



HAL
open science

La place des intérêts et des normes dans l'action humanitaire de l'Union européenne

Delphine Loupsans

► **To cite this version:**

Delphine Loupsans. La place des intérêts et des normes dans l'action humanitaire de l'Union européenne. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2009. Français. NNT: . tel-00402949

HAL Id: tel-00402949

<https://theses.hal.science/tel-00402949>

Submitted on 8 Jul 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université Montesquieu - Bordeaux IV
Ecole doctorale de Science Politique de Bordeaux
SPIRIT – Science Politique, Relations Internationales, Territoire
(UMR 5116 du CNRS)**

**La place des intérêts et des normes dans l'action
humanitaire de l'Union européenne**

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction du professeur Thomas LINDEMANN

Présentée et soutenue publiquement par Delphine LOUPSANS

Le 28 mai 2009

Membres du Jury :

M. le professeur Thomas LINDEMANN (Directeur de thèse) - Université d'Artois

M. le professeur Jean JOANA (Rapporteur) - IEP de Toulouse

M. le professeur Franck PETITEVILLE (Rapporteur) - Université Paris XIII

**M. le professeur Jacques FAGET (Président du jury) – Chercheur au CNRS –SPIRIT –
IEP de Bordeaux**

SPIRIT
Science Politique Relations Internationales Territoire
UMR 5116
Sciences Po Bordeaux
11 Allée Ausone - Domaine Universitaire - 33607 PESSAC Cedex

Résumé

Il ressort largement des réflexions inspirées des théories traditionnelles, comme le réalisme et le libéralisme, qu'aucun Etat ou groupe d'Etats n'est disposé à intervenir - civilement et plus encore militairement - pour mettre fin à une urgence humanitaire, si aucun intérêt matériel ou stratégique ne l'y contraint. Toutefois, en s'accordant sur le refus de donner une existence propre aux normes, aucun de ces paradigmes n'est en mesure d'expliquer de façon apodictique l'action humanitaire d'urgence mise en œuvre par les institutions européennes, ni même d'en traduire le caractère original et novateur. En effet, l'intérêt porté par les décideurs européens aux normes humanitaires est tel que ces derniers prennent, depuis la fin de la Guerre froide, des décisions pouvant jouer contre les intérêts matériels et stratégiques de l'Union européenne. Pour nous, c'est bien la marque que ces normes sont devenues un symbole constitutif, c'est-à-dire pour résumer Martha Finnemore « *des attentes partagées par les décideurs européens à propos de comportements acceptables* » et qu'elles façonnent le comportement européen en intervenant dans la constitution de l'identité et des intérêts de l'Union européenne. Dans notre optique constructiviste, les identités dont sont issus les intérêts ne sont pas comprises comme étant données mais comme résultant du processus d'interaction sociale par lequel se disséminent les compréhensions partagées et structurées autour des normes humanitaires. Cet intérêt pour l'humanitaire est, donc, défini dans un contexte d'appropriation de ces normes qui explique que leur défense prime sur la satisfaction d'intérêts purement stratégiques.

Mots-clés : Humanitaire- Norme- Identité- Intérêt- Soft Power- Multilatéralisme- Interventions civiles et militaires- Sécurité humaine- Constructivisme.

**The role of norms and interests in the european
humanitarian action**

Abstract

The reflections inspired by the traditional theories, such as realism and liberalism, clearly emphasise the fact that no State or group of States is willing to take civil or military action in order to put an end to a humanitarian crisis, unless a material or strategic interest is involved. Nevertheless, by refusing to accept the reality of the norms, none of these paradigms can explain in an apodictic way the humanitarian action implemented by the European institutions or even convey its original and new aspect. Actually, the interest for the humanitarian norms is so important from the European decision-makers that they sometimes have to make decisions, since the end of the cold war, that go against the material and strategic interest of the European Union. These norms could consequently become a component symbol, which means, according to Martha Finnemore "*the expectations shared by the European decision-makers concerning the acceptable attitudes*" and they could shape the European behaviour by interfering with the identity and interests of the European Union. From a constructivist point of view, the identities which are at the origin of general interests are not understood as a given fact, but as a result of the social interaction, which allows the dissemination of the shared and structured understanding of the humanitarian norms. Consequently, the interests are defined in a context of appropriation of these norms.

Key-words: Humanitarian- Norm- Identity- Interest- Soft Power- Multilateralism- Civil and Military Interventions- Human Security- Constructivism.

Remerciements

Un grand merci à tous ceux qui m'ont accompagnée par leur dévouement. A mes professeurs, dont je ne saurais taire les mérites à tous les niveaux. Particulièrement à M. Lindemann, mon maître à penser, qui, par ses conseils, sa patience, ses encouragements et la liberté qu'il m'a laissée, a fait preuve de beaucoup d'humanité. Pour cela, je sais que beaucoup m'envieront.

Je n'oublie pas Mme Cuttier, M. Terpan, l'Amiral Combarrieu, le Lieutenant-Colonel de Rambures, M.Podaire, les fonctionnaires européens et tous ceux qui ont participé à l'élaboration de cette thèse, pour qui ma reconnaissance est infinie.

Merci à mon frère Alexandre qui n'a jamais cessé de croire en moi durant toutes ces années.

Un clin d'œil à mes amis qui m'ont toujours soutenue, bien que ces années de travail les aient souvent privées de ma présence.

Je remercie, également, tous ceux qui m'ont porté préjudice car c'est aussi en eux que j'ai puisé ma force. Le combat vers l'aboutissement de cette thèse a rempli mon cœur de joie. Qu'ils m'imaginent donc heureuse.

Un grand respect pour toutes ces femmes et ces hommes qui se battent pour bâtir notre Europe.

Je dédie, enfin, cette thèse à ma mère, pour qui ma gratitude est indescriptible. Merci maman d'avoir fait de moi ce que je suis, de m'avoir guidée, soutenue et aidée, y compris dans les moments les plus difficiles. Que l'achèvement de ce travail récompense ta grandeur et ton courage.

Liste des abréviations

ACF	Action Contre la Faim
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AED	Agence Européenne de Défense
AMIS	African Union's enhanced Mission to Sudan
CCP	Contrat Cadre de Partenariat
CIAT	Comité International d'Accompagnement de la Transition
CE	Communauté Européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
CEOE	Confédération Espagnole des Chefs d'Entreprise
CIA	Central Intelligence Agency
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIMIC	Civil Military Coordination
CMCO	Civil Military Cooperation
CMUE	Comité Militaire de l'Union Européenne
COPS	Comité Politique et de Sécurité
COS	Commandement des Opérations Spéciales
CPDC	Caribbean Policy Development Center
CPI	Cour Pénale Internationale
DG	Direction Générale
ECHO	European Community Humanitarian Office
EMUE	Etat-Major de l'Union Européenne
EUJUST	European Union Rule of Law
EUFOR	Force Européenne
EUPT	European Union Planning Team (for Kosovo)
EUROGENDFOR	Force de Gendarmerie Européenne
EUSEC	European Union Security Sector Reform Mission
FED	Fond Européen de Développement
GIACM	Groupement Interarmé des Actions Civilo- Militaires
GMES	Global Monitoring for Environment and Security

GT 1500	Groupement Tactique 1500
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
IESD	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
IFOR	International Peacekeeping Force
J.O	Journal Officiel
KFOR	Kosovo Force
MDM	Médecins du Monde
MEED	Marché Européen des Equipements de Défense
MINUAD	Mission Hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Tchad
MONUC	United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo
MPUE	Mission de Police de l'Union Européenne
MRR	Mécanisme de Réaction Rapide
MSF	Médecins Sans Frontière
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Union Africaine
PAC	Politique Agricole Commune
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PESC	Politique Européenne de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense

PHARE	Poland and Hungary Assistance for Economic Restructuring Programme
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPP	Partenariat pour la Paix
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RICM	Régiment d'Infanterie-Chars de Marine
SPLA	Armée Populaire de Libération du Soudan
SES	Stratégie Européenne de Sécurité
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEO	Union de l'Europe Occidentale
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
USA	United States of America
USAID	Agence Internationale d'Aide au Développement
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

Table des matières

Introduction Générale	p.13
Partie I Un intérêt grandissant pour les normes humanitaires	p.27
Chapitre I Une image de soi conditionnant un intérêt pour l'humanitaire	p.29
I-De la Pratique communautaire au Règlement de 1996	p.35
A- Une pratique humanitaire pour quelle finalité ?	
1- Des moyens financiers à la hauteur de l'importance accordée aux normes humanitaires	
2- La renonciation d'ECHO à ses prétentions d'action directe	
B- Le Règlement de 1996 : un aveu émérite pour les normes humanitaires	
II- L'intérêt du Conseil pour les normes humanitaires.	p.60
A- La PESD : Une consécration des normes humanitaires	
1- Du Traité d'Amsterdam au <i>Headline Goal</i> 2003	
2- Des moyens militaires mobilisables pour des raisons humanitaires	
B- Un dispositif particulier pour une mission particulière	
1- La « bruxellisation » du processus décisionnel	
2- L'UE, un acteur humanitaire global aux termes du Traité de Lisbonne	
Conclusion de la Partie I	p.79
Partie II La primauté des normes humanitaires sur les intérêts stratégiques	p.80
Chapitre II Le poids des normes humanitaires dans la décision et les choix d'intervention de l'Union européenne en République démocratique du Congo	p.82
I- « Artémis », pour l'image de la puissance européenne ?	p.87
A- La contestabilité des thèses réduites à la démonstration des capacités	
B- Notre préférence pour un modèle explicatif fondé sur les normes	

II- La mesure du poids des normes humanitaires	p.99
A- L'impératif humanitaire crée les conditions même de l'intervention	
1-Le rapprochement franco-britannique	
2-La participation directe d'un pays neutre	
3-L'harmonie entre demande civile et réponse militaire	
B- Des choix d'intervention pas toujours bénéfiques à l'Union sur le plan stratégique	
1-Une opération conduite hors de l'OTAN	
2-La recherche d'une légitimité d'action réelle	
3-Des moyens adaptés et une utilisation de la force proportionnelle aux objectifs de l'opération	

Chapitre III Des frictions transatlantiques pour des raisons humanitaires : L'exemple de Cuba

I- L'internationalisation de la crise cubaine : la conséquence d'un décalage normatif entre Européens et Américains	p.133
A-La « théorie de la paix démocratique », nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis envers Cuba	p.135
B-Le changement de perception des Européens vis-à-vis de l'embargo	
II-L'immixtion coûteuse de l'Union européenne dans une « affaire étasunienne »	p.148
A- Une intervention sanctionnée par Washington	
1- Constance et institutionnalisation de l'aide européenne	
2- Une pression diligente contre les intérêts matériels de l'Union	
B- L'Union européenne reconnue comme acteur par Cuba	
1- La reconnaissance négative du régime cubain...	
2- ... mais une société civile de plus en plus inspirée par le modèle européen	

Chapitre IV De l'hésitation à l'intervention militaire au Tchad et en République centrafricaine

I-Un engagement significatif mais mesuré	p.173
A-Un engagement humanitaire et politique, actif et continu	p.177
B-Du soutien militaire théorique à l'éventualité de l'intervention	
1-Le soutien à des initiatives prises par d'autres	
2-Intervenir pour défendre sa conception doctrinale	
II-Des conditions propices à l'intervention militaire	p.192
A-Une intervention tardive mais hautement préparée à l'avance	

- 1-Le dépassement du problème inhérent à l'engagement de la France au Tchad
- 2-La préparation des ONG et de la population locale au déploiement de la force
- B-Le déploiement effectif d'Eufor Tchad-RCA
 - 1-Une zone d'intervention limitée aux consentements obtenus
 - 2-La plus européenne des interventions militaires
 - 3-Des moyens adaptés au mandat de la force.

Conclusion de la Partie II

p.213

Conclusion Générale

p.215

Bibliographie

p.220

Annexes

p.253

- Annexe I : Titre XX du Traité CE, Coopération au développement
- Annexe II : Les missions d'ECHO
- Annexe III : Schéma de présentation d'une proposition d'opération et d'une demande de financement (l'exemple d'un CCP)
- Annexe IV : Reforme de la gestion de l'aide extérieure- Groupe interservices permanent
- Annexe V : Règlement (CE) n°1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire
- Annexe VI : Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki, 1999. Premier *Headline Goal*.
- Annexe VII : Déclaration de Petersberg
- Annexe VIII : Extrait du texte portant création des *Battlegroups* européens
- Annexe IX : Articles portant sur l'action humanitaire européenne dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- Annexe X : Action commune du 5 juin 2003 relative à l'opération Artémis
- Annexe XI : Extrait des aides délivrées par ECHO à Cuba
- Annexe XII : Canevas de résumé pour l'évaluation d'une opération ou d'un plan global en faveur de Cuba
- Annexe XIII : Position commune du 2 décembre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du TUE, relative à Cuba
- Annexe XIV : Action commune du 15 octobre 2007 relative à Eufor Tchad-RCA
- Annexe XV : Calendrier d'alerte des *Battlegroups*
- Annexe XVI : Décision du Conseil sur le renforcement des capacités de réaction de l'Union européenne en cas d'urgence ou de crise.

Introduction Générale

L'« humanitaire d'Etat », terme utilisé pour établir une frontière avec « l'humanitaire privé », a suscité au sein de la communauté scientifique beaucoup de polémiques. Sans qu'il soit nécessaire de procéder à une introspection historique, déjà connue de tous, il nous faut rappeler que les Etats ont, d'abord par le biais des interventions d'humanité, ensuite, par l'intermédiaire de leur aide au développement¹, mené ce qu'ils considèrent être des actions humanitaires. Les tentatives d'explication de cette action publique ont alors, dans une large mesure, fait prévaloir une logique rationnelle et mis en évidence une corrélation parfaite entre l'action humanitaire d'un Etat et la défense de ses intérêts matériels et stratégiques. Contraignant Alain Destexhe à avouer que « *pendant toute la durée de la Guerre froide, les Etats ont utilisé l'action humanitaire comme un redoutable instrument politique*² ».

Au lendemain de la Guerre froide, se développe ce que l'on nomme désormais « l'humanitaire des Etats » et dont la vocation est de gérer multilatéralement les crises humanitaires issues de conflits politiques, au moyen d'une intervention politique, économique et/ou militaire. L'action humanitaire d'urgence, sous ses formes civiles et/ou militaires, devient, alors, un moyen de gestion immédiate des crises et l'humanitaire, une donnée à part entière des relations internationales, voire un « instrument » de politique étrangère pour ceux qui, comme Ghassan Salamé, pensent que l'intervention se définit « *comme l'usage calculé d'instruments politiques, économiques et militaires par un pays, pour influencer la politique interne ou externe d'un autre*³ ». C'est pourquoi, là aussi, les modèles explicatifs proposés dépassent rarement les postulats fixés par les théories dites « utilitaristes » et amènent certains chercheurs à considérer qu'« *au fil des opérations, la politique humanitaire devient un instrument de puissance et cesse d'être une ressource de sens* »⁴.

Le sujet de la thèse

¹ Il nous faut souligner que considérer l'aide au développement comme une action humanitaire est une option pour laquelle nous avons opté, mais ce n'est pas la seule.

² A.Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris, 1993, p.138.

³ G.Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Fayard, Paris, p.18

⁴ C'est le cas notamment de Z.Laidi dont la pensée est exposée in G.Salamé, *Appels d'empire, op.cit.*, p.121

Les théories traditionnelles, telles qu'issues des écoles réalistes et libérales, ont interprété le recours au multilatéralisme, pour gérer les crises humanitaires, sous un angle stato-centré qui crée une corrélation presque parfaite entre intervention humanitaire (quelles qu'en soient ses formes) et défense des intérêts stratégiques⁵. Il ressort de ces réflexions qu'aucun Etat ou groupe d'Etats n'est disposé à intervenir pour mettre fin à une crise humanitaire, s'il n'a aucun intérêt stratégique à défendre. A ce titre, des observateurs comme Bernard Debré, David Rieff précisent que les démocraties occidentales ne s'engagent, y compris militairement, que lorsqu'elles y sont contraintes notamment dans le cas où leurs intérêts sont sérieusement menacés. Dans d'autres cas, elles hésitent, interviennent prudemment ou s'abstiennent⁶. Pour les néo-réalistes (K.Waltz...), ce sont les Etats qui composent les organisations internationales et ce sont toujours les plus puissants qui dictent les règles du jeu en fonction de leurs intérêts nationaux. Autrement dit, derrière une intervention multilatérale se cache toujours l'intervention étatique des Etats les plus influents. Dans cette optique, il est improbable qu'un Etat ou un groupe d'Etats déploie des moyens, surtout militaires, pour sauver des vies étrangères, s'il n'a aucun intérêt à le faire. Quant à la pensée libérale (R.Kéohane...), elle s'oriente dans le même sens puisque, selon les partisans de cette théorie, l'intervention collective induit un partage des coûts et des risques entre les Etats ayant des intérêts stratégiques similaires ou conciliables à satisfaire⁷. Par exemple, les défenseurs de la « théorie de la paix démocratique » supposent que les démocraties occidentales interviennent pour faciliter la démocratisation des Etats en faillite, dont la

⁵ Nous ne pouvons, ici, relater l'ensemble des écrits, tant la littérature qui va dans ce sens est riche et abondante. Toutefois, nous pouvons donner, à titre indicatif, quelques références : B.Debré, *L'illusion humanitaire*, Plon, Paris, novembre 1997. Il décrit les échecs de l'ONU et montre l'alibi que représentent les causes humanitaires pour les grosses puissances ; H.Adelman, « Theory and humanitarian intervention », in M.Keren and D.Sylvan, *International intervention*, Frank Cass, Londres, 2002, p.3-17 ; A.J.Bellamy, « Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention », *Millennium : Journal of international studies*, Ed. Millennium publishing group, n°3, vol.31, 2002, pp 473-497 ; P.Micheletti, « Les humanitaires victimes des logiques d'Etat », *Le Monde diplomatique*, juin 2007, p.17 ; Sous la direction de J.Moore, *Des choix difficiles*, Gallimard, Paris, 1999, pp 125-146 ; J.L.Holzgrefe and R.O.Kehoane, *Humanitarian intervention. Ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge University press, 2003 ; Forum international de la Sorbonne des 16 et 17 septembre 1993 et publié sous la direction de F. Barret-Ducrocq, *Intervenir: Droits de la personne et raison d'Etat*, Grasset, Paris, 1993, 420p ; M.J Domestici-Met, *Aide humanitaire internationale : Un consensus conflictuel ?*, Economica, Coll. Coopération et développement, Paris, 1996, M.A.Perouse de Montclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre?*, Complexe, Bruxelles, 2001 ; D.Rieff, *L'humanitaire en crise*, Le serpent à plume, Paris, 2002 ; J.C.Rufin, *Le piège humanitaire*, suivi de *Humanitaire et politique depuis la chute du mur*, J.C.Lattes, Coll. Pluriel, 1^{er} édition de 1986 revue et corrigée, P.Ryfman, *La question humanitaire*, Ellipses, Paris 1999, P.de Senarclens, *L'humanitaire en catastrophe*, Presses de science politique, Paris, 1999, T.Tardy, « Ingérence humanitaire et logique de puissance », *Géoeconomie, Revue de l'Institut européen de Géotectonique*, n°14, été 2000, pp.96-100 ; T.Weiss, « Military civilian humanitarianism : the age of innocence is over », *International peace keeping*, n°2, vol.2, 1995 ; D.Martin, « Somalie, le paradoxe militaro-humanitaire », *Libération*, 23 avril 1993.

⁶ W.Ptaff, « Passive government disarms democracy », *International Herald Tribune*, 11 juin 1993.

⁷ Le jeu coopératif a notamment été étudié par R.Axelrod in *Donnant-Donnant : Théorie du comportement coopératif*, O.Jacob, Paris, 1992.

faiblesse tendrait à expliquer les crispations intestines à l'origine des catastrophes humanitaires. La coopération entre Etat a ici pour finalité, la domestication de l'anarchie interne de certains pays non-démocratiques par le régime politique, car elle compromet leur sécurité nationale. Autrement dit, la démocratisation des pays non-démocratiques est perçue par certains acteurs comme une action humanitaire. Les démocraties sont jugées plus respectueuses des Droits de l'Homme et donc moins propices à ce qu'une catastrophe humanitaire provoquée par l'homme survienne sur leur territoire.

Pourtant, lorsque nous nous sommes intéressés de plus près à l'action humanitaire d'urgence mise en œuvre par l'Union européenne depuis son édicition en 1992, nous nous sommes aperçus que les thèses utilitaristes étaient trop réductrices voire même à plusieurs égards contestables. En effet, l'étude de son action humanitaire permet, à la fois, de nuancer ces thèses et de donner un souffle nouveau à l'intelligibilité de son comportement, en mettant en avant l'emprise des normes dans la détermination des préférences européennes. Pour cela, nous nous sommes évertués, tout au long de notre travail, à nous assurer de la teneur des objectifs explicites invoqués, en soit, la protection des personnes vulnérables, pour avoir la certitude qu'ils concordent avec les intentions des décideurs et le sens qu'ils ont donné à cette action, au moment de sa mise en œuvre⁸. Il s'est avéré que la supériorité accordée par les décideurs européens à la défense des normes humanitaires sur la satisfaction des intérêts stratégiques de l'Union, intensifie l'originalité de l'action européenne et que plus encore, elle permet à l'UE de se démarquer d'autres acteurs.

Cependant, pour bien comprendre où nous souhaitons en venir, il est indispensable de revenir sur le contexte international dans lequel elle s'inscrit. En effet, l'inscription de la problématique humanitaire sur l'agenda européen procède à la fois de facteurs exogènes et endogènes à l'Union. Cela signifie qu'outre le désir, du côté des décideurs européens, de définir le rôle de l'Union sur l'échiquier international, les opportunités d'action européennes proviennent de changements subis par le système international au lendemain de la Guerre froide.

Après la Guerre froide, les Etats (occidentaux et par delà européens) retrouvent, dans leur dimension singulière, un rôle qu'ils avaient plus ou moins délaissé durant l'affrontement

⁸ Pour l'analyse des actions publiques, on pourra, par exemple, se référer à l'ouvrage de référence de P.Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Coll.Clefs, Paris, 2000, 156p

des deux grands. Les conflits intra-étatiques, bien qu'ils ne soient pas nouveaux, bénéficient d'une attention nouvelle qui amène les Etats à les concevoir et à percevoir leurs retombées humanitaires, dans un monde de plus en plus globalisé⁹, comme une atteinte portée à la paix et à la sécurité internationale.

Néanmoins, si les Etats ont longtemps été les principaux négociateurs de la gestion des conflits, la transformation des conflits rend de plus en plus difficile leur gestion par des moyens strictement nationaux. Il leur manque une connaissance approfondie de la situation locale et plus encore une position impartiale face aux belligérants. Ces contraintes impulsent le développement d'un humanitaire des Etats dont le mot d'ordre est la « gestion multilatérale des crises humanitaires ». Il s'agit, pour résumer Johan Galtung, de diminuer l'intensité destructive du comportement des parties vis-à-vis des populations civiles¹⁰ et cela dans l'immédiateté.

Le lien est alors tissé entre gestion des conflits et action humanitaire d'urgence¹¹. A défaut d'être un moyen pertinent pour la résolution des conflits puisque, à elle seule, elle ne peut favoriser la paix, l'action humanitaire d'urgence devient un moyen essentiel de la gestion des crises, dans la mesure où elle crée dans la zone de guerre des espaces alternatifs sécurisés et humanitaires où une autorité politique légale et légitime peut assurer le monopole de la violence légitime pour protéger les populations civiles vulnérables. C'est pourquoi, des organisations internationales comme l'ONU, l'OSCE ou encore l'OTAN, introduisent ou associent à leurs missions plus anciennes et chacune à leur manière (diversité des doctrines stratégiques), une dimension humanitaire qui leur permet de s'adapter à une conjoncture internationale qui, sans avoir favorisé la multiplication des crises humanitaires, leur donne une visibilité nouvelle. C'est dans le prisme de la sécurité humaine, comme composante d'un ensemble sécuritaire plus large, que se justifie, désormais, l'intervention d'Etats tiers pour gérer les affaires internes d'un Etat, que ce soit de façon diplomatique, économique ou militaire¹². Or, cet humanitaire des Etats, au même titre que l'humanitaire d'Etat, parce qu'il

⁹ L'étude des conflits a été abordée par plusieurs approches et écoles de pensées. A côté de l'approche de la résolution des conflits, il existe celle de la gestion des conflits. Notre étude entre dans cette seconde perspective puisque l'action humanitaire d'urgence se focalise sur la gestion à court terme d'un conflit armé.

¹⁰ J. Galtung, *Peace by peaceful means : peace and conflict., Development and civilization*, Sage, Londres, 1996, p.112. Pour la différence entre gestion des conflits et résolution des conflits, on se référera aux travaux de J.L.Marret, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits et nouvelles méthodes*, Ellipses, Paris, p.15-20 ; R.Forster et M.Mattner, *Civil Society and peacebuilding : Potential, limitations and critical factors*, World Bank, décembre 2006, p.5 et suivantes.

¹¹ On pourra, à ce titre, se reporter à l'étude de Q.Perret, « L'Union européenne et la gestion des crises », *Questions d'Europe*, Fondation R.Schuman, n°22, 13 mars 2006, www.robert-schuman.org

¹² J.F.Rioux, *La sécurité humaine : Une nouvelle conception des relations internationales*, L'Harmattan, Paris 2000.

n'est pas systématique et toujours efficace, suscite les suspicions des chercheurs, tant il est, au mieux, associé à la défense d'intérêts matériels, au pire, présenté comme un paravent à l'inaction politique des Etats¹³.

L'approche problématique

La vocation humanitaire de l'ONU n'a pas véritablement posé de problème à la communauté scientifique. Sa vocation originelle est déjà fortement empreinte d'une dynamique humanitaire. Elle n'a donc fait qu'élargir ses missions et repenser ses modes d'action¹⁴. La guerre en Irak de 1991, marque une ère nouvelle dans la gestion des crises onusiennes puisque la Charte autorise, grâce aux Résolutions, le recours à la force. Toutefois, si son rôle humanitaire ne pose pas de problème, son impuissance manifeste à gérer les crises (Bosnie, Somalie, Rwanda...) amorce une valorisation du rôle d'organisations internationales plus restreintes, spécifiques et/ou régionales et dont la compétence humanitaire n'est pas toujours attestée. Si nous examinons le cas de l'OTAN, nous remarquons que sa doctrine stratégique post Guerre froide, repose sur une mise en application de « la théorie de la paix démocratique » étudiée notamment par M. Doyle dès 1983 et qui propose une relecture de la thèse soutenue par Kant dans son *Projet de paix perpétuelle* (1795)¹⁵. Selon celle-ci, plus il y a de démocraties, moins grands sont les risques de conflits armés à l'origine des crises humanitaires. Les démocraties disposeraient d'une propension plus grande que les autres systèmes politiques à vouloir régler leurs éventuels conflits par la négociation et le compromis y compris sur le plan interne. Autrement dit, pour l'OTAN mais aussi les Etats-Unis, la défense de la sécurité humaine passe par la démocratisation du monde¹⁶. Cette idée renvoie à une approche des relations internationales qui explique le système international par d'autres facteurs que l'équilibre des puissances ou autres éléments de *Realpolitik*, c'est-à-dire par la nature des régimes politiques internes et l'homogénéité des systèmes politiques.

Pourtant, si c'est bien sous un mobile humanitaire que l'OTAN a motivé sa participation à la résolution du conflit en Bosnie en 1995 et son engagement au Kosovo en 1999, la littérature scientifique a aussi très largement mis en exergue l'instrumentalisation du

¹³ P.Hassner, « Les impuissances de la communauté internationale », in *La terreur et l'empire : la violence et la paix*, Seuil, Paris, 2003, p.65 et suivantes.

¹⁴ M.C.Smouts, *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, Complexe, Bruxelles, 1994 ; K.Ambos, « Comment-NATO, The UN and the use of force : legal aspects », 1999, www.ejil.org.

¹⁵ M.Doyle, « Kant, Liberal Legacies and Foreign Policy » (Parties I et II), *Philosophy and Public Affairs*, n°12, 1983, pp. 205–235 et 323–353.

¹⁶ K.Waltz, *Foreign policy and democratic politics : The american and british experience*, Harlow, Londres, 1963.

mobile et mis la défense des intérêts stratégiques au cœur de ses réflexions¹⁷. Les moyens utilisés, fortement dommageables à la population civile, ont révélé une inadéquation patente entre le mobile avoué et les objectifs réellement poursuivis. L'OTAN a privilégié les frappes aériennes avec l'idée que « *les opérations effectuées à grande distance sont moins coûteuses en vies humaines que les engagements terrestres*¹⁸. » Cette application de la « doctrine du zéro-mort » a mis en évidence une supériorité des vies occidentales sur celles des populations civiles pourtant censées être secourues. Il convient donc de noter que si cette théorie se distingue du réalisme de par les moyens qu'elle suggère d'utiliser, l'objectif reste quant à lui identique, c'est-à-dire maximiser les retombées stratégiques et matérielles de l'action menée.

Or, pour paraphraser Alexander Wendt, l'humanitaire des Etats est « *ce que les Etats en font* » ce qui suppose qu'aucun déterminisme comportemental ne préfigure l'action des acteurs étatiques. D'ailleurs, c'est en notant le saisissant écart entre ce type d'action et l'action humanitaire de l'UE, que nous est apparue l'importance d'y consacrer nos années de recherche¹⁹.

Bien que les Etats européens continuent d'opérer sous l'office des organisations citées, les institutions européennes développent un modèle d'aide et d'action novateur. Pour cela, elles se dotent de capacités d'action propres, si bien que jamais un acteur étatique n'a mis en œuvre une aide ou une action humanitaire sous une telle forme. La doctrine stratégique de l'Union, tant dans son pilier communautaire que dans celui de sa politique de sécurité et de défense, parce qu'elle est la traduction d'une culture et d'une volonté stratégique particulière, paraît innovante et originale en tout point.

Dés la fin de la Guerre froide et alors que le Traité de Maastricht officialise le passage de la Communauté économique européenne à l'Union européenne, cette dernière est amenée à définir son rôle politique, en tant qu'objectif fondamental fixé par le Traité. En effet, si ce dernier intègre directement les compétences communautaires dans le premier pilier, les deux autres tendent à définir le rôle politique de l'Union dont l'ambition est, à terme, d'en faire un acteur politique globale. Les responsables européens prennent alors conscience que pour être un acteur qui compte, il ne suffit plus à l'UE de bénéficier du statut d'acteur mondial, elle doit

¹⁷ D.Rieff, *op.cit* ; N.Chomsky, *The new military humanism : lessons from Kosovo*, Common courage press, Monrou, 1999 ; F.Weissman (sous la direction de), *A l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375p

¹⁸ T.Lindemann, « Faire la guerre mais laquelle ? Les institutions militaires des Etats-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de Science politique*, n°5, vol.53, 2003, p.680

¹⁹ Nous nous référons à son célèbre article, « Anarchy is what states make of it : The social construction of power politics », *International organization*, n°2, vol.46, 1992.

devenir un acteur global et qui plus est, se démarquer des autres par des logiques d'action qui en diffèrent. Les institutions européennes font alors preuve d'une véritable détermination politique en inscrivant, *de facto*, la problématique humanitaire au cœur de leur agenda politique, faisant ainsi de la politique humanitaire, une action publique à part entière et de l'Union européenne, un acteur humanitaire global. Pour cela, elles ont su prendre en compte la diversité des critiques émises à l'encontre des actions humanitaires d'Etat et, dans la foulée, proposer des réponses plus ou moins adaptées, nécessitant en tout état de cause une volonté politique importante et des efforts continus.

Mais, cela n'empêche pas que de nombreuses études portant sur son engagement humanitaire restent très largement cloisonnées dans une vision stato-centrée où l'intéressement de l'Union pour l'humanitaire est jugé dépendant de la défense de ses intérêts matériels et stratégiques. Malgré leurs oppositions, surtout au niveau des moyens mobilisables, les théories réalistes et néo-libérales s'accordent sur le refus de donner une existence propre aux normes. Pourtant, il nous semble pratiquement impossible d'expliquer l'action humanitaire de l'Union, en occultant la place tenue par les normes humanitaires dans le processus décisionnel européen. En effet, dans la mesure où le propre de toute action publique est de constituer un « cadre normatif d'action », nous avons été amenés à étudier le processus par lequel sont élaborés et mis en place les programmes de son action humanitaire, autour des objectifs explicites.

Nous avons, alors, remarqué que dans son pilier communautaire, l'UE s'est appropriée des normes de comportement qui édictent des standards de conduite tant aux institutions européennes qu'à ses partenaires (ONG, Croix-Rouge, ONU, Acteurs spatiaux...). L'UE propose une action humanitaire fidèle aux principes gouvernant l'action associative tout en tenant compte du caractère insuffisant de l'aide financière et en y ajoutant des moyens que seul un acteur politique peut mobiliser, mais dans le strict respect de ces normes.

Parallèlement à cela, elle développe, dans son second pilier, des standards de comportement y compris entre les différents corps armés nationaux qui opèrent dans le cadre des « Missions de Petersberg ». Avec la création de la PESD en 1999, lors du sommet de Cologne, la gestion des crises internationales y compris humanitaires est mentionnée pour la première fois dans les documents officiels de l'Union européenne et liée aux tâches de Petersberg. Elle défend, de cette façon, sa propre conception des interventions militaires à finalités humanitaires.

Les normes humanitaires créent, ainsi, un lien de cohésion entre les différents piliers et les divers agents européens, si bien que pour reprendre la pensée de J.Habermas, elles « *sont devenues un guide d'action standardisé* », dotant les décideurs européens d'un « complexe cognitif » et d'un « complexe motivationnel »²⁰. Constat, qui nous permet alors de relativiser la pensée de Weber pour qui la rationalité par rapport aux buts se distingue de celle vis-à-vis des normes.

Or, un tel postulat exige de dépasser l'analyse stato-centrée proposée par les paradigmes du réalisme ou du libéralisme. C'est pourquoi, nous proposons d'analyser cette action dans une perspective constructiviste qui suppose un dépassement de cet objectivisme et qui reconnaît la place tenue par les normes à savoir, pour ce qui nous intéresse, les normes humanitaires. Notre rampe d'étude se constitue, donc, à partir des omissions accumulées par les théories dites « utilitaristes », pour lesquelles les intérêts d'un acteur étatique sont considérés comme exogènes au processus d'interaction sociale, ce qui leur permet d'en déterminer a priori la teneur et de les tenir pour invariable.

Notre démarche s'intéresse aux compréhensions et aux représentations que les décideurs européens ont de l'action humanitaire, c'est-à-dire aux compréhensions et représentations communément partagées. Dès lors, même si ce travail constitutif n'est pas facile à identifier tant un vaste chantier en la matière est à peine ouvert (Finnemore, Sikkink, Kratochwil, Katzenstein...), il nous incombe de montrer que les perspectives constructivistes offrent un modèle d'analyse des plus pertinents. Au niveau épistémologique, elles empruntent une approche interprétative qui nous aide à comprendre le sens et les significations que les décideurs européens confèrent aux phénomènes et à leur environnement. Dans cette optique, les identités, dont sont issus les intérêts, ne sont pas comprises comme étant données, mais comme résultant du processus d'interaction sociale par lequel se disséminent les compréhensions partagées et structurées autour des normes humanitaires.

Nos hypothèses

En l'espèce, ces normes que nous qualifions de comportementales constituent une ligne de conduite que l'Union s'est auto-imposée pour caractériser son engagement et ainsi définir son identité politique par rapport à celle d'autres acteurs. Très souvent, on attribue aux

²⁰ J.Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 1, Fayard, 1987, Paris, p.105 et suivantes.

normes un statut régulateur, contraignant (point de vue de la littérature libérale), en estimant que l'on retrouve entre les parties le souci d'établir, de maintenir ou de rétablir un certain arrangement entre des prétentions concurrentes. Par exemple, le concept de normes est central à la notion de « régime international », défini par Krasner²¹ comme « *des groupes de principes, de normes, règles et procédures de décisions, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un secteur donné des relations internationales* ». Mais ici, le terme de « norme » est compris comme un type de comportement uniformisé, prenant un sens proche de celui de « règle » et qui met l'accent sur la dimension structurelle des règles plutôt que sur leur aspect normatif. De ce point de vue, les normes sont perçues comme régulatrices ou bien encore procédurales, c'est-à-dire considérées comme des instruments de régulation des comportements que les Etats s'imposent dans le but de réduire l'incertitude inhérente à la coopération. Ainsi, si la recherche sur la coordination des intérêts y gagne en profondeur, en revanche, rien de précis n'est dit sur le rôle des normes.

