

**La place des ONG dans la mécanique décisionnelle préparant et orientant
l'utilisation de la force armée en RDC et au Tchad-RCA**

Delphine Loupsans

**Dr. en Science Politique
A.T.E.R
Chercheure rattachée au CERTAP
Université Via Domitia
Perpignan**

loupsandelphine_287@hotmail.com

Notre contribution a pour vocation de s'intéresser au rôle des Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans le processus décisionnel de l'Union européenne, relatif à l'utilisation de la force armée pour mettre fin à une urgence humanitaire. Elle s'inscrit donc dans le second volet développé par cet appel à proposition qui tend à s'intéresser à la relation entre Etat et acteurs non-étatiques, dans les relations internationales et dans les conflits armés. Les ONG sont ce que l'on appelle un acteur transversal du processus décisionnel européen, c'est-à-dire un acteur interagissant dans ce que l'on nomme couramment l'« Europe des couloirs¹ », qui joue plus ou moins dans l'ombre, mais dont l'impact est particulièrement significatif dans la mise en œuvre de politiques aussi techniques que l'humanitaire. Or, bien que les ONG soient un acteur humanitaire civil et privé, elles interviennent directement, compte tenu de la nature de leurs activités, dans un environnement de plus en plus militarisé. En effet, si cet environnement les amène nécessairement à négocier et coopérer avec les soldats étrangers, l'inscription des « Missions de Petersberg » dans le Traité d'Amsterdam et leur élévation, depuis les années 2000, au rang de fondement de la doctrine stratégique de la PESD², les contraint à travailler de concert avec le bras armé de l'un de leurs partenaires privilégiés : l'Union européenne. Leur participation aux prises de décision s'est considérablement accrue, en étant valorisée par une mécanique décisionnelle particulière qui tient compte de la spécificité des missions conduites par l'UE dans le cadre de sa politique de gestion des crises.

Les ONG ne sont pas un nouvel acteur international et qui plus est européen. De ce fait, si leur partenariat avec les acteurs étatiques n'est pas nouveau, leur nombre, le remaniement de leurs activités et les nouvelles opportunités de gouvernance, en font, désormais, des groupes de pression puissants qui leur confère un statut d'acteur-actant. C'est cette capacité à influencer les décideurs politiques européens que nous souhaitons étudier à travers l'analyse des différentes ressources et médiations qui ont pu, à un moment donné, créer des passerelles entre les différents mondes, durant la phase de préparation de deux décisions précises : la décision d'intervenir militairement en République démocratique du Congo (opération Artémis) et celle décidant de le faire au Tchad et en République Centre Africaine (Eufor Tchad-RCA). Ces deux décisions résultent, en effet, d'un processus complexe dont les données proviennent de l'interaction des décideurs européens avec leur environnement (principe de « l'approche transversale des connaissances » et de « l'intelligence collective »³).

Notre hypothèse repose sur un constat précis : la norme n'apparaît pas naturellement, elle est construite⁴. La décision en politique est un comportement intentionnel et social⁵. L'acteur qui agit avec intention doit travailler avec un modèle du monde au sein duquel il active un objet.

1 R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, « L'action collective en Europe », Presses de Science Po, 2002, 542p

2 Les Missions de Petersberg, définies à Bonn en 1992, recouvrent des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix. D'abord introduites dans le Traité d'Amsterdam, elles deviennent avec le sommet de Cologne puis le Traité de Nice, le fondement de la doctrine stratégique de la PESD.

3 P. Lang, *Construire des gouvernances entre citoyens, décideurs et scientifiques*, PIE, 2005, Belgique, 288p

4 P.J Katzenstein, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University press, N.York, 1996, 562p

5 K.J Holsti, « The problem of change in international relations theory », Institute of international relations, *Ubc Working paper*, n°26, 1998, 39p

Dans les deux cas relatés, les dirigeants européens ont donc dû se représenter un monde qu'ils cherchaient à décrire, de manière à rendre visibles des problèmes et prendre des mesures correctives. C'est pourquoi, l'analyse du processus décisionnel qui induit ces deux opérations ne peut pas se résumer aux choix des seuls décideurs européens. Selon notre hypothèse, les opérations Artémis et Eufor Tchad-RCA découleraient de la définition qu'ils se sont fait du problème et des solutions qu'ils ont envisagées au cours d'interactions complexes avec différents acteurs⁶. Ce qui pose la question de savoir quels sont les acteurs qui les ont influencés et ont également contribué à la problématisation des enjeux.

Pour notre part, nous nous focaliserons uniquement sur le rôle et l'impact des ONG humanitaires dans ces prises de décision. Nous nous interrogerons sur leur cadre cognitif, c'est-à-dire leurs normes, leurs intérêts, les événements qui les ont marquées respectivement à un moment donné (accidents, législations internationales), en bref leur complexe motivationnel⁷. Pourquoi avoir soutenue et désirée l'intervention militaire de l'UE ? Quelle place pour les intérêts altruistes et corporatistes ? Ceci permettra de mettre en avant la complexité du processus décisionnel européen mais plus encore sa particularité lorsqu'il est question d'intervenir militairement pour aider une population vulnérable. Quels canaux les ONG ont-elles mobilisés ? Les canaux qu'elles utilisent en période agitée, sont-ils les mêmes que ceux utilisés en période calme ? Ceci permettra de faire ressortir les « compromis » (Weber, Simmel), les tentatives de « jeux » (théorie des jeux coopératifs et non coopératifs)⁸, les marchandages⁹, voire les arrangements¹⁰ dont est immanquablement issue la décision d'utiliser la force et d'expliquer le soutien à un tel choix de la part d'acteurs qui sont généralement récalcitrants à le faire. Pourtant, dans les deux cas étudiés, c'est bien ce qui ressort de nos analyses : les ONG ont soutenu et même vigoureusement réclamé ces interventions militaires.

Dans le cas de la RDC, il est trop souvent oublié que si l'opération militaire de l'UE répond à une demande de l'ONU, elle répond, aussi, aux attentes des partenaires humanitaires européens opérant sur le terrain. L'opération Artémis a donc le mérite de montrer qu'il est possible pour les humanitaires et les militaires de s'entendre et de coopérer, dès lors que leurs actions respectives sont motivées par des objectifs communs, que leurs intérêts confluent et qu'un dialogue accru est ouvert entre les deux sphères d'influence. En l'espèce, nous montrerons que l'impératif humanitaire, qui jalonne leurs actions respectives, a occasionné une conciliation d'intérêt, conditionnée par une symbiose entre la demande d'aide formulée par les acteurs humanitaires et la réponse apportée par la force européenne. Quant à Eufor Tchad-RCA, elle répond à une demande, encore plus virulente, des organisations humanitaires, le président soudanais Al Bachir ayant clairement déclaré en septembre 2004:

6H.A. Simon, « A behavioral model of rational choice », *Quarterly journal of economics*, n°69, 1955, pp.98-118

7F.V. Kratochwil, *Rules, norms and decisions-On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University press, 1999, 262p.

8D.D. Morton, *La théorie des jeux*, Armand Colin, 1973, 272p ; R. Axelrod, *Donnant-Donnant : Théorie du comportement coopératif*, O.Jacob, 1992, 235p

9G. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison Wesley Longman, 1999, 411p.

10 M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Ed. du Seuil, 1963, 382p ; E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Coll. Essais, 1997, 423p.

« *Toutes les organisations non-gouvernementales internationales sont nos ennemis* ». De ce fait, s'il est vrai que certaines ONG ont pu initialement douter de la neutralité et de l'impartialité d'une force composée de soldats français, la phase de dialogue ouverte par l'UE avec les partenaires civils, avant le déploiement de la force et pendant son exercice, a créé, grâce à des négociations importantes, une atmosphère de confiance qui les rassure et qui les amène à soutenir et à réclamer le déploiement de la force européenne.

