré de sécurité), mais encore par le maintien des liens avec les entités militaires, policières, judiciaires et pénitentiaires au Tchad comme en République centrafricaine, ce dans le but de faire reculer le banditisme et la criminalité. La MINURCAT II doit également entretenir les liens avec le gouvernement tchadien et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) afin de faciliter leurs efforts logistiques. Mais la MINURCAT II doit encore encourager les contacts avec les autorités soudanaises et les opérations internationales sur place, tels la MINUAD ou le BONUCA, pour lutter contre les menaces, notamment sur les personnels humanitaires. Enfin, la MINURCAT II doit favoriser le dialogue entre les diverses ethnies, afin de permettre un climat propice au retour des populations déplacées.

45. Le mandat de la MINURCAT II cible également les droits de l'homme et la notion d'État de droit. Cela va de la lutte contre les violences, notamment sexuelles, aux efforts pour mettre fin à la coutume d'utiliser des enfants soldats. Là encore, le dialogue avec les autorités reste prédominant.

46. Corrélativement à la sécurité et au respect des droits de l'homme, la MINURCAT II vise la paix sur un plan régional. En vertu de l'accord de Dakar du 13 mars 2008, elle s'assure que les gouvernements tchadien, soudanais et centrafricain poursuivent leurs pourparlers, et les aide le cas échéant. Etablie conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies, la MINURCAT II est autorisée à prendre toute mesure nécessaire dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations.

47. La Cour pénale internationale avait été saisie de la situation au Darfour par la Résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies en vue d'enquêter sur les graves violations présumées du droit international humanitaire et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Le Conseil de sécurité a décidé que « le gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour doivent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire ».

48. En ce sens, le procureur de la Cour pénale internationale, M. Luis Moreno-Ocampo, a présenté, dès le 27 février 2007, des preuves de crimes impliquant tant le gouvernement soudanais que la milice Janjaweed. Ainsi, le 14 juillet 2008, la CPI a engagé des poursuites à l'encontre du Président Omar Al-

Bachir, Président de la République du Soudan. Après avoir présenté d'autres éléments à charge le 20 novembre 2008, le 4 mars 2009, la Cour a délivré un mandat d'arrêt contre Omar Al-Bachir pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, mais pas pour génocide, comme le souhaitait le procureur. Pour la première fois, un président en exercice est visé par un mandat d'arrêt. Le Président Al-Bachir a aussitôt réagi en rappelant que le Soudan n'avait pas adopté le Traité de Rome reconnaissant compétence à la Cour pénale internationale et a nié les charges pesant contre lui. Il a ensuite invité treize organisations humanitaires travaillant au Darfour à quitter le pays avant le 9 mars, tout en rappelant que d'autres organisations humanitaires faisaient l'objet d'enquêtes et pourraient subir le même sort. Sur 85 ONG internationales présentes au Darfour, celles qui ont été expulsées représentent 6 500 humanitaires, soit 40% du personnel apportant une assistance sur le terrain, ce qui aura un impact dévastateur sur la population, selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

49. Le Président de la République du Soudan mène en même temps une politique active de discrédit de l'ONU et des intérêts occidentaux. L'ONU est visée car elle ne peut pas faire face à court ou à moyen terme au départ forcé de ces humanitaires. Les autorités se disent prêtes à prendre le relais de ces ONG qualifiées de gouvernementales par le gouvernement soudanais, sous-entendant qu'elles ont facilité le travail de la Cour pénale internationale. Certains Etats membres du Conseil de sécurité de l'ONU, au rang desquels la France, les États-Unis et le Royaume-Uni, ont exprimé leur vive préoccupation au sujet de l'expulsion des treize ONG du Soudan.

50. De plus, certains Etats alliés du Soudan ont incité le Conseil de sécurité des Nations unies à invoquer l'Article 16 du Traité de Rome de 1998 sur les statuts de la CPI. Celui-ci oblige la CPI à surseoir toute enquête ou poursuite dans un délai de douze mois, renouvelable pendant trois ans. Le problème réside maintenant dans la question de savoir jusqu'à quel point la CPI peut s'imposer aux systèmes judiciaires des pays qui n'ont pas ratifié le Traité de Rome.