Au contraire, le concept de normes comportementales permet de différencier les thèses volontaristes des thèses objectivistes²². Les normes constitutives sont endogènes au déroulement de l'action désignée. Elles créent la possibilité même de l'activité et elles procèdent d'une intentionnalité collective. Elles établissent un cadre de compréhension intersubjective qui inclut un partage des conditions d'émergence des institutions, les buts qu'elles servent, leurs critères d'adhésion, de suspension et d'exclusion. Dans notre étude, les normes humanitaires sont, comme le précise Ruggie, constitutives de références, d'attentes ou de conduite, pour l'UE²³. Elles sont pour résumer Martha Finnemore, des attentes partagées par les décideurs européens à propos de comportements acceptables²⁴.

Par conséquent, contrairement aux théories utilitaristes et plus précisément par opposition à ce que pensent les institutionnalistes néo-libéraux, nous avons constaté que ces normes sont des forces constitutives du comportement européen en intervenant dans la constitution de l'identité et des intérêts des agents européens, qu'ils soient civils ou militaires.²⁵ C'est la nature même de l'Union européenne qui l'entraîne dans ce sens puisqu'elle n'est pas un Etat, mais un construit politique institutionnalisé qui a nié le

²¹S.D. Krasner, *International Regimes*, Cornell university press, Ithaca, 1983, 372p.

²² Pour la différence entre ces différents types de normes, se référer à J.V. Kratochvil, *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University press, Cambridge, 1999.

²³J.G. Ruggie, *Constructing the world polity*, Routledge, N.York, 1998, 312p

²⁴ M.Finnemore, *The purpose of intervention. Changing beliefs about the use of force*, Cornell University press, Ithaca and London, 2003, voir les pages 52 à 84.

²⁵ J.V. Katzenstein, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University press, N.York, 1996.

déterminisme réaliste. C'est pourquoi, elle cherche à promouvoir une gouvernance caractérisée par la centralité des normes. Or, cela soulève avec acuité la question de savoir pourquoi l'UE a développé une telle spécificité, alors que l'on pourrait penser que l'ONU est encore plus éloignée que l'UE du modèle « réaliste ». Nous répondons à cela, que même s'il est vrai que l'ONU propose un modèle de gouvernance basé sur les normes, son système normatif n'est qu'un cadre de référence dépourvu de moyens et de pouvoirs contraignants, ce qui, en l'occurrence, ne lui permet pas de constituer le comportement des Etats membres au point de dépasser la diversité de leurs attentes et de leurs intérêts. Autrement dit, l'ONU reste chroniquement soumise à la volonté de ses membres et leur comportement n'est que partiellement influencé par les normes qu'elle défend. Au contraire, l'image de soi comme « puissance douce » conditionne, au sein de l'UE, un intérêt pour l'humanitaire qui sollicite un comportement empreint des normes humanitaires. En tant que symbole constitutif, les normes humanitaires permettent à l'UE de définir son identité afin de se positionner par rapport aux autres acteurs étatiques interagissant dans « l'espace humanitaire ». C'est conformément à elles, qu'elle définit son comportement, perçoit le comportement des autres, affirme son identité et détermine ses intérêts.

A ce titre, H.Simon, affirme que le « principe de rationalité » selon lequel les acteurs sociaux agissent en accord avec une rationalité cherchant à maximaliser l'utilité, n'explique pas grand-chose si l'on ne s'intéresse pas aux buts, valeurs, attentes, représentations et croyances des acteurs qui vont leur permettre de se dire que telle option est utile. C'est en réponse à ces omissions, que la « théorie de l'identité sociale » fondée par Tajfel et Turner et celle de « l'auto-catégorisation » qui est son prolongement, représentée par Hogg, Reicher..., démontrent que l'acceptation d'une identité va fournir aux sujets, les normes et valeurs qui vont guider leur jugement et leur comportement et ainsi définir les intérêts poursuivis. Ce phénomène est particulièrement visible dans notre étude puisque les intérêts sont définis dans un contexte d'appropriation des normes humanitaires. De cette façon, elles influencent le comportement des agents européens lorsqu'ils décident d'intervenir pour gérer une crise humanitaire.

De plus, l'UE a certes renoncé à la mise en œuvre d'une action humanitaire qui coïncide avec ses intérêts stratégiques. Mais, elle n'a pas, pour autant, renoncé à l'affirmation de sa puissance (particulièrement visible dans notre chapitre III) puisque vouloir s'occuper des affaires du monde est une politique de puissance²⁶. Seulement, les intérêts défendus sont

²⁶ D.Ambrosetti, « Contre l'opposition « intérêts versus normes ». Rivalités interétatiques et relations de clientèle sous un prisme constructiviste », *Etudes internationales*, n°4, Vol 37, décembre 2006, pp.525-546.

d'ordre immatériel, symbolique, idéal et imperceptibles par la voie des théories traditionnelles. La puissance qu'elle revendique diffère des déterminants posés par la *Realpolitik*²⁷. Son action humanitaire, si elle met en avant la défense des normes humanitaires, met en relief sa quête pour un prestige construit autour de ses représentations et perceptions. Elle espère ainsi se servir de son influence normative pour être un acteur humanitaire qui compte, mais surtout qui se différencie des autres. Sa volonté n'est pas, contrairement à d'autres acteurs internationaux, de laisser s'émietter le système international, mais au contraire de le conforter. L'intérêt de l'Europe est de domestiquer l'anarchie internationale en rendant le comportement des Etats plus prévisible et moins erratique.

Sources, méthodes et vérification

Nos travaux se limitent à l'étude de son action humanitaire d'urgence, c'est-à-dire celle mise en oeuvre dans un contexte de crises politiques ou de conflits armés, car c'est essentiellement en ce domaine que l'UE se distingue des autres acteurs.

De même, nous avons volontairement exclu de notre champ d'étude les Etats et autres organisations européennes et préféré nous focaliser sur l'action humanitaire mise en oeuvre par les institutions européennes. Ce choix se justifie par un manque d'intérêt académique pour l'étude de l'action humanitaire de l'Union. En effet, certaines études ont été menées, mais chacune s'est focalisée sur une institution bien précise : ECHO, PESC... Or, à notre avis, les imprécisions terminologiques observées dans les textes officiels s'expliquent par la complexité institutionnelle de l'Union et l'éparpillement des ressources (financières, humaines...) mobilisables. Elles sont l'illustration d'une définition particulière de ce qu'elle pense être une action humanitaire et donc de l'idée qu'elle s'en fait. Il est donc important d'aborder l'action de l'UE comme une politique globale car cela permet de faire voler en éclat les compartiments étanches de l'action européenne dans le monde. L'étude de son action humanitaire nécessite que l'on prenne en compte sa politique financière et sa politique extérieure.

De plus, la période post-Guerre froide constitue notre axe de référence temporel car nous considérons cette période, emblématique du changement de représentation et donc de

²⁷ J.Nye, *Soft power : The means to success in world politics*, Publicaffairs, USA, 2004 ; J.Mc Cormick, *The european superpower*, Palgrave Macmillan, 2006 ; L.Cohen-Tanugi, « L'influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée », Les notes de l'IFRI, n°40, Paris 2002 ; A.Lamassoure, « Une puissance inédite au service de la paix », *Revue défense nationale*, n°5, 2005, p.17- 23 ; S.Guzzini, « The concept of power : A constructivist analysis », *Millenium : Journal of international studies*, n°3, vol.33, 2005, pp.495-521.

comportement que les institutions européennes ont vis-à-vis de leur action humanitaire. Sans tomber sous le coup de l'irréversibilité, qui suggère l'idée de rupture avec les pratiques passées, la période post-Guerre froide est caractéristique de son changement d'affect.

Concernant l'organisation de notre démonstration, elle repose sur un ensemble d'hypothèses de travail qui nous permettent d'identifier des indicateurs de validation (ou non) de notre hypothèse principale. Notre travail est structuré autour de deux parties.

La première partie pose un constat qui nous aide à quantifier l'importance tenue par les normes humanitaires dans le plan global d'action de l'Union. Il s'agit d'une présentation générale de l'action humanitaire européenne dressée à partir de ses composantes textuelles et capacitaires. Nous montrons que les normes humanitaires ont progressivement investi le corpus juridique de l'Union et que parallèlement à cela, les décideurs des deux exécutifs ont développé tout un ensemble de moyens qu'ils se sont évertués à rendre cohérents, pour répondre à l'urgence d'une crise humanitaire. Ces indicateurs sont indispensables pour montrer que les décideurs européens leur donnent une importance jamais inégalée. Pour établir notre démonstration, nous procédons à un travail de fond et de repérage effectué à partir des textes officiels émanant des institutions européennes, qu'il nous a été plus ou moins facile de rassembler. En effet, leur éparpillement mais parfois aussi leur obscurité, nous ont parfois amené à faire appel à certains professionnels.

En outre, pour établir nos interconnexions, comme par exemple les liens tissés avec les ONG et d'autres organisations gouvernementales, nous avons été contraints de dépasser l'analyse de contenu des textes de références en visualisant sur le terrain leur mise en œuvre (Contrat Cadre de Partenariat, par exemple). Là, notre expérience personnelle et nos liens avec le milieu humanitaire nous ont été fortement utiles. Nos entretiens nous ont permis de combler certaines lacunes informationnelles et nous ont donné accès à des informations insaisissables à travers les textes officiels ou à partir de la littérature existante. L'expérience des protagonistes a facilité l'éclaircissement de points plus ou moins complexes. D'ailleurs, il ne fait aucun doute que notre stage auprès de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), nous a été d'une grande utilité pour recenser, par exemple, l'ensemble des moyens militaires développés. Nous avons tiré un réel profit de l'expérience des personnes rencontrées, agissant, pour certaines, au cœur même des institutions étudiées.

Quant à la seconde partie, elle se compose de trois études de cas qui permettent de confronter nos hypothèses à la réalité empirique.

Notre première analyse se focalise sur l'« opération Artémis ». Au-delà de la vue d'ensemble proposée, cette étude met l'accent sur l'action diligentée dans le cadre du pilier gouvernemental et plus spécifiquement sur l'engagement militaire de l'UE dans la gestion de la crise humanitaire sévissant en République Démocratique du Congo (RDC). Bien que l'analyse de contenu de la presse internationale ait été un outil de travail essentiel, nous avons, ici, plus qu'ailleurs, recouru à des entretiens dialogiques et semi-dirigés pour cerner au mieux la manière dont les militaires et les humanitaires se sont représentés l'intervention européenne. Les propos recueillis, auprès de militaires ayant participé à l'opération où l'ayant suivi de très près et d'humanitaires, donnent une certaine authenticité à notre exposé. Sur le plan heuristique, ces entretiens ont été essentiels, car ils ont permis de saisir le sens donné par les agents européens à leurs pratiques et aux évènements dont ils ont été les observateurs. Les systèmes de valeurs et les repères normatifs identifiés nous ont, alors, aidé à créer des interactions intéressantes et finalement à identifier des sous-indicateurs pertinents pour notre exposé.

En ce qui concerne notre seconde étude de cas, elle se concentre sur l'intervention européenne à Cuba et repose principalement sur l'examen de son intervention politique et économique. Cette analyse nous permet de vérifier l'influence et l'impact de l'action européenne sur la scène internationale, notamment par le biais de l'étude de la confrontation : Union européenne *versus* Etats-Unis. Etant donné que cette intervention est très peu connue et qu'elle n'a, à notre connaissance, fait l'objet d'aucune étude approfondie par la communauté scientifique, ce chapitre accrédite nos travaux d'une certaine originalité. Par contre, compte tenu de ce vide académique, nous avons dû faire face à un important travail de collecte d'informations. Au-delà des informations tirées des textes officiels des institutions européennes, du gouvernement américain et du régime cubain, nos travaux s'appuient majoritairement sur une analyse de contenu de la presse internationale. Nous avons, par souci de scientificité, veillé à augmenter la validité de nos informations en croisant les informations tirées de la presse et de la littérature occidentale avec celles de la littérature et de la presse sud-américaine. Cependant, pour l'analyse des représentations, nous avons reproduit la pensée textuelle des énonciateurs.

Enfin, notre dernière analyse est, sans doute, la plus spécifique puisqu'elle se centralise sur l'étude d'une intervention européenne qui, du moins pour son engagement militaire, est saisie dans le « feu de l'action », c'est-à-dire que nous l'avons appréhendée

pratiquement en temps réel. Nous montrons, ici, de quelle façon l'Union européenne s'est investie dans la gestion de la crise du Darfour. Etablie au plus près de l'actualité, cette analyse nous donne, en quelques sortes, l'occasion de clôturer nos travaux en nous permettant de valider la doctrine stratégique de l'Union, d'établir la pertinence de son action, mais plus encore de confirmer son rôle d'acteur politique global à travers sa volonté de gérer les affaires du monde. Pour collecter nos informations, nous nous sommes reposés, la plupart du temps, sur la presse internationale puisqu'il existe, à l'heure actuelle, très peu d'études académiques. Il nous a semblé important de nous appuyer sur son traitement médiatique et sur les déclarations émises par les décideurs européens, au moment même où nous rédigeons notre démonstration. Nous avons, dans la mesure du possible, veillé à ne pas tomber dans l'évènement spontané et nous nous sommes méfiés des considérations affectives étant donné que c'est une crise qui suscite les passions. Ainsi, même si la collecte d'informations a parfois été difficile, nous pensons que nos travaux sont enrichis de leur promiscuité à l'actualité, bien que nous soyons conscients qu'entre le moment de notre rédaction et la fin de l'opération, des éléments sont susceptibles de phagocyter notre réflexion.

Toutefois, ces trois études de cas reposent sur une méthode de vérification similaire. Nous avons essayé d'examiner les motivations subjectives des décideurs afin de voir s'il existe un décalage entre ce qui est dit et ce qu'ils pensent réellement. De plus, nous avons assez généralement confronté nos réflexions avec celles des approches alternatives. Enfin, nous avons essayé d'établir des corrélations en démontrant, par exemple, que les acteurs qui sont moins attachés aux normes humanitaires ont des préférences stratégiques différentes.

Quoi qu'il en soit, nous avons, tout au long de notre travail, essayé de faire montre de scientificité et d'objectivité, n'oubliant pas que comme le disait Pierre Bourdieu « *l'objectivisme constitue le monde social comme un spectacle offert à un observateur qui prend « un point de vue » sur l'action, qui s'en retire pour l'observer et qui, important dans l'objet des principes de sa relation à l'objet, le pense comme un ensemble destiné à la seule connaissance*²⁸ ». Nous espérons que cette étude apportera une contribution intéressante à la recherche sur les relations internationales.

²⁸ P. Bourdieu, *Le sens pratique*, Les éditions de Minuit, Paris, 1980

Partie I – Un intérêt grandissant pour les normes humanitaires

Dans cette première partie, nous proposons une présentation générale de l'action humanitaire d'urgence mise en œuvre par l'Union européenne, pour gérer les crises humanitaires provoquées par l'homme. Nous entendons par « action humanitaire d'urgence de l'Union européenne », toute action qui vise, d'une façon ou d'une autre, à palier les conséquences immédiates d'un conflit sur les populations civiles. Or, dans la mesure où nous pensons que la mise sur agenda de cette politique humanitaire par les institutions européennes, constitue l'étape initiale de sa problématisation, cette présentation nous aide à déterminer la configuration des acteurs qui entrent en jeu, leurs relations et de repérer les valeurs, les représentations et les croyances qui forment sa matrice paradigmatique.

C'est pourquoi, il est, avant toute autre chose, essentiel de montrer comment la problématique humanitaire a été intégrée sur l'agenda politique européen et de quelle façon, elle est progressivement devenue une politique à part entière. Pour cela, nous explorons par quelle ingéniosité, la Commission européenne a institué sa compétence humanitaire, pour ensuite comprendre comment la politique humanitaire a, au fil du temps, suscité l'intérêt du Conseil et acquit une importance plus globale, au point d'être mentionnée dans les textes européens les plus élevés dans la hiérarchie des normes. De même, parallèlement à cela, nous prouvons que l'inscription continue et grandissante des normes humanitaires dans le corpus juridique européen est allée de pair avec l'amélioration ou le développement de moyens permettant à l'Union de se positionner comme un acteur incontournable de la gestion des crises humanitaires.

Ces deux hypothèses de travail nous guident tout au long de ce premier développement de façon à mettre en exergue un intérêt grandissant pour les normes humanitaires et par delà l'originalité de l'action européenne.

Chapitre I

Une image de soi conditionnant un intérêt pour l'humanitaire.

« La communauté ne jouit que de compétences d'attribution et bien qu'aujourd'hui cette affirmation n'exprime plus totalement le sens de l'expérience communautaire (...) elle demeure le point de départ indispensable de toute recherche sur les compétences communautaires ».
(Antonio Tizzaro, 1981²⁹)

« L'UE doit devenir une puissance. Cette « Europe-puissance » ne sera jamais celle de la conquête, de l'expansionnisme, de l'impérialisme ou de l'hégémonie. Indépendamment du poids économique, politique, démographique et militaire, il n'y a aucune puissance sans volonté. De même, il n'y a aucune puissance sans capacité et autonomie du processus décisionnel ».
(« Un concept de sécurité européenne pour le XXI^e siècle », p.79³⁰)

Au lendemain de la Guerre froide, l'Union européenne se cherche une mission pour définir son rôle et son identité sur la scène internationale. Il est donc impossible d'écarter l'hypothèse d'une instrumentalisation de l'humanitaire par les décideurs européens. La littérature scientifique a, d'ailleurs, très largement mis en exergue la fenêtre d'opportunité ouverte par l'humanitaire pour des acteurs étatiques « intéressés », y compris au niveau européen³¹.

Pourtant, l'étude approfondie de l'action humanitaire, mise en œuvre par les institutions européennes, permet de nuancer un tel constat, car s'il ne peut pas être exclu que les responsables européens ont, d'abord, instrumentalisé l'humanitaire, cela n'empêche pas, qu'après tout, l'humanitaire devient une norme en soi, c'est-à-dire une norme constitutive de son comportement.

²⁹ A. Tizzaro, « Trente ans de droit communautaire », Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1981, pp. 45-70.

³⁰ www.irri-kiib.be/papers/SecConcept%20OutlineFR.pdf

³¹ A ce propos, on se référera à la bibliographie indicative donnée dans notre introduction. Mais pour un traitement plus épineux de la question, nous conseillons de se reporter à l'ouvrage co-dirigé par J.Siméant, C.Vidal et M.Le Pape, *Crisis extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, La découverte, Paris, 2006 et plus particulièrement à la contribution de Arnaud Royer essentiellement aux pages 172 à 177.

Nos recherches montrent, effectivement, que le Conseil et la Commission accordent, depuis la fin de la Guerre froide, une importance progressive et continue aux normes humanitaires. Bien sûr, nous avons conscience que considérer le Conseil et la Commission comme des acteurs « unitaires » constitue un problème de taille car cela suppose qu'un « seul » acteur est capable d'imposer sa volonté au reste des administrations européennes. Des chercheurs aussi majestueux que Graham Allison ont maintes fois montré qu'en pratique, les choses ne se passent pas ainsi³². Toutefois, n'étant pas parvenus à surmonter cette difficulté, nous les appréhenderons, par souci de commodité heuristique, comme des acteurs unitaires « fictifs » car, au fond, ce qu'il nous importe de montrer, c'est qu'au-delà d'une simple prise en compte qui peut être instrumentale, les décideurs européens ont, au bout du compte, intériorisé ces normes, au point qu'elles influencent leurs décisions et priment sur des considérants d'ordre plus stratégique. En effet, l'intérêt peut être défini comme ce qui importe et dans notre optique, il n'est ni universalisable ni généralisable dans les temps et les espaces, ni réductible aux seuls intérêts matériels³³. En d'autres mots, si nous ne prétendons pas que l'intérêt de l'UE pour l'humanitaire est « sentimental » étant donné qu'en reflétant ses préférences, il lui est utile³⁴, le fait de se percevoir comme une « puissance civile » voire « une puissance tranquille » favorise un intérêt plus grand pour les normes humanitaires. Pour le démontrer, notre réflexion s'articule autour de deux indicateurs principaux.

Tout d'abord, nous avons observé que les normes humanitaires tiennent dans la législation européenne, une place de plus en plus importante. C'est pourquoi, sans vouloir s'appesantir sur les divergences qu'il peut y avoir entre la Commission et le Conseil³⁵, nous voulons montrer que les responsables européens ont impulsé une production normative plus conséquente. Ainsi, l'étude approfondie de la législation européenne depuis 1992, devrait nous permettre de mesurer le poids accordé par les institutions européennes aux normes humanitaires et ainsi voir si elles leur accordent une attention plus grande que durant la

³² On pourra aussi se référer aux travaux de J.Joana et A.Smith, in *Les commissaires européens, technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Science-po, Paris, 2002, 260p

³³ Cette définition de l'intérêt est défendue par M.Offerlé in, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998, p.54

³⁴ Sur la question des liens entre préférences et intérêts, on se reportera à l'étude de Z.Laidi, « L'Europe : la norme avant la force », in *Europe, puissance tranquille ?* » (sous la direction de B.Adam), *GRIP*, Bruxelles, 2006, p.29-31

³⁵ Cf. par exemple, les réflexions portées par Y.Buchet de Neuilly dans sa contribution « La crise ? Quelle crise ? Dynamique européenne de gestion des crises », in *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, *op.cit*, pp.277 et suivantes.

Guerre froide³⁶. En effet, il est couramment admis que la codification d'une pratique témoigne, dans une certaine mesure, de l'intérêt qu'elle suscite mais aussi, de l'importance qu'il y a à l'encadrer. De ce fait, si les institutions leur portent plus d'intérêt, nous devrions en trouver les prémisses dans la législation européenne puisque le cadre légal d'action d'un acteur étatique a tendance à évoluer en fonction de ses priorités politiques.

Néanmoins, même si c'est un progrès considérable, il ne suffit pas de constater que les normes humanitaires ont été intégrées dans la législation européenne pour en déduire que les acteurs européens leur portent plus d'intérêt. L'inscription d'une norme dans un corpus législatif reste une intention déclaratoire qui pour avoir du sens, doit être suivie de réalisations concrètes. Or, nos recherches montrent que cette production normative est allée de pair avec le développement de moyens permettant de répondre à l'urgence d'une crise humanitaire. Le développement de capacités d'action constitue donc notre second indicateur de vérification puisque l'une des meilleures façons de vérifier l'importance qu'un acteur politique accorde aux normes humanitaires, c'est de mesurer les capacités d'action dont il dispose ou qu'il compte acquérir pour mener à bien sa politique humanitaire et plus encore l'adéquation de ces moyens avec les objectifs déclarés. Certains pourront alors nous reprocher de vouloir déduire d'une politique de « moyens » l'existence d'une norme. Seulement, dans la mesure où pour confirmer son image de « puissance douce » l'UE développe des moyens qui favorisent la prise en compte de ces normes, cette étude nous a semblé incontournable. Martha Finnemore précise, à ce propos, que l'existence d'une norme peut être prouvée de deux manières, soit les normes sont articulées dans des discours, des textes (notre premier élément de vérification) soit, elles créent des motifs de comportement en accord avec leurs prescriptions (la décision d'utiliser tel ou tel moyen par exemple)³⁷.

Nous ferons, donc, l'hypothèse que si les institutions européennes accordent une place plus importante aux normes humanitaires, nous devrions pouvoir établir une relation de cause à effet entre l'inscription de ces normes dans la législation européenne (intention) et le développement de moyens qui en permettent la consécration (efforts concrets).

³⁶ Nous souhaitons préciser que compte tenu du faible rôle joué par le Parlement européen dans le cadre de la politique étrangère de l'Union, cette institution ne fera l'objet de références éparées et lorsque cela s'imposera, le terme de « Parlement européen » sera mentionné. Notre exposé fait plus directement référence à la Commission européenne, au Conseil de l'Union et au Conseil européen et c'est à elles que fait référence le terme d'« institutions ». De ce fait, toute mention d'une autre institution fera l'objet d'une nomination spécifique.

³⁷ M.Finnemore, *National interest in international society*, op.cit, p.22-23

En ce qui concerne l'agencement de notre argumentation, nous traiterons la question de la production normative et de l'évolution des moyens de façon synchronisée, pour deux raisons. Premièrement, nous avons remarqué que quand des capacités d'action sont créées ou perfectionnées pour répondre aux impératifs de l'urgence humanitaire, il s'ensuit généralement une production normative qui en officialise l'existence. Dans ce cas, la pratique précède la codification. Deuxièmement, il apparaît que lorsque des textes qui mentionnent les normes humanitaires sont adoptés, les responsables européens, qu'ils soient communautaires ou inter-gouvernementaux, font des efforts pour se donner les moyens d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

En outre, ces observations nous incitent à distinguer deux périodes car nos investigations révèlent aussi que l'influence des normes humanitaires sur le comportement de la Commission et du Conseil n'est pas symbiotique mais décalée. Ainsi, chacune des périodes étudiées a pour prétention de faire ressortir le moment où la Commission et le Conseil ont modifié leur manière de concevoir l'action humanitaire et redéfini leur intérêt vis-à-vis de celle-ci. Non pas que l'on suggère qu'il y'ait eu une rupture qui suggérerait l'idée d'irréversibilité entre un avant et un après, mais en ce sens où l'on considère qu'un événement particulier a été, pour chacun des deux exécutifs, le commutateur déclenchant d'un changement dans leur façon de se représenter l'action humanitaire³⁸ et que cela a modifié leur intérêt vis-à vis de celle-ci.

La première période s'étend du début des années 1990, avec la création de l'office humanitaire de la Commission européenne (ECHO), à l'adoption du Règlement de 1996³⁹ et est emblématique d'une évolution dans la façon de se représenter l'aide humanitaire du côté des fonctionnaires européens. En effet, contrairement à l'idée souvent répandue d'après laquelle le droit européen est un droit abondant car les institutions européennes ont la législation facile, force est de constater que jusqu'en 1996, cette affirmation ne se vérifie pas dans le domaine humanitaire. L'aide communautaire souffre d'un vide juridique dont le constat aurait pu nous amener à dire que la situation reste identique à celle observée au cours de la Guerre froide. Pourtant, cette absence de référence directe aux normes humanitaires ne nous a pas empêché de percevoir l'intérêt de la Commission pour ces dernières puisque appuyée par le Parlement européen, son rôle ne cesse de croître et de s'améliorer. Les

³⁸ A ce propos, on se reportera à notre publication, D.Loupsans « L'action humanitaire de l'Union européenne, à l'épreuve du décalage entre temps mondial et temps européen », *Géostratégie*, n°16, mai 2007, pp.101-118

³⁹ Le Règlement 1257/96 du Conseil de l'Union européenne, du 20 juin 1996, reconnaît explicitement la compétence communautaire dans le domaine humanitaire.

fonctionnaires européens formalisent leur intérêt pour l'humanitaire, en s'appropriant, comme nous l'a confirmé Stefan De Keersmaecker, une compétence humanitaire sans base légale⁴⁰.

Toutefois, ce phénomène n'étant pas inédit puisque d'autres politiques ont, déjà, fait l'objet d'actions européennes avant d'exister d'abord à travers des règlements puis à travers les Traités⁴¹, rien n'exclut que la Commission se soit dotée d'une compétence technique pour des raisons stratégiques, par exemple corporatistes. C'est pourquoi, nous majorons ce constat d'une analyse soutenue des moyens utilisés qui nous permet de vérifier que les décisions prises pour conduire l'aide européenne, manifestent une prise en compte des impératifs que pose la réponse à une urgence humanitaire. On verra que si les agents de la Commission ont pu se servir de l'humanitaire pour étendre leur influence, cela n'empêche pas que petit à petit les normes humanitaires modifient les préférences communautaires. Ce phénomène est d'ailleurs confirmé par l'analyse du règlement de 1996 qui, outre le fait de prouver un intérêt certain pour ces normes, en montre l'institutionnalisation. Ce règlement reconnaît, pour la première fois et explicitement, la compétence communautaire selon les termes fixés par les responsables européens durant ces quatre années de pratique, c'est-à-dire proche des valeurs dont se réclame l'humanitaire associatif (neutre et impartiale). De même, en plus d'officialiser le caractère original et novateur de l'aide communautaire, il admet la responsabilité des Etats dans la poursuite de cette politique. Ce constat fait alors ressortir le caractère intersubjectif de ces normes mais plus encore leur bureaucratisation puisque « Bruxelles » fait appel à ces dernières pour persuader les Etats membres de s'investir dans la gestion des crises humanitaires. Les fonctionnaires européens favorisent une coopération inter-pilier certes nuisible aux intérêts corporatistes, mais indispensable à l'efficacité de l'aide européenne.

La seconde période est donc marquée par un regain d'intérêt des Etats et donc du Conseil vis-à-vis de ces normes. Les Etats, ont, dans l'enceinte du second pilier, inscrit indirectement, mais *de facto* leur compétence humanitaire dans le Traité de Maastricht en faisant référence aux « Missions de Petersberg » définies à Bonn en 1992. Cependant, aucun de leurs efforts ne va véritablement dans ce sens. Le Traité de Nice avec la création de la PESD et plus encore le sommet de Cologne de 1999, amorcent, quant à eux, une valorisation

⁴⁰ Entretien d'octobre 2008 avec Stefan De Keersmaecker, Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO), Unité B2, Affaires juridiques.

⁴¹ On pourra, concernant la politique culturelle de l'Union, voir le Rapport d'information du Sénat français « La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres », session ordinaire 2001-2002, 19 février 2002

des normes humanitaire qui se matérialise par une référence plus soutenue à ces dernières, dans les textes adoptés lors des différents Conseils européens.

Les efforts capacitaires sont néanmoins graduels car si très vite le Conseil développe des moyens qui lui donnent l'occasion de jouer un rôle à l'étranger et de s'affirmer dans la gestion des crises internationales, aucun n'est réellement adapté à la gestion urgente des crises humanitaires. Signe que les missions humanitaires ne suscitent pas encore l'intérêt des décideurs. Il faut attendre l'édification de la PESD et plus encore le développement de moyens militaires propres à l'UE, pour que les « Missions de Petersberg » soient érigées au rang de doctrine stratégique et que les décideurs européens développent un intérêt pour ces missions. Non pas que nous pensions que cet intérêt a purement été motivé par la compassion humanitaire, mais en ce sens où l'image de soi comme « puissance tranquille⁴² » a nécessairement conditionné un intérêt pour ces dernières. Ce phénomène ouvre, dès lors, la voie à une coopération entre les deux exécutifs qui se cristallise autour d'un objectif commun fédérateur (sauver des vies humaines) et qui favorise la cohérence de leurs actions. Si bien que le projet de Constitution européenne modifié par le Traité simplifié de Lisbonne, reconnaît pour la première fois, la politique humanitaire comme une politique clé de l'Union européenne et l'Union européenne comme un acteur humanitaire global.

Nous montrerons, d'abord, comment la Commission a fait naître sa politique d'aide d'urgence, non pas qu'aucune aide d'urgence n'ait existé auparavant, mais au point d'en faire une politique à part entière et aux caractéristiques inédites (I). Ensuite, nous verrons que la codification de sa pratique a eu pour effet collatéral positif de susciter l'intérêt du Conseil qui va, à son tour, faire de la défense des normes humanitaires l'un des attraits caractéristiques de la politique étrangère européenne⁴³ et permettre à l'Union d'être érigée non plus seulement au rang d'acteur humanitaire mais d'acteur humanitaire global(II).

⁴² Cette expression a été développée par Tzvetan Todorov in, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Robert Laffont, Paris, 2003, et s'inspire du concept de « soft power » élaboré par Joseph Nye. De même, comme la question de l'Europe, « puissance tranquille », ne fera l'objet que de références succinctes, on pourra se référer aux études faites par le GRIP, sous la direction de B.Adam, « Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène internationale, Bruxelles, 2006, 190p

⁴³ Par souci de commodité, lorsque nous parlons de politique étrangère, nous évoquons la PESC et la PESD. La politique extérieure de la communauté sera, quant à elle, mentionnée sous le qualificatif de « Relations extérieures ».

I- De la pratique communautaire au règlement de 1996.

Lorsque la Commission crée son office humanitaire (ECHO), elle ne dispose d'aucune compétence humanitaire explicite. Elle s'attribue donc une compétence sans qu'un texte, émanant soit du droit originel soit du droit dérivé, ne l'ait prévu⁴⁴. Pour autant, ce phénomène n'est pas inédit puisque la politique de développement, la politique régionale, la politique culturelle, la recherche et le développement technologique ont déjà fait l'objet d'actions européennes avant d'exister d'abord à travers des règlements puis à travers les Traités.⁴⁵ C'est une possibilité admise par le Traité de Maastricht avec le « principe de subsidiarité »⁴⁶. Or, en tant que concept d'essence plus philosophique que juridique, donc éminemment subjectif, la pratique montre que les fonctionnaires européens estiment que la Communauté doit agir là où une action conduite au niveau communautaire peut être plus efficace qu'une action menée au niveau national.⁴⁷ Le choix de cette interprétation s'explique aisément en présence de compétences dites partagées car elles ne sont pas clairement déterminées, distribuées et attribuées.⁴⁸

La compétence humanitaire est de celles-ci puisqu'il ne s'agit pas d'un domaine d'action réservé des Etats. Ainsi, même s'il est vrai que conformément à ce principe, toutes les compétences qui n'ont pas été expressément attribuées aux Communautés sont réservées aux Etats, en l'espèce, la Commission fait découler l'aide humanitaire de l'aide au

⁴⁴ Les textes européens se divisent en deux grandes catégories. Le Droit originel qui regroupe tous les textes fondateurs (Traités, Conventions) édictées par les Etats et qui conformément à la théorie de Kelsen sont placés au sommet de la pyramide des normes et le Droit dérivé qui émane, lui, des institutions européennes et qui regroupe les règlements, les directives et les décisions. Cf. H.Kelsen, *Théorie générale des normes*, PUF, Coll. Léviathan, 1996, 604p, mais aussi l'Arrêt Van Gend en Loos, rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes, le 5 février 1963.

⁴⁵ Cf. le Rapport d'information du Sénat français « La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres », session ordinaire 2001-2002, 19 février 2002

⁴⁶ D'abord implicite, le principe de subsidiarité n'a été introduit explicitement dans le droit communautaire qu'en 1986 avec l'Acte Unique européen, mais de manière limitée. Il faut attendre le Traité de Maastricht pour qu'il devienne la clé de voûte de l'organisation des compétences.

Il existe une littérature de référence sur la question, qui nous a permis d'en saisir le contenu. J.Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., octobre 1994, p.370-425 ; D.Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *Cette revue*, n°5, septembre-octobre 1995, p.1293-1328 ; F.Berger, « Le principe de subsidiarité en droit communautaire », *Les petites affiches*, n°79, 1^{er} juillet 1992, p.40-44, ; V.Constantinesco, *The institutions of the european Community after the single european Act : the new procedures and the capacity to act*, Bruges, Collège d'Europe, 1990 ; F.Dehousse, « La subsidiarité, fondement constitutionnel ou paravent politique de l'Union européenne ? », *Liber amicorum*, E.M.E. Krings, story scienta, Bruxelles, 1991, p.51 ; R. Dehousse, « Does subsidiarity really matter ? », *E.U.I Working paper law*, N°92/32. La liste n'est pas exhaustive.

⁴⁷ Rappelons toutefois que sur le plan juridique, malgré son contrôle limité, la Cour de Justice des Communautés européennes veille à la bonne utilisation de ce principe. Ce qui suppose que l'interprétation plus philosophique qui en est faite par la Commission n'empêche pas qu'elle soit juridiquement acceptable.