Nous commencerons donc par dresser un bref état de la problématique liée à l'impact des ONG sur le processus décisionnel européen et surtout de leur rôle dans la définition de politiques aussi techniques que l'humanitaire. Grosso modo, nous nous intéresserons à ce qui est couramment appelé l'« Europe des couloirs »¹¹. Quel rôle jouent les ONG dans la définition des politiques humanitaires¹²? Comment Bruxelles valorise-t-elle leur rôle ? Par quels canaux agissent-elles ? Sont-elles représentées de la même façon dans l'enceinte de la Commission et du Conseil ? Les choses ont-elles évolué ? Dans le cas plus particulier des décisions traitées, nous tenterons d'identifier l'ensemble des bureaucraties européennes qui sont intervenues dans ce processus (les différentes administrations mais aussi, les Etats qui ont tous joué un rôle, certains exerçant une influence plus grande que les autres), pour tenter de déterminer vers lesquelles elles se sont essentiellement tournées. L'UE n'est pas, contrairement à ce que pourrait laisser croire son nom, un acteur unitaire, il est donc important de savoir précisément auprès de quelles administrations, directions générales, Etats, elles sont intervenues pour influencer la décision finale. Les ONG ont nécessairement joué un rôle en sélectionnant et faisant circuler des connaissances (théoriques ou issues de leur propre pratique) conformément aux normes et intérêts qu'elles véhiculent. Quelles connaissances ont percolé d'un domaine à un autre ? Quelles sont les ONG qui ont fait pression sur les détenteurs du pouvoir bureaucratique-politique pour défendre leurs intérêts (stratégie de cooptation)?

Une mécanique décisionnelle particulière pour un usage de la force particulier

La politique humanitaire de l'UE est sectorielle et se trouve à la jonction de deux piliers : le pilier communautaire et le second pilier chargé de la mise en œuvre de la PESD. A ce titre, il convient de noter que l'impact des ONG varie en fonction des institutions et du pilier dans lequel elles tentent d'agir. Dans l'enceinte du pilier communautaire, leur rôle est couramment reconnu et leurs moyens de pression fortement institutionnalisés. La Communauté européenne (CE) est un acteur humanitaire important compte tenu de l'ampleur de ses moyens financiers et humains. C'est d'ailleurs, pour cette raison que les responsables de la Commission ont créé ECHO, l'office humanitaire de la CE par une décision interne, en 1992. Cependant, ils ont aussi renoncé à en faire un acteur direct sur le terrain. C'est pourquoi, ils ne peuvent se passer d'un savoir-faire et d'une expérience dont ils ne disposent pas et qui leur est pourtant essentielle pour asseoir leur légitimité d'action et défendre l'identité et les normes comportementales revendiquées par la structure. En revanche, la prise en compte de leurs revendications et l'exercice de leur *lobbying* est généralement plus compliqué dans l'enceinte du second pilier qui, de par sa nature intergouvernementale et les domaines d'action qu'il a en charge, réduit considérablement les possibilités d'influence des acteurs non-gouvernementaux. Pourtant, l'humanitaire est l'une des seules politiques européennes qui rompt avec ce cliché. Bien qu'il reste très difficile pour les ONG de porter directement leurs

11 R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, *op. cit*

12 P. Lang, *op. cit*

demandes auprès du Conseil, la place que tiennent les normes humanitaires dans le processus décisionnel communautaire et le regain d'intérêt du Conseil pour ces dernières, depuis le début des années 2000, permet à la Commission européenne d'investir un domaine d'action duquel les Etats ont longtemps souhaité la tenir éloignée¹³. Phénomène qui, en définitive, profite aux ONG qui jouissent désormais d'un intermédiaire auprès de l'instance politique où elles se sentent le moins bien représentées et qui leur permet de jouer un rôle non-négligeable dans la gestion militaire des crises humanitaires.

Dans un premier temps, même si nous ne souhaitons pas revenir sur les détails de la participation des ONG dans la définition de la politique humanitaire communautaire, il convient de préciser les caractéristiques qui alimentent l'originalité de ce *lobbying*, pour bien comprendre ensuite quels sont les enjeux et les transformations survenues récemment qui ont permis de les incorporer dans un processus décisionnel plus global. D'abord, celui-ci s'exerce essentiellement de façon collective. Ensuite, en plus d'être officialisé, nous pouvons dire qu'il s'agit d'un « *lobbying* institutionnalisé ». Les canaux d'actions des ONG sont donc clairement identifiés et ses moyens de revendication clairement institutionnalisés.

Il est essentiellement collectif dans la mesure où la grande majorité des ONG européennes se sont regroupées au sein d'une plate-forme pour optimiser leur influence sur les responsables européens. Elles participent donc à la définition de la politique humanitaire européenne par l'intermédiaire de VOICE (*Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*) qui est un réseau d'organisations non-gouvernementales réparties sur le territoire de l'Union européenne et actives dans le domaine de l'aide humanitaire (aide d'urgence, réhabilitation, réparation et prévention des conflits). L'idée de s'allier pour être puissante n'est pas nouvelle chez les ONG européennes. Outre, les Comités de liaison CEE-ONG créés en 1976, la Commission européenne met en place en 1981, EURONAIID¹⁴, un réseau d'ONG actives dans le domaine de l'aide et de la sécurité alimentaire, dans une période où le tiers-mondisme se présente encore comme une idéologie humanitariste dominante. VOICE n'est donc que la retranscription d'une pratique plus ancienne et répond à la volonté des dirigeants européens qui consiste à solliciter les ONG dans l'élaboration des différents documents communautaires touchant à ce domaine d'action : « *Echo s'engage à impliquer ses partenaires dans la programmation et l'élaboration de l'aide humanitaire et, en temps utile, à consulter ses partenaires sur la mise en œuvre du Contrat Cadre de Partenariat et de ses procédures, ainsi que sur d'autres thèmes d'intérêt mutuel*¹⁵ ». Créée en 1992, soit au moment où né l'office humanitaire européen (ECHO), elle devient une ONG indépendante en 2001. Son objectif est de consolider les liens entre les différentes ONG humanitaires, de favoriser la mise en œuvre des programmes des ONG et de promouvoir le dialogue sur les politiques d'aide avec la société civile, les bailleurs de fonds et tous les autres interlocuteurs intéressés (CICR, HCR...). Elle assure à cette fin une fonction de forum et d'intermédiaire qui lui permet de promouvoir et maintenir un dialogue constructif avec les acteurs sus-cités mais surtout avec ECHO. Ainsi, les stratégies annuelles pour les plans globaux sont discutées avec les ONG et chaque année est organisée une réunion où sont conviées toutes les ONG partenaires, avec un ou deux sujets à l'ordre du jour. VOICE se présente donc comme un canal socialisant

¹³ On se reportera ici à notre thèse de doctorat, « La place des intérêts et des normes dans l'action humanitaire de l'Union européenne », Université Bordeaux IV, soutenue le 28 mai 2009 sous la direction du Professeur T. Lindemann.

¹⁴ Cf. [www. Euronaid_fichiers/welcome_fr.htm](http://www.Euronaid_fichiers/welcome_fr.htm).

¹⁵ CCP 2004, préambule page 2, qui reprend les termes du CCP de 1993.

se situant à la charnière d'ECHO et de « ses partenaires d'exécution ». Comme elle le précise dans son « Rapport annuel de 2003 », sa relation avec ECHO est étroite et en conséquence de cela, elle fait en sorte que bon nombre de ses partenaires deviennent aussi partenaires d'ECHO¹⁶. On peut relever son influence à travers le contrôle qu'elle exerce auprès du Parlement européen au moment du vote du budget pour s'assurer que les dépenses destinées aux activités humanitaires ne sont pas réduites mais aussi à travers le rôle qu'elle a joué au moment des discussions portant sur le projet de Constitution européenne¹⁷ et qui a permis, comme on peut le constater dans le Traité constitutionnel simplifié de Lisbonne, que soit consacrée toute une section sur l'aide humanitaire.¹⁸ Par ailleurs, on notera que si VOICE est un groupe de travail permanent pour les ONG européennes, leur influence est notamment renforcée par la création de groupes de travail ad hoc, spécifiquement conçus pour faire face à un besoin conjoncturel et dont l'objectif est de les associer à la conceptualisation de nouveaux documents communautaires. Ce fut le cas du FPA Watch Group, un groupe de négociation conçu pour organiser le nouveau Contrat Cadre de Partenariat (CCP) en 2004.