51. A long terme, le mandat de la CPI aura une repercussion directe sur l'action de la MINURCAT. Les premières réactions négatives du Président Al-Bachir, notamment l'expulsion d'un grand nombre d'ONG, risquent de provoquer un mouvement important de réfugiés vers le Tchad et la République centrafricaine. Les forces de l'ONU devront alors s'assurer que la zone demeure sécurisée et que l'installation des nouveaux arrivés s'effectue de manière ordonnée. Il faudra également que les organisations humanitaires présentes dans la région puissent réagir rapidement à la forte croissance de demande de biens de première nécessité, notamment l'approvisionnement en eau.

52. Il faudra également que les troupes de la MINURCAT II continuent à développer les contacts avec la population locale et avec les réfugiés. C'est par leur présence sur le terrain que les forces de l'ONU continueront à avoir un effet dissuasif et à promouvoir un climat de sécurité et de stabilité dans la région.

## ***VII. EUFOR Althea***

53. L'Union européenne a proposé de mener une opération militaire en Bosnie-Herzégovine (BiH) en vertu de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Il en est résulté l'Action commune 2004/570/PESC, adoptée le 12 juillet 2004, après validation le 9 juillet par la Résolution 1551 du Conseil de sécurité des Nations unies. L'opération EUFOR Althea a été lancée le 2 décembre 2004 et son mandat a été prorogé le 20 novembre 2008 par la Résolution 1845.

54. Forte au départ de 6 300 hommes, de 33 nationalités différentes, dont 22 de l'Union européenne, elle s'est déployée en plusieurs étapes. De 2004 à 2007, des forces multinationales ont été réparties en trois zones de la Bosnie-Herzégovine : la zone nord-ouest, sous commandement britannique, la zone nord, sous commandement finlandais, et la zone sud-est, sous commandement espagnol. Chacune de ces forces disposait d'un état-major à Sarajevo. Depuis mars 2007, ces zones ont été redécoupées en cinq, avec pour unique quartier général le camp Butmir à Sarajevo, sous commandement espagnol. Outre ces forces, on retrouve une unité de police intégrée, dont le quartier général est également situé à Sarajevo. Enfin, il y a des troupes réparties sur le théâtre dans tout le pays.

55. Comme les autres missions EUFOR, les coûts communs d'Althea sont financés par le mécanisme ATHENA, à hauteur de 71 700 000 euros.

56. Les objectifs de l'opération Althea s'échelonnent dans le temps. Il lui a fallu tout d'abord succéder à la mission SFOR de l'OTAN. Mais son principal objectif était et reste toujours de donner à la Bosnie-Herzégovine une certaine stabilité, afin de permettre à terme son intégration dans l'Union européenne. Althea est une opération militaire, mais elle a également des volets policier, judiciaire, voire civil.

57. S'il y avait 6 300 hommes sur place en 2004, depuis avril 2007, ils ne sont plus que 2 200, auxquels il faut ajouter environ 250 hommes de l'OTAN restés pour aider à la capture des criminels de guerre. L'EUFOR intervient en parallèle avec d'autres missions menées par l'Union européenne ou la communauté internationale dans la région : sur le plan militaire, avec la KFOR (la force de l'OTAN présente au Kosovo voisin), sur le plan policier, avec la MPUE (Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine) et l'OSCEBIH (mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine), sur le plan judiciaire, avec le TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et la traque des criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie, ou encore sur le plan politique, avec le Haut représentant spécial de l'Union européenne et la délégation de la Commission européenne.