⁴⁸ A ce titre, voir l'analyse faite du principe de subsidiarité faite par Y.Gaudemet, « La subsidiarité en Europe : un principe ambigu et discutable », *Futuribles*, N°280, novembre 2002, 10 pages.

développement qui est, elle, une compétence partagée⁴⁹. Cet élément est clairement spécifié dans le préambule du Règlement de 1996, adopté quatre ans plus tard, où il est fait référence aux articles 130 W TCE (actuel article 179) et 130 U TCE (actuel article 177) qui touchent directement à sa politique au développement⁵⁰. De cette façon, sa compétence n'est pas entièrement dépourvue de tout lien juridique puisqu'elle découle d'une application de la « théorie des compétences implicites »⁵¹. Comme les articles 308 TCE ou bien encore 281 TCE, elle permet de compléter le principe de compétence d'attribution qui, comme le rappellent Messieurs Tizzano et Pescatore, n'établit qu'un point de départ⁵². Cependant, elle est la seule à le permettre dans le domaine des relations extérieures et la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) donne corps à cette possibilité en imposant que la Communauté soit « *maintenue dans toutes les circonstances en état de répondre à ses responsabilités* »⁵³.

Se pose alors avec acuité la question de savoir pour quelle raison la Commission s'est attribuée cette compétence humanitaire ? A-t-elle simplement recherché une compétence technique ? Auquel cas cela signifierait que derrière ses intentions louables, elle a souhaité satisfaire, avant tout, ses intérêts stratégiques. Ou bien est-ce que son intérêt pour l'humanitaire est d'ordre plus immatériel ?

Nous montrerons que si en se dotant d'une compétence humanitaire, les responsables européens ont agi de façon parfaitement intéressée, puisque l'image de soi comme « puissance civile » a mû la nécessité de se positionner comme un acteur humanitaire, cela n'empêche pas que les normes humanitaires modifient les réflexes bureaucratiques et les préférences communautaires. Si bien que, comme le retranscrit le règlement de 1996, la

⁴⁹ Stefan de Keersmaecker nous a clairement dit lors de notre entretien que la Commission s'est attribuée sa compétence humanitaire sans base légale mais qu'elle avait fait découler sa politique humanitaire de sa politique d'aide au développement. Entretien d'octobre 2008, Stefan de Keersmaecker, Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO), Unité B2, Affaires juridiques.

⁵⁰ Cf. Annexe I

⁵¹ Possibilité qui a d'ailleurs été reconnue par la Cour de Justice européenne qui, à l'instar de la Cour internationale de justice vis à vis de l'ONU et conformément à une pratique de Droit international public, reconnaît la viabilité de la « théorie des compétences explicites ». Ces compétences implicites y sont définies comme des compétences qui ne découlent pas directement et expressément des Traités mais d'une interprétation globale fondée sur la finalité des Communautés. Selon la théorie des pouvoirs implicites, une institution est logiquement dotée de pouvoirs nécessaires à la réalisation de ses buts.

⁵² A. Tizzano, « Quelques remarques générales sur l'élargissement des compétences communautaires », in *Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles, OPOCE, 1981 ; P. Pescatore, *Le droit de l'intégration*, Bruylant, Paris, 2005, 100p.

⁵³ CJCE, 5 mai 1981, *Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, p.1045

Communauté européenne n'est pas qu'un acteur humanitaire, elle est un acteur humanitaire spécifique.

A- Une pratique humanitaire pour quelle finalité?

Il ne nous a pas échappé que l'UE a d'abord cherché à instrumentaliser l'humanitaire pour satisfaire ses intérêts stratégiques. La chute de l'URSS, l'édification de l'UE, les nouveaux enjeux internationaux, sa prétention à devenir un acteur politique et à terme un acteur militaire, sont autant d'éléments qui peuvent expliquer son intérêt pour l'humanitaire. En effet, la fin de la Guerre froide a créé les conditions pour un rôle plus actif des acteurs étatiques dans le champ humanitaire. Mais, ce sont plus encore les grandes crises humanitaires des années 1990 qui leur donnent l'occasion de se manifester concrètement dans ce domaine. On peut donc, à juste escient, se demander si dans le cas particulier de l'UE, l'action humanitaire ne vient pas tout simplement s'ajouter à la panoplie de ses instruments de politique étrangère? Ou encore, si sur un plan plus corporatiste, l'humanitaire n'est pas un moyen permettant à la Commission de redéfinir sa doctrine d'intervention dans les pays tiers, sachant que de nombreux spécialistes ont mis en avant les limites de son aide au développement⁵⁴ ?

Une étude attentive de la pratique communautaire permet de nuancer un tel constat car sans occulter le côté instrumental, la croissance exponentielle des sommes affectées à l'aide humanitaire et la renonciation d'ECHO à ses prétentions d'action directe, prouvent que les agents communautaires accordent aux normes humanitaires de plus en plus d'importance.

1- Des moyens financiers à la hauteur de l'importance accordée aux normes humanitaires.

Sans en faire un lien exclusif de toute autre connexion et conformément à la « théorie de la connexité »⁵⁵, la Commission fonde explicitement sa compétence humanitaire sur sa politique d'aide au développement et dans une moindre mesure sur sa politique agricole commune et sur son aide aux réfugiés. Rappelons que pendant la Guerre froide, elle distingue

⁵⁴Guillaume Olivier, *L'aide publique au développement, un outil à réinventer*, Alpha-Editions, 2004, 177p.

⁵⁵ Politique commerciale, relations extérieures...

l'aide alimentaire d'urgence de l'aide d'urgence, à proprement parlé, à laquelle elle associe progressivement l'aide aux réfugiés.

D'abord, elle fait dépendre les aides humanitaires d'urgence des « aides exceptionnelles » développées au cours de la Guerre froide. Au début des années 70, il est prévu qu'une partie du budget du Fond européen de développement (FED) destiné aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) puisse être allouée, pour la première fois, à des objectifs humanitaires. On parle alors de « secours immédiats » et « d'aide d'urgence à court terme ». Mais, ces aides ne sont destinées qu'aux pays ACP. C'est pourquoi, les parlementaires européens demandent en 1971, à ce que le financement d'actions d'urgence soit étendu aux autres pays. Les aides exceptionnelles dépendent alors du budget annuel et non plus du FED⁵⁶. Grosso modo, ce ne sont pas moins de moins de 50 millions d'écus par an qui sont octroyés aux pays ACP et 60 aux autres pays⁵⁷. Or, ces aides sont conçues comme un complément à la politique de développement ce qui signifie qu'elles entrent dans le credo plus large de la lutte contre le communisme et prennent en considération des déterminants qui ne sont pas qu'humanitaires. De même, si le budget FED peut couvrir un éventail d'actions assez large, en revanche, le budget communautaire est trop limité et ne permet d'octroyer une aide qu'aux pays victimes de catastrophes naturelles. Il faut attendre le 25 mai 1993 pour que la Commission propose une définition différente de celle donnée le 28 novembre 1977 par le Conseil des ministres. Désormais, « *par aide d'urgence, on entend l'apport d'une assistance humanitaire aux personnes touchées par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme(...)*⁵⁸ » et l'ajout de la causalité humaine témoigne de l'adaptation des pratiques existantes aux nouveaux besoins. Dès lors, la Communauté dispose d'une définition suffisamment étoffée pour éloigner certaines zones d'incertitudes, au premier plan desquelles figure l'énumération des causes motivant l'attribution d'une aide. En même temps, elle élargit considérablement le nombre de bénéficiaires de l'aide et donc les besoins financiers nécessaires pour porter assistance aux personnes vulnérables, ce qui l'amène à détacher l'aide d'urgence de l'aide au développement.

En outre, l'aide humanitaire d'urgence découle de sa politique agricole commune. En 1968 les négociations du *Kennedy Round* conduisent à la signature d'un Accord international sur le blé, par le biais duquel les institutions européennes et les Etats membres s'engagent à

⁵⁶ Commission européenne, « Humanitarian aid from the european community », publication de janvier 1992, Bruxelles, p.6 et 7.

⁵⁷ « Humanitarian aid from the european community », *op.cit.*, p.7

⁵⁸ Définition donnée par le Conseil « Coopération au développement » du 25 mai 1993

fournir des réserves céréalières pour le bénéfice de pays souffrant de famine. Elle correspond à une politique de gestion des surplus agricoles de la CEE. La Commission précise que seule la nourriture pour une distribution libre et l'aide alimentaire d'urgence peuvent être considérées comme « humanitaires »⁵⁹. Le règlement 3972/86 modifié par le règlement du Conseil 1930/90, définit les modalités de cette aide et le rôle de la Commission. C'est la base juridique de l'aide alimentaire d'urgence, aujourd'hui regroupée avec les aides exceptionnelles sous le dénominateur d' « aide humanitaire d'urgence » et gérées par ECHO.

Enfin, elle intègre dans son aide humanitaire d'urgence ce qu'elle appelle « l'aide aux réfugiés ». Cette aide alimentaire et financière n'existe que depuis 1988 et son introduction dans les « aides exceptionnelles » communautaires résulte d'une requête du Parlement européen et des gouvernements ACP. Ce sont les articles 203 et 204 de la « *Convention de Lomé III* » qui sont à l'origine du développement d'un fond spécifique pour cette assistance. Pour les pays ACP, le financement de cette aide se fait à partir du FED alors que pour tous les autres pays, elle est financée par le budget annuel. Avec la création d'ECHO, cette distinction n'existe plus et l'aide aux réfugiés dépend entièrement du budget communautaire dévolu à l'aide d'urgence.

Cette brève présentation montre que la Commission donne à son action humanitaire une dimension économique qui lui permet de s'adapter à la conjoncture internationale tout en assurant une certaine continuité politique sur le plan interne. Cependant, en donnant, comme à son habitude, une prévalence à l'instrument financier, cela ne risque-t-il pas de perpétuer une logique d'action semblable à celle observée dans le cadre de politiques voisines, c'est-à-dire guidée par des enjeux matériels ? Ou bien est-ce qu'au contraire les responsables européens ont la volonté de mettre la puissance économique de l'UE au service d'une cause immatérielle ?

Nous ferons l'hypothèse que si les fonctionnaires de la Commission accordent une importance grandissante aux normes humanitaires, nous devrions observer une augmentation significative des sommes dévolues à l'aide humanitaire, de façon à ce qu'elle puisse répondre aux souffrances les plus urgentes partout dans le monde et ainsi élargir le nombre de ses bénéficiaires.

⁵⁹ « Humanitarian aid from the European community », *op.cit.*, p.6

Dés le début des années 1990, l'aide communautaire est nettement supérieure à celle délivrée par les Etats membres puisqu'elle octroie 30,4% de l'aide mondiale alors que pour sa part, l'aide gouvernementale n'en représente que 5,9%⁶⁰. De plus, par rapport à d'autres acteurs étatiques, quelques années ont suffi à la Communauté européenne, pour se positionner comme l'un des plus gros donateurs au monde d'aide humanitaire⁶¹. D'après des données officielles, ECHO consent, en moyenne, 608 millions d'euros par an d'aide humanitaire⁶². L'instrument financier est donc un moyen auquel recourt très largement la Communauté européenne pour porter secours aux populations vulnérables. Pour autant, son utilisation correspond à un réflexe routinier et n'étant pas spécifique à la politique humanitaire, il ne peut, à lui seul, rendre compte d'un intérêt particulier des responsables européens pour l'humanitaire.

En revanche, l'évolution des sommes affectées à l'aide humanitaire d'urgence, depuis le début des années 1990, est un indicateur plus saillant de l'attention portée à ces normes car contrairement à ce qu'ont pensé certains chercheurs, l'évolution de ces crédits ne résulte pas d'une recrudescence des crises humanitaires. Leur nombre étant globalement resté constant, l'augmentation des conflits ne peut être tenue comme une variable explicative déterminante de l'augmentation des fonds affectés à la politique humanitaire. Par contre, il n'est pas improbable que ces augmentations soient réellement dues à une volonté politique et c'est ce que nous allons vérifier.

Pour commencer, si l'on s'arrête un instant sur la période qui précède les années 1990, on s'aperçoit que le 28 février 1975 est signé un accord entre les pays ACP et la CEE dit « *La première Convention de Lomé* » qui met en œuvre un dispositif de coopération au développement entre les deux parties. Le contexte géostratégique de l'époque justifie l'aide structurelle apportée par la CEE tout autant que le choix des pays à aider car la rivalité Est-ouest anéantit toute idée d'aide systématique. Pour sa mise en œuvre, ce dispositif est doté

⁶⁰ Commission européenne, « Humanitarian aid from the european community », Bruxelles, janvier 1992. Cf. Tableau p.9

⁶¹ ECHO, « Aide humanitaire européenne : principes et valeurs, publication de la DG, Bruxelles, echo-info@cec.eu.int.

⁶² ECHO a en charge la gestion de ces sommes. Il dispose essentiellement de deux sources de financement: le budget général de la Communauté et le Fond Européen de Développement (FED). Le budget consacré à l'aide humanitaire est inscrit dans le titre 23 du budget général de l'Union européenne. Ce chapitre est divisé en 4 lignes : la ligne principale qui couvre le financement de toutes les opérations humanitaires; une ligne qui couvre depuis le 1/1/2007 les activités d'aide alimentaire; une ligne qui couvre le financement des opérations de soutien opérationnel et de prévention des catastrophes et une ligne budgétaire pour les dépenses d'appui. Chiffre connu en 2007. Site officiel d'ECHO

d'un budget et d'un fond propre : le FED (Fond européen de développement). Or, cette Convention prévoit des « aides programmables » mais aucune aide immédiate. Il faut attendre, la seconde « *Convention de Lomé* » signé en 1980 et couvrant la période 1980-1985, pour que soient introduites au titre du 5eme FED « les aides exceptionnelles » dans son article 59 : « *Des aides exceptionnelles peuvent être accordées aux Etats ACP ayant à faire face à des difficultés graves résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires (épidémies, guerres...)* ». La Commission décide, alors, de les étendre aux pays non-ACP. C'est pourquoi, une partie des « aides exceptionnelles » est financée par le FED (pays ACP) et l'autre partie par le budget annuel de la Communauté (autres pays).

Par souci de clarté, nous avons répertorié les sommes dévolues aux « aides exceptionnelles » (FED+ budget communautaire), de 1986 jusqu'en 1990, dans le tableau suivant :

	1986	1987	1988	1989	1990
Montant total des aides exceptionnelles (aide d'urgence, aide alimentaire et aide aux réfugiés)	373	332	405	437	510
Budget total de l'aide au développement (FED + Budget communautaire)	1701	1632	2238	2386	2490
Proportion des aides exceptionnelles dans le budget total de l'aide au développement	22%	20%	18%	18%	21%

63

Suite à cela, nous avons comparé ces budgets avec ceux affectés à l'aide humanitaire d'urgence à l'ère post Guerre froide et il apparaît que par rapport aux données qui nous ont été transmises par M.Dieles et couvrant la période 1993-2013, les budgets consacrés aux « aides

⁶³ Ce tableau a été réalisé à partir des documents d'archives qui n'ont été remis par Mr Dieles, responsable des archives historique de la DG Développement. Les chiffres sont à l'origine exprimés en millions d'écus mais l'écu étant égal à l'euro nous les exprimerons en millions d'euro, par souci de commodité pour les comparaisons qui suivent.

exceptionnelles » sont en deçà de ceux consacrés à l'aide humanitaire d'urgence après la Guerre froide⁶⁴.

1993	1994	1995	1996	1999	2001	2003	2005	2007	2008
721	908	819	796	964	646	715	653	732	754

(millions d'euros)

On remarque, en dehors des pics de 1994 (908 millions d'euros) et de 1999 (964 millions d'euros) qui s'expliquent respectivement par la crise du Rwanda et par celle du Kosovo, une augmentation de l'ordre de 41% entre 1990 et 1993 et plus encore les années suivantes. D'ailleurs, les efforts budgétaires ne devraient pas cesser puisque la programmation financière 2008-2013 prévoit 800 millions d'euros pour 2010 et 875 millions d'euros pour 2013⁶⁵. A ce titre, la Commission précise que l'importance des sommes versées et leur régularité sont à l'origine de la création de son office humanitaire⁶⁶ et de l'acquisition de ressources humaines complémentaires (ONG et autres partenaires humanitaires). En effet, ECHO a été conçu en 1991, pour rationaliser l'aide communautaire et devient, de ce fait, le bailleur privilégié des partenaires humanitaires qui agissent en son nom sur les théâtres des crises. Il est aussi précisé dans la décision portant création d'ECHO, que le système d'aide humanitaire a permis d'apporter des réponses rapides aux populations vulnérables « *au prix des efforts déployés tant à la fois au plan du personnel à mobiliser et des procédures budgétaires*⁶⁷. »

Toutefois, nous avons voulu nous assurer que ces augmentations correspondent bien à une réelle volonté politique des décideurs européens et non à une augmentation du taux d'inflation. Pour cela, nous avons cherché à déterminer dans chacun de ces chiffres, la part réelle d'augmentation, en imputant à chacune de ces sommes la part due à une montée du taux d'inflation. L'inflation de la « zone euro » a fait l'objet d'une littérature abondante, mais pour éviter une marge d'erreur trop importante, nous nous sommes appuyés sur les taux

⁶⁴ *Ibidem*. Ces chiffres proviennent des différents rapports annuels qui nous ont été transmis par Mr Dieles, le responsable des archives historiques de la DG Développement de la Commission européenne, lorsqu'ils n'étaient pas directement téléchargeables à partir du site officiel d'ECHO.

⁶⁵ Ces chiffres sont des données communiquées par ECHO dans ses différents Rapports annuels. Toutefois, il est proposé une synthèse de cette évolution dans le Rapport financier de 2007 « DG for humanitarian aid-ECHO. Financial Report 2007 », téléchargeable à partir de son site officiel.

⁶⁶ L'office européen d'aide humanitaire d'urgence, plus connu sous le nom d'ECHO a été créé par une décision de la Commission européenne le 6 novembre 1991.

⁶⁷ *Ibidem*

communiqués par la Banque Centrale Européenne (BCE) et qui couvrent la période allant de 1990 à aujourd'hui⁶⁸. Par contre, à compter de 2005, nous sommes partis d'une moyenne puisque la BCE relève à compter de cette période une « *inflation persistante* » qui oscille autour de 2%⁶⁹.

Nous avons, pour plus de clarté, retranscrit nos résultats sous forme de tableau et voici ce qu'il en ressort :

Années	Sommes allouées par ECHO En millions d'euros	Augmentation due A l'inflation	Augmentation finale	Différence
1990	510	510 fois 1,1 sur 100=5,61	721-510=211	+205,39
1993	721	7,93	187	+179,07
1994	908	9,98	-89	-98,98
1995	819	9	-23	-32
1996	796	8,76	-23	-31,76
1998	517	5,687	26	+20,313
2001	543	7,059	57	+49,941
2003	600	7,2	53	+45,8
2005	653	13,06	79	+65,94
2007	732	14,64	22	+7,36
2008	754	15,08	46	+30,92
2010	800	16	75	+59
2013	875	17,5		

Le résultat de nos analyses nous incite à plusieurs observations. D'abord, il va de soi qu'au début de sa pratique, la Commission augmente significativement les budgets consentis à son aide humanitaire. Ce qui incite à penser qu'elle développe un intérêt particulier pour les normes humanitaires.

Cependant, au cours des trois années suivantes, elle réduit considérablement ses efforts budgétaires alors même que les chiffres communiqués font croire à un effort constant. Les

⁶⁸ European Central Bank, « Euro Area. Inflation differentials », Working paper series, n°388, septembre 2004, voir le graphique très explicite page 26.

⁶⁹ European central Bank, « Inflation persistence : facts or artefacts », Working paper series, N°371, juin 2004. Se référer aussi aux remarques de l'OCDE qui parle d'inflation constante autour de 2%, www.oecd.org.

efforts ne reprennent véritablement qu'après l'édiction du règlement de 1996, où l'on observe une évolution graduelle et persistante des crédits affectés à l'aide d'urgence.

Par conséquent, nos analyses budgétaires ne permettent qu'une validation partielle de notre hypothèse. L'indicateur financier révèle que si les fonctionnaires européens manifestent au moment de la création d'ECHO un intérêt certain pour l'aide humanitaire, rien n'exclut que ce soit tout simplement pour justifier leur débordement de compétence et la création d'un organe indépendant chargé de la gestion de l'aide. En effet, deux ans après la création d'ECHO, ils baissent leurs efforts financiers alors même que les besoins humanitaires sont inchangés voire peut-être même plus importants (Rwanda, 1994...). A l'aune de ce constat, il apparaît, sur la période 92-96, que l'intérêt des fonctionnaires pour les normes humanitaires n'est pas encore forgé, voire incertain. Ce n'est qu'après l'adoption du règlement de 1996, que la fiabilité de l'indicateur financier se confirme en révélant une relation de cause à effet entre croissance exponentielle des sommes dévolues à cette aide et intérêt porté aux normes humanitaires. C'est pourquoi, comme nous le verrons, ce règlement peut être tenu comme un tournant important de la politique humanitaire européenne.

Quoi qu'il en soit, il convient de reconnaître que l'indicateur budgétaire ne nous permet pas de prouver que sur la période 92-96, les fonctionnaires européens développent un intérêt pour les normes humanitaires. Il nous a donc fallu isoler un indice capable de vérifier, de façon plus clairvoyante, leur intérêt pour ces normes. C'est la renonciation d'ECHO à ses prétentions d'action directe qui nous en offre l'opportunité, en crayonnant les prémisses d'une prise en compte plus effective de ces dernières.

2- La renonciation d'ECHO à ses prétentions d'action directe⁷⁰.

En nous appuyant sur des supports divers et variés, nous nous sommes aperçus que la ventilation des sommes retranscrit la prise en compte de trois soucis humanitaires majeurs : le « temps de projection », l'« étendue géographique » et la « qualité des prestations ». Les faits montrent aussi que se sont trois raisons qui expliquent pourquoi ECHO renonce à ses prétentions d'action directe. Cet indice devrait donc nous permettre de montrer que les fonctionnaires agissant pour le compte d'ECHO développent un intérêt pour les normes

⁷⁰ On se reportera à l'Annexe II

humanitaires qui les amènent à renoncer à l'indépendance et à la visibilité pleine et entière de l'office humanitaire.

Agir partout où il y'a de la souffrance

Si l'on s'en tient aux déclarations des fonctionnaires européens et aux propos recueillis lors de nos entretiens, il semble que le fait d'être présent en tout point du globe est une préoccupation majeure de l'office humanitaire. De nombreuses publications, émanant des services de communication d'ECHO, rappellent que son aide est délivrée sans aucune différenciation. On peut y lire que « *l'objectif est d'apporter une aide aux populations les plus vulnérables, là où les besoins sont les plus pressants. Ces priorités tiennent compte à la fois de la situation dans le monde, des moyens financiers, de la disponibilité de partenaires spécialisés, des conditions d'accès aux populations et de sécurité*⁷¹ » ou encore que « *l'aide humanitaire de la Commission européenne est accordée de manière impartiale, sans discrimination de race, de groupe ethnique, de religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'appartenance politique*⁷² ». De ces lectures, il ressort que la ventilation géographique des sommes se base sur une analyse objective des besoins des populations et des possibilités réelles de réponses.

Si tel est le cas, la pratique devrait corroborer les intentions et dans ce cas, la Commission devrait se donner les moyens de pouvoir agir partout où il y'a de la souffrance humaine, si besoin est, en renonçant à certains objectifs stratégiques.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que lorsque la Commission s'approprie sa compétence, elle ne parle pas « d'action humanitaire » mais « d'aide humanitaire » ou bien encore, « d'assistance humanitaire ». A notre sens, cette précaution terminologique n'est pas un hasard. Le concept d'aide diffère sensiblement de celui d'action, en ce sens où, ce dernier est de nature plus activiste, plus interventionniste et moins concertant. Il renvoie donc, plus ou moins, au concept d'ingérence puisqu'il est question d'agir directement sur un territoire étranger pour sauver des vies humaines si besoin est, en se substituant à l'Etat défaillant. Au contraire, le concept d'aide humanitaire renvoie à toute autre chose : à une assistance, un appui, un geste de générosité et de bienfaisance, dépourvu d'intentions autres que celles de

⁷¹ ECHO, « Aide humanitaire : principes et valeurs », *op.cit.*

⁷² *Ibidem.*

porter secours. En d'autres mots, si les fins de l'aide et de l'action sont sensiblement les mêmes puisqu'il est question de porter secours à une population vulnérable, dans le cas de l'aide, cela se fait sans ingérence directe dans les affaires internes de l'Etat tiers, c'est-à-dire dans le respect du principe de souveraineté des Etats. En optant pour l'aide, on peut donc penser que le choix communautaire s'inspire des critiques émises à l'encontre de l'humanitaire d'Etat puisque au même moment, les Etats occidentaux hésitent entre inaction politique et ingérence et lorsqu'ils interviennent se voient accuser d'intervenir au gré des circonstances, là où, bien souvent, leurs intérêts nationaux les amènent. En pratique, cela conduit à des confusions qui complexifient voire bloquent l'intervention des Etats et qui nuisent, avant tout, aux populations vulnérables.

Toutefois, comme en témoigne l'aide au développement, l'aide peut être instrumentalisée et servir des intérêts autres que ceux qui sont affichés. Or, selon les dires de certains fonctionnaires européens, l'aide humanitaire s'est construite à contre-courant de l'aide au développement. Stefan de Keersmaecker nous disait que les responsables européens se sont nourris des critiques émises contre l'aide au développement pour bâtir les fondements de l'aide d'urgence. Selon lui, le caractère inconditionnel et non circonstanciel de l'aide d'urgence est un moyen de rompre avec la « politique des chasses gardées » et de rassurer les pays tiers sur les motivations profondes de l'aide européenne⁷³. Quant à Alain Boinet, il précise que « *fut un temps ou un commissaire européen répondait à un projet d'aide d'urgence « pas d'aide à une population engagée dans un conflit ». C'était à propos de l'Afghanistan en 1986 ! Que de chemin parcouru et quel formidable anniversaire et bilan que celui d'ECHO*⁷⁴ ».

L'analyse des rapports annuels⁷⁵ permet de confirmer ces propos puisqu'en dehors des Balkans qui donnent lieu à une mobilisation exceptionnelle de l'Union européenne, nous observons une constance quant à la répartition multi-continentale des fonds. En pratique, cela signifie que la Commission ne privilégie pas une région au dépens d'une autre et que si l'aide communautaire est sur-représentée sur certains continents, cela tient uniquement à des déterminants objectifs (plus de crises humanitaires par exemple). C'est une avancée considérable comparée à l'époque de la Guerre froide où « *l'Afrique subsaharienne est de loin*

⁷³ Entretien d'octobre 2008

⁷⁴ Alain Boinet est Directeur de l'ONG Solidarité. Cf. sa publication « L'humanitaire entre évaluation et confusion des genres », in *Humanitaire, enjeux, pratiques et débats*, n°11, automne 2004, p.56.

⁷⁵ Ces rapports sont téléchargeables à partir du site officiel d'ECHO, www.europa.eu.int/comm/echo.

*le principal bénéficiaire de l'aide communautaire*⁷⁶» (63% en 1988) alors que sévissent des crises d'ampleur égale dans d'autres régions du monde (Israël, Honduras, Guatemala, Vietnam, Laos, Costa Rica...) mais dont la portée stratégique ne justifie pas l'intervention européenne⁷⁷. On peut donc penser que c'est pour optimiser l'étendue de son aide que la Commission s'est positionnée comme un bailleur et renonce à agir directement sur les théâtres de crise⁷⁸. D'ailleurs, si dans la décision portant création d'ECHO, il est expressément précisé qu'il a, à terme, vocation à devenir un acteur direct sur le terrain, l'idée est très vite abandonnée. A ses débuts, ECHO s'est essayé à quelques tentatives d'action directe en Croatie et en Serbie-Monténégro, mais après ces essais, l'aide communautaire s'impose systématiquement sous la forme d'une aide versée directement à l'Etat nécessiteux (Cuba...) ou bien d'une aide octroyée aux partenaires pour qu'ils puissent agir directement sur le terrain (RDC...)⁷⁹. A ce propos, on notera que si dans le Rapport annuel de 1993, il est expressément fait mention du vœu d'ériger ECHO au rang d'acteur humanitaire direct, cet élément ne figure plus dans aucun autre rapport⁸⁰.

Le rapport de 1994 souligne dès la première page que l'aide est délivrée par les ONG et les organismes internationaux spécialisés : « 85% approximativement de l'aide humanitaire de la Commission s'exécute par le biais de ses partenaires »⁸¹. A ce titre, quelques fonctionnaires européens ont affirmé que le recours aux partenaires et plus particulièrement aux ONG, assure à ECHO une présence sur plusieurs terrains à la fois car, comme le souligne Pablo Ibanez, chef d'unité adjoint auprès d'ECHO, « on trouve toujours une ONG réactive dès les premières urgences.⁸² » Il ajoute : « le problème en revanche, c'est qu'elles ont tendance à se concentrer au même endroit⁸³ », le plus souvent là où les médias sont présents, car l'image est productrice de sens et légitime leurs actions aux yeux des donateurs. Sur le plan humanitaire, ce n'est pas un scénario idéal. C'est pourquoi, dans le même rapport, la Commission stipule qu'elle a aussi pour fonction de mobiliser les partenaires, retranscrivant

⁷⁶ « L'aide publique au développement de la Communauté européenne et de ses Etats-membres », Bruxelles, décembre 1990 », *op.cit*, p.16

⁷⁷ On pourra se référer aux données transmises par la Commission elle-même, sur les crises sévissant dans le monde en 1988, in « L'aide publique au développement de la Communauté européenne et de ses Etats-membres », *op.cit*, p.11 et 17.

⁷⁸ Entretien d'octobre 2008

⁷⁹ Il faut savoir que jusqu'à très récemment, les partenaires privilégiés d'ECHO ont été les ONG. Ce n'est qu'au début des années 2000 que les fonctionnaires européens ont commencé à développer leur partenariat avec des partenaires comme l'ONU.

⁸⁰ Commission des communautés européennes, « Rapport sur l'aide humanitaire, 1993 », COM (94)40 Final, Bruxelles, 16février 1994, p.8

⁸¹ Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1994 », COM (95) 47 Final, Bruxelles, 22 février 1995, p.3

⁸² Entretien téléphonique d'octobre 2008.

⁸³ *Ibidem*

ainsi son intérêt pour les populations vulnérables. Par cette fonction, elle veille à ce que les ONG soient présentes sur tous les théâtres de crises et précise que « *dans le passé, la mobilisation des partenaires dans certaines régions du monde affectées par des désastres a constitué avec fréquences un problème pour la Commission. En conséquence de cela, ECHO a organisé des réunions avec les ONG intéressées pour travailler dans des pays dans lesquels existent une situation d'urgence chronique*⁸⁴ ». Nous percevons assez bien, ici, son souci de palier au problème des « crises oubliées » et de remédier à celui de la sur-représentation de certaines crises par rapport à d'autres⁸⁵.

De même, Gilles Pastriot nous disait que « *le choix des terrains d'intervention se fait de deux manières. Premièrement, par des études menées par des responsables de programme et deuxièmement suite à des appels lancés par d'autres ONG. Par exemple, on est présent à Haïti alors que c'est un terrain oublié (...)*Le seul facteur qui peut expliquer que nous ne sommes pas dans un pays en difficulté c'est l'élément politique. Sinon, la composante principale c'est le besoin. On est prêt à aller partout où il y'a des besoins. Ensuite, la seconde question déterminante que l'on se pose c'est : *y'a-t-il des bailleurs de fonds représentés ?*⁸⁶ » Il ressort de ces propos que grâce à l'ampleur de ses moyens financiers, l'office peut orienter ses partenaires et s'assurer que toutes les personnes vulnérables peuvent bénéficier d'un soutien humanitaire. Il ajoute : « *l'avantage d'ECHO c'est que quand une ONG refuse d'être son opérateur, il en trouve une autre. Il n'a d'ailleurs pas besoin comme d'autres bailleurs de faire des appels à proposition*⁸⁷ ».

En définitive, en misant sur le qualificatif d'« aide » et en renonçant à ce que ses propres fonctionnaires agissent directement (ou très peu) sur les théâtres des crises, la Commission parvient à toucher une couche de personnes vulnérables beaucoup plus large que celle d'autres acteurs étatiques. Elle peut, ainsi, se prévaloir d'être présente sur une multitude de terrains en même temps. Or, il va de soi que le choix de se positionner comme un donateur et de se tenir éloigné des terrains d'intervention démontre que les déterminants matériels ne priment pas nécessairement sur les normes humanitaires. En procédant de cette façon, son aide a certes un impact géographique plus important au vu de la quantité des populations

⁸⁴ Commission des communautés européennes, Rapport de 1994, *op.cit*, p.11

⁸⁵ C'est une préoccupation qui ressort très clairement de la Déclaration de Madrid du 14 décembre 1995 qui a réuni les dirigeants et responsables des organismes humanitaires et donateurs. On la trouve en Annexe du Rapport annuel sur l'aide humanitaire de 1995.

⁸⁶ Gilles Pastriot est le responsable administratif et financier auprès d'Aide Médicale Internationale Paris (AMI), entretien d'août 2007.

⁸⁷ *Ibidem*

auprès desquelles elle peut intervenir, mais cela réduit inévitablement sa visibilité et son indépendance. Elle précise à ce propos « *qu'en comparaison des ONG qu'elle finance, la Commission accorde une part très limitée de son budget à sa visibilité*⁸⁸ » et ajoute que « *la Commission veut s'associer à ses partenaires pour acquérir une notoriété proportionnelle à ses contributions.*⁸⁹ »

L'aide est une façon de faire de l'humanitaire à forts coûts économiques et politiques, mais à faibles risques humanitaires. En optant pour ce modèle d'action, la Commission se positionne comme un acteur humanitaire original qui préfère renoncer à ses prétentions d'action directe plutôt que de se voir refuser l'accès à certaines zones (y compris lorsqu'elles ne sont pas stratégiquement porteuses) et ainsi prendre le risque de compromettre l'image qu'elle veut renvoyer hors de ses frontières.

D'ailleurs, si la renonciation à une action directe permet à la Commission d'étendre la couverture de son aide, cela lui permet, tout autant, de délivrer une aide de qualité.

« L'Assurance- Qualité »

Le souci constant d'améliorer la qualité des actions financées par ECHO se visualise au niveau de la répartition thématique des sommes débloquées par la Communauté européenne⁹⁰.

Conformément à son mandat, ECHO a pour mission de préserver et de sauver des vies dans les situations d'urgence, d'apporter assistance et secours aux populations affectées, de contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de tous moyens permettant son accès aux destinataires, d'appuyer les actions civiles de protection, de développer des travaux de réhabilitation et de reconstruction, de mettre en place des systèmes d'alerte rapide et des mesures de prévention, de faire face aux conséquences des déplacements de population. Mais à côté de ces actions principales, il existe des activités complémentaires : réaliser un certain

⁸⁸ Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1995 », COM(96) 105 Final, Bruxelles, le 18 mars 1996, p.21

⁸⁹ *Ibidem*, p.22

⁹⁰ La qualité se mesure ici par rapport à l'efficacité administrative et pratique.

nombre d'études de faisabilité pour ses opérations humanitaires, suivre ses projets, organiser des programmes de formation et sensibiliser l'opinion publique européenne⁹¹.

On se rend compte que les activités complémentaires sont réalisables au moyen de ressources propres à la Commission même si des aménagements et des perfectionnements ont été nécessaires. Par exemple, elle s'est dotée d'une unité d'évaluation, d'un système de gestion des contrats et d'un système d'échange d'informations. Mais globalement, il a suffi à la Commission de mobiliser les ressources humaines, matérielles et institutionnelles, réparties dans ses diverses Délégations Générales, pour organiser l'efficacité administrative de ses actions. Si l'on prend l'exemple des campagnes de sensibilisation, plusieurs services de communication sont amenés à jouer un rôle essentiel : le service de communication propre à ECHO, puis la Direction Générale en charge de la Communication ainsi que, entre autres, tous ceux qui travaillent dans le cadre des politiques d'éducation.

En revanche, les missions clés, c'est-à-dire celles qui impliquent un contact direct avec la population et qui ont un impact immédiat sur la vie des personnes à secourir, nécessitent un savoir-faire pratique dont ne dispose pas forcément la Commission, bien qu'il soit un gage d'efficacité et par extension de qualité.