Le CCP, quant à lui, est un contrat dont on peut dire qu'il organise mais surtout institutionnalise le partenariat UE/ONG et plus encore le *lobbying* de ces dernières. Créé par une décision de la Commission européenne du 5 mai 1993, le CCP vise à clarifier les relations entre ECHO et ses partenaires tout en réduisant les procédures bureaucratiques. L'augmentation des volumes financiers pousse les responsables européens à mettre en place une gestion méthodique et rationnelle des fonds utilisés. Néanmoins, ce qu'il est intéressant de remarquer, c'est qu'au-delà des règles et principes qu'il amène à respecter, il institutionnalise une coopération et un travail en commun qui accorde aux ONG européennes, un droit direct et formel de participation à l'élaboration des décisions touchant aux questions humanitaires. C'est que le terme de partenariat n'est pas hasardeux. En plus de faire référence à l'idée de coopération, il renvoie au concept de partage. Partage qui se formalise ici à travers un phénomène d'eupéanisation, c'est-à-dire « *un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de paradigmes politiques, de styles, de façon de faire les choses et le partage de croyances et de normes qui sont d'abord définies et consolidées dans l'élaboration politique et la construction des politiques publiques européennes et ensuite incorporées dans la logique des discours intérieures, des identités, des structures politiques et des politiques publiques*¹⁹ ».

Ces différents éléments expliquent que la Commission européenne demeure le relais privilégié des ONG, pour faire remonter les informations et tenter d'agir sur la définition des politiques communautaires. Le retentissement est d'autant plus important que le personnel d'ECHO est largement constitué d'individus issus de la communauté humanitaire²⁰. Ils ont

16 Ce n'est pas une obligation. Cela requiert des moyens financiers et humains dont ne disposent pas les petites structures. Il faut en effet, se déplacer à Bruxelles, mobiliser du personnel...

17 VOICE, Rapport annuel 2003.

18 Traité établissant une Constitution pour l'Europe, juin 2003, Chap. IV « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire », Section III, Article III-321.

19 Définition de Claudio Raddaelli, citée par Rosa Sanchez Salgado et Cornelia Woll, lors de la journée d'étude sur le thème « L'eupéanisation et les acteurs non-étatiques », Science Po Paris, 13 février 2004.

20 La présence de personnalités issues du milieu humanitaire n'est pas un phénomène propre à ECHO. En effet, cette réalité est soulignée par D. Fassin ayant observé, depuis l'instauration de « l'humanitaire d'Etat », la « *présence des acteurs humanitaires dans l'appareil d'Etat* », in « L'humanitaire contre l'Etat, tout contre », *Vacarme*, n°34, hiver 2006, p.17.

ainsi veillé à retranscrire ce souci majeur au niveau institutionnel et si ECHO reste un bailleur politisé, son quotient politique représente pour les partenaires une courroie de transmission qui en fait un intermédiaire politique essentiel à l'optimisation de leurs actions et revendications. A cela s'ajoute le fait que la mobilisation des intérêts à Bruxelles est aussi ancienne que les institutions communautaires et que le Conseil, bien qu'il soit un point d'accès important au système décisionnel, associe beaucoup moins les groupes d'intérêts à ses groupes de travail. C'est pourquoi, lorsqu'en 2001, suite au Traité de Nice, l'UE devient un acteur humanitaire global en introduisant la possibilité d'utiliser des moyens militaires pour venir en aide à une population vulnérable (Missions de Petersberg), l'introduction du militaire dans ce champ d'action, commence à inquiéter les ONG qui ne disposent que de très peu de moyens de pression sur le Conseil et ses Etats membres (si ce n'est la pression médiatique). Elles sont d'autant plus perplexes, qu'elles ont conscience du faible rôle joué par la Commission européenne dans le processus décisionnel touchant aux politiques de défense et de sécurité. Pour elles, il est clair que lorsque le pouvoir de la Commission diminue, leur *lobbying* s'affaiblit considérablement. Néanmoins, force est d'admettre que dans le cas particulier de la politique humanitaire, le Règlement de 1996²¹ qui officialise pour la première fois la compétence communautaire en matière d'aide humanitaire, modifie considérablement la donne, en ouvrant la voie à un changement des habitudes fonctionnelles et en introduisant l'appel indirect lancé par la Commission, en faveur d'une meilleure coopération inter-pilier. En effet, ce règlement reprend textuellement l'ensemble des missions développées dans le mandat d'ECHO²². Or, certaines de ces missions ne sont pas réalisables au niveau communautaire parce que tout simplement la CE ne dispose ni des moyens ni des compétences nécessaires pour les mettre en œuvre. Si « *sauver des vies* » peut s'appliquer à une action de secours à laquelle la communauté peut directement participer, en revanche « *appuyer les actions civiles de protection* » est une mission qui nécessite de posséder des forces d'interposition, qui, à défaut d'utiliser la force, doivent dissuader les parties adverses de le faire. De ce fait, nous pouvons affirmer que c'est à travers le mandat même d'ECHO que la Commission crée les conditions propices à la confection d'une passerelle entre le premier et le second pilier et au-delà, parvient, peut-être inconsciemment, à élargir le champ de pression des ONG.

La communauté scientifique s'est très largement interrogée sur le processus décisionnel européen mais les débats ont rarement dépassé la phase d'un hypothétique choix entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Or, dans le cas particulier de la politique humanitaire, le mécanisme décisionnel qui entoure l'utilisation des moyens militaires pour des raisons humanitaires, repose, quant à lui sur une méthode que nous qualifions « d'alternative ». Le concept bourdieusien d'*habitus*²³ nous est alors particulièrement utile puisqu'il nous permet de créer un lien entre intérêt pour les normes humanitaires et pratiques décisionnelles. En effet, l'*habitus* permet de penser le lien entre socialisation (intérieurisation des normes humanitaires) et comportement des agents (agissant pour les institutions). Il se compose de l'ensemble des dispositions, schèmes d'action ou de perception que les individus qui composent ces institutions, ont acquis à travers leurs expériences sociales. En d'autres mots ces agents ont intériorisé tout un ensemble de manières de penser, sentir et agir devenues durables et qui dans un sens plus usuel composent les

21 Règlement 1257/96 du Conseil de l'Union européenne, adopté le 20 juin 1996.

22 Le mandat se trouve sur le site officiel d'ECHO.

23P. Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, 1979.

réflexes routiniers. Mais, dans l'esprit bourdieusien, il n'a jamais été question de considérer cet « *habitus* » comme des habitudes machinales. Au contraire, les dispositions de l'*habitus* permettraient aux agents de s'adapter à un environnement et à des besoins nouveaux. Et il ressort de nos recherches, qu'en situation d'urgence, car en période normale il en va différemment, la marge de manœuvre laissée aux institutions de la PESD stationnées à Bruxelles, favorise une coopération inter-pilier qui intègre la Commission dans un domaine duquel les Etats ont longtemps voulu la tenir éloignée. Avec la création de la PESD, de nombreuses institutions ont vu le jour (COPS, EMUE...) ²⁴. Ce phénomène avait déjà été souligné par Brian White, qui à propos de la PESC, remarquait que « *la part importante des institutions* » tient au fait que « *la PESC est plus communautarisée que la CPE*²⁵ ». Pour lui, c'est la preuve que les Etats européens ont placé une certaine confiance dans les institutions européennes. Cette confiance se manifeste d'autant plus dans notre étude que pour répondre à leur manque de réactivité en situation d'urgence, les Etats ont augmenté la marge de manœuvre de ces dernières. Cette méthode, qui n'est ni communautaire ni intergouvernementale signifie, au final, que « *si les compétences concernées sont laissées en fin de compte aux Etats-membres, la formulation et la mise en œuvre de la politique sont de plus en plus européanisées et bruxellisées par des fonctionnaires et des services établis à Bruxelles* ». ²⁶ Autrement dit, le processus décisionnel s'est bruxellisé de façon à générer un glissement de la prise de décision des Etats vers les institutions. Ceci tient au fait que les agents européens ont développé un degré d'appartenance au corps européen suffisamment fort, pour intérioriser les normes humanitaires et ainsi opérer un changement de préférence et de manière de penser, au moment de prendre leurs décisions. ²⁷ La prise de décision est conforme à une logique propre à chaque institution puisqu'elle est tributaire de sa culture institutionnelle. En même temps, cette culture est dynamique parce qu'elle repose sur des normes, des idées, des croyances, des habitudes qui changent lorsque les intérêts se modifient. Certains chercheurs ont par exemple montré que les officiers en poste auprès de l'UE, se sont peu à peu appropriés les intérêts et les valeurs de l'Union ²⁸. De cette façon, ils se sont institutionnellement socialisés ²⁹. C'est ce que souligne P. Gillon en précisant qu'il est courant

24 Par exemple, D. Allen, « Who speaks for Europe ? » in J. Peterson et H. Sjursen, *A common foreign policy for Europe? Competing visions of CFSP*, Londres, 1998; G. Muller-Brandeck-Bocquet, « The new CFSP and ESDP Decision making system of the European union », *European foreign affairs review*, vol.7, n°2, 2002, pp.257-82.