58. Si la situation sécuritaire semble apaisée, les antagonismes ethniques et religieux minent une situation politique qui reste du coup préoccupante. Les Accords de Dayton, signés à Paris le 14 décembre 1995, ne sont toujours pas pleinement appliqués. Une résolution du Parlement européen sur l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine souligne que le pays compte toujours officiellement 125 072 personnes déplacées, dont 8 000, d'après le gouvernement de Bosnie-Herzégovine, vivent encore dans des centres collectifs, notamment à cause de la pénurie de logements et d'infrastructures. L'ASA, signé en juin 2008, est un préalable à une future adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne. Cette adhésion à l'Union est une perspective qui n'est ouverte qu'à la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État unique. Or les velléités sécessionnistes, en tout cas indépendantistes, de la partie serbe de la Bosnie-Herzégovine, sont toujours d'actualité. Elles ont été alimentées par l'indépendance du Monténégro en 2006 et surtout du Kosovo en 2008. Les institutions peinent donc à trouver un équilibre. Outre ces différends profonds, la situation économique reste précaire.

59. Les dernières élections locales d'octobre 2008 ont rappelé la persistance des divisions ethniques dans le pays, signe que la situation peut dégénérer à nouveau à tout moment. Si les réfugiés sont à peu près tous rentrés, les antagonismes font soit qu'ils n'ont pas pu retrouver leurs biens, soit qu'ils ont préféré les échanger. La capture de Radovan Karadžić, l'ancien dirigeant des Serbes de Bosnie, survenue en juillet 2008, après une traque qui aura duré treize années, a été bien accueillie par la communauté internationale, mais il n'en est pas de même pour la communauté serbe de Bosnie-Herzégovine. Ratko Mladić et Goran Hadžić, eux aussi inculpés, courent toujours. Tout comme celle de Karadžić, leur interpellation est ralentie par des collusions tant actives que puissantes. Le rapport de Serge Brammertz, procureur du TPIY, présenté le 12 décembre 2008 devant le Conseil de sécurité des Nations unies, démontre que malgré la volonté politique de la Serbie voisine de coopérer, les arrestations n'ont toujours pas été effectuées. Il est rappelé que le processus d'intégration de celle-ci à l'Union européenne ne saurait débiter sans que les criminels recherchés par le TPIY n'aient pas été capturés.

60. Lors d'une réunion tenue en octobre 2008, il avait été envisagé d'arrêter fin purement et simplement la mission EUFOR à la fin de son mandat, au profit d'une force de réaction rapide, d'abord civile, et soutenue éventuellement par la KFOR. Mais certains diplomates se sont inquiétés des risques d'un désintérêt de la communauté internationale pour la situation en Bosnie-Herzégovine. La décision sur l'avenir de l'EUFOR a été renvoyée à mars 2009.

### ***VIII. Bilan de l'opération EUFOR Althea et avenir de la région***

61. L'Union européenne a lancé un programme de partenariat oriental dont l'ambition est d'aligner les économies et systèmes politiques régionaux sur ceux de l'Union européenne. Si, à la suite du conflit ayant opposé la Géorgie à la Russie en 2008, les enjeux régionaux de sécurité semblent s'être

déplacés du Kosovo vers la Géorgie, ceci montre que le continent européen n'est pas stabilisé et que la gestion des conséquences de la décomposition de l'Union soviétique demeure une question de sécurité majeure pour les Européens. La stratégie de l'Union européenne est « d'intégrer pour stabiliser ». Mais l'Union européenne entend également protéger ses intérêts, surtout au regard du contexte économique actuel. C'est pourquoi elle reste très attentive aux progrès, même mineurs, de la Bosnie-Herzégovine.

62. Si la situation militaire semble relativement calme, il n'en est pas de même sur le plan politique, où l'instabilité perdure, et s'aggrave même malgré les tentatives d'apaisement. L'unité ethno-religieuse entre les deux composantes de la Bosnie-Herzégovine, à savoir la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, peine toujours à prendre forme. Les mouvements ethno-nationalistes, toujours présents, caractérisent la politique de la Bosnie-Herzégovine. De plus, toute tentative de réforme prend beaucoup de temps. Cette instabilité pourrait faire ressurgir les fantômes d'un passé latent, source d'éclatement. La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo voisin en est clairement l'exemple. Le Kosovo est en effet toujours perçu comme une province autonome de la Serbie par cette dernière et par l'entité serbe de Bosnie-Herzégovine, comme en témoignent les recours de la Serbie devant le Conseil de sécurité des Nations unies et la Cour internationale de justice<sup>7</sup>. La partie serbe de la Bosnie-Herzégovine menace d'emprunter la même voix de la sécession. L'année 2009 sera cruciale tant pour la Bosnie-Herzégovine que pour la région des Balkans occidentaux.