Nous ferons donc l'hypothèse que si la Commission se préoccupe des retombées de son aide sur les bénéficiaires, elle devrait se donner les moyens d'optimiser la qualité des actions qu'elle finance.

Premièrement, les fonctionnaires européens auraient pu faire le choix de se doter d'un « corps humanitaire » propre. Mais, d'abord, il n'est pas certain qu'ils y seraient parvenus et ensuite, même si ce fut le cas, cela aurait pris du temps et demandé des ressources humaines pharaoniques pour permettre à ECHO de se mobiliser sur tous les théâtres de crises. Or, nous avons préalablement vu que le fait d'être présent, en tout point du globe, est un élément auquel sont particulièrement attachés les fonctionnaires d'ECHO.

Deuxièmement, en supposant que l'office humanitaire dispose d'une capacité d'action directe, il n'est pas certain que ses prestations auraient été de meilleure qualité. Lorsque à ses

⁹¹ Se reporter au mandat d'ECHO tel que présenté sur son site officiel ou bien encore au Règlement de 96 qui le reprend textuellement. Annexe II.

débuts, ECHO s'est essayé à une action directe, la qualité de ses prestations n'a pas été démontrée.⁹²

Pourtant, les rapports annuels couvrant la période 93-96 et ceux qui suivent, font de l'évaluation de la qualité de son aide, un souci permanent. C'est pourquoi, ECHO cherche continuellement à améliorer son système d'évaluation. A ce propos, M.D.F.Williamson souligne que « *l'activité d'évaluation au sein d'ECHO a atteint sa vitesse de croisière en 1996 puisque sur la base de la méthodologie présentée dans son Manuel opérationnel d'évaluation* », publié en 1995, *ECHO a développé son activité en évaluant tant des opérations spécifiques que des programmes*⁹³ ».

De même, d'après Pablo Ibanez, chef d'unité adjoint auprès d'ECHO, la préoccupation d'une efficacité opérationnelle explique pourquoi les responsables européens ont favorisé le recours à des ressources par procuration (essentiellement les ONG). Elles ont assurément l'expérience de l'action de terrain et leur « Assurance-Qualité » est plus fortement démontrée même si « *elle n'est jamais acquise* »⁹⁴. Ceci ressort assez nettement des déclarations du type : « *les fonctionnaires de la Commission reconnaissent la nécessité de cet apport extérieur*⁹⁵ », « *dans la chaîne de solidarité internationale, l'ONG est le premier maillon au contact de la population*⁹⁶ ».

Cependant, comme certains pourraient nous le rappeler, le recours aux « partenaires » n'est pas un concept né de la politique humanitaire étant donné que cette pratique existe depuis 1976. Conçu dans le domaine de l'aide au développement, il repose essentiellement, sur la mise en œuvre de « micro-projet » financé non pas par le FED mais par le budget annuel de la Communauté⁹⁷. La réalisation de ces projets nécessite des ressources humaines dont ne dispose pas la Commission et c'est pourquoi elle se tourne vers les ONG, bien que ce ne soit qu'à compter de 1986 que son cofinancement devient généreux, au point de passer d'une moyenne de 49 millions d'écus⁹⁸ avant 1984 à 250 millions d'écus sur la période 84-

⁹² Voir le Rapport d'activité de la Commission européenne, « Food aid program to Croatia, 1994.

⁹³ M.D.F.Williamson est, à ce moment là, Secrétaire général de la Commission européenne. Commission européenne, Rapport annuel 1996, Doc.10637/97, Bruxelles, 12 septembre 1997, p.4.

⁹⁴ Entretien téléphonique d'octobre 2008.

⁹⁵ Commission européenne, « La Commission européenne et les groupes d'intérêts », Communication du 2 décembre 1992. Nous pourrions également nous référer à l'enquête de O.Le Picard, J.C.Adler et N.Bouvier dont le constat témoigne de cette importance, in *Lobbying. Les règles du jeu*, Organisation, Paris, 2000, pp.113-115.

⁹⁶ Alain Boinet, Directeur de Solidarité, *op.cit.*, p.55.

⁹⁷ Commission européenne, DG Développement, « LOME III. Bilan à mi-parcours 1986-1988 », p.26

⁹⁸ En 1980, 10 millions d'écus ont servi au cofinancement des ONG, 35 millions en 1986 et 64 millions en 1988. Cf. à ce propos, « L'aide publique au développement », *op.cit.*, p.12

88⁹⁹. Or, il convient de noter que ce n'est qu'à compter de la création d'ECHO qu'il prend l'ampleur qu'on lui connaît aujourd'hui. Les agents d'ECHO ne manquent pas de spécifier qu'ils y recourent de plus en plus et que cela justifie un besoin de crédits toujours plus important. En 1993, 44% de son budget sont affectés aux ONG, soit plus de 200 millions d'écus¹⁰⁰, 42% en 1994¹⁰¹. Ces efforts budgétaires ne cesseront d'ailleurs pas d'augmenter puisqu'en 2002, l'office affecte 62% de son budget aux ONG, 57% en 2003, 62% en 2004, 53% en 2005 et 52% en 2006. Autrement dit, si la politique humanitaire n'a pas préfiguré ce type de partenariat, c'est ECHO qui impulse son institutionnalisation en créant le Contrat Cadre de Partenariat (CCP) dès 1993, qui érige les partenaires au rang de ressources humaines communautaires « indirectes »¹⁰². Ce ne sont pas moins de 548 contrats qui sont signés en 1994 avec les ONG et 575 contrats pour 2008¹⁰³.

De plus, il faut voir que l'institutionnalisation du partenariat assure au bailleur un certain niveau de qualité des actions menées par les ONG, quand elles sont financées par le budget communautaire. Confronté à un nombre important d'ONG, ECHO cherche inévitablement à rationaliser ses financements en sélectionnant les plus performantes d'entre elles¹⁰⁴, sur la base de critères qui peuvent certes être contestables, mais qui témoignent toutefois de ses préoccupations vis-à-vis des bénéficiaires¹⁰⁵. A ce sujet, Gilles Pastriot nous confiait : « *On ne peut pas parler de dépendance à ce niveau là car c'est l'ONG qui propose et qui d'ailleurs est libre de proposer ou pas et ECHO garde la liberté de dire oui ou non. ECHO ne traite pas encore les ONG comme des sous-traitants*¹⁰⁶ ». De ce fait, une fois prise la décision de financement, bien qu'il incombe aux partenaires de respecter certaines consignes (autocollants...), ils restent libres de conduire leur action comme ils l'entendent. Mais, préalablement à cela, ECHO se réserve un droit de sélection des partenaires. Réalité qui l'amène à reconnaître, au cours du même entretien, que si la Commission a préféré recourir à des partenaires expérimentés pour garantir la qualité de son aide, le CCP a amélioré celle des

⁹⁹ Ibidem p.26 et 27. Voir aussi A.Cox et J.Chapman, *The european Community external cooperation programmes, policies, management and distribution*, Overseas, Londres, 1999 et l'article de F.Petiteville, « Les ONG et l'action humanitaire dans la mise en scène internationale de l'UE », Colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action publique, La Rochelle, 12-13 avril 2001.

¹⁰⁰ Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1993, *op.cit.*, p.16

¹⁰¹ Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1994, *op.cit.*, p.23

¹⁰² Nous donnons dans notre Annexe III, l'exemple d'un CCP conclu avec Médecins du Monde.

¹⁰³ www.ec.europa.eu/echo

¹⁰⁴ « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1995 », *op.cit.*, p.21

¹⁰⁵ Se reporter à ce propos à notre présentation, lors de la journée d'étude organisée par l'AFSP, Delphine Loupsans, « L'impact d'un référentiel qualité sur le système d'action des ONG : entre uniformisation et préservation des logiques d'action, Paris, 23 septembre 2008., consultable en ligne. On pourra aussi se référer aux réflexions de A.Piveteau, *Evaluer les ONG*, Khartala, 2004, p.219 ; B.Enjolras, « Associations, concurrence et fiscalité : les fondements économiques de l'action sociale », n°261, 1996

¹⁰⁶ Entretien août 2007, *op.cit.*

ONG : « *Il nous a aidés à nous structurer car si on gère mal l'argent donné, on peut être sûr qu'ils ne nous aideront plus. Comme il assure un contrôle serré de ses financements, il nous oblige à nous évaluer davantage.* » Pour illustrer ses propos, il prend l'exemple des « politiques de forfaits » pratiquées initialement par ECHO, qui coûtaient très cher sans garantie d'efficacité : « *Un expatrié sur place rapportait 3000 euros à l'association, alors qu'il en coûtait la moitié. Un véhicule expatrié rapportait 1500 euros, quel que soit son coût et pareil pour le matériel. C'était très avantageux pour les ONG. Par contre, il y'avait un effet pervers c'est que par exemple, le seul fait d'envoyer un véhicule sur le terrain rapportait 1500 euros du coup on les envoyait sans réellement s'assurer qu'il était conforme aux règles de sécurité. Mais en 2003, ECHO a mis fin à ces forfaits et par exemple dans le cas d'AMI, il a fallu fermer plusieurs missions que ces forfaits avaient permis d'ouvrir car on ne pouvait plus les supporter(...) Leur arrêt de mort a provoqué un petit tremblement de terre au sein des ONG. Du coup, je dirais que leur fermeture a entraîné le développement du salariat. Tous les postes de coordinateurs par exemple.*¹⁰⁷ »

Cette idée ressort aussi distinctement de notre entretien avec France Aresta quand elle dit : « *Moi je pense que l'Union européenne par sa branche ECHO fait des tas de choses que l'humanitaire associatif ne pourrait pas faire donc là il y a quand même une conjonction d'efficacité car l'humanitaire des Etats de l'Union européenne permet à l'humanitaire associatif de travailler plus efficacement*¹⁰⁸ ».

Par conséquent, on voit bien que le CCP, en plus de symboliser la renonciation effective d'ECHO à ses prétentions d'action directe, favorise l'instauration d'un système d' « Assurance-Qualité » qui, au final, témoigne d'une prise en compte effective des normes humanitaires. Faire de l'humanitaire et bien le faire, voilà l'image que l'UE veut renvoyer. Etre un acteur humanitaire efficace, c'est utile pour soigner son image de « puissance civile », mais, quoi qu'il en soit, cela dévoile un intérêt pour les normes humanitaires qui supplante la satisfaction d'intérêts purement matériels.

Toutefois, si les responsables d'ECHO accèdent plus aisément aux populations vulnérables et délivrent une aide de meilleure qualité que s'ils avaient agit directement, le

¹⁰⁷ Entretien août 2007, *op.cit.*

¹⁰⁸ France Aresta est responsable des MIR (missions internationales), à la Délégation Midi-Pyrénées de Médecins du monde. Entretien de février 2006.

recours aux partenaires leur permet aussi de répondre rapidement aux situations d'extrême urgence.

Aligner sa temporalité d'action sur celle des professionnels de l'humanitaire

Des déclarations du type : « *Il est nécessaire qu'une décision soit prise quelques heures voire quelques minutes après avoir pris connaissance du déclenchement d'un désastre ou après un appel à l'aide*¹⁰⁹ », suggèrent que les fonctionnaires européens accordent une attention particulière à leur temporalité d'action. Il va de soi que sur le plan humanitaire, la réactivité est une préoccupation majeure pour tout acteur digne de ce nom, car réagir vite c'est-à-dire dès les premières urgences, c'est essentiel pour sauver un maximum de vies humaines. Lors de la crise bosniaque, nous avons vu que l'action des Etats avait souffert d'un manque de réactivité. La divergence des points de vue entre les Etats et leur incapacité à mobiliser les ressources étatiques pour répondre rapidement à une situation d'urgence, a fortement nui à leur action¹¹⁰. C'est d'ailleurs une question qui alimente les débats lorsque l'on évoque la réactivité des acteurs étatiques, tant il est couramment admis que l'humanitaire d'Etat est moins réactif que l'humanitaire privé.

Nous ferons donc l'hypothèse que si la Commission accorde une importance particulière aux normes humanitaires, elle devrait améliorer sa réactivité de façon à répondre le plus rapidement possible aux situations d'extrêmes urgences.

Tout d'abord, le caractère intégré du pilier communautaire est un atout à ne pas négliger même si dans le cadre d'autres politiques, les intérêts corporatistes ont pu nuire à la coopération inter-délégations et de par ce fait, réduire la réactivité des instances administratives concernées. Dans le cas particulier de la politique humanitaire, force est d'admettre que la Commission a fait de nombreux efforts pour que la coopération inter-délégation soit effective et qu'elle permette à l'office humanitaire de jouir de moyens dont il ne dispose pas, de les combiner et de les mobiliser rapidement. Elle présente en avril 1996

¹⁰⁹ « Humanitarian aid from the european community », *op.cit*, p.22. Citation traduite par nos soins.

¹¹⁰ Bien entendu, nous n'évoquons pas ici la gestion militaire des crises, dans la mesure où nous ne pouvons pas comparer des choses incomparables entre elles. La Communauté ne jouissant d'aucune compétence réelle ou revendiquée en matière de gestion militaire des crises, nous n'évoquons que la gestion civile de la crise par les Etats européens.

une communication sur les liens entre l'aide d'urgence et l'aide au développement¹¹¹ et adresse la même année une instruction commune à ses services compétents, concernant la « *coordination accrue qui doit être établie dans ce domaine* ¹¹²».

Toutefois, l'effort le plus emblématique reste celui de 1994, lorsque les décideurs européens décident de créer les « *Groupes de travail inter-services* » (GISP) pour coordonner l'aide, car si l'aide humanitaire tisse une relation privilégiée avec l'aide au développement, elle n'est pas exclusive de toute autre connexion¹¹³. A ce titre, Stefan de Keersmaecker nous confiait que dans le cadre d'une aide alimentaire, peuvent être amenées à travailler de concert, les personnes oeuvrant pour ECHO, pour la Politique Agricole Commune (PAC) et peut-être même pour la politique commerciale. La combinaison des moyens offre à la Communauté un éventail d'instruments assez large pour s'adapter aux différentes phases d'une crise. Une mauvaise coordination des secours est en premier lieu préjudiciable aux victimes et c'est ce critère qui apparaît déterminant pour la Communauté européenne.

En outre, si l'on reproche souvent à la Commission d'être hautement bureaucratisée et de disposer d'un processus décisionnel complexe, il faut noter qu'elle parvient à se défaire de certains réflexes routiniers pour s'adapter au temps de l'urgence. D'une part, si « *chaque année, la Commission fixe, pour son aide humanitaire, des objectifs stratégiques basés sur une évaluation précise des besoins existants et prévisibles (...); en cas d'urgence majeure imprévue, la Commission peut demander un complément de financement tiré de la réserve budgétaire.*¹¹⁴ » De même, l'instauration d'un système de « décision de première urgence » lui permet de répondre aux urgences dans les 72 heures après le déclenchement d'une crise car « *il est vital que l'aide, sous forme de nourriture, de tentes, de couvertures, de vêtements chauds et de médicaments soit acheminée rapidement* ». D'autre part, si les décisions de financement sont prises toute l'année sur la base d'évaluation des besoins et de propositions spécifiques faites par les partenaires (plan global), la Commission dispose d'une gamme d'instruments qui permet une approche adaptée et souple des différents types de crises (décision individuelle). Par exemple, des décisions individuelles peuvent être prises pour les situations de nouvelles urgences et les besoins non couverts par un plan global.

¹¹¹ COM(96)153

¹¹² Commission européenne, Rapport annuel 1996 sur l'aide humanitaire, Doc.10637/97, Bruxelles, 12 septembre 1997, p.23

¹¹³ Cf. Annexe IV

¹¹⁴ Commission européenne, « L'aide humanitaire, en un coup d'œil », Bruxelles, Office des publications, p.3

En somme, ce sont, autant d'aménagements qui améliorent sa réactivité et lui donnent l'occasion d'aligner sa temporalité d'action sur celle des professionnels de l'humanitaire. Or, certains observateurs ont suffisamment mis l'accent sur les conséquences d'une prise de décision dans l'urgence pour savoir qu'une fois de plus ce n'est pas un choix qui penche en faveur de ses intérêts stratégiques. Entre le filtrage des informations (G.Allison), le stress (Holsti), le manque de temps et la pression des opinions publiques, il n'est pas aisé de prendre une décision en bonne et due forme et de faire des choix rationnels¹¹⁵. Pourtant, la Commission accepte cette prise de risques et admet la possibilité de faire des erreurs (mauvais partenaire, inadaptation des fonds débloqués..), si cela peut sauver des vies humaines¹¹⁶. A ce propos, les concepteurs du rapport annuel de 1995 ont souligné que les opérations humanitaires de la Commission, compte tenu de leur nature, seront toujours phagocytées par des éléments qu'elle ne pourra pas contrôler¹¹⁷.

Par conséquent, la Commission se positionne comme un acteur humanitaire incontournable, d'abord par l'ampleur de ses moyens financiers puis, grâce à des principes d'actions et des préférences suggérant que les normes humanitaires influencent ses décisions. Grâce à la combinaison de ces deux éléments, elle propose un modèle d'action étatique original et novateur qui lui permet de véhiculer une image suffisamment positive d'elle-même, pour s'entourer d'une légitimité d'action nécessaire à la reconnaissance de sa compétence et pour que son esprit soit perpétré au-delà des frontières communautaires.

Mais, c'est avec le règlement de 1996 que son intérêt pour les normes humanitaires atteint sa vitesse de croisière.

B- Le règlement de 1996 : un aveu émérite pour les normes humanitaires.

Notre intention n'est pas de revenir sur l'ensemble des efforts fait par les responsables européens, en vue de manifester leur intérêt pour les normes humanitaires. Certaines de nos

¹¹⁵ La « théorie des choix rationnels » est principalement nuancée par la « théorie de la rationalité limitée » développée par Graham Allison et Philip Zlikow, in *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*, Ed.Longman N.York, 1999.

¹¹⁶ Sur la question du « risque » on pourra se référer à la Communication de P.Legoherel et P.Caillet, « Prise de décision et perception du risque : influence du profil psychosociologique du décideur », IUP-Esthua, Université d'Angers, publication en ligne, www.ead.univ-angers.fr, H.A.Simon, « A behavioral model of rational choice », *Quarterly journal of economics*, n°69, 1955, pp.98-118 et D.Ghosh et M.R.Ray, « Risk attitude ambiguity intolerance and decision making : an exploratory investigation », *Decision sciences*, n°23, 1992, pp.431-444.

¹¹⁷ Elle accorde quelques lignes à cette problématique dans son Rapport annuel de 1995, *op.cit*, p.24

analyses, nous l'aurons compris, mettent en relief les efforts budgétaires, administratifs et opérationnels qui les matérialisent, parfois, jusqu'à une période très récente.

La raison pour laquelle nous souhaitons nous arrêter sur ce règlement c'est qu'en plus d'être le point d'ancrage de ces efforts et de leur perpétuation, il est porteur d'indices qui valident et musclent nos constats précédents. Il met en exergue la force constitutive des normes humanitaires, c'est-à-dire leur impact sur le comportement des décideurs.

Le règlement de 1996 est un tournant important pour la politique humanitaire européenne car il permet à l'Union d'être érigée au rang d'acteur humanitaire et aux normes humanitaires d'être introduites dans le corpus juridique européen¹¹⁸. Il reconnaît, explicitement et pour la première fois, la compétence communautaire et ceci selon les termes que se sont fixés les fonctionnaires européens, en reprenant quasi-textuellement le mandat d'ECHO et ceci conformément à la proposition de texte faite par la Commission.¹¹⁹ Il a, en effet, été voté conformément à la procédure prévue par l'article 252 TCE (préambule du règlement) qui octroie au Parlement européen un véritable « droit de blocage », car si le Conseil ne veut pas suivre l'avis du Parlement, il doit alors procéder à un vote à l'unanimité. Dans le cas d'espèce, le Parlement européen a approuvé sans amendement la proposition de texte faite par la Commission et le Conseil s'est plié à son avis.

Cependant, rien n'exclut que la Commission ait, au final, fait tous ses efforts pour s'émanciper du Conseil et obtenir une compétence technique favorisant l'extension de ses pouvoirs. En créant un office indépendant, la Commission a très bien pu chercher à s'émanciper du Conseil étant donné qu'elle aurait pu se contenter d'introduire ses compétences humanitaires sous la tutelle d'une Direction Générale existante. Seulement, sous la tutelle d'une autre DG, telle que la DG Relations extérieures ou la DG Aide au développement, le contrôle des Etats aurait pu être immédiat. Par exemple, nous savons que l'aide au développement est une aide conditionnelle qui suppose un dialogue politique entre la Commission européenne et les pays en voie de développement. Nous savons, aussi, que les relations bilatérales avec ces pays (surtout les pays ACP) sont importantes. Ce qui implique que tout positionnement politique adopté par l'Union, dans le cadre du dialogue avec ces pays, est le fruit d'une consultation concertée des Etats membres. De même, et ce n'est pas négligeable, l'aide dérivant de la collaboration avec les pays ACP est financée par le FED et

¹¹⁸ Cf. Annexe V

¹¹⁹ On trouve le mandat d'ECHO sur le site de la Commission européenne, www.ec.europa.eu/echo/index.

ce fond est crédité par les Etats membres. Ils conservent, donc, le contrôle de sa gestion puisque le FED est l'un des seuls fonds qui échappe à un traitement budgétaire communautaire. C'est pourquoi, certains voient à travers la création d'ECHO, sa volonté d'échapper au contrôle des Etats. D'ailleurs, Laurens Elsen, du service communication de la Commission, nous faisait remarquer que « *la création d'une nouvelle DG ou d'un organe administratif est une question qui touche à l'organisation interne de la Commission. Par conséquent, il s'agit, en principe, d'une décision de la Commission, prise sans consultation préalable des Etats membres* »¹²⁰. Quant à Yves Buchet de Neuilly, il met en avant cette dynamique concurrentielle en soulignant que « *le renforcement de la PESC a clairement été perçu par une majorité des fonctionnaires et membres de la Commission, comme un risque accru de perdre le contrôle d'une partie des actions extérieures européennes.* »¹²¹

On ne peut pas non plus exclure que le Conseil ait pu voir, à travers cette codification, l'occasion de reprendre un certain contrôle sur la Commission. Nous savons, par exemple, qu'il existe des enjeux de pouvoir financiers importants entre les institutions européennes. La procédure budgétaire est généralement, au sein de l'UE, un périlleux exercice de négociations interinstitutionnelles, dont l'adoption est généralement liée à de multiples discussions préalables. Il demeure indéniable qu'au moment où est créé ECHO, l'édiction de nouveaux instruments budgétaires dévolus à l'aide humanitaire, de nouveaux chapitres budgétaires¹²² et de la fameuse réserve d'urgence a significativement révélé des luttes de pouvoir. En effet, le regroupement des lignes budgétaires sous un chapitre unique autorise la Commission à effectuer des transferts de crédits sans en demander un avis préalable aux Etats, ce à quoi, bien évidemment, ne manque pas de réagir le Conseil. Concernant les réserves d'urgence, il limite le pouvoir de la Commission (et du PE) en assortissant son utilisation, de l'obligation procédurière de trouver un compromis institutionnel avant d'effectuer le transfert de crédit.

Néanmoins, lorsqu'on analyse, de façon plus attentive, le règlement de 1996, on se rend compte qu'il est particulièrement significatif d'un changement d'attitude des deux institutions vis-à-vis de l'autre.

¹²⁰ Information obtenue par entretien électronique avec Laurens Elsen. De même, nous pourrions nous référer à la communication de la Commission intitulée « Commission communication on organisation Charts of Commission DGs and services », DG Admin.A.S.Final, qui nous a été remise par cette même personne.

¹²¹ Y.Buchet de Neuilly, « La crise ? Quelle crise ?, *op.cit.*, p.282.

¹²² Budget général des CE de 1993, JO. n°L.31, 8 février 1993, pp.1416 et suivantes.

En premier lieu, contrairement à ce que certains peuvent penser, le Conseil est moins hagarde de contrôle sur la Commission qu'il ne le laisse paraître, puisque l'adoption du règlement n'engendre pas une prise de contrôle des Etats sur cette dernière. Certes, conformément à ce qui est énoncé dans l'article 17 du règlement, le Conseil crée un « Comité des représentants des Etats membres » qui laisse supposer que le Conseil réagit au monopole de la Commission par réflexe compétitif. Cependant, on s'aperçoit que ce Comité est présidé par un représentant de la Commission et que si théoriquement les décisions de la Commission sont subordonnées à son avis, en pratique celui-ci est dépourvu de toute force contraignante. En d'autres mots, ce contrôle n'est pas systématique puisqu'il est clairement précisé que « *si à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.*¹²³ » Le Conseil n'a donc pas eu la volonté de bloquer la Commission dans les cas d'extrême urgence, conscient que cela nécessite des réponses rapides, ne pouvant pas se soumettre à l'exigence d'un avis préalable. De même, l'article 13 précise que la Commission peut s'abstraire de cette procédure et échapper au contrôle étatique, si elle décide d'intervenir dans l'urgence pour un montant ne dépassant pas dix millions d'euros. Autrement dit, si par réflexe concurrentiel, le Conseil n'a pas pu s'empêcher de renvoyer l'image d'une institution qui supervise, il a su tenir compte des exigences que pose la réponse urgente à une crise humanitaire.

En second lieu, et c'est sans doute le fait le plus marquant, ce règlement ouvre la voie à un changement des habitudes fonctionnelles, en introduisant l'appel indirect lancé par la Commission, en faveur d'une meilleure coopération inter-pilier. En effet, l'ensemble des actions prévues dans le mandat, ouvre la voie au financement communautaire d'actions menées par d'autres organes de l'Union. Certaines missions énumérées dans ledit mandat ne sont pas réalisables au niveau communautaire parce que, tout simplement, cela ne relève pas du champ d'activité communautaire. La Commission ne dispose donc ni des moyens nécessaires ni même des compétences référentes. Par exemple, si « *sauver des vies en situation d'urgence* » peut s'appliquer à une action de secours à laquelle la Communauté peut directement participer, en finançant les professionnels de l'humanitaire disposant du savoir-faire nécessaire, en revanche « *préserver des vies* » nécessite une action de protection des personnes dont elle ne peut se prévaloir¹²⁴. Elle ne dispose, en aucune manière, de moyens de protection. Il en va de même lorsque la Commission parle du financement de moyens

¹²³ Article 17 du règlement de 1996, *op.cit.*

¹²⁴ Ces propos procèdent certes, d'une déduction personnelle. Toutefois, lorsque nous avons soulevé cette question, lors de notre entretien avec S. de Keersmaecker, celui-ci s'est montré très intéressé et les a approuvés.

permettant aux destinataires d'accéder à l'aide ou bien encore lorsqu'elle dit clairement que l'une de ses missions est « *d'appuyer les actions civiles de protection* ». Assurer une mission de protection nécessite de posséder des forces d'interposition qui, à défaut d'utiliser la force, doivent dissuader les parties adverses de le faire.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que c'est à travers le mandat même d'ECHO que la Commission crée les conditions nécessaires à la confection d'une passerelle entre le premier et le second pilier. Son bras est tendu au Conseil pour qu'il complète les moyens communautaires par des moyens inter-gouvernementaux de nature civile. De cette façon, elle souhaite que son intérêt pour les normes humanitaires s'extra-communautarise. En tendant le bras au Conseil, la Commission espère que les moyens politico-juridiques de la PESC servent d'appui aux moyens communautaires¹²⁵. Elle est prête à en supporter le financement à la condition *sine qua non* qu'ils soient de nature civile, de façon à préserver la neutralité et l'impartialité de son aide¹²⁶. Ce à quoi répondent favorablement les Etats en donnant progressivement corps à cette coopération.

II- L'intérêt du Conseil pour les normes humanitaires.

Les responsables du Conseil donnent un visage nouveau à la politique étrangère européenne lorsqu'ils perçoivent l'utilité pour l'UE de conduire des missions humanitaires. Pour les partisans des théories traditionnelles, il ne fait aucun doute que cet intérêt ne peut être dicté que par des enjeux matériels. Pour les idéalistes, au contraire, il ne peut s'agir que d'un intérêt motivé par la pure compassion humanitaire. Les constructivistes à la différence des idéalistes classiques supposent que les acteurs agissent de manière intéressée mais que les intérêts dépendent des normes et des identités. Dans cette optique, la manière dont un acteur veut accroître son influence (hard power, soft power) dépend donc de ses valeurs. De ce fait, en supposant que le Conseil et ses Etats membres perçoivent l'UE comme « une puissance tranquille », l'image revendiquée peut conditionner un intérêt pour les normes humanitaires.

¹²⁵ A ce moment là, la PESD n'existe pas encore.

¹²⁶ L'article 28 du Traité sur l'Union européenne prévoit l'existence d'un budget qui permet à la fois de financer des actions communautaires et des actions PESC/PESD, à l'unique condition qu'elles soient de nature civile. Cf. la communication de la Commission, « Financement des opérations de gestion civile des crises, COM(2001), 647 final, 29 novembre 2001.

Il nous importe donc de montrer que si l'UE développe une politique de puissance puisque vouloir s'occuper des affaires du monde est une politique de puissance, l'image de soi comme « puissance douce » favorise un intérêt pour les missions humanitaires (A) qui incite les décideurs à redéfinir les préférences européennes et à accorder une place plus grande aux normes humanitaires. Cet attrait pour l'humanitaire encourage alors un rapprochement entre les deux exécutifs qui se cristallise autour d'un intérêt commun fédérateur, se matérialisant par une coopération poussée puis par l'inscription de la politique humanitaire dans le Traité de Lisbonne, qui reconnaît la politique humanitaire comme une politique clé de l'UE et l'UE comme un acteur humanitaire global.(B)

A- La PESD : une consécration des normes humanitaires.

La PESD est un cadre dans lequel les Etats membres adoptent des lignes directrices et des principes communs qu'ils s'engagent à respecter. Notre propos, c'est donc de dire que ce cadre d'action a progressivement été investi par les normes humanitaires.

Notre démonstration se déroulera en deux temps et s'appuiera sur deux périodes charnières. La première s'étend du Traité d'Amsterdam à l'adoption du *Headline goal* 2003¹²⁷ et vise à montrer que si le Conseil réagit à l'appel lancé par ECHO, en multipliant les textes qui font référence aux normes humanitaires, les moyens civils qu'il développe n'attestent pas d'une prise en compte significative des normes humanitaires.

Par contre, la période qui suit la création des moyens militaires est, quant à elle, emblématique d'un intérêt particulier pour celles-ci, dans la mesure où les décisions prises lors du sommet d'Helsinki retranscrivent une certaine adéquation entre les objectifs humanitaires fixés par les textes et les moyens développés. Or, il faut bien voir que ce changement se produit au moment où les Etats dotent l'Union de ses premiers moyens militaires et c'est aussi à cette époque qu'il est urgent pour l'UE de définir la manière dont elle veut accroître son influence dans le monde.

1- Du Traité d'Amsterdam au *Headline goal* 2003

Quelques temps après l'adoption du règlement de 1996, le Conseil rappelle le rôle de la politique intergouvernementale dans la gestion des crises humanitaires et multiplie à ce titre

¹²⁷ Défini lors du Conseil européen d'Helsinki de 1999. CF. Annexe VI

les textes qui le mentionnent. Il se produit, subséquemment à l'adoption de ce règlement, un véritable coup de théâtre puisque le vide juridique observé quelques années auparavant, laisse place à une législation abondante. Certes, la Commission multiplie les décisions relatives à son aide humanitaire d'urgence, mais ce qui est encore plus frappant c'est que le Conseil adopte, et ceci de façon continue, des textes qui mentionnent son rôle dans la gestion urgente des crises humanitaires. Or, comme nous l'avons vu concernant la politique communautaire, une référence plus importante aux normes humanitaires ne rend pas nécessairement compte d'un intérêt particulier pour l'humanitaire.

Nous ferons donc l'hypothèse que si le Conseil accorde un intérêt plus important aux normes humanitaires, il devrait multiplier les textes qui les mentionnent tout en assumant son rôle de moteur de cohésion législative et en déployant des moyens qui complètent ceux de la Commission, afin d'optimiser l'efficacité de l'action européenne dans l'intérêt des bénéficiaires.

D'abord, avec l'introduction des « Missions de Petersberg » dans le Traité d'Amsterdam, ses concepteurs rappellent que le Conseil a un rôle important à jouer en matière de gestion des crises humanitaires et s'évertuent à lui donner, en théorie, plus de visibilité. Elles 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 paix¹²⁸. C'est un progrès par rapport au Traité de Maastricht qui n'envisage qu'une mise à disposition des moyens de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) à l'UE, pour y répondre¹²⁹.

Désormais, les décideurs européens peuvent s'appuyer sur des capacités d'action propres à l'UE, pour atteindre les objectifs humanitaires fixés à la fois par ce texte et par le règlement de 1996. En effet, le Chapitre 1, article 2g du règlement de 1996, stipule que les actions humanitaires visées à l'article premier ont, notamment, pour objectif « *d'appuyer des actions civiles de protection en faveur des victimes de conflits ou circonstances exceptionnelles comparables, conformément aux conventions internationales en vigueur* ». Les missions humanitaires comprises dans l'ensemble plus large des « Missions de Petersberg », s'inscrivent donc parfaitement dans cette logique. L'ajout des activités de protection à côté des activités d'aide, crée, *de facto*, un créneau d'action pour la PESC étant

¹²⁸ Cf. notre Annexe VII

¹²⁹ Les Missions de Petersberg ont été introduites dans l'article J.7 du Traité d'Amsterdam.

donné qu'une activité de protection suppose la possession de forces de protection. C'est, d'ailleurs, sur cet impératif sécuritaire que s'appuie l'UE pour développer ses activités de gestion des crises.

Mais, il faut attendre le sommet de Cologne et plus directement la création de la PESD, officialisée par le Traité de Nice, pour que les Etats dotent l'UE de capacités nécessaires à la conduite de ce type de missions. En effet, ce sommet est le commutateur déclenchant d'une floraison de textes mentionnant les normes humanitaires¹³⁰. On peut citer à titre d'exemple, les décisions prises à la suite du Conseil européen de Cologne (juin 1999)¹³¹, d'Helsinki (premier Headline Goal, 1999)¹³², de Santa –Maria de Feira (2000)¹³³, du Traité de Nice (2000)¹³⁴, du Conseil européen de Göteborg (2001)¹³⁵, de Laeken (2001)¹³⁶, de Séville (2002)¹³⁷, de Copenhague (2002), le sommet franco-britannique du Touquet (2003)¹³⁸, de Thessalonique¹³⁹ (2003) et de Bruxelles (2003 et 2004).

Pourtant, la mention des normes humanitaires dans ces décisions ne fait que préfigurer l'intérêt des Etats pour les normes humanitaires, car si la production normative révèle une prise en compte « déclaratoire » de ces dernières, en pratique, les moyens développés restent décalés par rapport aux impératifs que requièrent la gestion urgente des crises humanitaires.

Le Conseil développe les forces de police européennes, ce qui, à première vue, peut sembler répondre aux attentes implicites de la Commission. Elles jouent, un rôle considérable dans les missions civiles de la PESD dont les « Missions de Petersberg » fixent la ligne stratégique. Au Conseil européen de Feira, de juin 2000, la police constitue l'un des quatre domaines d'actions prioritaires définis pour renforcer les capacités civiles de l'Union. Depuis l'adoption du Plan d'action en matière de police par le Conseil européen de Göteborg en juin 2001, une réunion des Chefs de police (en octobre 2004) et une Conférence d'engagement de capacités de police au niveau ministériel (en novembre 2001) ont contribué à faire progresser considérablement le concept d'emploi des forces de police dans le cadre de la PESC, qui se distingue de celui développé dans l'enceinte du troisième pilier. Depuis, les Etats membres se

¹³⁰ Y. Buchet de Neuilly précise dans son ouvrage que le fait que la PESC s'entremêle des actions humanitaires montre une institutionnalisation de la PESC dans l'action extérieure européenne, in *L'Europe de la politique étrangère*, Economica, 2005, p.78 et suivantes

¹³¹ Essentiellement l'Annexe III, Introduction alinéa 1 et 2 et point 2.

¹³² Principalement le point 28.1

¹³³ Point I.C

¹³⁴ Article 17.II

¹³⁵ En son point V

¹³⁶ Paragraphe 6

¹³⁷ Points 10 à 16.