25 B. White, *Understanding European foreign policy*, Palgrave, GB, 2000, p.96.

26 M. Desanges, « Les officiers français et l'Europe », Les synthèses du C2SD, Ministère de la défense, www.c2sd.sga.defense.gouv.fr

27 Cette théorie a notamment été développée par Ch. Tilly, D. Mac Adam, J. Mac Carthy et M. Zald. Un article de A. Favell, en fait une bonne présentation : « L'européanisation ou l'émergence d'un nouveau champ politique : le cas de la politique d'immigration », *Cultures et conflits*, n°38-39, 2000, pp. 153-168.

28 Etude menée par le C2SD, par l'intermédiaire de N. Bagayoko-Penone, *Les militaires français face à la construction de l'Europe de la défense*, présentée au colloque « L'européanisation des politiques de la défense », 30 novembre 2004. Voir aussi, C. Radaelli, « The domestic impact of european union public policy : Notes on concepts, methods and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n°5, automne 2001, pp.107-147.

29A ce titre, F. Mérand se livre à une analyse de la presse militaire française qui permet de montrer l'évolution des opinions des élites militaires françaises sur l'Europe de la défense, « Dying for the Union ? Military officers and the creation of a european defense force », *European societies*, n°5, 2003, p.253-285 et « Les militaires et la construction européenne (1972-1998). Représentations sociales de l'Europe de la défense dans « Armées d'aujourd'hui », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, p.165-192.

d'entendre dans le COPS des réflexions du style « *je vais essayer de le vendre à ma capitale* ». ³⁰ C'est le même phénomène que nous observons dans le cas étudié, car l'initiative de créer des conditions propices à une coopération « renforcée » avec la Commission n'allait pas de soi et cela atteste d'un haut degré d'intériorisation des normes humanitaires. Comme le souligne Philippe de Schouteete, « *le propos délibéré des principaux Etats membres a toujours été d'exclure tout rôle de la Commission dans la politique de défense*.³¹ » Après Saint-Malo « *l'accent mis sur le caractère intergouvernemental visait, entre autre, à exclure toute intervention de la part de cette institution*.³² » De même, Y. Buchet de Neuilly, stipule que « *pour la plupart des gouvernements, il était exclu d'associer pleinement la Commission à des opérations militaires*.³³ » Et il ajoute : « *L'un des plus puissants clivages structurant les champs de l'action publique européenne oppose les représentants de la Commission aux délégations des Etats membres*.³⁴ » Dans le passé, cette situation a déjà mis en péril la politique de gestion humanitaire des crises de l'Union. Le conflit bosniaque a mis en évidence une impressionnante rivalité institutionnelle qui a fortement nui à la visibilité de l'Union. Après la signature des « Accords de Paris », les trois institutions européennes se sont trouvées dans le flou complet pour faire prévaloir le point de vue européen. Elles n'ont pas réussi à définir de stratégie claire, des moyens précis et un calendrier respecté. Certes, les Etats ne sont pas parvenus à dépasser leurs antagonismes et à parler d'une seule voix et ce sont les intérêts nationaux qui ont dicté le jeu, mais les institutions n'ont pas joué leur rôle en ne facilitant pas la mobilisation autour d'un intérêt commun. Le rapprochement entre la Commission et le Conseil est donc une avancée considérable. L'intérêt que chacune de ces institutions (et donc leurs agents) porte à ces normes, élève finalement chez elles, une conscience qui leur permet, tout du moins ici, de se percevoir non plus seulement comme l'exécutif de leurs politiques respectives, mais plus comme les organes du tout qu'est l'Union politique et de coopérer pour rendre leur politique humanitaire cohérente³⁵. Or, c'est aussi de ce rapprochement dont vont indirectement profiter les ONG, non pas parce que cela favorise une action directe auprès du Conseil et de ses Etats membres mais parce que la Commission va jouer un rôle de porte-parole qui leur est crucial pour se faire entendre et faire remonter devant le Conseil les préoccupations travaillées en amont à Bruxelles. Mais, voyons maintenant quels sont ces nouveaux canaux d'influence dont disposent les ONG ?

D'abord en 2003, l'UE crée le concept de Civil-Military Cooperation (CMCO) dont la fonction est d'organiser la coopération entre le Secrétariat général du Conseil et la Commission européenne. Dans l'enceinte de la PESC/PESD, la cellule civilo-militaire ainsi que le concept de CMCO organisent une coopération étroite entre le Conseil et la Commission : « *L'un des objectifs majeurs de la cellule civilo-militaire de l'UE est de*

³⁰ P. Gillon, « Repenser la diplomatie nationale dans le cadre de la PESC-PESD. De la stratégie de souveraineté à la stratégie d'influence », Mémoire de Master en Administration publique, Promotion R. Gary 2003-2005, ENA, p.20.

³¹ P. Schouteete, « La cohérence par la défense », chapitre 4, *Cahier de Chaillot*, n°71, Institut d'études de sécurité, octobre 2004, p.66

³² *Ibidem*.

³³ Y. Buchet de Neuilly, *op. cit*, p.282.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Nous nous sommes ici inspirés des théories de la systémique sociale et plus spécifiquement de la théorie des systèmes d'Edgar Morin, in *La systémique sociale*, J.C. Lugan, PUF, Que sais-je, 1993, p.41 et suivantes.

*favoriser la coordination avec les agences d'aide et les autres acteurs civils et ainsi d'améliorer les conditions de réponse à une crise et ceci à Bruxelles*³⁶ » La Commission dispose même de représentants au sein de la cellule civilo-militaire.

Ensuite, le Conseil de l'Union décide de créer des « *Equipes d'intervention civile* » qui s'inscrivent dans le droit fil du texte relatif à l'Objectif global civil 2008³⁷. Il s'agit d'une capacité de réaction rapide pour la gestion civile des crises dont la taille et la composition sont variables. Elles se composent d'experts des Etats membres, du Secrétariat du Conseil et, le cas échéant, des experts de la Commission européenne pour assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Leur prétention est d'effectuer des missions d'évaluation et d'information lors d'une crise ou face à une situation de crise imminente, d'établir rapidement une présence opérationnelle initiale sur le terrain et de répondre à des besoins urgents et distincts, en temps opportun.

Par ailleurs, depuis 2005, l'EMUE dispose d'une cellule civilo-militaire qui assure la planification stratégique des opérations civilo-militaires, mais aussi d'un centre d'opération permanent qui est censé permettre la mise en place rapide et la conduite d'opérations civiles en coordination avec les moyens militaires. Une trentaine de personnes est affectée à cette cellule. Elles sont civiles ou militaires et parmi elles, se trouvent des représentants de la Commission, qui peuvent, le cas échéant, faire remonter des remarques émanant de la communauté humanitaire.

Quant au Comité politique de sécurité (COPS), « cheville ouvrière » de la gestion des crises, il comprend des représentants des Etats membres et de la Commission. C'est l'organe décisionnel principal en période d'urgence. En effet, son pouvoir en matière de décision diffère en fonction des périodes d'urgence et des périodes normales. En période normale, ses pouvoirs sont très inférieurs à ceux dont il dispose en période agitée, car sa capacité décisionnelle est faible à cause de la règle de prise de décision à l'unanimité. Ses pouvoirs sont même dépendants de la présidence qui a pour responsabilité d'alimenter les travaux du COPS. Or, comme c'est dans son enceinte que la Commission occupe un rôle permanent, cela signifie que lorsque ses pouvoirs s'affaiblissent, le rôle de la Commission en matière de PESD diminue. En revanche, il retrouve toute sa puissance en période agitée et c'est pourquoi il est l'organe le plus cité dans les procédures de gestion des crises.³⁸ Il intervient à plusieurs niveaux : conception de l'opération et évaluation de celle-ci. Lors des négociations, la Commission veille à ce que les questions qui relèvent du premier pilier soient prises en compte par le COPS.

