

BULLETIN n° 101

Juin 2011

## AUTEUR

**Antoine Rayroux**Doctorant, Université de Montréal  
(CEPSI), Université libre de Bruxelles  
(REPI).

## DIRECTEURS

**Jocelyn Coulon et****Stéphane Roussel**

## RÉDACTEUR EN CHEF

**Évariste Sonon**

## COORDONNATRICE

**Léa Pelletier-Marcotte**

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

**Niagalé Bagayoko**

Université du Sussex

**Marie-Eve Desrosiers**

Université d'Ottawa

**Jean Kenfack**Institut des Relations Internationales  
du Cameroun**Michel Liégeois**

Université Catholique de Louvain

**Alexandra Novosseloff**

Université Paris-Panthéon-Assas

**Jean-François Thibault**

Université de Moncton

**Marie-Joëlle Zahar**

Université de Montréal

**CEPES**  
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES  
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ**ROP**  
RÉSEAU FRANCOPHONE  
DE RECHERCHE SUR  
LES OPÉRATIONS DE PAIX**Chaire de  
recherche  
du Canada**en politiques étrangère  
et de défense canadiennes**I E** Institut d'études  
internationales de Montréal  
**I M** UQÀM

# L'UNION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE CRÉDIBILITÉ DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE : LEÇONS DE LA MISSION EUFOR TCHAD/RCA

**Antoine Rayroux**

L'Union européenne a fait son entrée dans le maintien de la paix internationale en 2003, avec ses premières missions dans les Balkans et en République démocratique du Congo. La gestion des crises et la prévention des conflits sont au cœur du projet de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) initié en 2000. Pour l'UE, l'enjeu central est alors de trouver sa place dans cet univers du maintien de la paix déjà (sur)chargé en acteurs internationaux.

L'intervention militaire EUFOR au Tchad et en République centrafricaine (ci-après EUFOR Tchad/RCA) en 2008-2009 offre une illustration instructive de ces enjeux de positionnement et des critiques qui sont adressées à l'UE en retour. D'une part, le continent africain est devenu le terrain privilégié des interventions européennes depuis que les conflits des Balkans ont pris fin. D'autre part, l'UE a tâché de contribuer à l'action de la communauté internationale pour « faire quelque chose » contre la guerre du Darfour, fenêtre d'opportunité médiatique. Dans le bref état des lieux qui suit, nous verrons que la difficulté pour l'UE d'ambitionner un rôle accru d'acteur de la gestion des crises ne réside pas tant dans le manque de capacités que dans la recherche d'un équilibre délicat entre efficacité et légitimité, autonomie croissante et partenariats multilatéraux. L'analyse montre que l'UE parvient à trouver cet équilibre, qui par nature ne peut cependant se réaliser que dans des interventions relativement modestes.

## EUFOR Tchad/RCA et l'approche européenne du maintien de la paix en Afrique

Le modèle européen de la gestion des crises repose sur deux axes centraux définis dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003 : l'approche globale et le multi-

latéralisme efficace. Le premier axe met l'accent sur le besoin d'agir en mobilisant des instruments militaires mais aussi civils, ainsi que les moyens communautaires de la coopération au développement. Le second axe place quant à lui les Nations Unies au premier rang des partenaires de l'UE, le Conseil de sécurité restant le responsable du maintien de la paix dans le monde. Ces deux dimensions ont ensuite été réaffirmées dans le volet « paix et sécurité » du partenariat stratégique Afrique-Union européenne adopté en 2008, et complétées par un troisième axe que nous laisserons ici de côté : le développement d'une architecture africaine de paix et de sécurité, dans une logique d'appropriation locale.

L'intervention au Tchad et en République centrafricaine cadre, bien qu'imparfaitement, avec cette approche. Elle a été initiée dans le cadre d'une présence multidimensionnelle mandatée par l'ONU, « destinée à aider à créer les conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en contribuant à la protection des réfugiés, des personnes déplacées et des populations civiles en danger, en facilitant la fourniture de l'assistance humanitaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, et en créant les conditions en faveur d'un effort de reconstruction et de développement économique et social de ces zones » (résolution 1778 du Conseil de sécurité, 25 septembre 2007). Dans le contexte de la guerre régionalisée du Darfour, environ 500000 réfugiés et déplacés internes vivent dans des camps au Tchad et en Centrafrique. Deux volets principaux composent alors cette présence multidimensionnelle : premièrement, une intervention militaire confiée à l'UE dans le cadre du chapitre VII dont l'objectif est de contribuer à la protection des civils et du personnel onusien et de faciliter