¹³⁸ Point 3

¹³⁹ Point 4

sont engagés à fournir jusqu'à 5 700 policiers, dont 1 400 peuvent être déployés dans un délai inférieur à 30 jours, pour accroître la capacité de l'UE à mener l'ensemble des missions de police : conseil, assistance, formation ou encore missions de substitution aux forces de police locales. Ce sont les missions de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (Proxima) qui ont servi d'exercices pratiques à la mise en œuvre de ces forces.

Or, sans vouloir en contester le succès, le mandat de ces forces reste éloigné des exigences initiales puisqu'elles n'ont, dans aucun des cas portés à notre connaissance, été utilisées pour répondre à l'urgence d'une crise humanitaire, alors même que leur mandat le prévoit. Elles sont, en l'état actuel, inaptes à gérer l'urgence d'une crise et sont plus adaptées à une gestion de sortie des crises ou de prévention. Ces forces ne sont déployées qu'après une certaine stabilisation de la situation. Soit, elles prennent le relais d'une force militaire européenne ou autre, soit, elles entrent dans le cadre d'une politique plus structurelle de réhabilitation ou d'aide au développement. La mission Proxima a, par exemple, promu un environnement sûr et stable qui permet au gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'exécuter l'Accord cadre d'Ohrid. EUPT Kosovo¹⁴⁰ prend le relais de la mission de police Proxima, EUJUST Thémis¹⁴¹ est une mission pionnière d'Etat de droit lancé en Géorgie, MPUE¹⁴² prend la suite d'une mission militaire de sept ans de l'ONU, EUPOL Kinshasa¹⁴³ est une réponse à la demande d'aide faite par le gouvernement de Kinshasa pour la création d'une unité de police intégrée, la mission « Etat de droit en Irak » vise à développer le système judiciaire irakien, EUSEC RD Congo¹⁴⁴ complète la mission EUPOL Kinshasa par une mission de conseil et d'appui à la réforme de la sécurité en RDC. Il en va de même au Darfour où, dans un premier temps, l'Union européenne soutient l'opération AMIS II¹⁴⁵, commandée par l'UA.¹⁴⁶

On perçoit, donc, le saisissant écart entre la demande implicite d'ECHO et la réponse du Conseil puisqu'en l'espèce, le Conseil développe un outil de stabilisation et non un instrument réactif aux premières urgences. De ce fait, si en nous basant sur le règlement de 1996, nous pouvons affirmer que c'est dans le cadre de la gestion civile des crises

¹⁴⁰European Union Planning team for Kosovo. Mission de planification pour l'opération PESD au Kosovo

¹⁴¹ EU Rule of law.

¹⁴² Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine

¹⁴³ EU Police mission

¹⁴⁴ EU Security sector reform mission in the Democratic Republic of the Congo.

¹⁴⁵ African Union's enhanced Mission to Sudan.

¹⁴⁶ Cf. L'intervention de Javier Solana, du 26 mai 2005 à Addis-Abeba. Doc S0196/05 .

humanitaires que se trouve, théoriquement, la voie ouverte à une coopération inter-pilier, force est de constater que la pratique fait apparaître des différenciations entre les demandes d'une institution et la réponse de l'autre.

Ce phénomène est tout aussi bien confirmé par l'EUROGENDFOR¹⁴⁷ qui en dépit de son statut militaire est placée au rang de moyens civils¹⁴⁸. Lancée par la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-bas le 17 septembre 2004 par la signature d'une déclaration d'intention entre les différents ministres de la défense à Noordwijk¹⁴⁹, cette capacité est censée faire face aux situations les plus exigeantes. D'autant plus que, comme nous le faisait remarquer l'Amiral Combarrieu, il est préférable de disposer de forces qui ne sont pas syndiquées et moins revendicatives que de policiers, dont les pressions syndicales pourraient compromettre les conditions d'exercice des missions à circonstances particulières.¹⁵⁰ Par exemple, il n'est pas certain que les policiers accepteraient d'être appelés à n'importe quel moment pour partir en urgence dans un pays étranger, pour une durée bien souvent évolutive et ceci dans des intervalles de temps parfois très courts.

De même, ce corps bénéficie d'un entraînement et d'une formation qui se distingue des forces policières et qui paraît mieux adapté aux besoins réels des situations à risques que représentent les interventions dans l'urgence.

Pourtant, la pratique montre, là aussi, que si le mandat de cette force prévoit qu'elle peut servir à « protéger des personnes », elle est avant tout un instrument de sortie de crise, comme l'ont confirmé les cinq ministres de la défense, lors de la signature de l'accord qui lui donne officiellement naissance, en octobre 2007¹⁵¹.

En revanche, c'est au moment où se développent les moyens militaires, que le Conseil apporte les réponses les plus attendues par les acteurs civils (Commission et partenaires). Loin de creuser le fossé entre la Commission et le Conseil, comme on aurait pu le penser, ces moyens tendent plutôt à les fédérer autour d'un intérêt commun : sauver des vies humaines.

2- Des moyens militaires mobilisables pour des raisons humanitaires.

¹⁴⁷European Gendarmerie Force. Il s'agit du nom donné à la force de gendarmerie européenne.

¹⁴⁸ Cf. « Le guide de la Politique européenne de sécurité et de défense » et le « Guide de la politique européenne de sécurité commune », publiés par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, www.rpfrance-ue.org.

¹⁴⁹ www.defense.gouv.fr.

¹⁵⁰ Lors de notre entretien d'avril 2007, au cours de notre stage à la Commission de défense de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris.

¹⁵¹ Site officiel, www.eurogendfor.org

Nous ne suggérons pas que les moyens militaires sont principalement mis au service de l'humanitaire. S'ils peuvent être utilisés pour des interventions humanitaires, il ne faut pas oublier qu'ils couvrent l'ensemble des « Missions de Petersberg » et qu'à ce titre, ils peuvent être utilisés pour des missions très différentes¹⁵². Néanmoins, leur développement est un tournant important pour la politique humanitaire européenne car le simple fait qu'il soit possible de les utiliser pour ce type de missions, montre que les Etats souhaitent s'investir davantage dans la gestion urgente des crises humanitaires. De même, il apparaît que lorsque ces moyens sont utilisés à cette fin, le dispositif mis en place autour de leur utilisation retranscrit une primauté des normes humanitaires sur les intérêts stratégiques¹⁵³.

Les « Missions de Petersberg » ne préfigurent pas l'engagement militaire des Européens¹⁵⁴ mais elles sont les seules reconnues par les Etats membres comme l'un des objectifs à atteindre par la PESC. Par exemple, lors de la crise bosniaque, le déploiement de l'IFOR (force otanienne) compte plus de la moitié de troupes européennes engagées au sol. De juin 1993 à juin 1996, sous le pavillon commun de l'Union de l'Europe Occidentale et de l'OTAN, lors de l'opération « Sharp Guard », dix des douze bâtiments engagés sont européens. Ce n'est donc pas le fait d'agir militairement qui a posé problème, mais bien celui d'intervenir sous l'étendard de l'Union, car il n'existe pas encore de véritable identification à l'UE. En effet, l'Europe est apparue divisée parce-que chaque Etat a défendu ses positions en fonction de ses intérêts nationaux. La PESC est encore jeune et elle ne bénéficie pas d'une identité européenne suffisamment forte pour fédérer l'ensemble des intérêts nationaux. La logique de la diversité, inhérente à la PESC, fractionne l'Union politique en trois groupes d'Etats : les neutres, les atlantistes et ceux qui pensent que la PESC est la continuation de la politique nationale par d'autres moyens. Or, la définition d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) ne peut exister qu'en tenant compte des intérêts de chacun et en répondant à des objectifs communs.

Avec le sommet de Saint-Malo lancé sous initiative franco-britannique, le Conseil européen de Cologne de 1999 et le Traité de Nice, confirment l'adhésion des quinze aux

¹⁵² L'Amiral Girard, directeur de la revue *Défense nationale*, n'a pas manqué d'insister sur ce fait à l'occasion de notre entretien téléphonique de mars 2008

¹⁵³ On pourra se référer à notre publication, D.Loupsans, « Les Battlegroups : un moyen mis au service de la politique humanitaire européenne », *Les chroniques du GERSI*, Montréal, mars 2008.

¹⁵⁴ L'Europe avait déjà dû faire face aux mêmes critiques, lors de la première crise bosniaque. A ce titre, Laurence de Barros-Duchêne, évoque brièvement l'effort européen dans la gestion civile de cette crise et la participation européenne à la FORPRONU, dans son ouvrage *Srebrenica, Histoire d'un crime international*, L'Harmattan, Paris, 1996, 138p

objectifs fixés lors de ce sommet. Les « Missions de Petersberg » sont utilisées pour définir la doctrine stratégique de la PESD. Elles délimitent clairement ce à quoi peuvent servir les moyens militaires, mais aussi à quoi ils ne serviront pas. Elles représentent le point d'accord acceptable par l'ensemble des Etats et le sens qu'ils accordent au concept de « défense européenne », à savoir une défense conforme aux prétentions d'une « puissance tranquille ».

A ce jour, deux initiatives ont été menées pour former des forces militaires mises à la disposition de la PESD : la force de réaction rapide (qui se distingue de celle mise en place sous l'OTAN) et les *Battlegroups* connus aussi sous le nom de *Groupements tactiques* (GT1500). Ces deux forces multinationales sont chapeautées par les mêmes organes politico-militaires permanents, créés lors du sommet de Nice de décembre 2000. Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire (CMUE) et de l'Etat-major de l'UE (EMUE).

La première est restée au stade de concept et n'a encore jamais été mise en œuvre. Cependant, comme le mandat de cette force stipule clairement qu'elle peut être utilisée à des fins humanitaires, son étude est indispensable à notre démonstration. Au cours du sommet de Nice de 2000, les Etats membres élaborent l'« Objectif global d'Helsinki 2003 », consistant d'ici 2003, au déploiement dans un délai inférieur à soixante jours et pendant au moins un an, de forces pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (60 000 personnes) . D'après leur mandat, « *ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées de capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui au combat ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.*¹⁵⁵ » La phase de montée en puissance de la PESD de 1999 à 2003, permet de mettre en place l'organisation et les procédures nécessaires à cet Objectif global. Mais l'environnement stratégique de ces dernières années a aussi montré la faiblesse de ce dispositif : son manque de réactivité. Elément pourtant indispensable pour répondre à l'urgence d'une crise humanitaire.

Conscient de cette défaillance, le Conseil crée un second moyen tendant à rectifier ce problème: les GT 1500. Sans oser prétendre que les *Battlegroups* ont spécifiquement été conçus pour des raisons humanitaires, on notera qu'ils sont nés d'une opération militaire et humanitaire et le concept adopté n'exclut pas qu'ils puissent être utilisés pour une mission de ce type. L'une des ambitions de l'Union est désormais de réagir rapidement à une crise qui

¹⁵⁵ Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999. www.consilium.europa.eu; Voir aussi la présentation de l'Institut d'Etude de Sécurité Européenne, G.Lindstrom, « The Headline goal », avril 2006.

peut être humanitaire, y compris là où l'OTAN ne le souhaite pas¹⁵⁶. En effet, en 2004, les Etats se fixent l'Objectif global 2010 : « *La capacité de l'UE à déployer à bref délai, en réaction à une crise, des groupements de forces, en tant que force autonome ou en tant que composante d'une opération de grande envergure permettant des phases de suivi, constitue un élément clé de l'Objectif global à l'horizon 2010. Ces groupements de forces minimaux devraient être efficaces, crédibles et cohérents sur le plan militaire et devraient être constitués largement sur la base du concept de groupements tactiques.* »¹⁵⁷ L'idée est d'équiper l'Union d'une force spécifique de réaction rapide, constituée d'un groupement de forces interarmes de la taille d'un bataillon comptant des unités d'appui tactique et de soutien logistique du combat. Le défi est relevé avec la création des GT 1500 après l'« opération Artémis », conduite en 2003, en République démocratique du Congo.

Première intervention de l'Union hors de l'Europe, première intervention autonome, elle marque aussi, en pratique et avant l'heure, la mise en œuvre du concept nouveau de GT 1500.¹⁵⁸ Sans revenir sur les détails de cette opération qui fait l'objet d'une étude ultérieure, Artémis est la réponse apportée par l'Union à une demande qui lui est directement adressée par l'ONU, pour mettre un terme aux violences commises à l'encontre de la population civile en Ituri¹⁵⁹. Décidée par une Action commune du Conseil de l'Union de juin 2003, en conformité avec la Résolution 1484 du Conseil de sécurité de mai 2003, son mandat et sa durée sont clairs : une opération conduite jusqu'en septembre 2003 et dont la vocation est « *d'améliorer la situation humanitaire mais aussi assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia¹⁶⁰ et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations-Unies et des organisations humanitaires dans la ville* »¹⁶¹, en collaboration étroite avec la MONUC¹⁶². Le concept est finalement adopté en juin 2004, sur une initiative franco-britannico-allemande et recoupe aussi bien des groupements nationaux que des groupements

¹⁵⁶ En effet, les groupements tactiques sont utilisables dans et hors du cadre des Accords Berlin-Plus développés au sein de l'OTAN. Ces Accords prévoient la possibilité de recourir aux moyens de planification de l'OTAN dans le cas où l'OTAN n'accepterait pas d'intervenir elle-même. Cf. notre Annexe VIII

¹⁵⁷ « *Headline goal 2010* », adopté lors du Conseil européen de 2004. Il poursuit et actualise l'objectif fixé en 1999.

¹⁵⁸ Les « *Groupements tactiques* » font partie des études qui m'ont été confiées lors de mon stage à l'UEO, sous la direction de l'Amiral Combarieu.

¹⁵⁹ Région qui se situe au nord-est de la République démocratique du Congo.

¹⁶⁰ Capitale de l'Ituri.

¹⁶¹ Résolution 1484 du Conseil de sécurité du 30 mai 2003.

¹⁶² United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo.

multinationaux¹⁶³ utilisables sur demande de l'ONU, pour intervenir dans une crise émergente, sur la base d'un mandat du Chapitre VII de l'ONU, permettant l'usage de la force.

Avec cette opération, l'UE démontre sa capacité à agir dans un domaine qu'elle s'est jusqu'ici refusée, en recourant à ses propres moyens militaires et en établissant un partenariat exemplaire avec les Nations-Unies, mais aussi avec l'ensemble de ses partenaires (ONG...). L'opération se solde par une double réussite : une réussite opérationnelle en terme de moyens, de coopération et de résultat mais aussi parce que c'est la première fois qu'un moyen militaire développé dans le cadre de la PESD, vient soutenir une action civile de la communauté européenne. Mais cette propension doit aussi être appréciée au regard de la situation internationale du moment. Les GT sont développés en 2003 et adoptés en 2004, soit peu de temps après la guerre en Irak et donc l'affirmation de l'unilatéralisme américain. Si l'on considère que le prestige d'un acteur se construit sur sa spécificité, il va de soi que le fait de se positionner comme une « soft power » par rapport à la « hard power » américaine a pu animer cet intérêt pour l'humanitaire.

Par conséquent, si les GT n'ont pas été spécifiquement conçus pour des missions humanitaires, il n'en demeure pas moins (partie II chapitre II), que lorsqu'ils sont utilisés à cet effet, la défense des normes humanitaires prévaut sur la satisfaction d'intérêts matériels. Leur mandat y intègre des actions pour faire cesser des activités, des atrocités ou fournir l'aide d'urgence à des actions humanitaires. Les normes humanitaires ont donc été prises en compte au moment de leur conceptualisation, tout comme, elles le sont, en pratique lorsque les Etats décident de déployer une force pour répondre à une crise humanitaire. Il ne s'agit pas de forces de combat traditionnelles capables, par exemple, d'imposer la paix. Les textes envisagent de les utiliser comme premier élément d'entrée pour établir une présence sur le terrain, jusqu'à ce qu'une force plus significative puisse être déployée et ceci, en liaison, avec les actions menées et les moyens utilisés par les autres organes de l'UE.

Cependant, comme aucun de ces moyens n'a été spécifiquement conçu pour des missions humanitaires, nous avons souhaité renforcer notre démonstration en isolant des indices capables de traduire l'impact des normes humanitaires sur les choix européens et c'est

¹⁶³ Seules la France, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie sont en mesure de posséder un Groupement tactique national.

au niveau du dispositif mis en place autour de l'utilisation de ces moyens que nous les avons identifiés.

B-Un dispositif particulier pour une mission particulière

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. Pourtant, le mécanisme qui entoure l'utilisation des moyens militaires pour des raisons humanitaires n'entre dans aucun de ces cas de figure et repose sur une méthode alternative.

Le concept bourdieusien d'*habitus*¹⁶⁴ 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 (intériorisation 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 pensée, sentir et agir devenues durables et qui dans un sens plus usuel composent les 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.

Nous ferons l'hypothèse que si les normes humanitaires tiennent une place plus importante, nous devrions observer une modification de la mécanique décisionnelle traditionnelle, de façon à ce que les normes humanitaires priment sur les intérêts habituellement défendus, c'est-à-dire les intérêts nationaux.

Il ressort de nos recherches, qu'en situation d'urgence, car en période normal 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 dans lequel, les Etats ont longtemps voulu la tenir éloignée.

¹⁶⁴P.Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, 1979.

1- La « bruxellisation » du processus décisionnel

Le pilier communautaire est hautement « bruxellisé » du fait de son caractère intégré, il est donc fortement socialisé. Aussi, la Commission, en charge de la mise en œuvre des politiques communautaires, dispose de la possibilité de prendre toutes les décisions permises sans passer au préalable par les Etats membres. Même si l'utilisation des fonds financiers est contrôlée, une fois le budget voté, elle est libre de mener sa politique comme elle l'entend dans le respect des textes qui régulent sa compétence. En revanche, les Etats détiennent la compétence de principe en matière de PESC/PESD (principe intergouvernemental). Cela signifie que pour qu'une décision soit prise, il est nécessaire de dépasser certains désaccords pour parvenir à un consensus, ce qui est particulièrement inadapté à l'urgence humanitaire pour deux raisons. Premièrement, parce que l'urgence appelle des réponses rapides et deuxièmement, parce que ce qui doit prédominer, ce ne sont pas les intérêts des Etats mais ceux des bénéficiaires.

Avec la création de la PESD, de nombreuses institutions ont vu le jour (COPS, EMUE...) ¹⁶⁵. 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*¹⁶⁶ ». 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* ». ¹⁶⁷ Autrement dit, le processus décisionnel s'est bruxellisé de façon à générer un glissement de la prise de décision des Etats vers les institutions. C'est pourquoi, nous tenterons de montrer que les agents européens ont développé un degré d'appartenance au corps européen suffisamment fort, pour intérioriser les

¹⁶⁵ 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-Branddeck-Bocquet, "The new CFSP and ESDP Decision making system of the European union", *European foreign affairs review*, vol.7, n°2, 2002, pp257-82.

¹⁶⁶ B.White, *Understanding European foreign policy*, Palgrave, GB, 2000, p.96.

¹⁶⁷ M. Desanges, « Les officiers français et l'Europe », Les synthèses du C2SD, Ministère de la défense, www.c2sd.sga.defense.gouv.fr

normes humanitaires et ainsi opérer un changement de préférence et de manière de pensée, au moment de prendre leurs décisions.¹⁶⁸

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'Union¹⁶⁹. De cette façon, ils se sont institutionnellement socialisés¹⁷⁰. C'est ce que souligne P.Gillon en précisant qu'il est courant d'entendre dans le COPS des réflexions du style « *je vais essayer de le vendre à ma capitale* ». ¹⁷¹ Les militaires agissant dans l'enceinte de l'UE sont contraints, parfois, de faire pression sur leurs gouvernements qui peuvent concevoir les choses différemment. Cette réflexion stigmatise les divergences d'intérêts qui peuvent exister entre le niveau national et le niveau supranational.

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. En effet, 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.*¹⁷² » Après Saint-Malo « *l'accent mis sur le caractère intergouvernemental visait, entre autre, à exclure toute intervention de la part de cette institution.*¹⁷³ » De même, Y.Buchet de Neuilly, stipule que « *pour la plupart des gouvernements, il était exclu*

¹⁶⁸ 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'eupéanisation 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.

¹⁶⁹ 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'eupéanisation 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.

¹⁷⁰ A 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² P.Schouteete, « La cohérence par la défense », chapitre 4, *Cahier de Chaillot*, n°71, Institut d'études de sécurité, octobre 2004, p.66

¹⁷³ *Ibidem*.

*d'associer pleinement la Commission à des opérations militaires.*¹⁷⁴ » 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.*¹⁷⁵ »

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. Selon nous, l'absence d'une identité politique européenne claire peut l'expliquer, car force est de constater qu'une fois sa « self-conception » de la puissance européenne définie, se formalise un intérêt pour l'humanitaire qui permet de dépasser les clivages.

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 cohérente¹⁷⁶.

Premièrement, depuis 2003, l'UE a créé 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, l'« opération Artémis » ayant rappelé l'importance de la cohérence des politiques menées par les deux institutions. 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 favoriser la coordination avec les agences d'aide et les autres acteurs civils et*

¹⁷⁴ Y. Buchet de Neuilly, *op.cit.*, p.282.

¹⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁷⁶ 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.

*ainsi d'améliorer les conditions de réponse à une crise et ceci à Bruxelles*¹⁷⁷ » La Commission dispose même de représentants au sein de la cellule civilo-militaire.

Suite à cela, le Conseil de l'Union prend la décision de créer des « *Equipes d'intervention civile* » qui s'inscrit dans le droit fil du texte relatif à l'Objectif global civil 2008¹⁷⁸. 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.

Ensuite, 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.

Quant au Comité politique de sécurité (COPS), « cheville ouvrière » de la gestion des crises, il dispose de représentants des Etats membres et de la Commission. C'est un élément très important pour notre démonstration car le COPS 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 compte tenu 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. Par contre, il retrouve toute sa puissance en période agitée et c'est pourquoi il est

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

l'organe le plus cité dans les procédures de gestion des crises.¹⁷⁹ 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.

De plus, les Etats se sont entendus pour créer l'Agence Européenne de Défense (AED) dont le rôle est encore vaste¹⁸⁰ 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 central de la PESD. Or, si l'aspect économique, fort présent, ne nous intéresse pas au premier abord, en revanche, comme les groupements tactiques, 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 clarifier les tâches de la Commission et du Conseil. Il convient de rappeler que la Commission a adopté un Livre Vert sur les marchés publics de défense en septembre 2004 et actuellement, elle prépare une directive qui pourrait être opposable aux Etats. Or, l'AED favorise le partage des responsabilités dans l'organisation du futur « marché européen des équipements de défense » (MEED) et veille à ce que les intérêts de chacun soient respectés pour un bon fonctionnement du système de gestion humanitaire des crises. Elle favorise, donc, la coopération entre les diverses institutions, entre les Etats et apporte de cette manière sa contribution à la PESD et en particulier à la PESD.

Enfin, si l'on s'arrête un instant sur le cas particulier des moyens spatiaux, nous notons que le développement de la dimension humanitaire de la politique spatiale a permis des ententes surprenantes. C'est dans le cadre du projet GMES qu'apparaît, pour la première fois, le souci de se servir de satellites d'observation de la terre, dans le domaine de la gestion des crises humanitaires. Initialement nommé « Global Monitoring for environmental security¹⁸¹ », le projet devient en 1999, « Global monitoring for environment and security¹⁸² » pour prévoir l'utilisation de ces satellites lors de crises causées par l'homme. Le projet RESPOND qui est

¹⁷⁹ Council of the European Union, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, DOC.11127/03, 3 juillet 2003.

¹⁸⁰ AC, point 3 du préambule

¹⁸¹ Global Monitoring for Environmental Security, Baveno one year later : bringing it all together, European Commission, not for distribution, 17 mai 1999

¹⁸² Global Monitoring for Environment and Security, SAG/99/3, European Commission, 12 juillet 1999.

un système de « Rapid Mapping » est lancé dans le cadre de l'initiative GMES et prévoit de fournir rapidement des informations lors d'une situation d'urgence¹⁸³. Ces informations sont centralisées par le « Monitoring Information Center » (MIC) qui prévoit un système de protection civile tombant sous le coup des « Missions de Petersberg ». On discerne, donc, très bien, le caractère dual de ce projet puisqu'il est à la jonction du pilier communautaire et du pilier PESC/PESD. L'initiative GMES est communautaire étant donné que le projet a été lancé par la Commission européenne, le 18 mai 1998. Mais la convergence technique-besoin, fortement présente dans le texte, débouche logiquement sur le développement d'une relation avec la PESD dans la mesure où les satellites d'observation de la terre permettent d'éclaircir l'environnement dans lequel interviennent à la fois les humanitaires et les militaires. A ce titre, le *Joint Task Force Report* de 2001, qui expose l'ensemble de la politique spatiale européenne, évoque les « Missions de Petersberg » de façon explicite¹⁸⁴. La liaison entre sécurité civile et sécurité militaire est donc établie. Le texte de position du *Groupe de travail ad hoc* du 29 septembre 2003, appelle à faire des « Missions de Petersberg » un guide de conduite pour GMES¹⁸⁵. Il est donc reconnu que dans le domaine humanitaire les outils et l'expertise militaires ont toute leur place à côté des dispositifs civils et selon les termes du Traité constitutionnel et du Traité simplifié de Lisbonne, l'extension des activités spatiales à des activités humanitaires aurait un effet structurant et fédérateur¹⁸⁶.

Par conséquent, on perçoit assez nettement la volonté des représentants du Conseil d'associer la Commission aux questions de sécurité et de défense y compris au niveau de la gestion militaire des crises.

2- L'UE, un acteur humanitaire global aux termes du Traité de Lisbonne

Poul Nielson, ancien Commissaire européen en charge de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, déclare en 2003 : « *J'ai également défendu la cause humanitaire au cours des débats relatifs au Traité constitutionnel proposé par l'Union européenne. Dans le projet de texte qu'elle a présenté à la conférence intergouvernementale, la Convention*

¹⁸³ www.respond-int.org (Rapid Mapping, fourniture rapide d'informations en période d'urgence)

Voir aussi, X.Pasco, « Le programme européen « Global monitoring for environment and security » », *AFRI*, décembre 2004.

¹⁸⁴ Joint Task force Report, septembre 2001.

¹⁸⁵ « The security dimension of GMES, position paper on the GMES Working group on security, 29 septembre 2003.

¹⁸⁶ Projet de Traité constitutionnel, Section 9, Article III-254.

européenne a proposé un article spécifiquement consacré à l'aide humanitaire. Ce serait la première fois qu'un des Traités fondamentaux de l'UE aborde ce sujet¹⁸⁷. »

La Convention européenne de l'Union européenne est donc le premier texte suprême à reconnaître le rôle humanitaire de l'Union dans toutes ses dimensions, comme une politique à part entière et la responsabilité de l'Union dans la gestion des crises humanitaires mondiales¹⁸⁸. Ce texte marque ainsi l'avancée la plus significative en terme d'action humanitaire européenne. Il formalise l'aboutissement des négociations et la mise en accord des intérêts communautaires et nationaux autour de l'activité humanitaire de l'Union. Désormais, l'approche globale devient le *modus operandi* de la gestion européenne des crises humanitaires.

De ce fait, même s'il s'agit d'un texte avorté, n'ayant été ratifié ni par la France ni par les Pays-Bas, il n'en reste pas moins intéressant pour notre analyse¹⁸⁹, d'autant plus que tout ce qui touche aux activités humanitaires a été repris, tel quel, dans le Traité simplifié de Lisbonne qui vient le remplacer. Nous partirons donc des termes de cette dernière dans la mesure où sa dimension symbolique est forte de sens pour l'ensemble des acteurs qui participent à la mise en œuvre de cette politique. Ce texte reproduit à la fois, l'inquiétude qu'il y a à faire jouer à l'Union un rôle important sur la scène internationale dans la gestion humanitaire des crises et l'ambition qui consiste à faire de l'Union, un acteur global.

D'abord, l'aide humanitaire est inscrite dans le titre V du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, intitulé « L'action extérieure de l'Union ». L'article III-321, de la Section 3 du Chapitre IV « La Coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire » en traite directement. Nous remarquons que ce chapitre IV dissocie la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire et qu'il marque la reconnaissance de l'aide humanitaire comme une politique à part entière. Elle n'est donc plus présentée comme une extension d'autres politiques.

Cependant, les concepteurs du Traité ont, aussi, pris soin d'utiliser une terminologie très précise. Ils parlent « d'action d'aide humanitaire » et non « d'action humanitaire ». C'est

¹⁸⁷ Cette déclaration figure dans l'introduction du Rapport annuel 2003, publié par ECHO, « Protéger l'espace humanitaire », Bruxelles, 2003.

¹⁸⁸ Cf. notre Annexe IX

¹⁸⁹ Nous parlons, ici, de texte avorté dans la mesure où le Projet de constitution a été rejeté par deux pays, qui n'ont pas souhaité l'appliquer tel quel. Autrement dit, le fait qu'il soit nécessaire d'établir un nouveau Traité et de le soumettre à ratification nous contraint de le spécifier, ce que nous permet le choix du mot « avorté ». Toutefois, le Traité de Lisbonne reprend, dans une large mesure, du moins dans le domaine qui nous intéresse, les termes de la Constitution.

un élément important puisqu'il permet d'introduire la spécificité même de l'aide européenne. En effet, en précisant qu'il ne s'agit pas d'une action humanitaire mais d'une action d'aide, ils subordonnent l'action aux formes de l'aide. L'action, soit dit en passant intergouvernementale, est donc liée à l'aide, sous-entendue, communautaire. A ce titre, l'alinéa 1 énonce que « *les actions de l'Union et des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement.* » Par conséquent, si la notion « *d'action d'aide* » peut paraître floue, elle admet une restriction en excluant les moyens qui ne sont pas financés par la Communauté, à savoir les moyens militaires. C'est l'image d'un acteur humanitaire spécifique qui est ici préservée.

De plus, la mention « *aide éventuelle des Etats* » justifie encore mieux notre postulat sur l'importance du choix des mots. Cette mention vise à éviter toute confusion des genres en établissant *de facto* une distinction entre les moyens nationaux des moyens communautaires et donc les intérêts nationaux des intérêts communautaires. L'aide étatique est additive. Elle est présentée comme un soutien à l'action communautaire qui détient la compétence de principe en matière d'aide humanitaire.

Le chapitre II du même titre évoque, quant à lui, la politique étrangère et de sécurité commune. Le fait qu'elle soit chronologiquement placée dans le texte avant l'aide humanitaire n'est pas un hasard. L'objectif est de ne pas avoir à préciser, dans le chapitre IV, les actions, les moyens... qui ne peuvent pas entrer dans le créneau de l'aide humanitaire, puisque ce qui est mentionné dans ce chapitre en est logiquement exclu. Cela donne une visibilité plus nette à la composante humanitaire de la PESC/PESD. Au bout du compte, même si les deux dimensions restent présentées différemment, le fait qu'elles soient placées côte à côte, crée un effet de symbiose certain.

D'ailleurs, il aurait pu paraître paradoxal voire inapproprié que la seconde section traite de la politique de sécurité et de défense commune, alors que la section trois est consacrée à l'aide humanitaire. En évoquant la dimension civile et militaire de la gestion des crises, il est plus facile ensuite de faire référence à la dimension militaire de la gestion européenne des crises humanitaires. Cela permet de donner une certaine cohérence, de montrer que les politiques sont entrecroisées. L'article III-309 concerne directement les opérations de gestion des crises. Il est spécifié que les missions visées à l'article I-41, paragraphe 1, c'est-à-dire « *le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale* ¹⁹⁰ », dans lesquelles l'Union peut avoir recours à

¹⁹⁰ Article I-41 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe

des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation. Il est fait référence aux « Missions de Petersberg » ainsi qu'aux missions supplétives définies en 2003, dans le cadre de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES). Ce sont ce que l'on appelle les « missions élargies » stipulant que les missions définies en 1992, y compris les missions humanitaires, entrent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (nouvelle mission).

Conclusion de la Partie I

Deux choses sont à retenir de ce chapitre. Premièrement, que l'intérêt de la Commission pour les normes humanitaires se manifeste à travers la volonté de s'auto-approprier une compétence et de la créer à l'image de ses intentions, c'est-à-dire conformément à l'idée qu'elle se fait de l'aide humanitaire des Etats et plus particulièrement de l'aide européenne. Deuxièmement, que c'est l'intérêt de la Commission pour ces normes qui amorce un intérêt croissant du Conseil et donc des Etats, pour ces dernières.

On se retrouve donc face à un corpus juridique qui mentionne abondamment les normes humanitaires et qui favorise une combinaison des moyens, faisant voler en éclat les compartiments étanches de la structuration en pilier de l'UE. Ce phénomène fait apparaître une coopération entre les institutions et une cohérence entre les politiques menées, dont ne jouissent pas ou très peu les autres politiques européennes et dont la spécificité est encore plus marquée par l'édification de la politique humanitaire au rang de politique clé de la politique étrangère européenne.

Par conséquent, si l'image de soi comme « puissance civile » voire « tranquille » a sans doute, conditionné un intérêt pour l'humanitaire, les normes humanitaires, parce-qu'elles sont productrices de sens, deviennent, très vite, constitutives du comportement européen. De cette façon, elles influencent le comportement des agents en primant sur des déterminants

matériels qui, au bout du compte, ne sont pour l'UE qu'un moyen mis au service d'intérêts immatériels et non une fin, comme le cautionnent les théories utilitaristes.

C'est ce que vont confirmer nos analyses empiriques puisque dans chacun des trois cas étudiés, nous montrerons que la défense des normes humanitaires supplante la satisfaction des intérêts stratégiques européens, entendus dans leur sens collectif. En d'autres mots, si cela n'empêche pas que l'UE puisse tirer un quelconque bénéfice matériel de ses actions, les intérêts stratégiques ne constituent pas le facteur déterminant de ses interventions humanitaires, qu'elles soient civiles et/ou militaires.

Partie II – La primauté des normes humanitaires sur les intérêts stratégiques

Nous avons, dans notre première partie, présenté de manière assez générale, la politique humanitaire européenne en nous attachant à l'étude de sa législation et des moyens qui en permettent la mise en œuvre. Elle nous a aidés à prouver que les institutions européennes accordent, depuis la fin de la Guerre froide, une place de plus en plus importante aux normes humanitaires. Pour autant, démontrer que ces normes tiennent une place plus importante, dans le plan global d'action de l'Union, ne nous mène à rien, si à côté de cela, nous ne disons pas clairement, par rapport à quoi elles sont prédominantes et quel est, en pratique, l'impact d'un tel choix.

Cette seconde partie se compose donc de trois études de cas, dont l'utilité heuristique est de valider empiriquement les constats préalablement dressés et de démontrer que l'intérêt construit autour des normes humanitaires coïncide avec un amoindrissement du poids accordé aux considérants stratégiques. A travers l'intervention européenne en République démocratique du Congo, à Cuba et au Tchad-République centrafricaine, nous vérifions la pertinence de notre hypothèse principale et proposons un modèle d'analyse novateur qui s'inspire des omissions cumulées par les théories traditionnelles. Autrement dit, en nous appuyant sur des faits empiriques, nous mettons en relief les insuffisances explicatives des théories « utilitaristes » et formulons en parallèle une explication qui, fondée sur les normes, rend intelligible les comportements observés

Chapitre II

Le poids des normes humanitaires dans la décision et les choix d'intervention de l'Union européenne en République démocratique du Congo.

*Pour qu'une opération militaro-légale (style Koweït) ou militaro-humanitaire reste politiquement « rentable », elle doit se faire avec une résolution du Conseil de sécurité en feuille de vigne légitimatoire, mais aussi sans pertes humaines et sans que les intérêts nationaux des intervenants en soient affectés.
(G.Salamé, Appels d'empire¹⁹¹)*

*«Le but de l'Etat c'est d'être présent politiquement et économiquement sur un secteur. Ce n'est pas parce qu'il fait de l'humanitaire que ce but est effacé, même si les résultats peuvent être bons.
(F.Aresta, MDM, Entretien de 2006.)*

¹⁹¹ G.Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Fayard, 1996, 351p

Dans l'ordre international de l'après Guerre froide, le débat sur la militarisation de l'humanitaire et ses rapports avec les acteurs civils s'est intensifié, compte tenu de la promiscuité établie entre humanitaire d'Etat et défense des intérêts stratégiques.