Enfin, les Etats se sont entendus pour créer l'Agence Européenne de Défense (AED) dont le rôle est encore vaste³⁹ mais qui se voit assigner, entre autre, la tâche de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises. Elle a été créée par une Action conjointe du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2004, pour combler le maillon manquant du processus capacitaire européen. Ce n'est qu'en 2007, qu'elle devient un acteur

³⁶ Joint report by ISIS Europe and CeMISS, « Developing EU civil military Co-Ordination : The role of the new civilian military cell, Stephen Pullinger, Bruxelles, juin 2006, p.6. Citation traduite par nos soins.

Council of the European Union, « Civil-Military Co-ordination : Framework paper of possible solutions for the management of EU crisis management operations, doc 8926/06, Bruxelles, 2 mai 2006.

³⁷ Conseil de l'Union européenne, « Ressources multifonctionnelles pour la gestion civile des crises sous une forme intégrée – Equipes d'intervention civile », Note du CIVCOM au COPS, Doc.10462/05, Bruxelles, 23 juin 2005.

³⁸ Council of the European Union, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, DOC.11127/03, 3 juillet 2003.

³⁹ AC, point 3 du préambule

central de la PESD. Or, si l'aspect économique, fort présent, ne nous intéresse pas au premier abord, en revanche, elle répond au concept de « multilatéralisme efficace » qui est au cœur de la Stratégie européenne de sécurité (SES) définie en 2003. Les « Missions de Petersberg » (le versant élargi ne nous intéresse pas ici) impliquent que l'Union dispose de capacités, d'équipements et de technologies suffisantes pour conduire à bien la gestion urgente d'une crise humanitaire. Son rôle de rationalisation est donc essentiel puisqu'il a vocation à favoriser le partage des responsabilités dans l'organisation du futur « marché européen des équipements de défense » (MEED) et à veiller à ce que les intérêts de chacun soient respectés pour un bon fonctionnement du système de gestion humanitaire des crises.

En conséquence de cela, les moyens de pressions dont disposent les ONG pour négocier, faire entendre leurs doutes et revendications sont bien réels et augmentent considérablement. C'est ce que nous allons tenter de démontrer empiriquement en nous attelant à l'examen de deux situations particulières.

La mesure du poids des ONG dans la décision d'intervenir en RDC et au Tchad-RCA

Notre ambition consiste ici à montrer comment s'organise en pratique la participation des ONG au second pilier, de façon à voir concrètement comment elles se sont faites entendre et quelles en ont été les conséquences sur la décision finale.

Si l'on s'arrête d'abord sur le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) et plus précisément sur l'opération Artémis, on peut dire que l'exemplarité de la coopération civilo-militaire, c'est-à-dire entre les soldats de la force européenne et les acteurs humanitaires opérant sur le terrain, est l'un des faits les plus marquant d'Artémis car l'harmonisation des relations entre militaires et ONG n'est pas naturelle, à cause de leurs divergences d'intérêts. Hormis quelques chercheurs⁴⁰ qui rejettent purement et simplement la participation des militaires à des missions humanitaires, la majorité d'entre eux s'accordent à reconnaître l'importance des relations civilo-militaires dans le cadre d'opération de paix ou de missions de type « Petersberg⁴¹ ». Cependant, comme le fait remarquer Jean-François Rioux, ces relations sont « *parfois tendues, parfois exaltantes, souvent distantes, souvent mécaniques mais toujours complexes et fluctuantes*⁴² » et nombreux sont ceux qui expliquent cette distance entre les deux acteurs, par la défense d'intérêts corporatistes antagonistes. A ce titre, Hugo Slim fait remarquer que l'essentiel du problème repose sur la relation que les humanitaires doivent tisser avec la violence, symbolisée par les militaires⁴³. Dans le cas plus particulier de la coopération civilo-militaire au niveau européen, le problème a commencé à

40 C'est le cas, notamment, des partisans des théories pacifistes qui ne perçoivent pas la présence militaire de façon négative ou bien de chercheurs plus extrêmes pour qui les interventions humanitaires dénaturent la mission originelle des militaires.

41 D'après une remarque qui nous a été faite par le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambures, entretien *op. cit.*, « *les missions de Petersberg ne doivent pas être considérées comme des opérations de maintien de la paix* ». Il nous a précisé que le Land Component du « Haut Petersberg » (50 000 hommes) prévoit une gamme de missions dépassant de loin le maintien de la paix.

42 J.F. Rioux, « Civils et militaires dans les opérations de paix de seconde génération », Université d'Ottawa, Hull, Québec, 1998.

43 H. Slim, « Violence and humanitarianism. Moral paradox and the protection of civilians », *SAGE publications*, vol.32, n°3, 2001, p.329.

se poser dès le développement des « Missions de Petersberg ». Comme l'a souligné VOICE « *de nombreux acteurs humanitaires civils s'inquiètent d'une éventuelle instrumentalisation de l'aide humanitaire par l'UE, afin de répondre aux objectifs de la PESD. L'autre inquiétude ressentie, concerne l'impact des actions humanitaires menées par ce type d'acteur, sur les actions de secours privées, dans la mesure où elles pourraient être guidées par des logiques d'action qui s'éloignent des principes humanitaires internationaux*⁴⁴ ». On voit bien que les préoccupations des acteurs humanitaires, vis-à-vis de la PESD, sont identiques à celles observées vis-à-vis d'autres acteurs étatiques, à savoir le problème d'une promiscuité possible entre intervention militaire et humanitaire et poursuite d'objectifs matériels. Pourtant, Artémis a le mérite de nuancer le débat en montrant qu'il est possible pour les deux acteurs de s'entendre et de coopérer, dès lors que leurs actions respectives sont motivées par des objectifs communs et que leurs intérêts confluent. En l'espèce, l'impératif humanitaire, qui jalonne leurs actions respectives, a occasionné une conciliation d'intérêts, conditionnée par une symbiose entre la demande d'aide formulée par les acteurs humanitaires et la réponse apportée par la force européenne.

En effet, il est trop souvent oublié que si l'intervention européenne répond à une demande de l'ONU, elle répond, aussi, aux attentes des partenaires humanitaires européens opérant sur le terrain. L'UE est présente en RDC, bien avant le déploiement de la force, par l'intermédiaire d'ECHO et de ses partenaires. ECHO est, à ce moment-là, le premier fournisseur d'aide humanitaire du pays. Ce programme, qui est l'un des plus ambitieux entrepris en Afrique, commence en 1997 et ne cesse de s'intensifier. L'augmentation des sommes allouées se justifie par la croissance exponentielle des besoins ressentis par la population civile à cause de la situation politique du pays. Dans son plan d'action global de 2003, ECHO dénombre l'ensemble des besoins de la population et les localise par zones. Deux d'entre elles sont décrétées « zones d'urgence »⁴⁵. Les zones bleues regroupent l'ensemble des régions où les besoins sont importants et qui sont nouvellement accessibles aux travailleurs humanitaires au début de l'année 2003, car la MONUC est parvenue à rétablir la sécurité. Quant aux zones rouges, elles référencient les régions dites « zones de priorité » pour ECHO et où la situation est instable, affectées par les conflits dont l'accès est sporadique, difficile et dangereux. Il s'agit de la région du Grand Kivu et de l'Ituri dans lesquelles la population a besoin « *d'une assistance vitale* »⁴⁶. Ici, en même temps que les besoins s'intensifient, l'acheminement de l'aide devient de plus en plus ardu parce qu'il est difficile d'accéder aux populations vulnérables.

En 2002, les organismes humanitaires font déjà état du problème. Leurs conditions de travail se dégradent, aussi bien, sur le plan technique (marchandage...) que sécuritaire. ECHO, averti du problème par ses partenaires, les relate dans un dossier spécial précisant que « *l'espace permettant aux travailleurs humanitaires d'agir en toute sécurité est de plus en plus réduit. Dans certains endroits, les organisations humanitaires se voient refuser délibérément l'accès aux victimes (...) du fait de l'intensité des combats qui les empêche d'y arriver* ». Dans sa proposition à la Commission européenne de décembre 2003, Poul Nielson, alors Commissaire en charge des affaires humanitaires, stipule qu'à l'été 2002, « *on estime à 2,5 millions le*

44 NGO Voice, « Statement from humanitarian NGOs, members of VOICE on civil-military cooperation in the field », Bruxelles, 24 octobre 2003. Citation traduite par nos soins.