63. Le 12 mars 2009, les ministres de la défense de l'Union européenne se sont réunis dans le but de reconfigurer la mission EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine. Si, dans premier temps, seule la fin pure et simple de cette mission<sup>8</sup> avait été envisagée, dans un deuxième temps, les ministres sont tombés d'accord sur la transformation de cette opération militaire en une opération non plus d'exécution, mais de soutien à la formation de l'armée bosnienne, à l'instar de la mission de police de l'Union européenne (MPUE), qui vise entre autres à entraîner la police bosnienne. Si la décision semble prise, on ne sait ni quand, ni comment elle entrera en application. Certains pays hésitent encore, se basant sur le fait que le Haut représentant de la communauté internationale, également Représentant spécial de l'Union européenne, ne disposerait plus des ressources militaires nécessaires pour agir. En effet, selon le plan prévu, sur les 2 200 hommes présents à l'heure actuelle, il n'en resterait plus que 200. D'autres pays – l'Espagne, la Finlande et la France – sont partisans d'un retrait rapide d'une grande partie de leurs troupes pour des raisons politiques, opérationnelles et financières.

64. Les premiers estiment que ce retrait pourrait susciter l'instabilité dans le pays et qu'il y a un lien, nécessaire, entre la mission et le mandat du Représentant de l'UE/Haut représentant de la communauté internationale (OHR). Or, on sait que les Etats-Unis et la plupart des pays occidentaux (contrairement à la Russie) sont opposés à la fin du mandat du Haut représentant, du moins dans l'immédiat. Un nouveau Représentant de l'UE, M. Valentin Inzko (Autriche) a été nommé le 13 mars dernier. Cette opposition a différents motifs : stratégique et historique pour l'Autriche (pays voisin qui a accueilli nombre de réfugiés bosniaques pendant la guerre de Yougoslavie, et ancienne puissance tutélaire du pays) ; politique pour la Slovaquie (le nouveau Ministre des affaires étrangères, M. Lajcak, était il y a peu Haut représentant et la Slovaquie vient d'envoyer de nouveaux moyens pour Althea), historique pour les Pays-Bas (le souvenir de Srebrenica), de principe pour le Royaume-Uni (qui a une position quelque peu contradictoire, ayant déjà retiré ses troupes).

65. Les seconds estiment au contraire que les deux dispositifs – militaire d'Althea et politique de l'OHR – ne sont pas liés et qu'il est nécessaire de procéder maintenant à une diminution des forces engagées – parce que la situation politique et militaire a changé depuis cinq ans, que le risque a diminué et que les besoins sont ailleurs. Tout cela dans un contexte de pression financière et opérationnelle qui pèse sur les forces engagées sur place.

66. Faute d'accord entre les deux camps, c'est le statu quo qui l'emporte. Concrètement, chaque pays pourrait décider, sur une base unilatérale, de retirer certaines troupes (ou, du moins, d'envoyer

<sup>7</sup> Décision de l'Assemblée générale des Nations unies sur la saisine de la CIJ (Cour internationale de justice), AG/10764, 8 octobre 2008.