Le terme de militarisation de l'humanitaire, hautement utilisé dans le jargon humanitaire, mais renié dans le vocabulaire militaire, renvoie à l'introduction du militaire dans un champ d'action qui n'était pas le sien, jusqu'à très récemment. Son imprécision sémantique et la contestabilité de son utilisation, nous ont amenés à lui préférer celui « d'intervention militaire et humanitaire » qui rend compte, à la fois, de la préservation de la tâche première des militaires et de la transformation de son rôle, pour y associer des missions à vocation humanitaire, en ce sens, où les objectifs de certaines opérations sont spécifiés comme tels¹⁹². Ces interventions sont une conséquence directe du processus dit de « politisation de l'humanitaire » qui, traduit la récupération politique d'un domaine d'action qui, depuis l'ère du « sans-frontierisme », est perçue comme l'œuvre d'acteurs privés (ONG...) ou d'organisations internationales non-politiques (le CICR), et qui se caractérise par sa neutralité, son impartialité et son indépendance vis-à-vis des intérêts politiques.

Pour J.L Holzgrefe une intervention humanitaire « *c'est la menace ou l'usage de la force exercée par un Etat (ou un groupe d'Etats), au-delà de ses frontières, dans le but de prévenir ou de combattre les violations graves et étendues faites aux Droits humanitaires fondamentaux des individus, autres que leurs propres citoyens, sans avoir la permission de l'Etat sur le territoire duquel cette force est appliquée.*¹⁹³ » Cette définition téléologique définit l'intervention en fonction de ses objectifs et traduit un idéal théorique que la pratique a parfois disgracié. L'action militaire, en tant que « *continuation de la politique par d'autres moyens*¹⁹⁴ » a irréversiblement soulevé la question des intérêts motivant réellement ce type d'intervention.

¹⁹² Notre souci pour le choix des mots provient ici d'une remarque qui nous a été faite par le Lieutenant-colonel Benoît de Rambures, pour qui l'expression de « militarisation de l'humanitaire » « cache par son apparent paradoxe, l'incompréhension (dans le meilleur des cas) ou la réprobation (le plus souvent) des « *belles âmes occidentales à la vue de l'humanitaire (généreux pompier au secours des incendies de l'humanité) et du militaire (suspect d'être responsable, peu ou prou, desdits incendies) joignant leurs efforts au cœur d'un de ces incendies.* » Entretien de septembre 2006.

¹⁹³ J.L Holzgrefe, « The humanitarian intervention debate », in *Humanitarian intervention. Ethical, legal and political dilemmas*, J.L Holzgrefe and R.O.Kehoane, Cambridge University press, R.U, 2003, p.15. Citation traduite par nos soins.

¹⁹⁴ Expression empruntée à Carl Von Clausewitz.

Antoine Rougier écrit déjà, en 1910, qu'« *il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et assurer le désintéressement absolu des Etats intervenants (...) Lorsque les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue de leurs intérêts du moment.* »¹⁹⁵ Aujourd'hui encore, on s'aperçoit que les thèses réalistes restent le réflexe explicatif le plus couramment utilisé pour comprendre les interventions militaires et humanitaires. Ces thèses ne relient pas les mobiles humanitaires d'une intervention, mais elles les relèguent au second plan. Elles admettent que seule la défense des intérêts matériels explique qu'un Etat ou un groupe d'Etats supporte le poids d'une intervention militaire pour sauver des vies étrangères. Dans cette optique, il est improbable qu'un Etat ou un groupe d'Etats intervienne pour un motif autre que celui de la défense de ses intérêts matériels. Selon Hans Morgenthau, en politique internationale « *il n'y a qu'un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national*¹⁹⁶ ». Cela repose sur l'idée que les Etats savent, préalablement à toute intervention, ce qu'ils veulent, parce que les intérêts matériels sont inhérents à l'acteur étatique et que leurs préférences en sont toujours fonction. De plus, comme le dit Alex.J.Bellamy, si les intentions peuvent, au départ, être fondées sur l'idée de solidarité, il suffit qu'il y ait usage de la force pour que les intérêts changent et se retrouvent corrompus par des déterminants stratégiques : « *L'usage de la force a la capacité de modifier ce que les Etats veulent*¹⁹⁷ ».

Le développement d'un « humanitaire des Etats » n'a en rien modifié la donne et si les théories libérales portent une analyse quelque peu différente sur les moyens qu'utilisent les Etats pour parvenir à leurs fins, le mobile invoqué reste la défense des intérêts stratégiques¹⁹⁸. En effet, à la fin de la Guerre froide, l'implosion de certains Etats (ex-Yougoslavie etc.), l'instabilité de certaines régions du monde (Amérique Latine, Afrique etc.) et la multiplication des conflits périphériques (Somalie, Erythrée, RDC, Colombie etc.) imposent à la communauté internationale d'intervenir. L'intervention se fait sous le motif du « *maintien de la paix* » qui possède dans son essence même, une part de connotation humanitaire, dans la mesure où tout désastre humanitaire met en péril la paix et la sécurité internationales. Le

¹⁹⁵ A.Rougier, RGDIP, 1910, cité par P.Boniface, *Le monde contemporain : grandes lignes de partage*, PUF, Paris, 2001, p.213.

¹⁹⁶ H.J.Morgenthau, *Politics among nations : the struggle for power and peace*, Brieff, N.York, 1993, 419p.

¹⁹⁷ A.J.Bellamy, « Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention », in *Millenium, Journal of international studies*, Milenium publishing Group, Vol.31, N°3, 2002, p.473-497.

¹⁹⁸ R.Keohane, *International institutions and state power : essays in international relations theory* », Westview press, Boulder, 1989.

Conseil de sécurité prévoit, alors, dans le cadre de son Chapitre VII, le recours à la force dans la mise en œuvre de sa compétence humanitaire. De même, le Chapitre VIII de la Charte introduit le régionalisme, sous l'angle de la paix et de la sécurité. Les accords ou organismes régionaux visés sont ceux destinés à régler les affaires qui touchent au maintien de la paix et à la sécurité internationale et qui se prêtent à une action régionale¹⁹⁹. Dès lors, l'humanitaire d'Etat peut être le fait d'une action étatique singulière mais également d'un groupe d'Etats agissant pour le compte de la communauté internationale. Mais, le recours des Etats aux organisations multilatérales continue d'être expliqué au moyen d'une vision utilitariste, d'après laquelle les Etats associent leurs efforts pour partager les coûts et les risques d'une intervention militaire et humanitaire s'ils ont un intérêt partagé à le faire²⁰⁰.

C'est pourquoi, lorsque l'Union européenne développe sa propre capacité d'action autonome, soutenue par des forces militaires crédibles, pour mener à bien les « Missions de Petersberg²⁰¹ », son comportement est, dans une large mesure, interprété conformément à une vision stato-centrée. Mais, en focalisant notre attention sur l'intervention européenne en République démocratique du Congo et en confrontant les faits aux analyses développées, nous nous sommes rendu compte qu'une explication ciblée sur la défense des intérêts stratégiques était partiellement invalide et, qu'au contraire, une introspection de l'intervention fondée sur les normes permettait d'en cerner davantage les tenants et les aboutissants.

En l'espèce, Kofi Annan, hanté par le spectre du Rwanda, adresse pour la première fois une demande directe à l'Union européenne pour obtenir de l'aide. L'objectif est de mettre un terme aux violences perpétrées contre la population civile, en Ituri, région située au nord-est de la RDC. La France réagit immédiatement et planifie « l'opération Mamba ». Toutefois, elle tient à ce que cette mission soit conduite par une force multinationale de l'Union européenne, avec un mandat clair, limité dans le temps et l'espace. Elle propose à cette fin, le concept de « l'opération Mamba » aux autres partenaires de l'Union européenne. L'opération s'inscrit alors dans le cadre de la PESD. L'« opération Artémis » est décidée par l'Action commune du Conseil de l'Union européenne, en juin 2003, en conformité avec la Résolution

¹⁹⁹ M.Luther Gueyau a approfondi la question dans sa thèse de doctorat, « Les rapports entre l'ONU et l'OUA-Union africaine au regard du Chapitre 8 », Université de Paris X-Nanterre, 25 mars 2002.

²⁰⁰ On peut se référer ici à l'étude faite de l'intervention au Kosovo, proposées par N.Chomsky, *Le nouvel humanisme militaire*, Ed. Pages deux, Cahiers libres, 2000, Lausanne, 293p.

²⁰¹ Nous avons défini ces missions dans notre Partie I. Nous rappelons qu'elles constituent l'un des axes majeurs de la PESD et fondent la légitimité des actions de gestion de crise entreprises par l'UE. Elles regroupent des missions humanitaires, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises.

1484 du Conseil de sécurité de l'ONU adoptée en mai 2003²⁰². Autorisée jusqu'au 1^{er} septembre 2003, la force européenne doit, au terme de son mandat, concourir à stabiliser avec la MONUC, les conditions de sécurité de la ville de Bunia et « y améliorer la situation humanitaire mais aussi assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps et si la situation l'exige, de contribuer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations-Unies et des organisations humanitaires dans la ville ».²⁰³

En pratique, cette opération a duré deux mois et demi. Deux mille hommes de dix-sept nationalités y ont participé. Pilotée par la France comme « nation-cadre », elle est la première opération militaire conduite sans recourir aux capacités de planification de l'OTAN, comme le prévoient les Accords dits de « Berlin Plus » et comme ce fut utilisé pour l'« opération Concordia ».

La littérature scientifique a souvent mis l'accent sur la réussite logistique et tactique d'Artémis, ce qui revient à se féliciter de ses retombées positives, en terme stratégique et opérationnel. Il est vrai qu'elle marque un saut qualitatif important pour la PESD par rapport à Concordia. Mais elle est, à notre sens, trop modeste pour être analysée sous un seul angle réaliste. D'ailleurs, les retombées stratégiques d'Artémis pour l'Union, sont, à certains égards, contestables. En effet, leur composition essentiellement terrestre, l'absence de structure de commandement opérationnel permanent (etc) sont des limites stratégiques. Mais, la réactivité et l'efficacité des structures politico-stratégiques de l'Union marquent, selon nous, une promiscuité importante entre l'opération et les normes qui l'ont motivée. C'est pourquoi, la réussite de l'opération doit, à notre sens, être mesurée conformément aux objectifs humanitaires qui ont été atteints et non par rapport à des considérations d'ordre matériel.

Notre démarche s'inspire de celle proposée par Martha Finnemore, car elle fragilise l'automatisme qui pousse à expliquer ces interventions par la poursuite des intérêts stratégiques et elle accorde à la dimension normative une place prédominante. M.Finnemore démontre, dans son ouvrage, que les normes qui dictent les choix d'intervention se sont modifiées, si bien que la défense des intérêts matériels n'explique pas toujours la décision d'intervenir militairement pour des raisons humanitaires. Selon elle, l'intervention étasunienne en Somalie en est l'exemple par excellence.²⁰⁴

²⁰² Cf. Annexe X

²⁰³ Résolution 1484 du Conseil de Sécurité du 30 mai 2003.

²⁰⁴ M.Finnemore, *The purpose of intervention. Changing beliefs about the use of force*, Cornell University press, Ithaca and London, 2003, p.52-84.

Nous considérons que l'intervention européenne en RDC illustre, elle aussi, parfaitement le cas d'une intervention qui n'a pas principalement été motivée par des intérêts nationaux ou collectifs, définis en terme de puissance matérielle. Bien qu'il nous soit impossible d'affirmer qu'aucun Etat européen ne recherche, à travers l'europanisation de l'intervention, à satisfaire ses propres intérêts, il apparaît que le Conseil n'a pas déterminé sa décision d'intervention par rapport à ces intérêts, mais vis-à-vis de normes qui ont constitué son comportement, à ce moment-là. De cette façon, l'Union aurait, à travers son intervention, poursuivi un intérêt façonné par les normes partagées par les Etats européens. Cela ne signifie pas que les Etats ont des points de vue nationaux compatibles mais que les différences sont contenues par un intérêt commun pour les normes humanitaires. Notre démarche s'inspire donc des thèses soutenues entre autre par Christoph.O.Meyer et met en exergue la pertinence d'une analyse constructiviste de l'intervention inspectée²⁰⁵.

Nous montrerons, dans un premier temps, les limites des analyses stato-centrées afin de justifier notre préférence pour un modèle d'analyse fondé sur les normes. Cela nous conduira, dans un second temps et de façon empirique, à mettre en évidence la place tenue par les normes humanitaires, en tant que normes constitutives de comportement, dans la décision même d'intervenir mais aussi dans les choix d'intervention opérés par l'Union.

I) Artémis, pour l'image de la puissance européenne ?

La littérature qui se réfère à « Artémis », privilégie, assez souvent, un angle d'analyse réaliste et ceci est perceptible à deux niveaux. Premièrement, Artémis est analysée dans le cadre de l'évolution de la PESD, c'est-à-dire en terme capacitaire et opérationnel. Deuxièmement, les résultats de l'opération sont considérés à l'aune de ses retombées géopolitiques et donc stratégiques pour l'UE et non, par rapport aux objectifs atteints et mentionnés dans le mandat de la force.

Notre ambition n'est pas de renier la place tenue par les intérêts stratégiques, seulement, une analyse qui en fait le déterminant principal est insuffisante, car elle ne rend compte que partiellement de la réalité. C'est pourquoi, nous souhaitons en limiter la portée et la nuancer en apportant une vision non pas contraire mais complémentaire, qui soit en mesure de combler les lacunes observées. La faiblesse des thèses stato-centrées, c'est d'avoir occulté

²⁰⁵ C.O.Meyer, *The quest for a european strategic culture. Changing norms on security and defense in the european union*, Palgrave, Macmillan, RU, 2006, p.11

ou négligé la place tenue par les normes humanitaires, constitutives du comportement de l'Union et par delà de ses Etats membres.

Nous nous évertuerons, donc, à montrer pourquoi nous trouvons les thèses réalistes insatisfaisantes et en quoi l'addiction d'une explication normative est indispensable à l'intelligibilité de l'intervention étudiée.

A- La contestabilité des thèses réduites à la démonstration des capacités.

L'« opération Artémis » lancée le 12 juin 2003, par le Conseil de l'UE, est la première opération autonome menée dans le cadre de la PESD et hors du continent européen. C'est en partie, à cause de cela que certains chercheurs (Eric Remacle...) ont exploré l'intervention conformément à sa contribution au renforcement de la crédibilité de l'UE, comme acteur de la sécurité internationale et de la gestion des crises²⁰⁶. Ce constat n'échappe pas à la tendance générale qui consiste à expliquer les interventions militaires et humanitaires indépendamment de la défense des intérêts stratégiques. En effet, tant du côté des académiciens que des professionnels de l'humanitaire, que de celui des militaires ou des décideurs politiques, une relation de cause à effet a souvent été établie entre la décision d'intervenir et la défense des intérêts stratégiques²⁰⁷. Pour eux, l'UE a servi les intérêts européens du moment, définis en termes de puissance.

Nous avons pu, toutefois, discerner, deux axes d'analyse puisque certains ont pris pour point de référence la défense des intérêts nationaux alors que d'autres se sont plutôt focalisés sur les intérêts de l'UE, c'est-à-dire sur les intérêts collectifs. Chacun de ces axiomes se justifie dans la mesure où l'« opération Artémis » est une opération PESD, partie intégrante

²⁰⁶ Nous pourrions nous référer à l'étude d'E.Remacle et M.Martinelli « La RDC, laboratoire des actions militaire et de police européenne », in *L'Afrique des Grands-lacs : des conflits à la paix*, Peter Lang, Bernes-Bruxelles, 2007, 280p.

²⁰⁷ A titre d'exemple, B.Debré, *L'illusion humanitaire*, Plon, Coll. Tribune Libre, Paris, 1997, 287p ; M.J.Domesticci-Met, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Economica, Coll. Coopération et développement, Paris, 1996, 369 p ; B.Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris, 1998, 280 p., Institut universitaire d'études du développement (sous la direction de M.D.Perrot), *Dérives humanitaires : Etat d'urgence et droit d'ingérence*, PUF, Coll. Nouveaux cahiers de l'IUED-Geneve, Paris, 1994, 159 p., D.Rieff, *L'humanitaire en crise*, Le serpent à plume, Paris, 2002, 326 p ; J.C.Rufin, *Humanitaire et politique depuis la Chute du mur de Berlin*, J.C.Lattes, Coll. Pluriel, Paris, 1986, 369p ; P.Ryfman, *La question humanitaire*, Ellipses, Coll. Grands enjeux, Paris, 1999, 208 p, P.de Senarclens, *L'humanitaire en catastrophe*, Presses de science politique, Coll. La bibliothèque du citoyen, Paris, 1999, 146 p ; T.Tardy, « Ingérence humanitaire et logiques de puissance », *Géoéconomie, Revue de l'Institut européen de géotectonique*, n°14, été 2000, pp.96-100, R.Brauman, « Le droit d'ingérence est un slogan trompeur », *Le Monde*, 23 Oct.1999.

de la PESC, qui est une politique inter-gouvernementale. Les Etats européens ont, donc, joué un rôle déterminant. Mais, en ce qui nous concerne, même si la nature de la Politique européenne de sécurité et de défense induit la prise en compte des intérêts nationaux, nous évoquons à travers le concept « d'intérêts stratégiques », les intérêts collectifs de l'Union. Autrement dit, notre référence aux intérêts nationaux se fait toujours par rapport aux intérêts plus larges que sont les intérêts collectifs, catalysés dans l'enceinte du Conseil de l'Union, garant des intérêts des Etats membres.

Tout d'abord, certains ont prétendu que l'eupéanisation de l'opération ne serait en fait qu'une fiction qui aurait permis à la France de défendre ses propres intérêts²⁰⁸. Le rôle joué par la France, est, en effet, un élément à ne pas négliger. Avant que le Conseil ne se saisisse de la question congolaise, la France met en place « l'opération Mamba », concept qu'elle propose, par la suite, à l'Union européenne. Ses efforts dans la préparation de l'intervention et l'influence dont elle fait preuve pour en faire accepter l'eupéanisation, ont servi de propulseur à ce type d'analyse. C'est pourquoi, pour eux,²⁰⁹ « opération Artémis » n'est qu'une intervention nationale déguisée en intervention multinationale.

Ces thèses s'appuient sur les intérêts économiques et politiques de la France dans cette région. L'eupéanisation de l'opération lui aurait permis de se réinvestir dans la région des Grands Lacs pour promouvoir son nouvel engagement et ainsi exposer sa nouvelle doctrine d'intervention en Afrique, à savoir, ne plus intervenir seule pour se protéger de toute accusation néo-colonialiste. La présence de Jean-François Guéhenno (français et proche de Jacques Chirac) au sein de l'ONU a parfois été invoquée, comme l'une des raisons qui aurait influencé Kofi Annan à soumettre sa demande à l'Union européenne²¹⁰. François Grignon affirme, quant à lui, que se serait la cellule africaine de l'Elysée qui aurait souhaité faire de cette opération une force européenne²¹¹.

²⁰⁸ M.Genesty a développé cet argument dans son mémoire de fin d'année (Sous la direction de F.Terpan), « L'opération Mamba/Artémis en RDC : vers une nouvelle dimension de la PESD et de l'action de l'Union européenne en Afrique, IEP de Toulouse, 2005.

²⁰⁹ On peut citer, entre autres, les thèses de : N.Bagayoko-Penone, « Politique étrangère et de sécurité commune et Politique européenne de sécurité et de défense en Afrique », *CIRPES* ; F.Grignon, « The Artemis operation in the DRC. Lessons learned for the future of EU peacekeeping in Africa », *International crisis Group*, conférence internationale de l'IEEI, « Challenges of Europe-Africa relations : an agenda of priorities », Lisbonne, 23 et 24 octobre 2003.

²¹⁰ *Operation Artemis : the lessons of the interim emergency multinational force*, Peacekeeping Best Practice Unit / Military Division, October 2004, p. 10

²¹¹ F.Grignon, « The Artemis operation in the DRC. Lessons learned for the future of EU peacekeeping in Africa », *International Crisis Group*, document présenté à la conférence internationale de l'IEEI intitulée « Challenges of Europe-Africa Relations: an Agenda of priorities », tenue à Lisbonne les 23 et 24 octobre 2003. et F.Tanner, *Operation Artemis: Richtungsmodell zukünftiger EU-Friedenseinsätze?*, ASMZ n° 2, 2004

Cette vision, qui fait prévaloir les intérêts nationaux, corrobore, celle qui nous a été présentée par Jean-François Brun, Lieutenant-Colonel affecté au « Groupement interarmé des actions civilo-militaires » (GIACM), pour qui « *l'Europe n'a pas d'existence politique en tant que telle. L'Europe de la défense est donc une association d'intérêts nationaux qui se retrouvent sur un certain nombre de grands principes communs à leurs régime politiques mais peuvent ponctuellement diverger (d'où une participation ou une non-participation à telle ou telle mission). Les armées nationales s'entraînent à des coopérations et pensent aux réductions de coûts que peuvent générer certaines économies d'échelle.*²¹² »

Néanmoins, si notre ambition n'est pas de renier l'intérêt de la France à voir naître l'intervention européenne au Congo, il nous semble hâtif d'en faire une variable déterminante. La défense de ses intérêts nationaux explique, sans doute, la rapidité avec laquelle la France a réagi et l'investissement tant matériel, financier et humain qu'elle a déployé mais, à notre sens, elle est impuissante à expliquer l'eupéanisation de l'opération. Les gains stratégiques de l'intervention pour la France paraissent même contestables. Outre le fait que le Royaume-Uni et la Suède, principaux contributeurs à l'opération, aient souhaité apporter quelques modifications au plan d'opération initial prévu par « l'opération Mamba »²¹³, il est difficile de dire si « l'opération Artémis » a matériellement et politiquement été avantageuse pour la France. Fernanda Faria, rappelle, à ce titre, que sur le plan militaire « *il y avait probablement plus d'inconvénients que d'avantages à placer l'opération sous la bannière de l'UE.* »²¹⁴ Les militaires français étaient, selon ses dires, peu enclins à eupéaniser l'opération, compte tenu de la complexité du processus décisionnel européen. De même, on ne peut pas contester que Kofi Annan se soit directement entretenu avec Jacques Chirac « *dans le week-end du 10 et 11 mai* » qui lui a indiqué que la France serait prête à déployer une force à Bunia. Cependant, si la question de savoir si la France est à l'origine de l'idée de cette opération se pose, on ne trouve pas, pour autant, de réponse évidente²¹⁵.

En outre et le plus souvent, l'intervention a été analysée d'après sa contribution aux avancées de la PESD. Ce sont, donc, les intérêts stratégiques et par delà collectifs de l'Union qui aiguillent l'exposé des analyses s'étant positionnées sous cet angle de vision. Que les observateurs aient conclu à la réussite ou à l'échec de l'opération, nous importe peu. Ce qui

²¹² Propos recueillis en juillet 2006, lors de notre entretien avec le Lieutenant-Colonel J.F. Brun, au côté duquel j'ai participé à l'Université européenne d'été de Montpellier, juillet 2006.

²¹³ Il s'agit du nom donné par la France à l'opération qu'elle avait planifiée, avant qu'elle ne soit eupéanisée

²¹⁴ F. Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », Occasional paper, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, n°55, novembre 2004, p.49.

²¹⁵ *Operation Artemis : the lessons of the interim emergency multinational force, op.cit.*

nous intéresse, en revanche, c'est que ces constats, sont d'une façon assez générale, orientés vers les retombées stratégiques de l'intervention pour l'UE et non, par rapport aux objectifs atteints et tels qu'ils sont fixés dans le mandat.

Par exemple, certains observateurs ayant conclu à la réussite stratégique de l'opération, ont dit qu'Artémis marque un saut qualitatif important pour la PESD, par rapport aux autres opérations militaires menées dans le cadre européen. Selon eux, Artémis aurait servi d'exercice pratique. L'UE aurait cherché à valider la fiabilité des moyens nouvellement acquis et voulu montré de quoi elle est capable, en se servant de l'Afrique comme « *un terrain privilégié pour l'application d'une PESD, un terrain d'expérimentation d'un multilatéralisme effectif.*²¹⁶ » On perçoit assez bien, la faible place laissée aux considérants humanitaires. Ils partent des faiblesses capacitaires de l'Union pour en venir à ce qu'a apporté Artémis sur le plan capacitaire. Pour eux, la demande de Kofi Annan est intervenue à un moment où la PESD entrait dans sa phase test. Comme nous l'a fait remarquer l'Amiral Combarrieu, ce n'est pas que ces faiblesses étaient méconnues, mais avec Artémis, « *elles purent être clairement identifiées et dépassées*²¹⁷ ». C'est pourquoi, le succès d'Artémis est appréhendé par rapport à l'évolution de la PESD.

Les avancées les plus invoquées sont la mise en pratique avant l'heure du concept de « Groupement tactique » (GT 1500)²¹⁸ et la création du système « Athéna »²¹⁹, même s'il en existe d'autres. Ce saut qualitatif est jugé à l'aune de l'Objectif global 2003, où persistent certaines lacunes capacitaires comme, par exemple, le manque de réactivité de l'UE. Au sommet européen d'Helsinki, l'Union se donne pour mission d'être en mesure de déployer une force de 50 000 à 60 000 hommes, appuyée par des moyens navals et aériens, mobilisable en moins de deux mois et capable de rester plus d'un an sur le terrain et ceci pour 2003. Mais cela reste un idéal théorique qu'il semble difficile de mettre en pratique. C'est pourquoi, quelques-uns voient à travers les GT1500, un moyen d'optimiser les capacités et l'efficacité

²¹⁶ N.Bagayoko-Penone, « Politique étrangère et de sécurité commune et Politique européenne de sécurité et de défense en Afrique », *CIRPES*, www.cirpes.net.

²¹⁷ Entretien avril 2007, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Commission de défense (lors de notre stage).

²¹⁸ Voir à ce propos les Rapports de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale relatifs à l'avancement des capacités opérationnelles de l'UE. Les Rapports sur les forces terrestres, les groupements tactiques (auxquelles nous avons apporté notre contribution) soulignent constamment le rôle joué par Artémis dans leur amélioration. www.assemblee-ueo.eu. De même, le Parlement européen a rappelé la contribution d'Artémis dans l'évolution des capacités européennes. Directorate-Général for external policies of the Union directorate B, « The EU Battlegroups », DGEExPO/B/PolDep/Note/2006_145, 12 septembre 2006.

²¹⁹ Mécanisme de financement des opérations militaires.

de la PESD²²⁰. Artémis aurait encouragé le développement des capacités militaires européennes, leur déploiement rapide et aurait élargi les possibilités de partage des efforts entre partenaires de l'Union.

D'autres, y perçoivent, au contraire, l'opportunité pour les Etats membres de prendre en charge une opération, en utilisant le processus de la « nation-cadre », quand ils ont des intérêts nationaux importants à défendre.

Quoi qu'il en soit, la dimension capacitaire prédomine dans ces thèses. A aucun moment, il n'est fait allusion aux circonstances ayant poussé à recourir à ce procédé et, aux impératifs qui, sur le moment, ont amené le Conseil et par delà les Etats, à réagir pour trouver une solution acceptable, permettant de surmonter les difficultés rencontrées.

Le raisonnement de ceux qui mettent, au contraire, l'accent sur les limites et les échecs de l'opération, reste sensiblement le même. En effet, ces chercheurs jugent ces limites et échecs, par rapport à des déterminants matériels. Le plus souvent, ils insistent sur les faiblesses : renseignement, manque de soutien maritime et aérien aux forces terrestres, modèle de décision trop lent et chaînes de commandement de circonstance.

D'autres thèses réalistes ont, quant à elles, mis l'accent sur la démonstration de capacité de l'UE, mais l'ont analysée indépendamment de la relation UE/OTAN. L'axe de référence n'est pas l'UE mais la relation transatlantique²²¹. Ils suivent une logique analytique exogène et non endogène qui perçoit la PESD et ses avancements comme un défi directement lancé à l'OTAN et donc aux Etats-Unis. Leurs thèses reposent sur l'idée qu'Artémis est intervenue à une période cruciale pour l'Union européenne : période charnière de la relation transatlantique, division des Européens vis-à-vis de la guerre en Irak. Elle est la période des incertitudes qui suit la phase de montée en puissance de la PESD de 1999 à 2003, pour atteindre l'objectif global 2003. Mais en 2003, beaucoup de questions restent en suspens, notamment, sur deux points sensibles à savoir : les rapports de l'UE avec l'OTAN et la capacité de décision de l'Union, alors même qu'elle définit la « Stratégie européenne de Sécurité » (SES), qu'elle déploie plusieurs missions de police dans les Balkans et qu'elle conduit sa première opération militaire en Macédoine dans le cadre des Accords « Berlin Plus ».

²²⁰ Cf. La contribution de Samir Battiss, « Les forces à la disposition des Européens en matière de gestion des crises », Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), Bulletin *Le maintien de la paix*, n°81, 11 octobre 2006.

²²¹ Débat Fraser Cameron *Versus* Andrew Moravcsik, « L'Union européenne doit-elle avoir les mêmes capacités que l'OTAN ? », *Revue de l'OTAN*, automne 2003, p.23.

Dans cette optique, ce saut qualitatif permettrait à l'UE de s'émanciper de l'OTAN en se dotant des moyens capacitaires et opérationnels nécessaires et de se positionner en tant qu'acteur politique globale, en s'affirmant dans un espace géostratégique qui dépasse les frontières européennes. La PESD qui s'est développée en réponse aux drames survenus dans les Balkans, laisse à penser qu'Artémis ouvre une voie européenne à la gestion des crises en Afrique. Pour les réalistes, il ne fait pas de doute que l'intervention en RDC ne peut s'expliquer indépendamment des intérêts européens du moment, à savoir s'émanciper de l'OTAN, qui intervient au même moment en Afghanistan et dépasse, de cette façon, son cadre traditionnel d'action. De même, le continent africain est délaissé par les Etats-Unis et l'OTAN, ce qui, dans une certaine mesure, laisse le champ libre à l'UE, pour intervenir et mettre en œuvre ses principes sur la scène internationale. A ce titre, Martin.H.Adelman précise : « *La décision d'intervenir résulte d'une prise en compte des coûts et bénéfices qui peuvent être obtenus après l'intervention, ainsi que des coûts impliqués par la non-intervention. Les chances d'intervention sont plus importantes lorsque les coûts d'intervention sont relativement peu élevés, ceux de la non-intervention relativement hauts et les chances de réussite importantes.* »²²²

Autrement dit, la décision européenne d'intervenir en RDC, résulte d'un calcul hobbesien, de l'assurance que les gains stratégiques de l'intervention seront supérieurs à ses coûts. D'après ces études, il est impensable qu'un ensemble d'Etats comme l'Union européenne décide de mener une intervention humanitaire si parallèlement à son aide à la population civile, elle n'en retire aucun bénéfice stratégique. La République démocratique du Congo n'est pas un cas isolé. De nombreux pays africains traversent une situation humanitaire préoccupante. C'est pourquoi, le choix d'intervenir en RDC dépasse, dans leur esprit, la simple prise en compte des considérants humanitaires.

Or, bien qu'il soit quasiment impossible de rejeter ces arguments et de renier que la défense des intérêts stratégiques soit un facteur important, ce que nous refusons, c'est d'en faire la variable explicative déterminante. Certains des arguments présentés nous paraissent, à certains égards contestables. C'est pourquoi, nous avons souhaité les nuancer en montrant en quoi ils sont discutables et en proposant, en parallèle, un modèle explicatif dont la pertinence est plus certaine.

²²²M. H.Adelman, « Theory and humanitarian intervention »,in *International intervention*, M.Keren and D.Sylvan, Frank Cass, Londres, 2002, p.52. Citation traduite par nos soins.

B- Notre préférence pour un modèle explicatif fondée sur les normes.

Après avoir présenté, succinctement, les postulats réalistes retenus pour expliquer l'intervention européenne en RDC, il nous faut, maintenant, en montrer les limites et justifier que nous avons choisi un modèle d'analyse différent. Comme nous l'avons dit, notre ambition n'est pas de renier le poids des intérêts stratégiques dans la décision d'intervention européenne mais, d'en limiter la portée dans la mesure où, selon nous, la défense des intérêts stratégiques et collectifs de l'Union, n'explique que partiellement les choix européens.

En effet, les thèses qui réduisent l'intervention à la quête de puissance à travers la démonstration de ses capacités militaires, nous semblent discutables pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que les apports stratégiques de l'intervention sont contestables et tout dépend du point de vue sous lequel on se place. Ensuite, parce que les motifs d'intervention, tels qu'ils sont formulés dans les diverses déclarations et décisions prises par les institutions européennes, révèlent une préoccupation incontestable pour la situation humanitaire de la RDC. Enfin, parce que l'évaluation de l'opération, si elle oblige à tenir compte de l'avancement capacitaire de la PESD, doit, avant toute chose, être réalisée conformément aux résultats obtenus vis-à-vis des objectifs fixés par le mandat et, non vis-à-vis d'objectifs stratégiques, certes atteints, mais collatéraux.

Pour les réalistes, l'opération s'apparente à un coup d'éclat, qui dans une optique endogène et/ou exogène, contribue à vivifier la puissance européenne. Pourtant, il nous semble que l'intervention est trop modeste dans ses ambitions comme dans ses moyens pour que la capacité d'action de la force européenne permette d'afficher une puissance, au sens réaliste du terme. Sur le plan matériel, c'est une intervention symbolique : 2000 hommes, une opération de moins de trois mois, dans un cadre d'action qui sans être dépourvu de tout danger, n'est pas un des plus périlleux et qui est spatialement réduit à la ville de Bunia. En même temps, si l'opération a permis deux avancées majeures qui sont l'adoption du concept de « Groupement tactique » et la création du mécanisme de financement « Athéna », il ne faut pas perdre de vue les insuffisances capacitaires mises en exergue par Artémis et l'ingéniosité dont ont fait preuve les Etats pour les surmonter. Les limites n'ont pas été ignorées par les décideurs politiques qui les connaissaient et les avaient soulevées avant et au moment de l'intervention. La naissance du concept de « Groupement Tactique », avant l'heure, bien qu'inspiré du modèle américain, a démontré la volonté de réaction et d'anticipation des Etats face aux problèmes rencontrés pour mener à bien la mission qu'ils se sont fixée. Quant au recours au principe de « la nation-cadre », s'il est vrai qu'il avantage les Etats les plus

puissants, il est plus le produit des circonstances que le fruit d'une volonté d'hégémonie des grands Etats sur les petits. Sans y recourir, il semble improbable que l'UE puisse, en l'état, piloter, seule, une opération militaire et en supporter les frais. On peut aussi concevoir la mise en pratique de ce concept, comme le compromis trouvé pour combler l'incapacité de certains Etats, à réagir rapidement à une urgence. C'est pourquoi, il est souvent dit que l'une des particularités d'Artémis aura été de tester un certain nombre d'options pour la PESD.

Ensuite, que la France se soit investie dans l'opération est un fait avéré et qu'elle ait eu des intérêts à le faire, est certainement vrai mais, sa contribution a, aussi et avant tout, permis la réussite humanitaire de l'opération. L'ensemble des militaires et des politiciens qui se sont exprimés sur l'opération, ont mis en avant l'importance de la participation française dans le bon déroulement de l'opération. En terme de projection de puissance, cela n'a bien sûr pas été positif pour l'image de l'Union. Ceci s'est d'ailleurs confirmé, trois années plus tard, avec l'« opération Eufor Kinshasa ». Les difficultés pour l'Allemagne, d'assurer son tour de garde et de remplir son rôle de « nation-cadre », ont fortement augmenté le temps de réaction de l'Union qui a dû, très vite, trouver une solution de substitution.

Enfin, la visibilité de cette intervention a été quasi-inexistante puisque la guerre en Irak a largement retenu l'attention médiatique du monde. De même, il ne faut pas oublier que l'opération a été déclenchée en plein été et qu'à cette période là, les Européens sont en vacances. De ce point de vue, les thèses qui s'appuient sur l'hypothèse d'un coup d'éclat médiatique, sont, à notre avis, non fondées. C'est la raison pour laquelle, l'impact de cette intervention dans les salons des gouvernants, relève de tout autre chose, même s'il est impossible de dire qu'il n'y a eu aucune retombée matérielle.