45 L'ensemble de ces données est facilement consultable sur le site d'ECHO.

46 DG ECHO, projet de décision d'aide, « Aide humanitaire en faveur de la population en RDC. Plan global 2003 », C (2003) 335, Bruxelles, 5 décembre 2002.

*nombre de personnes se trouvant dans une zone de combat et auxquelles il est impossible d'apporter un secours quelconque.*⁴⁷ » En mai 2003, la situation s'aggrave dans le district de l'Ituri, si bien que le « *10 mai, toutes les organisations humanitaires ont dû être évacuées de la région* ». Le représentant d'ECHO précise alors que « *malgré des besoins importants, on ne pouvait laisser le personnel humanitaire risquer sa vie dans les zones de combats.*⁴⁸ Pour dresser un état de la situation, l'office envoie le 12 mai 2003, un évaluateur pour mesurer la sécurité sur place. Il précise dans son rapport que « *le nombre de partenaires qualifiés, prêts et capables de travailler en RDC est limité (...) La situation actuelle est très complexe concernant la sécurité, l'accessibilité et la particularité régionale des zones où l'aide humanitaire est actuellement délivrée.*⁴⁹ » Appuyé et travaillant de concert avec l'office humanitaire des Nations-Unies (OCHA), il ouvre le dialogue entre les casques bleus de la MONUC et les agences humanitaires qui ont quitté Bunia. Ces dernières font savoir qu'elles ont évacué la zone parce que la MONUC n'a pas su les protéger. Ce dialogue ouvert entre les humanitaires et les militaires marque les prémices de la coopération civilo-militaire, car entre temps, l'ONU autorise le déploiement de la force européenne.

Dans ces conditions et comme le prévoit le processus décisionnel européen, la Commission, associée aux travaux du COPS, joue le rôle de porte-parole des organismes humanitaires. Si la conférence *Coopération Civilo-Militaire (CIMIC)*⁵⁰ de juin 2002, officialise la première rencontre entre les acteurs civils et militaires internes et externes, dans le but d'ouvrir le dialogue pour tenter de définir leurs fonctions en situation de crise, celle de 2003, ajoute un volet tactique et opérationnel au cadre conceptuel⁵¹. Cette correspondance entre civils et militaires permet alors d'établir une liaison directe entre les militaires européens et les organismes humanitaires, sous la responsabilité de l'Etat major de l'UE (EMUE), dès le début de l'opération, en utilisant un officier de liaison. Son rôle est de créer un bon dialogue et une coopération avec les agences humanitaires, y compris avec celles qui apparaissent les moins disposées à coopérer⁵². Le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambure, officier de liaison, nous a décrit l'intérêt des humanitaires et des militaires à coopérer pour l'efficacité de l'opération et par delà sa réussite. Il nous a précisé que « *l'humanitaire agit, par définition, dans un pays ou sur un territoire en proie à l'instabilité, la violence ou la guerre. Seul, sans protection, il risque de devenir une victime supplémentaire ou de voir son action réduite à néant ou impossible à mener. Cette protection relève de la force armée. L'humanitaire n'est pas « militarisé » ; il suit ou agit en liaison avec le « militaire ». Dans le cas d'Artémis,*

47 DG/ECHO, projet de décision, « Aide humanitaire en faveur de la population en RDC. Plan global 2003 », C (2003) 335, Bruxelles.

48 Dossier spécial, « République démocratique du Congo : sauvegarder l'espace humanitaire », in *Protéger l'espace humanitaire*, ECHO, 2003.

49 « Evaluation Global Plans 2000/2001-DR Congo. Synthesis report », p.4 et p.21, www.ec.europa.eu. Citation traduite par nos soins.

50 Il s'agit d'un concept qui a trait à la coopération civile et militaire. Dans la structure de l'UE, l'EMUE doit planifier et appliquer la CIMIC au niveau stratégique et politique (coordonner les programmes, échange d'informations...)

51 « Civil-military Cooperation concept for EU-led crisis management operations : Cooperation with relevant external civil humanitarian organisations-Generic Guidelines », Projet de document présenté à la conférence CIMIC de 2003, comme le point de départ à d'autres consultations avec des ONG et les Nations-Unies.

52 Cf. pour plus de précision sur son rôle, le chapitre 12 de « Faster and more united ? The debate about Europe's crisis response capacity », Commission européenne, DG Relations extérieures, décembre 2006.

*humanitaires et militaires ont agi dans des domaines différents, menés par des hommes différents, sur un théâtre unique, selon un calendrier décalé ou simultané, pour un but ultime identique.*⁵³ » Sa déclaration est d'un intérêt crucial pour notre démonstration car elle présente les conditions ayant permis au personnel humanitaire de légitimer l'intervention européenne et de favoriser l'entente cordiale. D'une part, contrairement à une idée largement répandue dans la communauté humanitaire, l'intervention militaire n'a pas entravé la liberté d'action du personnel humanitaire, car elle n'a pas compromis son indépendance et son impartialité. Le partage des tâches est précis, grâce au mandat de la force qui délimite clairement le rôle des militaires. A aucun moment, ces derniers se sont substitués aux humanitaires en fournissant, par exemple, une aide directe à la population. Les différences de temporalités d'action n'ont pas été handicapantes et les signes de subordinations des humanitaires par rapport aux militaires faibles. L'action militaire est, d'autre part, perçue comme la condition nécessaire à la poursuite, voire à la reprise de leur action. Comme le souligne Fernanda Faria, qui a rencontré le responsable d'ECHO en Ituri, cela faisait plus d'un an que les ONG, opérant là-bas, réclamaient une force internationale pour stabiliser la situation sur le plan sécuritaire⁵⁴. La présence militaire a, dès lors, permis aux humanitaires de bénéficier d'un espace d'action sécurisé et de profiter des moyens logistiques de ces derniers, pour acheminer leur aide dans de meilleures conditions. C'est un point central des déclarations officielles post-Artémis, plutôt optimistes, qui émanent des institutions européennes.

« Monsieur PESC » évoque cet apport à plusieurs reprises. Il constate d'abord une amélioration de la situation au cours de l'opération en déclarant que « *les organismes humanitaires peuvent désormais sortir de Bunia pour aider les individus qu'ils ne pouvaient pas atteindre auparavant.*⁵⁵ » Il le réitère dans plusieurs déclarations qui suivent la fin de l'intervention : « *A Bunia, la sécurité et les conditions de vie pour la population, ainsi que pour les organisations humanitaires qui lui viennent en aide, se sont améliorées de façon notable, comme j'ai pu le constater sur le terrain*⁵⁶ » ; « *Le retour dans de bonnes conditions des familles qui avaient été chassées de Bunia et l'amélioration des conditions de travail des acteurs humanitaires montrent que les conditions de sécurité sont à l'évidence améliorées*⁵⁷. » Il en va de même pour les Etats, comme le montrent les propos tenus par Renaud Muselier, porte-parole du Ministère des Affaires étrangères français : « *En collaboration avec la MONUC, elle a contribué à sécuriser les conditions de travail des ONG, permettant ainsi leur retour.*⁵⁸ » Quant à la Commission et à la communauté humanitaire, elles reconnaissent, elles aussi, cet apport et s'en félicitent. Le porte-parole de la Commission atteste que « *le succès de l'opération Artémis menée par l'UE permet aux organismes humanitaires de retourner progressivement dans les zones qui avaient été coupées de l'aide extérieure pendant*

53 Entretien avec le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambures, *op. cit.*

54 F. Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne », *op. cit.*, p.53.

55 Intervention de J.Solana, « Democratic Republic of Congo », Public meeting of the UN security Council, N.York, le 18 juillet 2003. Citation traduite par nos soins.

56 J. Solana, « Haut représentant de l'UE pour la PESC, à l'occasion de la fin de l'opération Artémis à Bunia », Bruxelles, 1^{er} septembre 2003. S0168/03.