l'acheminement de l'aide humanitaire. Et deuxièmement une mission civile prise en charge par l'ONU (la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, MINURCAT) qui a pour principal objectif de former une force de police tchadienne, dite Détachement intégré de sécurité, pour assurer le maintien de l'ordre à l'intérieur des camps, où l'UE n'intervient pas, et contribuer à la protection des civils. L'intervention militaire européenne a donc été dite « de transition », strictement limitée à une durée d'un an, selon le *bridging model* pensé par l'UE et l'ONU et appliqué pour la première fois lors de la mission Artémis en République démocratique du Congo en 2003. Il s'agit pour l'UE d'offrir une plus-value aux missions de l'ONU à travers la mobilisation rapide de capacités militaires robustes, dans l'attente d'une force onusienne plus robuste.

Par ailleurs, la Commission européenne a été le principal bailleur du programme de formation de police de la MINURCAT, ainsi par ailleurs que le premier contributeur financier de la MICOPAX, la mission de consolidation de la paix de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale en RCA. De plus, son service d'aide humanitaire ECHO a en 2008 contribué financièrement aux activités des ONG au Tchad et en Centrafrique à hauteur de 34 millions d'euros. Certes, la présence européenne dans ces deux pays n'a pas inclus de volet civil de réforme du secteur de la sécurité, en raison d'initiatives internationales existant par ailleurs et/ou du refus des autorités politiques locales. On peut cependant considérer qu'EUFOR Tchad/RCA participe d'une approche multilatérale et globale du maintien de la paix européen (H.Dijkstra, « The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic. Good Politics, Bad Policies », *International Peacekeeping*, 17/3, 2010).

A ce titre, la mission est sujette à deux critiques récurrentes de l'interventionnisme européen en Afrique : la légitimité et l'efficacité. Nous présentons ici ces deux critiques avant d'évaluer leur pertinence à

travers un rapide bilan de l'intervention.

### Afrique centrale, France et impartialité européenne

La PSDC est régulièrement accusée d'être un instrument aux mains des grandes puissances européennes, au premier rang desquelles la France et le Royaume-Uni, qui non seulement en furent les principales instigatrices, mais sont aussi les deux grands anciens empires coloniaux de l'Afrique (C.Gegout, « EU Conflict Management in Africa : The Limits of an International Actor », *Ethnopolitics*, 8/3-4, 2009). L'observation vaut particulièrement pour la France, qui ne s'est jamais cachée de sa volonté d'utiliser l'UE comme instrument de multilatéralisation et relégitimation de sa présence militaire en Afrique.

Si la question d'une intervention internationale dans la région du Darfour se pose dès 2003-2004, c'est bien la France qui est à l'initiative d'une implication européenne à l'automne 2006 puis au printemps 2007, suite à l'élection de Nicolas Sarkozy. Bernard Kouchner, nommé ministre des affaires étrangères, porte alors dans l'enceinte onusienne le discours de la société civile sur le besoin d'agir (G.Bono, « The EU's Military Intervention in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives? », *Journal of Intervention and Statebuilding*, 5/1, 2011). En raison de la présence de l'Union africaine au Soudan et du refus d'Omar el-Béchir de voir des troupes non africaines sur son territoire, le Tchad et la RCA apparaissent comme une alternative.

Mais une majorité d'Etats européens se montrent réticents à s'impliquer significativement dans l'EUFOR. L'Allemagne et le Royaume-Uni évoquent des réserves légitimes envers les violations fréquentes des droits de l'homme, la faiblesse voire l'absence de dialogue politique ou encore le degré élevé de corruption au Tchad et dans une moindre mesure en RCA, réserves dont leur presse nationale se fait l'écho à l'automne 2007. Idriss Déby et François Bozizé sont tous deux arrivés au pouvoir par des coups d'Etat, et s'y sont depuis

maintenus en l'absence d'opposition politique réelle, comme en témoignent leurs réélections respectives en 2011. Plus généralement, nombreux Etats européens se méfient des relations entretenues par la France avec ses anciennes colonies tchadienne et centrafricaine. La France est liée au Tchad par un accord de coopération militaire technique depuis 1976, et à la République centrafricaine par un accord de défense depuis 1960. Des forces militaires sont stationnées dans les deux pays depuis plusieurs décennies (opérations Epervier et Boali).