Toutefois, cette critique des analyses étudiées ne vaut que si nous proposons à notre tour un raisonnement qui permet de partir des constats dressés et de compléter les insuffisances observées. Certains chercheurs ont déjà relevé les limites des théories stato-centrées concernant l'étude de certaines interventions humanitaires et ont préféré leur appliquer un modèle explicatif dit « constructiviste ». C'est le cas, notamment, de Martha Finnemore, Zaki Laidi ou bien encore de Itziar Ruiz-Gimenez Arrieta²²³. Leur trame commune est de reconnaître la place que peuvent jouer les normes dites « *constitutives de comportement* » dans le processus décisionnel relatif à certaines interventions. M.Finnemore les définit comme « *un ensemble d'accords intersubjectifs facilement apparents qui adressent*

²²³ I.Ruiz-Gimenez Arrieta, *La historia de la intervencion humanitaria. El imperialismo altruista*, Cf. plus particulièrement le chapitre 3, « Nuevos vientos normativos tras el final de la guerra fria », Madrid, p.111-148.

*aux acteurs une demande de comportement*²²⁴ ». Selon ces chercheurs, les normes façonneraient, dans une certaine mesure, le comportement d'un acteur politique donné, tout en le rendant imprévisible, compte tenu de leur caractère dynamique et du changement des intérêts à défendre.

Pour notre part, notre analyse s'appuie sur des réflexions qui s'en inspirent puisque nous pensons que se sont les normes en tant que symbole constitutif qui constituent les identités toujours accompagnées d'intérêts et d'actions spécifiques. Autrement dit, dans le cas particulier de la décision d'intervention de l'UE en RDC, la place tenue par les normes humanitaires aurait réduit le poids des intérêts stratégiques, inhérents à la *Realpolitik*. C'est pourquoi, une explication reposant sur la prégnance des normes, est susceptible de combler les lacunes observées, mais surtout de nous donner les outils indispensables pour contrebalancer les thèses proposées. Il nous a, pour cela, fallu vérifier si nous pouvions fonder notre raisonnement sur les normes humanitaires et la lecture des textes officiels a été un indicateur fort enrichissant, pour vérifier la prégnance des déterminants humanitaires sur les retombées matérielles de l'opération.

A ce titre, Herbert Simon, affirme que le « *principe de rationalité* » selon lequel les acteurs sociaux agissent en accord avec une rationalité cherchant à maximaliser l'utilité, n'explique pas grand-chose si l'on ne s'intéresse pas aux buts, valeurs, attentes, représentations et croyances des acteurs qui vont leur permettre de se dire que telle option est utile. Or, il apparaît, qu'en l'espèce, la prise en compte des normes humanitaires rend intelligible ce qui ne semble pas toujours l'être rationnellement.

En effet, en examinant de façon attentive les déclarations politiques et les décisions relatives à l'intervention, les préoccupations humanitaires apparaissent prédominantes. Les normes humanitaires sont présentes de diverses façons. Soit, il est fait mention de la situation humanitaire du Congo, soit, il est rappelé l'attachement de l'Union au respect de ces normes y compris en en faisant l'objectif même de l'intervention. Ces mentions nombreuses et variées tendent à ériger ces normes au-dessus de toutes les autres. On notera que la demande d'aide formulée par Kofi Annan repose sur la nécessité de mettre un terme aux violences perpétrées contre la population civile, en Ituri. Elle repose sur la résolution 1484 qui fait, elle-même, état de la gravité de la situation humanitaire dans la ville de Bunia et « *autorise le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, en*

²²⁴ M.Finnemore, *Defining national interests in the international society*, Cornell University press, Ithaca, 1996, p.22.

coordination étroite avec la MONUC, en particulier son contingent déployé dans la ville, en vue de contribuer à y stabiliser les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville. » L'Action commune du Conseil autorisant l'opération, est conforme à ladite résolution et attribue à la force un mandat clair et précis, qui met l'accent sur son mobile humanitaire. D'ailleurs, Javier Solana confirme l'étroitesse des liens existants entre le mandat donné à la force européenne et la demande de Kofi Annan, en énonçant devant le Parlement européen : « *Vous le savez, le mandat est précis, il répond à la demande que m'avait adressée Kofi Annan : nous n'avons pas pour mandat de pacifier l'ensemble de la région. Il s'agit d'un mandat limité dans le temps et dans l'espace. Notre mission est de stabiliser la situation humanitaire et de sécurité à Bunia, et de permettre l'arrivée de la Task Force Bangladeshi à Bunia dès le 15 août.*²²⁵ » Il confirme le mobile d'intervention, le jour même où débute l'opération, en affirmant : « *Nous sommes déterminés à venir en aide aux Nations-Unies, pour résoudre la crise humanitaire et sécuritaire qui sévit actuellement à Bunia.*²²⁶ »

Quelques mois après et pendant l'opération, lors d'une intervention publique à New-York, J.Solana revient sur l'aspect humanitaire de l'opération en déclarant : « *En réponse aux appels lancés par le Secrétaire Général des Nations-Unies, l'UE a décidé de déployer une force multinationale à Bunia. Cette opération, une première pour l'UE qui n'a jamais envoyé d'unités militaires hors de ses frontières, a permis l'arrêt des massacres perpétrés dans la ville de Bunia.*²²⁷. »

Contrairement aux réalistes qui voient, dans la projection de forces hors Union européenne, un moyen de rivaliser avec l'intervention hors zone de l'OTAN en Afghanistan, on s'aperçoit que le même argument tend à accentuer le caractère humanitaire de l'opération. En effet, la décision d'intervenir hors des frontières européennes, apparaît directement liée aux motifs d'intervention. C'est le caractère catastrophique de la situation qui amène le Conseil et ses Etats membres, à étendre ses prétentions géographiques, compte tenu du fait qu'une intervention otanienne est fortement improbable.

²²⁵ Intervention de J.Solana devant le Parlement européen, le 18 juin 2003.

²²⁶ Intervention de J.Solana, « EU launches the Artemis military operation in the democratic Republic of Congo (DRC) », Doc SO 131/03, Bruxelles, le 12 juin 2003. Citation traduite par nos soins

²²⁷ J.Solana, Public meeting of the UN security Council, « Democratic Republic of Congo », N.York, 18 juillet 2003. Citation traduite par nos soins.

Cependant, au-delà de ces allocutions, qui pour ne pas être exhaustives, rendent compte d'une sollicitation importante des normes humanitaires, il faut se référer aux évaluations orchestrées par les institutions européennes, pour bien mesurer l'importance qui leur est donnée. C'est d'ailleurs, essentiellement à ce niveau que les thèses stato-centrées ont pêché, dans la mesure où elles évaluent la réussite ou non de l'opération, par rapport à des considérants qu'elles pensent déterminants et non vis-à-vis de ceux mentionnés expressément dans le mandat de la force.

Bien sûr, les déclarations émises par les diverses institutions européennes ont mentionné l'apport d'Artémis pour la PESD mais, elles ont aussi très largement insisté sur ce qu'a apporté l'intervention sur le plan humanitaire. En l'occurrence, il s'agit de stabiliser la région pour éviter le massacre de la population civile et permettre aux organisations humanitaires d'accéder à la population pour acheminer l'aide y compris en se servant des moyens logistiques de la force d'intervention et assurer la protection du personnel de l'ONU et des ONG. C'est ce qu'a rappelé le porte-parole de l'Etat-major d'opération de l'Union européenne, dans un communiqué de presse qui annonce l'arrêt de l'opération : « *Lancée par l'Union européenne le 12 juin 2003, dans le cadre de la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, l'opération Artémis a été déclenchée pour répondre à une situation d'urgence dans la ville de Bunia, marquée alors par de violents affrontements entre milices ainsi que par une grave situation humanitaire.*²²⁸ » Situation et affrontements auxquels n'a pas su faire face la « Mission de l'organisation des Nations-Unies pour le Congo » (MONUC)²²⁹. A l'origine, la MONUC a été déployée en RDC, pour surveiller l'application de l'Accord de cessez le feu signé à Lusaka, en 1999. Elle a permis la tenue de pourparlers de paix entre les différentes factions et a joué un rôle dans la distribution de l'aide humanitaire. Mais, prisonnière d'un mandat vague, d'un manque de personnel et d'équipements, elle a échoué dans sa mission de protection de la population civile. La force onusienne n'est pas intervenue alors que des civils se faisaient massacrer sous ses yeux, y compris lorsque à la mi-mai, l'UPC (*Union of congolese patriots*) lance des menaces à la radio contre les civils se trouvant dans les camps de personnes déplacées à Bunia.

Au contraire et concernant la force européenne, J.Solana fait remarquer, durant l'intervention, qu'« *on ne peut que constater l'évidente amélioration des conditions sécuritaires comme en témoignent de nombreux indicateurs : les ONG peuvent désormais*

²²⁸ EU Operation Headquarters, Communiqué de presse du 1^{er} septembre 2003.

²²⁹ Cet échec de l'ONU est également visible, au moment où nous écrivons ces lignes, au Tchad/Soudan.

*sortir de Bunia pour aider des individus qu'elles ne pouvaient pas atteindre auparavant.*²³⁰ »
A l'occasion de l'arrêt de l'opération, il reste sur le même registre et déclare que « *la situation dans le reste de la province d'Ituri et dans d'autres régions du pays demeure un sujet de préoccupation. Mais à 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*²³¹. »

L'analyse des textes officiels avant, pendant et après l'opération, nous autorise donc à penser que la dimension normative de l'intervention est indispensable à sa compréhension. C'est ce que nous allons vérifier en procédant à la validation empirique de notre constat théorique.

II- La mesure du poids des normes humanitaires.

Après avoir exposé le modèle d'analyse qui nous semble le plus adéquat pour expliquer l'« opération Artémis », il nous incombe de confronter nos hypothèses à la réalité. Pour mesurer la portée des normes humanitaires sur le comportement européen et démontrer en quoi elles ont déterminé les intérêts de l'Union, nous avons découpé notre démonstration autour de deux axes d'études, à savoir, la décision même d'intervention et les choix d'intervention. A l'intérieur de chacun d'eux, nous avons retenu plusieurs indices qui, tour à tour, nous permettent de souligner la prévalence des normes humanitaires sur les intérêts stratégiques européens, qu'ils soient nationaux ou collectifs.

Pour ce qui est de la décision même d'intervention, nous analysons le rôle joué par les normes humanitaires au niveau de la création des conditions mêmes de l'intervention. Nous verrons que certaines concessions, nécessaires à la décision, n'ont été possibles que grâce au caractère humanitaire de l'intervention. Quant à l'étude des choix d'intervention, elle met en exergue les préférences européennes, qui, auraient pu être différentes si le mobile humanitaire n'avait pas été prédominant.

A- L'impératif humanitaire crée les conditions même de l'intervention.

²³⁰ J.Solana, « Democratic Republic of Congo », *op.cit.* Citation traduite par nos soins

²³¹ J.Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC, à l'occasion de la fin de l'opération Artémis à Bunia, Doc SO168/03, Bruxelles, le 1^{er} septembre 2003.

La décision, prise par le Conseil d'intervenir militairement en RDC, fait ressortir le caractère humanitaire de l'opération en insistant sur les objectifs humanitaires, à atteindre par la force. Toutefois, l'inscription des mobiles humanitaires dans une décision n'empêche pas que le caractère humanitaire de l'intervention soit critiquable. L'intervention de l'OTAN au Kosovo a clairement fait ressortir les mobiles humanitaires de l'intervention. Pourtant, cela n'a pas empêché les critiques, souvent justifiées, relatives aux véritables mobiles de l'intervention. C'est pourquoi, bien que nous ayons, dans notre conceptualisation théorique, montré la prégnance des normes humanitaires dans la décision d'intervention et les déclarations s'y reportant, il nous faut, désormais, nous assurer que l'esprit du texte est conforme à l'esprit de ses concepteurs, c'est-à-dire analyser le cadre cognitif de la décision. Pour cela, nous avons opté pour l'étude des partenariats établis et nécessaires à l'obtention de consensus indispensables à la prise de décision, mais aussi pour l'analyse de la coopération civilo-militaire exemplaire, dans le cas d'espèce.

En effet, l'examen des partenariats retenus a le mérite de conforter la spécificité de l'intervention en démontrant la force avec laquelle les impératifs humanitaires ont modifié certains comportements. D'abord, nous verrons que si certains Etats européens cherchent à utiliser le rempart européen pour assurer la continuation de leurs politiques nationales, Artémis fait ressortir une catalysation des intérêts égoïstes au dépens d'une intervention qui doit mettre fin à une situation humanitaire dramatique. Premièrement, la France et le Royaume-Uni, ont réuni, au mieux, leurs efforts pour permettre la mise en œuvre de l'opération et contribuer à son efficacité. Ensuite, il apparaît que la participation de la Suède, pays traditionnellement neutre, s'explique indépendamment de l'orientation donnée à l'opération. Enfin, Artémis met en exergue une coopération « inédite » entre plusieurs partenaires qui affichent des préoccupations humanitaires importantes. Cette coopération quasi-parfaite relève d'une symbiose entre les attentes des partenaires et la réponse européenne. De cette façon, Artémis offre l'exemple d'une intervention qui n'a pu exister que parce que les intérêts de chacun ont su se concilier autour des priorités humanitaires.

1- Le rapprochement franco-britannique

Le rapprochement franco-britannique est un élément important car il n'allait pas de soi et pourtant, il a facilité l'europeanisation de l'opération. Sans la coopération britannique, il est possible de penser que l'« opération Mamba » ne serait jamais devenue « l'opération

Artémis » et qu'elle aurait été menée par la France, peut-être, alors, conformément à ses intérêts stratégiques.

L'étude de ce partenariat est essentielle à notre démonstration à deux titres. D'abord, la France et le Royaume-Uni ont des attentes sensiblement différentes vis-à-vis de la PESD, dues à des perceptions antagonistes liées à des intérêts stratégiques différents. Ensuite, concernant le problème congolais, les deux pays ont montré, dès le départ, des sensibilités différentes, compte tenu des intérêts nationaux de chacun.

Cependant, chacun des deux pays a fait les efforts nécessaires pour reléguer au second plan ses intérêts matériels du moment, afin que soient réunies les conditions indispensables à la mise en œuvre et à l'efficacité de l'intervention. Nous soutenons qu'il s'agit du résultat d'un calcul non hobbesien, qui a, en l'occurrence, fait prévaloir l'impératif humanitaire sur leurs intérêts matériels. En d'autres mots, les normes humanitaires ont constitué le comportement des Français et des Britanniques, en impulsant une modification de leurs intérêts.

Pour ce qui est de la perception des Français et des Britanniques vis-à-vis de la PESD, on peut affirmer qu'elle est perçue par les deux pays de façon utilitariste. Elle est vue comme un moyen qui doit permettre la « *continuation de leur politique nationale par d'autres moyens.* » La France et le Royaume-Uni la considèrent comme un vecteur de leur puissance. Néanmoins, la France se voit comme le moteur principal de la PESD alors que le Royaume-Uni se perçoit comme l'intermédiaire indispensable entre l'UE et l'OTAN. Autrement dit, dans l'esprit des Français, la PESD est censée devenir le noyau d'une future défense européenne indépendante mais, pour les Britanniques, elle est indissociable de l'OTAN et doit, à ce titre, devenir le pilier européen de l'OTAN. D'ailleurs, le sommet de Saint-Malo, s'il marque un rapprochement significatif entre la France et le Royaume-Uni n'a pas pour autant endigué leurs rivalités. En effet, ces disparités sont à l'origine de la rivalité franco-britannique que les théories stato-centrées expliquent conformément à une vision utilitariste, reposant sur la défense des intérêts égoïstes de chacun.

Cette thèse s'est vue confirmer au moment même où l'UE réfléchissait à son éventuel engagement en RDC. Lorsque la France répond, aux côtés de J.Solana, à l'appel lancé par Kofi Annan, elle manifeste, en même temps qu'elle planifie l'opération, sa volonté de l'europaniser. Mais, dès le départ, les logiques stratégiques fortifient le positionnement divergent des Etats membres. La France et la Belgique se sentent proches de la RDC alors que le Royaume-Uni penche en faveur du Rwanda et de l'Ouganda. Ces différences de sensibilité

ralentissent la réponse de l'Europe²³² et pendant ce temps, les « Accords de Pretoria et de Luanda »²³³ ne règlent le problème qu'en partie et surtout le déplacent d'une région à l'autre. Le nombre de victimes civiles ne cesse d'augmenter, la sécurité du personnel humanitaire et civil est très largement menacée, comme en témoigne l'assassinat, dans des conditions atroces, de deux observateurs civils de l'ONU²³⁴.

Toutefois, en dépit de leurs oppositions, les pays européens et essentiellement la France et le Royaume-Uni sont d'accord sur l'urgence qu'il y a à gérer cette crise, lourde sur le plan humanitaire et sur la nécessité de venir en aide à l'ONU et au personnel humanitaire opérant sur le terrain.

Or, la France a, tout de même, un avantage certain sur ce dernier, car elle est bien avancée au niveau de la préparation de l'intervention et elle semble la mieux placée pour occuper le rôle de « nation-cadre ». En même temps, sans le soutien des Britanniques, la conduite de l'opération est presque impossible car le Royaume-Uni a une influence sur le Rwanda et l'Ouganda dont ne peut pas se passer la force européenne. Si la force est destinée à intervenir en RDC, elle ne peut prendre le risque d'une opposition des voisins proches de la zone d'intervention. De même, la France qui supervise l'opération, veut installer l'Etat-major de force à Entebbe, en Ouganda²³⁵ et, pour cela, elle doit obtenir son consentement.

Finalement, les Britanniques cèdent et renoncent à leur positionnement. Ils obtiennent de l'Ouganda et du Rwanda l'assurance de leur non-opposition à l'intervention européenne et pour l'Ouganda son soutien, concrétisé par le prêt d'une partie de son territoire. Après l'aval britannique, c'est au tour de la Belgique et de la Suède, d'accepter de coopérer. Une Action commune²³⁶ du Conseil européen autorise, alors, l'Union à chapeauter l'intervention.

On voit bien, ici, que les théories stato-centrées sont impuissantes à expliquer ce partenariat et encore moins, les concessions faites par les deux parties pour contourner leur rivalité vis-à-vis de la PESD. Or, nous pouvons rendre compréhensible ce changement de

²³² Qui, à ce stade peut être formulée aussi bien par l'Union européenne que par l'un ou plusieurs de ses Etats membres.

²³³ Signés respectivement en juillet 2002 et septembre 2002 pour exiger le retrait des troupes ennemies en RDC, ils prévoient un mécanisme de transition orchestré par les Nations-Unies qui demeure mitigé en terme d'efficacité.

²³⁴ Deux observateurs civils de l'ONU sont atrocement assassinés, ce qui pour K. Annan ne laisse pas planer de doute, sur la cruauté et la motivation des belligérants.

²³⁵ Sans en faire une étude poussée, N. Bagayoko-Penone le mentionne dans une étude du CIRPES, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en Afrique », www.cirpes.net.

²³⁶ Conformément à la Résolution 1484 prise par le Conseil de Sécurité le 30 mai 2003, le Conseil européen adopte une Action commune le 5 juin 2003. Action commune/2003/423/PESC.

comportement et tout ce qui l'accompagne, en faisant du déterminant humanitaire une variable explicative. Les intérêts stratégiques de chacun de ces deux Etats, par définition égoïstes, ont été supplantés par un impératif humanitaire, qui crée un point d'entente autour d'un intérêt commun reposant sur la réussite et l'efficacité de l'intervention. Ceci est confirmé par l'initiative franco-britannique qui crée les GT1500. Il s'agit de groupements tactiques interarmes, mis en pratique, avant l'heure, lors de l'opération Artémis. Nous avons vu, plus haut, que pour les réalistes, la création de ces GT1500 est perçue, comme le désir des grands Etats européens d'affirmer leur supériorité par rapport aux petits ou bien, comme une capacité de réaction rapide qui améliore l'image de la puissance européenne. Ils relèvent, pour notre part, davantage, de l'anticipation dont ont fait preuve les Français et les Britanniques pour dépasser les problèmes capacitaires de l'UE. La mise en pratique des « Groupements tactiques » repose, en l'espèce, sur l'impératif d'efficacité, indissociable des impératifs humanitaires. D'ailleurs, les suites données à l'évolution du concept semblent corroborer notre pensée car, bien que définitivement adopté, le concept n'a, au jour d'aujourd'hui, jamais été utilisé. Ce qui infirme les thèses qui l'ont vu comme l'affranchissement de la puissance européenne. De même, le concept de « nation-cadre » ne peut faire l'objet d'une utilisation abusive de la part des grands Etats européens étant donné que le rôle de la « nation-cadre » est déterminé en fonction d'un calendrier pré-établi qui expose les tours de garde des Etats membres, ce qui implique que ce rôle n'est pas tenu en fonction de la zone d'intervention, mais en fonction de la date de survenance de l'urgence suscitant l'intervention.

Néanmoins, le partenariat franco-britannique n'est pas le seul à valider la pertinence d'une réflexion axée sur les normes. La participation active de la Suède au côté de la France et du Royaume-Uni est indissociable de la primauté accordée aux normes humanitaires, dans la décision d'intervention de l'Union européenne.

2- La participation directe d'un pays neutre.

La participation opérationnelle de la Suède, pays traditionnellement non-aligné, a d'abord éveillé notre curiosité puis conforté notre position, dans la mesure où nous ne voyons pas comment expliquer autrement, qu'elle ait soutenu et activement participé à une opération militaire, menée par une organisation autre que l'ONU.

La Suède, comme l'ensemble des pays nordiques, appartient au camp des « Neutres », en temps de guerre ou des « Non-alignés », en temps de paix. Sa politique étrangère est marquée par une absence d'engagement militaire y compris dans les opérations multinationales et le refus de participer aux alliances militaires. Pour autant, cette neutralité et ce non-alignement, auto-imposés, n'ont jamais été synonymes pour la Suède de passivisme, de passivité, de faiblesse ou de couardise. Bien au contraire, la Suède a une perception claire des relations internationales et de son rôle. Elle poursuit une politique étrangère qui, tout en étant neutre, est active et influente. « *La politique de neutralité active utilise pour atteindre ses objectifs des moyens d'action traditionnels (comme la diplomatie) mais aussi des moyens propres aux petits Etats.* »²³⁷ Parmi ces moyens, se trouve en première ligne, l'utilisation du discours car il sert à la fois de vecteur de valeurs, de critique internationale, mais aussi d'instrument de sensibilisation et de formation de l'opinion publique nationale et internationale. La valeur fondamentale du modèle suédois est la solidarité. Cela tient, en partie, à l'histoire du pays qui a inscrit sa pauvreté passée dans son devoir de mémoire. Dans un discours de 1967, Olof Palme²³⁸ rappelle que « *la pauvreté de la Suède n'était pas le fait du destin. La pauvreté de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique du sud ne l'est pas non plus.* »²³⁹ Cela explique que la Suède se positionne, assez généralement, du côté des petits Etats contre l'impérialisme des grandes puissances. La solidarité motive très souvent ses engagements et sa politique étrangère. Elle explique, entre autre, qu'elle est la championne de l'aide au tiers-monde et qu'elle joue un rôle de premier plan, pour les questions touchant au désarmement, à la défense des Droits de l'homme, à la coopération environnementale, à la contribution au développement et, depuis quelques temps, au programme de sécurité humaine. L'OCDE ne lésine, d'ailleurs, pas à dire « *qu'en matière d'aide, la Suède inspire le respect* »²⁴⁰. En 2002, la Suède est, avec l'Allemagne et les Pays-Bas, le plus gros contributeur d'aide humanitaire.²⁴¹ C'est pourquoi, dès son entrée dans l'UE, elle convertit sa neutralité en influence et prend une part active à la politique humanitaire de l'Union. A ce titre, l'OCDE souligne que « *la Suède a toujours apporté un vigoureux soutien aux Nations-Unies et aux institutions financières internationales et elle se montre aujourd'hui de plus en*

²³⁷ Nathalie Blanc-Noel, *La politique suédoise de neutralité active*, Economica, Paris, 1997, p.209.

²³⁸ Il est devenu Premier ministre en 1969 et a été assassiné en février 1986.

²³⁹ Discours prononcé par Olof Palm, le 1^{er} mai 1967 à Goteborg en réponse à la Guerre du Vietnam.

²⁴⁰ *Revue du développement de l'OCDE*, Les dossiers du CAD, n°3, vol.6, 2005. p.120

²⁴¹ La contribution de la Suède destinée à l'aide humanitaire de l'UE est de 104.640 millions d'euros. La France se situe loin derrière avec seulement 6.060 millions d'euros et la Grèce, 3.550. Source de la Commission européenne, cf. la Communication, « L'Union européenne élargie aux Nations-Unies », *op.cit.*, p.38.

*plus disposée à utiliser le canal de l'UE.*²⁴²» Par conséquent, si cette politique étrangère, que l'on peut qualifier de « militante », a renié la possibilité d'une ingérence extérieure, elle alimente celle d'une ingérence discursive. Son engagement en faveur de la sécurité humaine l'a conduit à prendre une part active à l'ONU, à l'UE, à l'OSCE et même au Partenariat pour la Paix (PPP) de l'OTAN²⁴³.

Sa neutralité a, donc, commencé à évoluer dès la fin de la Guerre froide et davantage encore au moment de son intégration dans l'UE. Plusieurs milliers de soldats et d'employés civils suédois agissent en faveur du maintien de la paix et un gros contingent suédois a participé à la *Kosovo force* (KFOR), dirigée par l'OTAN.²⁴⁴ Cela n'empêche pas que sa définition de la politique multilatérale soit clairement définie, si bien que le gouvernement suédois a rappelé que le système des Nations-Unies constitue « *l'outil majeur pour la paix et la sécurité internationale, pour traiter les problèmes pesant à l'échelle de la planète sur la sécurité des gens.* »²⁴⁵ Cela inclut la gestion civile et militaire des crises qui doit passer par une demande expresse de l'ONU ou de l'OSCE.

C'est pour cela que l'engagement de la Suède auprès de la PESD n'allait pas de soi, compte tenu des incertitudes relatives à la forme qu'allait prendre l'Europe de la défense. Au moment de sa candidature, le gouvernement rappelle que « *l'appartenance à la Communauté est compatible avec la neutralité.* »²⁴⁶ Comme le souligne N.Blanc-Noel « *le raisonnement était que la transformation de la CEE en Union de défense n'était pas à prévoir dans l'immédiat, et que si à l'avenir une telle union devait être réalisée, chaque Etat pourrait décider d'y participer ou de s'abstenir* »²⁴⁷. » C'est d'ailleurs parce que cette réticence aurait pu nuire à son intégration que le gouvernement suédois abandonne le terme de neutralité.²⁴⁸ Par contre, il reste difficile pour la Suède, d'admettre l'idée d'une PESD, alliance militaire, susceptible d'intervenir sans accord de l'ONU ou de l'OSCE.

Par sa participation à Artémis, elle marque *de facto* son approbation à la forme et aux missions de la PESD. C'est pour nous, la marque qu'elle y voit une logique d'intervention acceptable et différente de celle soutenue par d'autres organisations.

²⁴² *Revue du développement de l'OCDE, op.cit.* p.121.

²⁴³ Voir le « Swedish Government » adopté en 2004, qui est un document d'orientation consacré à l'aide humanitaire. Il y est fait mention des principes internationaux qui régissent l'utilisation des actifs militaires et civils.

²⁴⁴ Informations communiquées par le gouvernement canadien sur www.geo.international.gc.ca.

²⁴⁵ Déclaration de politique étrangère du « Gouvernement à l'ouverture du débat de politique étrangère au Parlement, le 12 février 1997, www.regeringen.se.

²⁴⁶ Déclaration du Gouvernement au Riksdag, le 14 juin 1991.

²⁴⁷ N.Blanc-Noel, *op.cit.*, p.244.

²⁴⁸ Discours du Ministre des Affaires étrangères M.Af. Ugglas, du 4 décembre 1991. Il est clairement exprimé dans cette déclaration que la Suède renonce à sa neutralité en temps de paix mais non en temps de guerre.

Il est vrai qu'Artémis n'est pas le seul cas marquant la participation suédoise à des opérations ou missions européennes. Mais, jusque là, elle s'est contentée de participer financièrement aux opérations. Or, ici, son engagement passe une étape supérieure. Hormis la France, la Suède est le seul pays qui, en plus de sa contribution financière, participe opérationnellement à l'opération. Peu nous importe que sa participation ait été modeste²⁴⁹, ce qui nous intéresse, en revanche, c'est que l'engagement suédois marque, au-delà d'une évolution de sa participation aux opérations multinationales, un changement d'attitude vis-à-vis de la PESD.

Les thèses qui soutiennent l'idée d'un changement de politique étrangère orchestré par une reconsidération des intérêts stratégiques de la Suède, ne nous paraissent pas valables, dans la mesure où la participation suédoise à des missions de type « Petersberg » est inconstante. Cela explique que nous contrecarrons la thèse d'une reformulation de sa doctrine stratégique et préférons analyser sa participation sous un angle isolé et la concevoir comme l'œuvre de circonstances particulières. Nous avons, alors, cherché à comprendre ce qui a aiguillonné ce changement d'attitude et pour reprendre un vieil adage, il apparaît que sa participation se présente telle « une exception qui confirme sa règle ».

Contrairement à « l'opération Concordia », qu'elle a contribué à financer, l'« opération Artémis » a une finalité essentiellement humanitaire et se conduit hors de l'Europe. C'est un facteur déterminant pour la Suède qui se sent proche des petites nations et a une conception claire des interventions humanitaires : répondre à des besoins humains partout où la sécurité des personnes est menacée.

De même, le non-recours aux Accords « Berlin-plus » est une variable importante. L'absence de lien avec l'alliance militaire va dans le sens de sa ligne de conduite. Il faut ajouter à cela les critiques virulentes, y compris suédoises, décrétées contre l'intervention de l'organisation dans les Balkans. Le recours à l'OTAN aurait pu amorcer une confusion négative dans l'esprit des décideurs politiques suédois, ils auraient pu y voir une dénaturalisation du caractère strictement humanitaire de l'intervention européenne.

Alors, bien entendu, la déclaration de C.Madsen qui suit l'engagement suédois, peut sembler affaiblir notre hypothèse selon laquelle le caractère humanitaire de l'intervention aurait favorisé la participation suédoise. Il affirme que « *depuis la fin de la seconde guerre*

²⁴⁹ 70% de la force étant, selon les chiffres officiels, constitués de français.

mondiale, nos deux pays avaient en commun leur farouche souci d'indépendance militaire et leur puissante industrie nationale d'armement. Les Suédois parce qu'ils étaient neutres, les Français parce qu'ils entendaient garder leurs distances avec l'OTAN et les USA. Depuis l'entrée de la Suède dans l'UE, cette relation se resserre sans cesse. La raison est double : nous partageons le même but de développer la PESD car développement et production d'armement sont devenus très coûteux. Nous trouvons dans la coopération un intérêt commun, économique mais aussi technologique. » L'évocation du partage des coûts économiques et technologiques démontre que la Suède a tenu compte des avantages matériels qu'elle peut retirer de sa participation à la PESD. Mais, cette déclaration conforte pourtant notre pensée, si l'on effectue une lecture extensive des propos tenus.

D'abord, nous n'avons jamais exclu que les facteurs matériels aient joué un rôle dans la décision d'intervenir en RDC.

Ensuite, il est rappelé le souci d'indépendance de la Suède vis-à-vis de l'OTAN et des Etats-Unis, ce qui peut correspondre à un souci de prise de distance vis-à-vis de doctrines d'intervention que les décideurs suédois trouvent critiquables. Le qualificatif de « PESD indépendante », peut, à l'aune de ce constat, s'apparenter au souhait de voir une PESD qui dispose d'une doctrine d'intervention qui lui soit propre et qui se distingue de par les normes qui la déterminent et donc par ses finalités. Dans notre optique, le partage des coûts de l'intervention est un facteur additionnel mais secondaire, une sorte de « cerise sur le gâteau ». D'ailleurs, N.Blanc-Noel²⁵⁰ réfute, elle aussi, la thèse d'un engagement suédois qui s'allierait à la recherche de nouveaux marchés.

On peut donc considérer que l'UE offre un créneau d'action autorisé à des neutres en faisant prévaloir les normes humanitaires sur les intérêts stratégiques. Si la déclaration du gouvernement au Riksdag, le 14 juin 1991, mentionne que « *l'appartenance à la Communauté est compatible avec la neutralité* »²⁵¹, la part consacrée aux normes humanitaires dans les « Missions de Petersberg », authentifie l'engagement de la Suède auprès de la PESD. Avec une opération de type Artémis, elle ne rompt pas avec son non-alignement puisqu'il ne s'agit pas d'une intervention « pour » quelque chose ou quelqu'un mais d'une opération menée « contre » la souffrance humaine.

A ce titre, les suites données par la Suède à son engagement en faveur de la PESD et aux « Missions de Petersberg » confirme notre analyse puisque la Suède a structuré son

²⁵⁰ N.Blanc-Noel, *op.cit.*

²⁵¹ Déclaration du gouvernement au Riksdag, le 14 juin 1991.

engagement en faveur des opérations militaires et humanitaires, par la création d'un « *Battlegroup* » nordique auquel se sont associés la Finlande, la Norvège, l'Estonie et l'Irlande. Elle en est la « nation-cadre » et, dans l'éventualité du déploiement de son groupement tactique, elle devra supporter la quasi-totalité des coûts de l'intervention, ce qui en terme d'intérêts matériels n'est pas l'idéal.

Cependant, au-delà de ces partenariats étatiques, politiques ou militaires, il faut bien voir que la décision européenne d'intervenir en RDC, est le produit d'une réclamation et d'un soutien intense des acteurs humanitaires privés et des organismes internationaux.

3- L'harmonie entre demande civile et réponse militaire.

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. C'est un facteur déterminant pour notre étude car l'harmonisation des relations entre militaires et ONG n'est pas naturelle à cause de leurs divergences d'intérêts. En effet, que ce soit les décideurs politiques, les militaires, les académiciens ou encore les humanitaires, chacun s'accorde à juger ces relations tumultueuses. Or, 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, nous supposons et, nous tenterons de démontrer, 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.

Il nous faut commencer par dresser un bref portrait de la littérature relative aux relations civilo-militaires, pour ensuite inspecter la particularité de celle étudiée.

Depuis le début des années 1990, les relations entre les civils et les militaires ont sustenté une littérature riche et hétérogène parce que l'environnement dans lequel les humanitaires évoluent, a considérablement changé. Outre le fait que la nature des guerres a évolué, ils agissent dans un environnement de plus en plus militarisé. La relation civilo-militaire peut se traiter de deux façons : à l'aune de leurs relations avec les belligérants ou bien encore avec les soldats des forces étrangères, comme c'est le cas ici.

Hormis quelques chercheurs²⁵² 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 « Petersberg²⁵³ ». Cependant, comme le fait remarquer Jean-François Rioux, ces relations sont « *parfois tendues, parfois exaltantes, souvent distantes, souvent mécaniques mais toujours complexes et fluctuantes* »²⁵⁴ et nombreux sont ceux qui ont expliqué la distance entre les deux partenaires sur le terrain, par la défense d'intérêts corporatistes antagonistes. D'ailleurs, certains éléments, parce qu'ils reviennent souvent dans l'analyse de cette relation, peuvent être considérés comme les causes reconnues de la difficulté à coopérer. Il s'agit de la divergence des modes opératoires, de l'incompatibilité des temporalités d'action et surtout de la différence de culture et de valeurs. 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 militaires²⁵⁵. En effet, avec les militaires, on touche au cœur de la puissance étatique car ils sont, en quelques sortes, l'expression exacerbée des intérêts politiques, collectifs ou nationaux, potentiellement divergents des intérêts des acteurs humanitaires, déterminés au terme des besoins de la population à secourir. Présentées comme un alibi, un paravent à l'inaction politique, l'expression d'un nouvel impérialisme occidental, les interventions militaires et humanitaires sont interprétées à l'aune d'une relation de cause à effet entre intervention humanitaire des Etats et défense des intérêts stratégiques. Ceci explique pourquoi l'acteur humanitaire tend à conserver ses distances, de façon à maintenir sa liberté d'action en préservant son indépendance et son impartialité.