57 Secrétariat général du Conseil de l'UE, Note de transmissions aux Délégations, « Opération Artémis : messages-cadres publics », Doc. 12067/1/03, Bruxelles, le 25 août 2003

58 Déclaration du porte-parole du Ministère des affaires étrangères (France), le 16 septembre 2003.

*plus d'un an.*⁵⁹ » Les représentants de la DG RELEX reconferme ces propos, un peu plus tard, en déclarant : « *L'un des objectifs de cette opération a été de relancer l'aide humanitaire et de la répandre dans d'autres régions, par conséquent d'aider la communauté humanitaire dans son travail*⁶⁰ ». Les fonctionnaires agissant, quant à eux, pour le compte d'ECHO se félicitent de pouvoir financer 24 nouvelles ONG depuis le retrait des troupes.⁶¹ Leur rapport d'évaluation 2004 souligne qu' « *avec l'amélioration de l'accès aux régions cibles et avec la collaboration d'un solide réseau d'ONG professionnels expérimentés de son secrétariat(...), l'office d'aide humanitaire de la Commission dispose d'opportunités et de capacités uniques (...)* ». ⁶² Lorsque les organisations humanitaires ont regagné les zones privées de toute aide extérieure depuis plus d'un an, elles ont estimé à un million le nombre de personnes déplacées ou tout du moins directement touchées par le conflit. ECHO a répondu à ces besoins nouvellement identifiés, grâce à l'engagement politique, financier et militaire de la communauté internationale et à la restauration de l'espace humanitaire dans cette région troublée⁶³.

Nous pouvons donc affirmer que l'absence de décalage entre les attentes des agences humanitaires et les réponses apportées par les militaires de la force multinationale s'explique par la conciliation d'intérêts que l'impératif humanitaire a rendue possible. La prégnance des objectifs humanitaires dans les deux camps, a amené les militaires et les humanitaires à rompre avec leurs automatismes comportementaux traditionnels, leur méfiance vis-à-vis des uns par rapport aux autres. Rappelons-nous de ce que nous disait le Lieutenant-Colonel de Rambures : « *Artémis fut un succès pour des raisons politiques mais aussi militaires, mais ce qu'il faut retenir c'est que la légitimité de son intervention a été fonction de la légitimité des intérêts défendus.*⁶⁴ » Mais, l'on ne doit pas perdre de vue que le rôle de porte-parole de la Commission européenne et l'ensemble des intermédiaires mis en place pour instituer un dialogue avec les acteurs humanitaires a permis des négociations et des attentes, qui ont conduit à des compromis qui ont directement profités à cette bonne entente et cette réussite.

Pour ce qui est d'Eufor Tchad-RCA, elle répond, comme pour la RDC, à une demande des organisations humanitaires. Même s'il est vrai que certaines ONG, ont pu, à un moment donné, douter de la neutralité et de l'impartialité d'une force composée de soldats français, la phase de dialogue ouverte par l'UE avec les partenaires civils, avant le déploiement de la force et pendant son exercice, crée une atmosphère de confiance qui les rassure. Catriona Gourlay rappelle que « *les relations civilo-militaires les plus fortes apparaissent généralement sur le terrain*⁶⁵ ». Si l'on ne peut contredire cette thèse, l'exemple somalien montre que l'implication des forces militaires dans les actions humanitaires n'entraîne pas

59 Communiqué de presse de la Commission européenne, « La Commission adopte 4 nouvelles décisions d'aide humanitaire », 2 décembre 2003, www.europa-eu-un.org.

60 Commission européenne, « Faster and more united ? The debate about Europe's crisis response capacity, décembre 2006, DG Relations extérieures, p.154. Citation traduite par nos soins.

61 ECHO, www.ec.europa.eu/echo/field/drc/background_fr.htm.

62 Rapport d'évaluation 2004, ECHO.

63 ECHO, Dossier spécial « République démocratique du Congo : sauvegarder l'espace humanitaire », in « Protéger l'espace humanitaire », Bruxelles, 2003.

64 Entretien avec le Lieutenant-Colonel, Benoît de Rambures, *op. cit*, septembre 2006.

65 C. Gourlay, « Des partenariats distants », *op. cit*

forcement une bonne collaboration. C'est pourquoi, il est d'autant plus appréciable que l'UE ait préféré, dans le cas d'espèce, ouvrir le dialogue avant l'envoi des soldats sur le terrain. Ceci a permis aux ONG de se faire entendre et d'influencer la décision finale.

Le 29 janvier 2008, le représentant spécial de l'UE pour le Soudan, Torben Brylle et le Général Patrick Nash rencontrent de façon informelle, les représentants des ONG et des agences des Nations-Unies, à Bruxelles, pour leur présenter l'opération européenne⁶⁶. Les thèmes abordés sont principalement l'impartialité de l'opération, la garantie du retour des réfugiés et la complexité des relations inter-ethniques⁶⁷. Nos recherches montrent que de nombreuses ONG, issues des différents pays européens et des organisations internationales humanitaires étaient présentes à cette réunion (Oxfam, ACF, Save Darfur Coalition, le PAM, le HCR, la Croix-Rouge etc). Cette rencontre répond à la fois aux attentes et aux inquiétudes des organisations humanitaires qui se heurtent à des difficultés immenses. Comme pour le Congo, le personnel humanitaire compte sur le déploiement de la force européenne à cause de l'insécurité à laquelle il doit faire face. Malgré le cessez le feu intervenu en 2004 et l'Accord de paix du Darfour signé en mai 2006, un nombre croissant de zones interdites demeurent et, en janvier, l'accès à la région, dans son ensemble, tombe à 64%⁶⁸. « *Les équipes humanitaires des Nations-Unies et des ONG ont dû changer trente et une fois l'implantation de leurs camps afin d'échapper aux violences* »⁶⁹.

Les agences humanitaires, en proie à une insécurité grandissante, préfèrent, alors, « *évacuer leur personnel en attendant de savoir si l'Eufor allait pouvoir assurer sa mission.* »⁷⁰ » Anne Maymann, membre du HCR précise que « *les agences des Nations-Unies qui travaillent dans l'est du Tchad ont demandé une protection armée pour leurs convois humanitaires.* »⁷¹ » Quant à Antonio Avalla, responsable des opérations du PAM, il déclare que « *les agences humanitaires et les Nations-Unies semblent directement prises pour cible, ce qui n'était pas le cas préalablement. Avant l'insécurité était liée au conflit* »⁷² ». Oxfam, l'une des organisations activement impliquées au Darfour, annonce le 8 février que « *faute d'une action urgente des Nations-unies et des donateurs (sous-entendue l'UE)* » elle stoppera son effort d'aide dans l'est du Tchad⁷³. Elle critiquait déjà en décembre 2007, l'incapacité des Etats membres de l'UE à mettre sur pied la force neutre au Tchad afin de protéger plus de 400 000 réfugiés et déplacés. Le responsable d'Oxfam au Tchad, Roland Van Haumermeiren déclare que « *l'insécurité actuelle démontre le besoin urgent de déployer au Tchad une force véritablement neutre afin de protéger les personnes innocentes prises au piège dans ce conflit* »⁷⁴ ». Il lance un appel aux ministres des affaires étrangères de l'UE pour qu'ils envoient

66 « Présentation de l'opération Eufor Tchad/RCA aux ONG et aux agences des Nations-Unies », 29 janvier 2008, www.consilium.europa.eu

67 www.consilium.europa.eu

68 ECHO, « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », site officiel.

69 G. Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », *Le Monde diplomatique*, mars 2007, p.16.

70 « En attendant l'Eufor », *L'Express*, 19 février 2008

71 « En attendant l'Eufor », *op. cit.*

72 « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », *op. cit.*

73 Oxfam international, informations communiquées sur son site officiel dans la partie réservée au Soudan.

74 *Ibidem*

troupes et équipements adéquats. Quant à l'association *Human Rights Watch*, elle somme l'Union européenne de déployer immédiatement des troupes pour protéger les civils et pour garantir l'arrivée de l'aide humanitaire⁷⁵. Frédérique Lellouche, coordinatrice de la crise au Darfour au sein de la section française d'Amnesty international, rapporte, quant à elle, qu'il est intéressant de remarquer « *l'évolution de l'attitude des groupes d'Amnesty France à l'égard du recours à la force armée.*⁷⁶ » La demande de déploiement d'une force « *sous le Chapitre 7 de la Chartes des Nations-Unies, donc avec la possibilité de recourir à la force, a été largement soutenue par les groupes* ».