<sup>8</sup> « Les ministres de la défense de l'UE pour un retrait de Bosnie », *Le Nouvel Observateur*, 1<sup>er</sup> octobre 2008.

moins de relèves). Sans le dire, on aboutirait alors, plus ou moins rapidement, à un affaiblissement camouflé du mandat de la mission. Mais là encore, deux points de vue se défendent. Soit on estime qu'un retrait désordonné et unilatéral causerait autant (voire davantage) de dégâts qu'un retrait bien ordonné. En outre, il ne provoquerait pas, parmi les Bosniaques, un choc salutaire qui les amènerait à se dire : « il est temps de prendre les choses en main ». Soit on considère que cette décrue, sans trop de publicité, évite l'effet boomerang d'un retrait massif, public, décidé en une fois, avec également un avantage politico-militaire : il permet à l'Union européenne – comme à l'OTAN – de conserver, pour une opération militaire (la seule opération d'ailleurs), une coopération structurelle entre les deux organisations européennes de sécurité, puisque la mission Althea est menée dans le cadre des accords Berlin Plus – c'est-à-dire avec les moyens de commandement de l'OTAN.

67. Le Conseil pour la mise en oeuvre de la paix (PIC) s'est réuni les 25 et 26 mars pour aborder les questions liées à la présence internationale en Bosnie-Herzégovine. Ce Conseil est chargé de veiller à la mise en application des accords de Dayton. Il regroupe 55 pays, parmi lesquels les Etats-Unis, la Russie et la Turquie. Il entend s'assurer que la situation permet la fermeture du Bureau du Haut représentant de la communauté internationale, et le transfert de la tutelle internationale aux autorités de la Bosnie-Herzégovine. Pour cela cinq conditions et deux objectifs doivent être atteints. A ce jour, la question du district de Brcko et le règlement de la question des propriétés de l'État sont les deux conditions qui restent en suspens. Quant aux objectifs, la signature de l'ASA (accord de stabilisation et d'association) a eu lieu courant 2008, mais la situation en Bosnie-Herzégovine au regard des dispositions de Dayton (GFAP<sup>9</sup>) reste fragile. Les institutions centrales ne fonctionnent pas vraiment bien. Le Conseil a donc formellement confirmé la nomination de Valentin Inzko au poste de Représentant spécial de l'Union européenne pour la Bosnie-Herzégovine. Selon Kurt Bassüner, analyste au Conseil sur la politique de démocratisation, un groupe de réflexion, Valentin Inzko « a au moins la réputation de connaître le pays, ce qui est assurément un plus, mais sa mission sera très difficile ».

68. Selon le scénario choisi, le format de commandement Berlin Plus serait maintenu, ce qui permettrait de conserver la participation actuelle de la Turquie à l'opération. Le Concept d'opération (CONOPS) en cours d'élaboration devrait toutefois veiller à ce que cette nouvelle opération de PESD n'empiète pas sur la mission de formation des armées bosniennes déjà mise en oeuvre par l'OTAN. C'est d'ailleurs sur cette coopération que s'appuie pour partie la volonté de reconfigurer la mission EUFOR Althea. Si le nombre d'hommes sur place est aussi réduit, c'est parce qu'il est possible de faire intervenir les troupes de la KFOR, la force armée multinationale mise en oeuvre par l'OTAN au Kosovo, afin d'assurer un environnement sûr et sécurisé tout en garantissant la liberté de mouvement. En effet, 16 000 hommes sont actuellement au Kosovo.

69. La nouvelle opération de l'UE devrait alors agir en coordination avec l'OTAN, qui à travers le Plan d'action pour l'adhésion (MAP), est présente aussi dans le pays. La fonction de « conseil » serait dévolue aux experts de l'OTAN. Et « l'UE se concentrerait ainsi davantage sur l'entraînement », en parallèle donc avec la mission destinée à aider la police bosnienne (MPUE) dans certaines fonctions (lutte contre la corruption et crime organisé), dirigée désormais par Stefan Feller.

70. Le dispositif Berlin Plus n'apparaît cependant plus comme vital pour les opérations européennes. Il était tout à fait logique et utile à son origine – en décembre 2002 – car il répondait à une lacune de l'Union européenne (le manque de moyens de commandement). Aujourd'hui, l'UE est à même de mener seule une opération militaire (voire deux en même temps) d'une envergure moyenne. Le Tchad l'a prouvé, malgré des coûts opérationnels importants, et l'opération ATALANTA le prouve encore.