Suite à ces réticences, la génération de forces a pris un retard important, allant jusqu'à menacer la concrétisation d'EUFOR. La France a par conséquent, et en plus du commandement militaire de l'opération, fourni la moitié du total des forces (environ 1900 sur un total de 3600) ainsi qu'un soutien logistique essentiel de par sa présence sur place, entretenant les doutes quant à la neutralité de la mission.

### Capacités et efficacité limitées

La deuxième critique envers les interventions extérieures de l'UE est celle du manque de capacités. L'Europe n'aurait pas les moyens de ses grandes ambitions politiques. Cette critique est née dès les années 1990 avec l'incapacité européenne à gérer efficacement les guerres des Balkans. Elle est depuis alimentée par les débats relatifs à la baisse des budgets de défense et à la difficile restructuration des armées européennes.

Lors de la mise en œuvre d'EUFOR Tchad/RCA, les principaux Etats européens (France mise à part) n'ont pas tant mis en avant la question de la neutralité que leur présence sur d'autres terrains pour justifier leur contribution limitée voire nulle. On pense surtout à l'engagement de l'Allemagne ou du Royaume-Uni dans la FIAS en Afghanistan, ou de l'Italie dans la FINUL au Liban. De fait, la force européenne a dû revoir ses ambitions à la baisse en comparaison des objectifs initiaux fixés par l'ONU, passant de 12000 soldats environ à un peu plus de 3500 au final.

Au-delà des capacités humaines, deux autres éléments renforcent la méfiance originelle quant à l'efficacité de la mission européenne (B.Seibert, *Operation EUFOR Tchad/RCA and the EU's Common Security and Defense Policy*, US Army War College, 2010). Premièrement, le manque de capacités logistiques et de transport aérien sur un terrain difficile, à plusieurs milliers de kilomètres de l'infrastructure portuaire la plus proche. L'UE a d'ailleurs dû solliciter l'aide de la Russie et de l'Ukraine pour le convoyage aérien des troupes et matériels. Deuxièmement, la question de l'utilité des troupes déployées, dans un contexte où la menace sécuritaire relève avant tout du banditisme et de la criminalité locale.

### Mission (modeste) accomplie ?

Une analyse attentive du déroulement d'EUFOR Tchad/RCA incite à porter un regard nuancé et parfois ambigu sur le bilan, ambiguïté qui s'est manifestée dès la définition du mandat. Si la RCA, par ailleurs engagée dans un processus de transition post-conflit, avait rapidement accepté le principe d'une intervention de maintien de la paix, il n'en va pas de même du Tchad. Le président Déby s'est opposé à toute intervention robuste incluant un mandat politique, et s'est rangé à l'option d'une mission européenne humanitaire promue par la France, dans l'idée que cette dernière se limiterait à empêcher les actions de groupes rebelles. A l'inverse, les opposants de Déby, les humanitaires et les populations civiles locales ont quant-à-eux craint la possible partialité d'une mission marquée par la volonté française de soutenir le gouvernement en place, et dénuée de dialogue politique (J.Tubiana, « The Chad-Sudan Proxy War and the 'Darfurization' of Chad », *Small Arms Survey*, working paper 12, 2008). L'EUFOR a donc dû naviguer entre ces réticences contradictoires.

S'agissant des effectifs déployés, une double lecture s'impose. S'il est vrai que la France a offert la moitié des contributions, vingt-trois Etats membres de l'UE (plus trois non UE) ont pris part à la mission, de manière certes très minime et symbolique pour certains. Aucune intervention européenne

n'avait compté autant d'Etats participants jusqu'alors. De plus, le commandement de l'opération a été confié au général irlandais Patrick Nash, l'Irlande ayant été le deuxième contributeur à l'EUFOR. Parler de mission française affublée d'un drapeau européen est donc une vision réductrice. Définir un mandat à durée fixe d'un an, garantir l'impartialité de la mission pour les rebelles et les humanitaires, maximiser le nombre d'Etats participants et confier le commandement de l'opération à un Etat neutre ont été autant d'éléments destinés à lutter contre l'accusation de néocolonialisme français qui risquait à tout moment de poindre.