De même, lors de son évaluation, l'expert d'ECHO Peter Holdsworth, dénonce une situation humanitaire grave, vouée à empirer. Dans son journal de route, il affirme : « *Les gens d'ici se sentent incontestablement menacés* », il constate que les populations sont encerclées par les combattants qui n'ont pas « *la moindre discipline ni conscience morale.*⁷⁷ » Les faits confirment ses positions puisque les besoins ne cessent d'augmenter et l'insécurité vis-à-vis de la population et du personnel humanitaire d'empirer. Le 23 février, Louis Michel, commissaire européen en charge de l'aide humanitaire, est obligé de lancer un nouvel appel à l'ensemble des parties prenantes au conflit, en vue de garantir l'intégrité des organisations humanitaires et le respect de leur personnel⁷⁸. La Commission européenne attire l'attention, dans plusieurs de ses rapports annuels, sur le fait que « *trop souvent, les organisations humanitaires ont été forcées de suspendre leur travail jusqu'à ce que la sécurité soit rétablie* », « *en dépit du professionnalisme et du courage de leur personnel, certaines organisations d'aide humanitaire ont dû prendre la douloureuse décision de quitter le Darfour, en raison d'attaques et de harcèlements permanents (...)* Malheureusement au moment de la rédaction du présent document, la situation sur le plan de la sécurité ne laisse pas entrevoir de rapatriement à grande échelle et/ou le retour des personnes déplacées dans un avenir prévisible⁷⁹ ». Elle va jusqu'à conditionner son aide au retour d'une situation sécuritaire acceptable pour ses partenaires et la population à secourir. En effet, elle précise, lors d'une conférence tenue à N'Djamena, en 2006, que « *la Commission européenne se tient prête à adopter de nouvelles décisions financières pour soutenir des opérations au Tchad si les besoins humanitaires le justifient et pour autant que les conditions de sécurité permettent une mise en œuvre effective des projets*⁸⁰ ».

Il en va de même pour le Conseil qui, à plusieurs reprises, condamne fermement les attaques perpétrées contre la population civile, l'AMIS⁸¹ et le pillage des biens des organismes

75 HRW, annonce du 12 février 2008, à N.York, retranscrit sur son site officiel, www.hrw.org.

76 F.Lellouche, « Amnesty international cellule de crise », La chronique, Amnesty international, n°245, avril 2007, p.12.

77 « Journal d'un expert d'ECHO au Darfour », mai 2004, communiqué sur le site officiel d'ECHO.

78 « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », *op. cit.*

79 ECHO, « Soudan : une crise oubliée revient sous les feux des projecteurs », *op.cit.*, p.8 ; ECHO, « Darfour : la pire crise humanitaire au monde », Rapport annuel 2006, p.5

80 Délégation de la Commission européenne au Tchad, « L'aide humanitaire de la Commission européenne au Tchad : Bilan et perspectives, Conférence du 29 juin 2006 qui s'est tenue à N'Djamena. Site de la Délégation : www.deltcd.ec.europa.eu.

81 Force de maintien de la paix de l'Union africaine.

humanitaires⁸². Il ressort clairement des réflexions émanant des professionnels de l'humanitaire que « *la disparition de l'espace humanitaire, nécessaire aux intervenants est particulièrement choquante* »⁸³. Les organismes humanitaires ont besoin, pour poursuivre leurs actions, d'une assistance militaire qui veille à leur sécurité, à la protection du matériel, des convois, qui garantisse leur acheminement et qui leur permette d'accéder aux populations vulnérables. Le Conseil va alors dans leur sens et répond à leurs demandes en lançant l'intervention militaire de l'UE. On peut même supposer que l'UE a peut-être attendu de se trouver confrontée à un tel scénario, pour décider d'intervenir. Désormais, le soutien des humanitaires, l'une des conditions essentielles, est effectif. De plus, si comme Rony Brauman nous pensons « *qu'en cas d'intervention, accroître le personnel et les dispositifs de secours sur le terrain, c'est se rendre plus vulnérable parce que les équipes humanitaires sont des otages potentiels dont la présence, dans le contexte d'une confrontation militaire, crée alors des zones de faiblesse* » alors nous pouvons croire que la décision prise par certaines organisations de retirer leur personnel « non essentiel » crée des circonstances favorables à l'intervention européenne. D'après lui « *préparer sérieusement une intervention implique donc de diminuer fortement voir de suspendre totalement, le dispositif d'assistance* ». En l'espèce, on ne peut identifier une situation aussi radicale, mais il faut tout de même voir que l'un des objectifs majeurs de la force européenne est justement de permettre le retour du personnel humanitaire rapatrié pour des raisons d'insécurité. Autrement dit, au moment où l'Union prend la ferme décision d'intervenir, nombreuses sont les organisations qui ont retiré une partie de leur personnel. *Médecins du Monde* se désengage de sa mission au Tchad, fin 2007 et passe le relais à une structure locale avec qui les opérateurs travaillent depuis trois ans⁸⁴. Blandine Contamin affirme en 2005 : « *Nous sommes face à des entraves manifestes à nos actions et à un harcèlement quotidien de la part des autorités locales.* »⁸⁵ Jan Egeland fait remarquer avant de quitter son poste de secrétaire général adjoint de l'ONU, qu'à l'instar d'*Oxfam*, d'autres organismes humanitaires évacuent leur personnel : « *Tandis que les violences contre les organismes humanitaires se sont multipliées, les évacuations succèdent aux annonces de retrait* »⁸⁶. Le Docteur Jacky Mamou, président du Collectif Urgence Darfour, le réaffirme et ajoute que « *jamais les organisations humanitaires ne s'étaient autant préoccupées des questions de protection et de sécurité, y consacrant programmes spécifiques et ressources humaines* »⁸⁷. Il ajoute : « *La communauté internationale avait cru se débarrasser du problème du Darfour, sans mécontenter le Soudan, en finançant l'humanitaire et les troupes de l'Union africaine. L'échec est total. Pire, la guerre s'étend maintenant au Tchad et en RCA (...) Devant la paralysie de l'ONU, l'Europe devrait agir sans délai à la mise en place de corridors humanitaires sécurisés (...) L'Europe a les moyens militaires.* »⁸⁸

82 Nous pouvons citer, les conclusions du Conseil Relations Extérieures dans sa 2719^e session en mars 2006 et dans sa 2789^e session en mars 2007.

83 ECHO, « Darfour : la pire crise humanitaire au monde », *op. cit.*, p.5

84 MDM, Lettre et Débats, Midi Pyrénées, n°26, p.12.

85 B. Contamin est chargée du suivi du programme sur le Darfour au siège de *Médecins du monde*. Son témoignage figure dans le *Journal destiné aux donateurs*, n°79, de juin 2005, p.6.

86 Amnesty international, « Spécial Darfour », La chronique, n°245, avril 2007, p.9

87 *Ibidem*.

88 *Ibidem*.

Au final, il ressort de ces éléments que l'Union a, sans doute, préféré se retrouver face à un tel scénario, pour légitimer au mieux le déploiement de sa force. Il est évident que l'intervention européenne arrive à un moment crucial de la crise, c'est-à-dire au moment où les organismes humanitaires sont dans l'incapacité de poursuivre leur mission alors même que c'est, à cette période, que la crise est la plus médiatisée donc la plus mobilisatrice pour l'opinion publique. En intervenant, à cet instant précis, elle s'assure de la légitimité nécessaire pour agir (celle des ONG) et réduit l'image de pusillanimité que renvoient les acteurs humanitaires aux démocraties, en assumant ses responsabilités.

Par conséquent, l'examen de ces deux interventions montre incontestablement le rôle joué par les ONG au niveau de leur mise en œuvre mais également au niveau des choix d'intervention fait par le Conseil et ses Etats membres. Que le dialogue se soit organisé autour de canaux indirects (Commission) ou bien directs (officiers de liaison), le fait est, qu'il y'a eu relation, échange et partage. C'est au cours de ces liens qu'ont percolé un certain nombre de savoirs et d'informations, nécessaire, à une harmonisation des relations entre acteurs civils et militaires. Mais, l'on doit aussi noter qu'ils résultent d'une application du principe de « bonne gouvernance », si chère aux institutions européennes et qui en conséquence de cela, introduit, pour la mise en œuvre de la politique humanitaire européenne, les ONG humanitaires dans le processus décisionnel global de l'UE.