71. L'Union européenne est également capable de mener des missions civiles – à forte connotation militaire ou de maintien de l'ordre, telle la mission Etat de droit EULEX au Kosovo ou la mission d'observation EUMM en Géorgie. C'est le signe d'une certaine maturité. Berlin Plus ne semble en réalité adapté qu'à un certain type de situation quand il y a une forte présence militaire de

<sup>9</sup> Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine.

l'OTAN, et dans une zone où la relève par l'Union européenne est possible au plan militaire et politique : bref, uniquement dans les Balkans. Ainsi, la seule zone où le dispositif Berlin Plus pourrait encore être applicable (à part la Bosnie-Herzégovine) serait le Kosovo. Et on pourrait légitimement se demander si l'UE ne devrait pas succéder à la KFOR, d'ici un ou deux ans par exemple.

72. D'ordinaire, les missions de restructuration ou de conseil en matière de sécurité ou visant l'armée sont des missions « civiles », comme au Congo ou en Guinée-Bissau en ce moment. On pourrait donc imaginer une reconfiguration de la mission Althea sans le dispositif Berlin Plus, donc sans l'OTAN.

73. La ligne directrice de la future mission s'appuierait sur trois considérations. Il s'agit de manifester politiquement que l'UE reste engagée dans la région, y compris avec des moyens militaires et en gardant un objectif utile. Sur cette base, la mission viserait davantage à consolider, entraîner et former l'armée bosnienne. Une tâche qui revient plus souvent aux missions « civiles de la réforme du secteur de sécurité » (déjà en place en Guinée-Bissau ou au Congo). Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, le format de la mission restera militaire.

74. Les avantages seraient la dissuasion et une possible remontée en puissance. Cette option présente deux avantages (par rapport à la transformation en mission civile). Premièrement, l'UE conserverait ainsi une base militaire dans la région, propre à éviter toute impression de désengagement, et de nature dissuasive. Deuxièmement, le maintien d'une force militaire permettrait – le cas échéant si la situation s'aggrave – de remonter rapidement en puissance. A tous points de vue (opérationnel, diplomatique, juridique et économique), il est toujours plus facile d'étendre une opération que d'en envisager une nouvelle. Les Concept et Plan d'opération (CONOPS et OPPLAN) devraient d'ailleurs prévoir cette possibilité de remontée en puissance.

75. Cette éventuelle remontée en puissance se base sur les Groupements tactiques. En cas d'urgence, les Groupements tactiques seront appelés à la rescousse. Composés au minimum de 1 500 hommes, ils permettent un retour rapide au format de l'opération actuelle, voire plus. Puisque l'UE dispose de deux Groupements tactiques de 1 500 hommes en permanence, ils peuvent intervenir pour une durée de quatre mois maximum, ce qui est suffisant pour parer au plus pressé, et laisse le temps d'étudier d'autres dispositifs. C'est en quelque sorte un retour aux sources, puisque cet instrument (jamais utilisé jusqu'ici) a été conçu en ayant en mémoire l'antécédent des Balkans<sup>10</sup>.

76. C'est en tout cas courant mai 2009 que le changement de mandat devait intervenir. Mais la présence militaire en Bosnie-Herzégovine pose le problème de savoir vers quel objectif tendent l'Union européenne et l'OTAN en matière de politique étrangère et quelles compétences elles entendent assurer. Si elles sont capables de collaborer, le risque existe de voir apparaître des conflits de compétence sur un plan militaire, ou politique, voire les deux à la fois.