L'impartialité de l'EUFOR n'a cependant été actée qu'à l'épreuve des faits. Paradoxalement, l'épisode le plus ambigu s'est produit début février 2008, au moment du déploiement des troupes. Une coalition de groupes rebelles lance une attaque sur la capitale tchadienne N'Djamena, parvenant presque à renverser Idriss Déby. La France, prise de cours, apporte alors son soutien au président tchadien, en lui fournissant du renseignement et de l'aide logistique, en protégeant l'aéroport, ce qui permet à l'aviation tchadienne de prendre le dessus sur les rebelles, et en contribuant à l'acheminement de munitions en provenance de Libye (« Tchad : la France avait décidé de ne pas intervenir », *Le Monde*, 7 février 2008). Elle parvient cependant à éviter l'intervention directe de ses soldats de l'opération Epervier, ce qui aurait décrédibilisé la mission EUFOR en cours de déploiement.

En juin 2008, un autre épisode a témoigné de la faculté d'EUFOR à démontrer son impartialité. Des soldats irlandais se sont retrouvés au milieu d'un feu croisé entre rebelles et armée tchadienne à Goz Beida, près de la frontière soudanaise. Ayant investi beaucoup d'énergie à convaincre les humanitaires et les populations locales que leur mandat se limitait strictement à la protection des civils – ces derniers non concernés par les attaques armées des rebelles – les soldats d'EUFOR n'ont à aucun moment répondu aux tirs, gagnant

ainsi une crédibilité auprès des acteurs locaux, tout en s'attirant les critiques de Déby. Plus généralement, l'insécurité liée aux mouvements armés a décliné durant l'année 2008-2009, ce qui est en partie attribuable aux patrouilles européennes, mais aussi aux divisions internes entre les différents groupes, et au renforcement des capacités militaires de l'armée tchadienne grâce aux revenus tirés de l'exploitation pétrolière.

Du point de vue de l'efficacité à moyen et long terme, le bilan est plus nuancé. L'UE s'est acquittée avec succès de la première partie de son mandat, consistant à faciliter le travail des humanitaires. S'agissant en revanche de créer les conditions d'une sécurité durable pour les populations civiles, c'est plutôt un constat d'échec qui prédomine, les réfugiés et déplacés internes n'ayant en très grande majorité pas regagné leurs foyers (International Crisis Group, « Tchad : la poudrière de l'est », *Rapport Afrique 149*, 2009 ; Human Rights Watch, « The Risk of Return. Repatriating the Displaced in the Context of Conflict in Eastern Chad », 2009). Les troupes européennes n'avaient pas les équipements pour lutter contre le banditisme et la criminalité, principales menaces dans la région. Le problème relève certes en partie d'une mauvaise évaluation de la menace, mais l'échec ne peut être entièrement imputé à l'UE. Premièrement, il n'était pas dans le mandat de l'EUFOR d'agir comme force de police, le gouvernement tchadien ayant refusé une telle option. ONG et chercheurs spécialistes de la région rappellent que l'insécurité locale est largement instrumentalisée par Déby, lui permettant de maintenir le contrôle sur les populations, éviter toute réforme de la gouvernance, et entretenir le système de patronage (R.Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, n°102, 2006). Deuxièmement, l'échec incombe avant tout à l'ONU, qui n'est pas parvenue à former la force de police tchadienne dans les temps, ni à gérer avec rapidité la transition militaire post-EUFOR (une partie des soldats européens étant restés sous le drapeau onusien de la MINURCAT après mars 2009). Ici aussi,



il convient de noter que le mandat de la MINURCAT reste cependant limité, le gouvernement tchadien ayant refusé un renforcement militaire trop conséquent et un mandat politique accru. D'ailleurs, profitant de l'accalmie sécuritaire et de l'amélioration des relations diplomatiques avec le Soudan, Déby s'est opposé à la reconduite de la MINURCAT au-delà du 31 décembre 2010, arguant de sa faible utilité et de la normalisation de la situation.