---

<sup>10</sup> « La transformation aléatoire de la mission Althea », Nicolas Gros-Verheyde, [www.Bruxelles2.over-blog.com](http://www.Bruxelles2.over-blog.com)

## ANNEXE

*Evolution du déploiement des troupes EUFOR Tchad/RCA par pays**(Source : Secrétariat du Conseil de l'UE)*

Période	avr-08	mai-08	juil-08	nov-08	déc-08	mars-09	avr-09
Pays							
Albanie	0	0	0	63	63	63	0
Allemagne	0	0	4	4	4	4	3
Autriche		151	171	175	169	164	33
Belgique	80	113	95	69	64	64	23
Bulgarie	0	1	2	2	2	2	0
Chypre	0	0	2	2	2	2	2
Croatie	0	0	0	15	15	15	0
Espagne	1	7	87	80	112	106	81
Finlande	59	61	60	61	62	68	3
France	1406	1558	1686	1711	1770	1655	430
Grèce	24	1	4	15	4	4	3
Hongrie	3	0	3	3	3	3	2
Irlande	221	378	414	445	447	440	23
Italie	109	107	100	99	104	97	92
Lituanie	2	0	2	2	2	2	2
Luxembourg	0	2	2	2	2	2	0
Pays-Bas	3	29	68	90	71	70	2
Pologne	70	83	304	404	421	391	54
Portugal	30	12	2	2	2	2	1
République tchèque	1	1	2	2	2	2	0
Roumanie	2	1	2	2	2	2	0
Royaume-Uni	3	2	4	4	4	4	2
Russie	0	0	0	0	67	98	0
Slovaquie	0	0	1	1	1	1	1
Slovénie	1	1	15	15	14	15	0
Suède	211	211	141	79	10	8	1
Ukraine	0	0	1	1	1	1	1
Total	2382	2719	3172	3348	3420	3285	759

## LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

### Président

M. Doug HENDERSON, MP (UK) (Soc)

### Vice-présidents

M. Pasquale NESSA (IT) (Fed)

M. Andrea RIGONI (IT) (Lib)

### Membres titulaires

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)  
Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)  
M. Tim BOSWELL, MP (UK) (Fed)  
M. Federico BRICOLO (IT) (Fed)  
M. Algirdas BUTKEVICIUS (LT)  
M. Christopher CHOPE, MP (UK) (Fed)  
M. Andrzej CWIERZ (PL) (Fed)  
Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)  
M. Jozsef GEDEI (HU) (Soc)  
M. Jürgen HERRMANN, MdB (DE) (Fed)  
Mme Françoise HOSTALIER (FR) (Fed)  
M. Denis JACQUAT (FR) (Fed)  
M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI)  
M. Emmanouil KEFALOYIANNIS (GR)  
M. Leon KIERES (PL) (Fed)  
M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)  
M. Ertugrul KUMCUOGLU (TR) (Fed)  
M. Harald LEIBRECHT, MdB (DE) (Lib)  
M. Jovan MANASIJEVSKI (MK) (Lib)  
M. Philippe MONFILS (BE) (Lib)  
M. Alejandro MUNOZ ALONSO (ES) (Fed)  
M. Edward O'HARA, MP (UK) (Soc)  
M. Florin-Costin PASLARU (RO) (Soc)  
M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)  
M. Tiberiu Aurelian PRODAN (RO)  
M. René ROUQUET (FR) (Soc)  
M. Henning SKUMSVOLL (NO) (Fed)  
M. Mehmet TEKELIOGLU (TR) (Fed)  
M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)  
M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)  
M. Wiesław WODA (PL) (Fed)

M. Mircea Marius BANIAS (RO)  
M. Laurent BETEILLE (FR) (Fed)  
Dr. Marton BRAUN (HU) (Fed)  
Mme Monika BRÜNING, MdB (DE) (Fed)  
M. Evgeni CHACHEV (BG) (Fed)  
Mme Elvira CORTAJARENA ITURRIOZ (ES) (Soc)  
M. Detlef DZEMBRIITZKI, MdB (DE) (Soc)  
M. André FLAHAUT (BE) (Soc)  
M. Marcel GLESENER (LU) (Fed)  
M. Jim HOOD, MP (UK) (Soc)  
M. Iliyan ILIEV (BG)  
Mme Liana JANACKOVA (CZ)  
M. Reijo KALLIO (FI)  
Mme Birgen KELES (TR) (Soc)  
M. Ante KOTROMANOVIC (HR)  
M. Karel KRATOCHVILE (CZ)  
M. Jean-Paul LECOQ (FR)  
Mme Helena MALLOTOVA (CZ) (Fed)  
M. Pietro MARCENARO (IT) (Soc)  
M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)  
Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)  
M. Brian O'SHEA (IE) (Lib)  
M. Aristotelis PAVLIDIS (GR) (Fed)  
M. Stefan PRAEHAUSER (AT) (Soc)  
M. Rudolf PUCIK (SK)  
Mme Joanna SENYSZYN (PL) (Soc)  
Mme Miet SMET (BE) (Fed)  
M. Dainis TURLAIS (LV) (Fed)  
M. Luigi VITALI (IT) (Fed)  
M. Harm-Evert WAALKENS (NL) (Soc)

### Membres remplaçants

M. Ulrich ADAM, MdB (DE) (Fed)  
Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)  
M. Jan BABOR (CZ) (Soc)  
Mme Maryvonne BLONDIN (FR) (Soc)  
Mme Anne BRASSEUR (LU) (Lib)  
M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)  
M. Vannino CHITI (IT) (Soc)  
Mme Claire CURTIS-THOMAS, MP (UK) (Soc)  
M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)  
M. Bernard FOURNIER (FR) (Fed)  
Mme Sofia GIANNAKA (GR) (Soc)  
M. Gerd HÖFER, MdB (DE) (Soc)  
M. Haluk KOC (TR) (Soc)  
M. Tiny KOX (NL) (Soc)  
M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)  
M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)  
M. Gheorghe MARCU (RO)  
M. Krzysztof MATYJASZCZYK (PL)  
M. Jean-Claude MIGNON (FR) (Fed)  
M. Jean-Marc NOLLET (BE) (ni)

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (Fed)  
M. Pedro AZPIAZU URIARTE (ES) (ni)  
Mme Veronika BELLMANN, MdB (DE) (Fed)  
M. Kurt BODEWIG, MdB (DE) (Soc)  
M. Costica CANACHEU (RO) (Fed)  
M. Behic CELIK (TR) (Fed)  
M. Telmo CORREIA (PT) (Fed)  
M. Gianpaolo DOZZO (IT) (Fed)  
M. Paul FLYNN, MP (UK) (Soc)  
M. José FREIRE ANTUNES (PT) (Fed)  
M. Ioannis GIANNELLIS (GR) (Fed)  
Mme Sadije ILJAZI (MK)  
M. Jozef KOCHAN (CZ) (Fed)  
M. Jean-Pierre KUCHEIDA (FR) (Soc)  
M. Geert LAMBERT (BE) (Soc)  
Mme Sabine LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, MdB (DE) (Lib)  
M. Alberto MARTINS (PT) (Soc)  
M. Andrius MAZURONIS (LT)  
Mme Federica MOGHERINI REBESANI (IT) (Soc)  
Baroness O'CATHAIN (UK) (Fed)

M. Mark OATEN, MP (UK) (Lib)  
M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)  
M. Lluís Maria de PUIG (ES) (Soc)  
M. Neculai REBENCIUC (RO)  
M. Giuseppe Ferruccio SARO (IT) (Fed)  
M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)  
M. Mustafa UNAL (TR) (Fed)  
M. Emil VESTENICKY (SK)  
M. Grzegorz WOJCIECHOWSKI (PL) (Fed)

M. Maciej ORZECZOWSKI (PL) (Fed)  
Mme Sona PAUKRTOVA (CZ)  
Mme Adoración QUESADA BRAVO (ES) (Soc)  
M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)  
M. Witold SITARZ (PL) (Fed)  
M. Noel TREACY (IE)  
M. René VAN DER LINDEN (NL) (Fed)  
M. George VOULGARAKIS (GR) (Fed)

**Secrétaire**

M. Gilles COMBAREIU (FR)

**Secrétaire adjoint**

M. Paulo BRITO (PT)

**Assistante**

Mme Marie-Christine BOSCHER (FR)