### Deux paradoxes de l'interventionnisme européen

Quelles leçons peut-on tirer d'EUFOR Tchad/RCA concernant la capacité de l'UE à s'affirmer comme un acteur crédible du maintien de la paix en Afrique ? Il faut premièrement considérer avec scepticisme l'idée que l'UE n'offrirait qu'un canal d'expression aux visées néocoloniales de certains de ses Etats membres. C'est faire peu de cas du système décisionnel européen qui requiert un accord de l'ensemble des Etats pour lancer une opération. Or, nombreux parmi eux sont conscients des risques que représenterait pour la crédibilité de l'UE et pour leur propre politique étrangère une intervention ouvertement partisane, et cherchent à tout prix à s'en prévaloir.

Cela ne signifie pas pour autant que les questions de légitimité sont absentes lorsqu'il s'agit d'intervenir en Afrique, souvent à l'initiative d'Etats européens qui y ont conservé des liens et intérêts particuliers. C'est là un premier paradoxe de l'interventionnisme européen, qui oppose légitimité et efficacité. L'évaluation des missions européennes PSDC donne toujours lieu à un dialogue de sourds entre d'une part les acteurs politiques européens fiers d'annoncer qu'ils ont rempli les objectifs fixés par les mandats onusiens, et d'autre part les membres de la société civile ou de la communauté scientifique qui observent avec justesse que ces interventions européennes restent très modestes et à l'impact limité. Or l'UE ne peut guère faire plus en terme d'ambition que ce qu'elle réalise à l'heure actuelle. Déployer davantage de soldats aurait pour effet une

surreprésentation des Etats qui ont les capacités et la volonté politique de s'investir, mais qui sont en même temps les moins désintéressés (France ou Royaume-Uni). Et concevoir des mandats politiques plus ambitieux en termes de réforme du secteur de la sécurité ou de dialogue politique est certes souhaité par certains Européens, mais considéré avec méfiance par d'autres qui craignent une trop forte intrusion dans la souveraineté africaine. L'UE doit donc trouver l'équilibre entre une ambition politique suffisante pour asseoir sa crédibilité, et les limites inhérentes au statut et intérêts de certains de ses membres en Afrique, ce dont EUFOR Tchad/RCA offre une bonne illustration.

Parallèlement à cela, l'intervention au Tchad et en RCA représente une avancée certaine. Jamais auparavant l'UE ne s'était aventurée sur un terrain aussi difficile et pour une aussi longue durée. Les retards pris dans la mobilisation des forces et dans la mise en place logistique de l'opération témoignent du chemin qui reste à parcourir, mais les progrès sont réels si l'on compare aux premières interventions en République démocratique du Congo en 2003. Le second paradoxe qui émerge ici est que l'interventionnisme européen tend à se faire pour l'Europe davantage que pour l'Afrique (G. Rye Olsen, « The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe? » *International Peacekeeping*, 16/2, 2009). Il est frappant de constater à quel point les acteurs européens ou nationaux – Javier Solana, Bernard Kouchner, le général Patrick Nash pour ne citer qu'eux – ont eu tendance dans leurs déclarations à mesurer le succès d'EUFOR Tchad/RCA au regard de priorités européennes plus que de résultats tangibles sur le terrain : le déploiement de plus de 3000 soldats en terrain hostile pour une durée d'un an, le dialogue soutenu et continu avec l'ONU, l'intégration de

la mission européenne à son partenariat stratégique avec l'Union africaine, etc.

Ici réside l'ambiguïté de l'action européenne dans le maintien de la paix en Afrique. Pour exister, l'UE se doit d'être crédible au regard de ses partenaires internationaux, et donc montrer sa plus-value, sans pour autant se substituer aux acteurs existants. Elle se doit également d'être légitime, ce qui incite à rechercher la participation du plus grand nombre et le consensus à travers des mandats plus modestes, potentiellement au détriment de l'efficacité. La capacité de l'UE à s'affirmer comme un nouvel acteur du maintien de la paix ne peut se faire qu'au prix de ce tâtonnement continu, amenant à la conclusion qu'en l'état, une intervention de l'ampleur d'EUFOR Tchad/RCA représente un niveau d'ambition difficilement surmontable. ☹

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique « Bulletin ». Vous pouvez nous joindre à l'adresse [cepes@uqam.ca](mailto:cepes@uqam.ca). ISSN 1192-909X