Dans le cas plus particulier de la coopération civilo-militaire au niveau européen, le problème a commencé à se poser dès le développement des « Missions de Petersberg ». Comme l'a souligné VOICE, qui réunit la majorité des ONG européennes, « *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*

²⁵² 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.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ J.F.Rioux, « Civils et militaires dans les opérations de paix de seconde génération », Université d'Ottawa, Hull, Québec, 1998.

²⁵⁵ H.Slim, « Violence and humanitarianism. Moral paradox and the protection of civilians », *SAGE publications*, vol.32, n°3, 2001, p.329.

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 internationaux²⁵⁶ ». 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.

Dans le cas encore plus particulier de l'« opération Artémis », nous regrettons l'absence d'étude sur la coopération civilo-militaire, c'est-à-dire entre les militaires de la force, ECHO et ses partenaires. Contrairement à la relation entre l'ONU et la force européenne, celle-ci a été totalement occultée. Or, Artémis est d'un apport scientifique important, du fait de son exemplarité et ceci à plus d'un titre.

Tout d'abord, 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. En effet, 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 grands entrepris en Afrique, commence en 1997 et ne cesse de s'intensifier.

Le tableau ci-après dresse une brève synthèse de l'engagement d'ECHO en RDC :

1997	1,5 millions d'euros
1998	11,6 millions d'euros
1999	13,3 millions d'euros
2000	20 millions d'euros
2001	35 millions d'euros
2002	38 millions d'euros
2003	39 millions d'euros
2004	45 millions d'euros

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

²⁵⁶ 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.

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 »²⁵⁷. 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 car la situation est instable et les zones 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* »²⁵⁸. Ici, en même temps que les besoins s'intensifient, l'acheminement de l'aide devient de plus en plus ardue parce qu'il est difficile d'accéder aux populations vulnérables.

En 2002, les organismes humanitaires avaient, déjà, fait état du problème. Leurs conditions de travail se dégradent, aussi bien, sur le plan technique (marchandage...) que sécuritaire. ECHO, alerté 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 nombre de personnes se trouvant dans une zone de combat et auxquelles il est impossible d'apporter un secours quelconque.* »²⁵⁹ 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* ». ECHO précise alors que « *malgré des besoins importants, on ne pouvait laisser le personnel humanitaire risquer sa vie dans les zones de combats.* »²⁶⁰

Pour dresser un état de la situation, ECHO envoie le 12 mai 2003, un évaluateur pour mesurer la sécurité sur place. Il précise dans son rapport : « *Le nombre de partenaires qualifiés, prêts et capables de travailler en RDC est limité (...) La situation actuelle est très*

²⁵⁷ L'ensemble de ces données est facilement consultable sur le site d'ECHO.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ DG/ECHO, projet de décision, « Aide humanitaire en faveur de la population en RDC. Plan global 2003 », C (2003) 335, Bruxelles.

²⁶⁰ Dossier spécial, « République démocratique du Congo : sauvegarder l'espace humanitaire », in *Protéger l'espace humanitaire*, ECHO, 2003.

*complexe concernant la sécurité, l'accessibilité et la particularité régionale des zones où l'aide humanitaire est actuellement délivrée.*²⁶¹ »

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.

Comme le prévoit le processus décisionnel européen, la Commission, associée à travers le COPS au processus décisionnel PESC/PESD, joue le rôle de porte-parole des organismes humanitaires. Il faut rappeler que la conférence *Coopération Civilo-Militaire* (CIMIC)²⁶² de l'UE, 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. La deuxième conférence de 2003, ajoute un volet tactique et opérationnel au cadre conceptuel²⁶³. 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 coopérer²⁶⁴. Le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambure 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, humanitaires et militaires ont agis dans*

²⁶¹ « Evaluation Global Plans 2000/2001-DR Congo. Synthesis report », p.4 et p.21, www.ec.europa.eu. Citation traduite par nos soins.

²⁶² 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...)

²⁶³ « 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.

²⁶⁴ 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.

*des domaines différents, menés par des hommes différents, sur un théâtre unique, selon un calendrier décalé ou simultané, pour un but ultime identique.*²⁶⁵ » 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 parfait, 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.

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 sécuritaire²⁶⁶. 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, émanant 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'elles ne pouvaient pas atteindre auparavant.*²⁶⁷ » 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*²⁶⁸ » ; « *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*

²⁶⁵ Entretien avec le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambures, *op.cit.*

²⁶⁶ F.Feria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne », *op.cit.*, p.53.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ 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.

*améliorées*²⁶⁹. » 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.*²⁷⁰ »

Toutefois, la contribution de la force au retour des professionnels de l'humanitaire, n'a pas seulement été utilisée par le Conseil comme instrument de légitimation de l'intervention européenne. La Commission et la communauté humanitaire ont reconnu, elles aussi, son apport et elles s'en sont félicitées. 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 plus d'un an.*²⁷¹ » Elle 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*²⁷² ». ECHO, quant à lui, se félicite de pouvoir financer 24 nouvelles ONG depuis le retrait des troupes.²⁷³ Son 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 (...)* ». ²⁷⁴

De même, leur partenariat est complémentaire parce qu'il repose sur une relation de « donnant-donnant ». Des chercheurs se sont à plusieurs reprises demandés si la présence des militaires ne reléguait pas finalement les humanitaires au second plan et si les militaires n'étaient pas l'acteur principal, l'acteur qui dirige l'intervention humanitaire. En l'espèce, humanitaires et militaires ont été placés sur un même piédestal, aucun signe manifeste de subordination des humanitaires par rapport aux militaires n'est identifiable. La connaissance du terrain par les humanitaires a été tout autant profitable aux militaires que ne l'a été l'apport logistique et sécuritaire des militaires pour les agences humanitaires.

Enfin, les différences de « temporalité d'action » n'ont pas été handicapantes, dans la mesure où, la coopération à « court terme » a été jugée, par les opérateurs humanitaires,

²⁶⁹ 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

²⁷⁰ Déclaration du porte-parole du Ministère des affaires étrangères (France), le 16 septembre 2003.

²⁷¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, « La Commission adopte 4 nouvelles décisions d'aide humanitaire », 2 décembre 2003, www.europa-eu-un.org.

²⁷² 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.

²⁷³ ECHO, www.ec.europa.eu/echo/field/drc/background_fr.htm.

²⁷⁴ Rapport d'évaluation 2004, ECHO.

profitable sur leur action à plus long terme. Comme nous l'avons vu, sans sécurisation de la région, il aurait été difficile pour les humanitaires de reprendre leurs actions ce qui sur le plan humanitaire aurait été catastrophique compte tenu de l'ampleur des besoins recensés. 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 troublée²⁷⁵.

Nous pouvons donc affirmer que le succès de la coopération civilo-militaire résulte de la corrélation parfaite observée entre les attentes des agences humanitaires et les réponses apportées par les militaires de la force multinationale. La symbiose entre demande humanitaire et offre militaire s'explique par la conciliation d'intérêts, que l'impératif humanitaire a rendu possible. La prégnance des objectifs humanitaires dans les deux camps, a amené les militaires et les humanitaires à rompre avec leurs automatismes comportementaux traditionnels, à savoir la méfiance des uns vis-à-vis des autres. Leurs comportements ont pris des formes différentes parce qu'à ce moment-là, leurs intérêts corporatistes ont été détrônés par les enjeux du terrain. 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.*²⁷⁶ »

Néanmoins, après avoir montré la place tenue par les normes humanitaires dans tout ce qui constitue la décision d'intervenir de l'UE, il nous appartient de compléter et de muscler notre démonstration, en mettant en évidence l'importance des normes humanitaires, au niveau des choix d'intervention qui ont été faits.

B-Des choix d'intervention pas toujours bénéfiques à l'UE sur le plan stratégique.

Pour s'assurer que l'UE ne poursuit pas des objectifs autres que ceux pour lesquels elle dit agir, il nous faut aller au-delà du constat précédent. En effet, ce n'est pas parce qu'un

²⁷⁵ ECHO, Dossier spécial « République démocratique du Congo : sauvegarder l'espace humanitaire », in « Protéger l'espace humanitaire », Bruxelles, 2003.

²⁷⁶ Entretien avec le Lieutenant-Colonel, Benoît de Rambures, *op.cit.*, septembre 2006.

acteur politique décide d'intervenir militairement pour des motifs humanitaires et qu'il fait clairement apparaître ces motifs, qu'il faut conclure à une intervention neutre sur le plan politique. Il est différent de dire qu'une intervention poursuit des mobiles humanitaires, que de dire que ces mobiles en sont les motifs déterminants. L'intervention au Kosovo a beaucoup fait parler d'elle, parce que d'après les discours officiels, elle a été conduite pour des motifs humanitaires alors que les faits témoignent du contraire. Les choix d'intervention, c'est-à-dire les moyens utilisés et l'environnement dans lequel elle a baigné, furent inadaptés voire démesurés par rapport aux buts invoqués.

Dans notre cas, l'UE a fait des choix d'intervention qui nous confortent dans notre analyse car la façon dont elle conduit l'opération est conforme aux mobiles d'intervention. Pour le vérifier, nous examinons trois choix d'intervention que nous jugeons particulièrement significatifs. D'abord, le choix d'intervenir hors des Accords « Berlin-plus ». Ensuite, le souci toujours présent d'être efficace qui se formalise par le choix des moyens (la façon d'utiliser la force) et la légitimité de leur utilisation.

1- Une opération conduite hors de l'OTAN.

Outre le fait d'avaliser l'intervention européenne, l'Action commune adoptée par le Conseil européen décide d'une intervention menée, pour la première fois, hors du cadre des Accords « Berlin-plus » adoptés en 2002. Ces accords définissent le « *partenariat stratégique dans la gestion des crises* » entre l'Union et l'OTAN et prévoient que l'Union peut recourir, avec un effet immédiat, aux moyens logistiques et de planification de l'alliance, lorsque cette dernière a décidé de ne pas intervenir alors que l'Europe le souhaite. C'est le fameux concept de « *forces séparées mais non séparables* ». La déclaration insiste sur l'autonomie des deux organisations et sur la nécessité de leur coopération politique et militaire.

En l'espèce, la logique rationnelle aurait voulu que le coût d'une intervention autonome, les lacunes capacitaires de l'UE et la complexité du processus décisionnel européen, conduisent le Conseil à recourir aux moyens de l'OTAN. C'est d'ailleurs, pour palier ces difficultés que les Accords de « Berlin-Plus » ont été adoptés. Sans revenir sur l'avancement des moyens de la PESD, traité en première partie, Artémis a, tout de même,

posé des difficultés matérielles aux Européens. Sans s'y attarder longuement, il faut rappeler qu'au moment de prendre sa décision, l'UE et l'ensemble de ses Etats membres n'ignorent pas les difficultés à surmonter et ont pleinement conscience des problèmes que pose une intervention hors de l'alliance atlantique, comme l'a souligné l'Amiral Combarrieu au cours de nos divers entretiens²⁷⁷.

Tout d'abord, la complexité du processus décisionnel européen en matière de PESD ne met pas l'UE à l'abri d'un risque d'inertie. La fragmentation institutionnelle de l'Union en pilier ralentit sa capacité de réaction. Quant au caractère inter-gouvernemental de la Politique européenne de sécurité et de défense, il n'arrange pas les choses puisque les Etats ont des perceptions et des intérêts différents et pas toujours propices au consensus. Nous avons vu que la coopération franco-britannique avait créé les conditions même de l'intervention. Mais imaginons maintenant un scénario où, aucun Etat n'aurait voulu s'investir aux côtés de la France. Artémis n'aurait-elle jamais eu lieu ? La PESD, parce qu'elle est une politique intergouvernementale, repose, par définition, sur le volontarisme des Etats membres. Le Conseil, en répondant présent à l'appel de Kofi Annan, a donc pris le risque d'une inertie possible. Elle aurait, sur le plan stratégique, eu des conséquences dramatiques pour l'UE, qui cherche à s'affirmer sur la scène internationale. Il faut, d'ailleurs, se rappeler, que quelques mois avant l'opération, les Européens se sont profondément divisés vis-à-vis de la guerre en Irak, ce qui a soulevé de nombreuses interrogations. A côté des atlantistes traditionnels, certains Etats ont nouvellement démontré leur pro-atlantisme. A partir de là, l'UE aurait pu considérer qu'il aurait été plus simple d'attirer les Etats et de susciter leur intervention, en inscrivant son action dans le cadre des Accords « Berlin-Plus ». En effet, le penchant de certains Etats pour l'alliance atlantique, additionné aux querelles intestines, aurait pu compromettre l'intervention européenne. Il faut ajouter à cela que le théâtre d'intervention est pour la première fois hors UE et que tous les Etats européens ne partagent pas l'intérêt de la France pour l'Afrique.

Ensuite, la question du financement des opérations militaires aurait, lui aussi, pu pousser les Etats à préférer intervenir sous l'office de l'OTAN. Comme l'a rappelé J.Solana : « *A la différence des opérations traditionnelles de maintien de la paix, le budget de l'opération Artémis est à la charge des pays participants.*²⁷⁸ » Le financement des opérations extérieures de l'UE s'inscrit dans un cadre inter-gouvernemental puisque le budget communautaire ne finance que les coûts de fonctionnement des institutions de la PESD,

²⁷⁷ Entretiens 2007, *op.cit*

²⁷⁸ Armée d'aujourd'hui, n°282, juillet-août 2003.

rattachées au Secrétariat général du Conseil (Comité militaire, Etat-major...). L'article 28 du Traité sur l'UE précise que les dépenses opérationnelles afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense sont à la charge exclusive des Etats-membres, selon la clé du PNB. C'est le principe de « *l'imputation des dépenses à leur auteur* » (cost lie where they fall). En l'espèce, un accord spécifique a été passé pour établir quels sont et comment financer les coûts communs d'Artémis. Sept millions d'euros de coûts communs ont dû être supportés par l'Union européenne. Tous les Etats européens ont participé au financement de ce coût, hormis le Danemark, comme l'avait prévu l'Action commune.²⁷⁹ Mais, certains Etats ont dû supporter de forts coûts individuels du fait de l'engagement de leurs troupes. C'est le cas de la France qui, en tant que « nation-cadre » a contribué à hauteur de 46 millions d'euros. Il apparaît, donc, que le mode de financement retenu pour les opérations militaires extérieures de l'Union est similaire à celui pratiqué au sein de l'OTAN, basé, lui aussi, sur le volontariat, à la différence près que les coûts doivent être supportés par les Etats qui engagent leurs troupes. Cela signifie que dans l'éventualité où l'opération se serait inscrite dans le cadre des Accords « Berlin-plus », seuls les pays engagés auraient participé financièrement à l'opération. Aussi, s'il n'est pas exclu, que dans l'enceinte de l'UE, les Etats qui ne souhaitent pas intervenir, puissent refuser d'y participer financièrement, ils doivent assortir leur abstention d'une déclaration formelle manifestant leur refus exprès de contribuer au financement de ladite opération. Or, on peut imaginer qu'il est plus difficile pour un Etat de s'abstenir dans l'enceinte de l'UE que dans celle de l'OTAN. En effet, l'OTAN est une alliance militaire qui se cantonne à son rôle spécifique. En revanche, l'UE est une organisation régionale, aux politiques globales et d'un niveau d'intégration jamais atteint par aucune autre. Cela suppose que les Etats sont amenés à faire des concessions qu'ils n'ont pas à faire dans l'enceinte d'autres structures. Outre, l'esprit de solidarité conçue entre les Etats, il n'est dans l'intérêt d'aucun des Etats européens de voir se peaufiner une Europe à deux vitesses, mais le problème du financement aurait, quand même, pu ralentir l'action européenne

De même, pour ce qui est de la question des capacités opérationnelles, l'UE ne dispose pas de capacités d'action propres et doit utiliser celles des Etats membres. Par capacités d'action, on entend l'ensemble des moyens humains et matériels qui sont à disposition des Etats. Dans la mesure où l'intervention en RDC prévoit un engagement essentiellement terrestre, il suffit de s'appesantir sur les capacités terrestres des Etats pour estimer les

²⁷⁹ Point 10 de l'Action commune du 5 juin 2003, *op.cit.*

problèmes qui se posent. A l'exception du Royaume-Uni, les Etats européens, ont, depuis la chute du mur de Berlin, réduit leur effort de défense, ce qui signifie que chaque armée connaît un déficit capacitaire national qui limite, par définition, la capacité de projection de l'UE.

Quant aux moyens humains, outre le problème d'effectifs, les théâtres d'intervention de type Artémis, nécessitent une préparation adaptée, que la conscription, de rigueur dans de nombreux pays européens, ne permet pas d'atteindre. Les troupes européennes, sont des troupes de coalition qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble et dont les pratiques et la culture diffèrent d'un pays à l'autre. A ce titre, la mise en condition opérationnelle est une valeur ajoutée non négligeable pour mener à bien une intervention. En intervenant hors du cadre otanien, la force européenne doit préparer les aspects spécifiques de sa mission.

Au niveau du matériel, les équipements sont satisfaisants. Mais, ils sont l'héritage de la Guerre froide, c'est-à-dire que les Etats disposent d'équipements globalement produits pour répondre aux menaces de l'époque. Ils ont été conçus pour avoir la meilleure performance possible vis-à-vis de l'adversaire (le bloc-communiste) ce qui implique qu'ils ne sont pas forcément adaptés aux missions de type « Petersberg ». En effet, cette qualité de performance n'est pas ajustée aux conflits où la population civile est au cœur des préoccupations. Dans une opération du type d'Artémis, les forces armées doivent agir en son sein et en référence avec elle. Plus on utilise la force et moins on est efficace, car il faut saisir le cœur et l'esprit des populations et non l'effrayer en lui causant du tort. Dans ce type de conflit, *« il n'est pas d'emploi des forces admis comme légitime par les victimes d'un conflit qui ne leur apporte ce qu'elles en espèrent : l'ordre, la sécurité et la justice²⁸⁰ »*. Cette exigence impose de fortes contraintes dans l'emploi des forces (nous le verrons ultérieurement) et les objectifs à atteindre. Dans la mesure où l'OTAN dispose d'une doctrine stratégique conforme aux circonstances, mais aussi de capacités d'action mieux adaptées, compte tenu des moyens développés depuis la fin de la Guerre froide, il aurait pu être plus judicieux d'inscrire l'intervention dans l'alliance.

Enfin, en terme de visibilité, l'Union avait conscience du monopole médiatique tenue par l'intervention américaine en Irak. Elle ne pouvait donc attendre aucune visibilité physique de son intervention.

Alors, une question se pose : Pourquoi avoir souhaité agir hors de l'OTAN ?

²⁸⁰ Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, « Les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure », 22 novembre 2006, Rapport que nous avons repris par la suite pour modification lors de notre stage au 1^{er} semestre 2007.

Il est certain que derrière l'euphémisation de cette opération se cache un engagement français important et incontestable et l'on sait aussi que la France a toujours milité en faveur de plus d'indépendance vis-à-vis de l'OTAN. En même temps, elle a souhaité que l'opération s'euphémise et pour cela, il a fallu que tous les Etats européens acceptent une telle autonomie. C'est donc l'ensemble des Etats qui a accepté d'agir hors de l'OTAN. De même, Artémis n'est pas la première opération militaire que l'Union mène de façon autonome, Concordia en est un autre exemple. Cependant, l'Union avait utilisé les moyens de l'OTAN. Alors, qu'est ce qui différencie Artémis de Concordia ?

Un réaliste y verrait la marque d'une instrumentalisation de l'opération pour affirmer l'autonomie européenne. Nous ne pouvons nier un tel fait et d'ailleurs, nous pensons que l'UE a, effectivement, joui d'un tel gain stratégique. Cependant, il s'agit d'un effet collatéral positif qui a, certes, profité à l'UE, mais qui n'a pas déterminé la décision d'intervention. En effet, deux variables immatérielles sont en mesure d'expliquer le choix européen.

Tout d'abord, Artémis entre dans le cadre d'une intervention militaire et humanitaire d'urgence alors que Concordia est une opération post-urgence de stabilisation et non humanitaire. Ce ne sont donc pas les normes humanitaires qui ont déterminé l'intervention dans les Balkans. Le recours aux moyens de l'OTAN ne laisse pas planer de doute vis-à-vis des véritables mobiles d'intervention. Dans le cas d'Artémis, c'est différent. Recourir aux moyens de l'OTAN aurait pu brouiller les esprits et provoquer certaines confusions.

D'autre part, Concordia s'est déroulée en janvier 2003, soit quelques mois avant l'intervention des Etats-Unis en Irak alors qu'Artémis lui succède. Au-delà du désir de montrer que l'Europe reste unie et que les Etats sont capables d'agir de concert malgré les épreuves de la guerre en Irak, ce qui a surtout motivé le choix européen, c'est la promiscuité reconnue entre OTAN et Etats-Unis. Très souvent, les Etats-Unis sont perçus comme le pilier dominant de l'Alliance atlantique. Or, en mars 2003, la guerre en Irak a fortement stigmatisé l'unilatéralisme américain et provoqué une « répulsion » de l'Amérique au sein de la Communauté internationale. On peut alors penser que les Européens ont préféré se dégager d'une alliance à l'américanisation trop saillante, afin de garantir l'efficacité de l'opération. Cette décision est conforme à l'esprit de la « Stratégie européenne de sécurité » qui fait du « multilatéralisme efficace » un concept clé. Il propose une forme novatrice du multilatéralisme qui tend à favoriser les coopérations efficaces. L'idée n'est plus de coopérer

pour coopérer, mais de coopérer si c'est nécessaire, pour la conduite d'une action déterminée et, de coopérer avec des partenaires judicieusement choisis en fonction de leur valeur-ajoutée.

En l'espèce, l'OTAN a redéfini sa doctrine stratégique mais elle reste une alliance militaire que le reste du monde a du mal à percevoir comme un acteur pouvant agir conformément à des normes humanitaires. Les critiques virulentes émises contre l'intervention au Kosovo en témoignent, tout comme sa réticence à intervenir au Darfour alors que l'Union africaine le lui a expressément demandé²⁸¹. D'autre part, les mensonges américains ayant entaché la guerre en Irak, suffisent à refuser une promiscuité avec l'OTAN alors que l'on entend mener une intervention humanitaire. C'est pourquoi, en agissant en marge de l'OTAN, les décideurs européens cherchent avant tout à se construire une plus grande légitimité par rapport aux Etats-Unis « militaristes » et non vis-à-vis de l'OTAN, dont on ne peut pas affirmer que l'intervention aurait été moins légitime qu'une intervention européenne.

Face à un tel scénario, la coopération ONU/UE est préférable, car plus efficace qu'un partenariat OTAN/UE. D'ailleurs, au moment où l'UE lance Artémis, les relations entre l'UE et l'ONU se sont renforcées. Le 24 septembre 2003, les deux organisations signent une déclaration commune qui renforce leur coopération dans le domaine de la gestion des crises.

Cependant, cette distance par rapport à l'OTAN ne doit pas laisser croire à une intervention indépendante de l'Union européenne. L'intervention européenne repose sur une coopération qui illustre parfaitement le sens donné par l'Union au concept de « multilatéralisme efficace » : choisir ses partenaires en fonction de leur valeur ajoutée pour la réussite d'une opération menée par l'Union. C'est ce que nous allons essayer de montrer à travers son partenariat avec l'ONU mais aussi et surtout avec l'Union africaine.

2- La recherche d'une légitimité d'action réelle.

On peut supposer que l'Union a préféré prendre ses distances avec l'OTAN pour éviter certaines confusions. Or, toujours dans le souci d'assortir son intervention d'une légitimité incontestable, elle ne peut pas non plus se satisfaire de celle qui lui est offerte par l'ONU. La résolution 1484 légalise son action. La demande d'aide du Secrétaire général, lui a, de la

²⁸¹ Lettre de A.O.Konaré, Président de la Commission de l'Union africaine, adressée au Secrétaire général de l'OTAN, le 26 avril 2005, www.nato.int.

même façon, conférée une certaine légitimité d'action. Pourtant, à travers son partenariat avec l'UA, ce qu'elle recherche c'est une légitimité d'action « réelle ».

Le multilatéralisme est un phénomène récent, encore très peu exploré, qui émerge au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec pour motrice, l'institutionnalisation de la coopération internationale pour régler pacifiquement les différends²⁸². Il définit « *un système mondial de coopération dans lequel chaque Etat cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses ou déstabilisantes.*²⁸³ » Le recours au multilatéralisme a, dans cette optique, une fonction utilitariste. Les Etats choisissent de mener une politique multilatérale lorsqu'ils sont convaincus qu'ils parviendront à satisfaire leurs intérêts stratégiques plus aisément que s'ils agissaient seuls. Cette vision dite libérale, a conduit certains chercheurs à étudier la coopération UE/ONU, conformément à cette idée. Ils sont parvenus à la conclusion que l'UE l'aurait utilisée pour bénéficier, au-delà de la légalité conférée par la résolution du Conseil de Sécurité, la légitimité nécessaire à son action.

Mais cette vision est insatisfaisante, parce qu'elle occulte la dimension normative du phénomène et se focalise uniquement sur sa dimension institutionnelle. Jeffrey A.Knight nous rappelle que « *toute analyse historique sur le développement du multilatéralisme doit mettre en évidence la dimension normative de la recherche d'une meilleure forme de gouvernance dans une société internationale anarchique, comme celle décrite par Hobbes.*²⁸⁴ » Cette constatation ajoute une dimension normative au phénomène, utile pour montrer de quelle façon, les normes humanitaires ont amené l'Union, à déterminer les coopérations les plus appropriées à la confection d'un cadre légitimant satisfaisant.

L'Union européenne s'est, de façon assez générale, prononcée en faveur du multilatéralisme et, à cet effet, elle considère l'ONU comme un partenaire incontournable, comme en atteste l'importance de la contribution européenne aux programmes et projets onusiens. Pour autant, dans le cas plus particulier de sa politique humanitaire, elle s'est longtemps montrée réticente à un partenariat étroit avec l'ONU. Elle l'a énoncé, de manière assez symbolique, dans sa législation mais n'a pas subordonné ses actions à celles de

²⁸² Il existe des études incontournables sur le multilatéralisme, telles que celles de Edmund Burk et G.John Ikenberry.

²⁸³ G.Hemet, B.Badie, P.Braud, P.Birbaum, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, A.Collin, 1998, Paris, p.174.

²⁸⁴ J. A.Knight, *A changing united Nations. Multilateral evolution and the quest for global governance*, Palgrave, 2000, Londres, p.1. Citation traduite par nos soins.

l'organisation universelle. C'est pourquoi, l'étude de la relation ONU/UE, dans le cadre de sa politique humanitaire, a amené de nombreux chercheurs à dire que l'ONU est perçue par l'UE, comme un vecteur de légalité et de légitimité et cela, surtout depuis, que dans une perspective holistique, elle a élargi son rôle et s'est dotée de moyens, y compris militaires pour la gestion globale des crises. Mais, Artémis infirme cette thèse pour plusieurs raisons.

D'abord, il est certain que la conformité de l'intervention à la Charte de l'ONU est maintes fois répétée. Toutefois, il ne s'agit que du premier degré de coopération observé entre l'organisation régionale et l'organisation universelle. Cette coopération basique, qui induit une subordination juridique est, en fait, accompagnée d'une coopération politique et opérationnelle qui va dans le sens d'une reconnaissance du rôle de l'ONU.

Pour ce qui est de la coopération politique, elle s'incarne, en l'espèce, par l'étroite collaboration relevée entre ECHO et les services en charge de l'aide humanitaire de l'ONU tels que l'office humanitaire onusien (OCHA), le Haut commissariat aux Réfugiés (HCR), et le Programme alimentaire mondial (PAM). Artémis intervient à une période charnière de la relation ONU/UE puisqu'en 2003, ECHO modifie sensiblement la ventilation du budget destiné à ses partenaires. Nous avons, dans notre première partie, précisé qu'ECHO s'est concentré sur le financement des ONG, au détriment d'acteurs comme l'ONU. Sans aller jusqu'à parler de révolution dans la répartition financière de son budget, on note, cependant, une corrélation parfaite entre l'augmentation des sommes allouées à l'ONU et la baisse des crédits affectés aux ONG.

De plus, l'évolution de la contribution directe de l'Union aux activités de l'ONU ne se limite pas à une question financière. ECHO tisse ses premiers dialogues de programmation stratégique avec ses partenaires onusiens, tels que le HCR, le PAM et OCHA. Par exemple, la Commission européenne est un membre engagé du Groupe de Contact des donateurs en faveur de la RDC, basé à Genève²⁸⁵. Elle participe, dès 2002, aux missions qui permettent d'évaluer la réponse des Nations-Unies aux recommandations concrètes d'amélioration de la coordination opérationnelle en RDC. Les rapports de ces missions mettent l'accent sur les insuffisances structurelles et conceptuelles qui pénalisent le dynamisme et la flexibilité du réseau de coordination. En juin 2003, lorsque l'opération Artémis débute, le Commissaire européen en charge de l'aide humanitaire Poul Nielson et John Holmes, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires de l'ONU, adoptent les « *directives sur l'utilisation des*

²⁸⁵ Ce Groupe de Contact, créé en 2002, regroupe : la Commission, les Etats-Unis, le Canada, la France, la Suède, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

*ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires de l'ONU dans les situations d'urgence complexe.*²⁸⁶ »

Ces évolutions attestent que l'UE n'a pas, comme à son habitude dans le cadre de sa politique humanitaire, perçu l'ONU comme un cadre normatif, mais qu'elle l'a, au contraire, reconnue comme un interlocuteur humanitaire. C'est visible dans le Plan global 2003 qui intègre la coopération entre ECHO et l'ONU dans les « mandats spéciaux²⁸⁷ » de l'UE. S'ajoute à cela, la coopération opérationnelle conduite entre la force européenne et les soldats de la MONUC.

Toutefois, la légitimité d'action offerte par l'ONU ne satisfait pas pleinement l'Union européenne qui recherche, avant tout, un « multilatéralisme efficace », c'est à dire un multilatéralisme flexible et décentralisé qui s'oppose à un multilatéralisme d'automatisme ne tenant pas compte des atouts des uns et des autres pour constituer les coopérations. En introduisant une clause de conditionnalité justifiant que l'Union choisit ses partenaires en fonction des besoins concrets de chaque situation, celle-ci comble certains manques, en allant chercher ailleurs ce que l'ONU ne peut pas lui donner : une légitimité d'action réelle. C'est le partenariat dressé avec l'UA, qui nous guide sur cette voie car nos recherches montrent que l'UE considère, dans le cas d'Artémis, l'aval du Conseil de sécurité insuffisant pour l'obtention d'une véritable légitimité d'action.

Depuis longtemps, certains pays et divers observateurs désavouent le caractère légitimant des résolutions du Conseil de sécurité, en disant qu'elles sont l'expression des plus grandes puissances et qu'elles ne représentent pas l'ensemble de la communauté internationale. Ils s'appuient, pour cela, sur sa composition qui exclut certains continents de la prise de décision et en premier chef, l'Afrique.

La question de l'intervention militaire directe, d'un ensemble composé d'anciennes puissances coloniales, peut justifier le choix européen de vouloir légitimer sa présence en Afrique, par l'Afrique elle-même, pour la réussite humanitaire de son intervention. N'oublions pas que, dès que se pose la question d'une intervention européenne en Afrique, le Rwanda, par le biais de son ministre des affaires étrangères, Charles Murigande, énonce que « *la France n'était pas le pays le mieux indiqué pour intervenir dans la région à cause du*

²⁸⁶ Ces Directives sont mieux connues sous le nom de « Directives d'Oslo II. »

²⁸⁷ DG ECHO, projet de décision, « Aide humanitaire en faveur de la population en RDC. Plan Global 2003, C (2003) 335, Bruxelles, décembre 2002.

legs laissé par sa dernière intervention ». Et d'ajouter : « *nous n'avons jamais dit que nous étions opposés [à l'intervention française] mais nous avons fait part de notre inquiétude. On ne peut pas être opposé au déploiement d'une force dans un pays qui n'est pas le notre.*²⁸⁸ » Comme nous l'avons vu et tel que le souligne Pierre-André Wiltzer, à l'époque ministre français délégué à la Coopération et à la Francophonie, les réticences du Rwanda ont été apaisées par Kofi Annan et le Royaume-Uni²⁸⁹. Finalement l'Ouganda et le Rwanda envoient à l'ONU, une lettre d'approbation officielle de soutien à la force intérimaire, malgré leur hostilité réelle à l'idée d'une force dominée par la France à cause de la préférence présumée de Paris pour le gouvernement congolais et son soutien à celui-ci dans le processus de paix en cours.

C'est là que se situe pour l'UE tout l'intérêt d'une coopération avec l'Union africaine même si cette coopération n'a pas forcément penché dans le sens de ses intérêts matériels puisqu'elle a un coût et le partenariat repose sur un ensemble de règles et de conditions amoindrissant sa liberté d'action. En effet, le partenariat UE/UA n'a pas vocation à être un multiplicateur de puissance. Bien au contraire, il repose plutôt sur un prestige acquis par sa renonciation à le faire. L'UE veille à ce que son influence soit perçue en terme positif afin d'éviter que son intervention soit vue par les Etats africains, comme une manipulation lui permettant de défendre ses intérêts stratégiques. Pour cela, elle les rassure sur ses intentions et prouve sa bonne foi en démontrant la véracité du fondement humanitaire de son intervention.

L'Union africaine est une organisation politique de dimension continentale réunissant tous les pays africains. Elle est lancée lors de la réunion des chefs d'Etat de Durban en juillet 2002, pour remplacer l'ancienne Organisation de l'Union Africaine (OUA). L'objectif est d'instaurer un niveau de gouvernance panafricain permettant d'aborder les défis que doit relever l'Afrique, au premier rang desquels figurent la paix et la sécurité²⁹⁰.

Les liens de cette organisation avec l'UE sont importants mais ne fondent pas pour autant les prémices d'une relation entre l'Europe et l'Afrique. Quoi qu'il en soit, si c'est l'aide au développement qui formalise les premières ententes entre les deux continents, Artémis dévoile une possibilité de relations bi-continentales. Elle repose sur la volonté d'influence normative de l'UE sur l'UA et sur le souci de renforcer et de valoriser le rôle de l'Afrique

²⁸⁸ Afrique Express, n°270, 20 mai 2003

²⁸⁹ Afrique Express, n° 271, 3 juin 2003.

²⁹⁰ M.Luther Gueyau, en traite très brièvement dans sa thèse de doctorat, « Les Rapports entre l'ONU et l'OUA-Union africaine au regard du Chapitre 8 », Université Paris X-Nanterre, 25 mars 2002.

Voir également celle de Kamara Mactar, « L'organisation de l'Union africaine/ Union africaine et le règlement des conflits territoriaux et frontaliers », Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), 2001-2002.

dans la gestion de ses propres crises humanitaires. C'est ce que rappelle Poul Nielson en déclarant : « *Je considère que l'approbation rapide de cette facilité de soutien à la paix est une reconnaissance de la crédibilité de l'autorité avec laquelle l'union africaine assume ses responsabilités dans le domaine de la paix et de la sécurité. La Commission européenne appuie pleinement ses initiatives.*²⁹¹ » Il en va de même pour le Conseil, puisque la présidence européenne au sommet de l'UA, à Addis-Abeba, précise que « *l'Union européenne félicite l'UA pour les progrès considérables qu'elle a accomplis dans la réalisation de ses objectifs ainsi que dans la mise en œuvre de ses activités et programmes*²⁹². » De même, deux positions communes du Conseil vont dans ce sens, l'une d'elle stipulant que « *la responsabilité principale relative à la prévention, à la gestion et le règlement des conflits sur le continent africain incombe aux africains eux-mêmes.*²⁹³ »

C'est ce que met en exergue l'« opération Artémis », dans la mesure où, en plus de soutenir la force onusienne, la force européenne comble le manque capacitaire de l'Union africaine, que la MONUC n'a pas su compenser. Guy Mvelle dit, à ce propos, que l'UE est dans le cas d'Artémis, un relais entre l'ONU et l'UA²⁹⁴. L'appui européen à la jeune UA est perceptible dans le volet civil et militaire de la gestion de la crise.

L'UA développe effectivement une mission en RDC dès décembre 2001. Au cours de celle-ci et dans un contexte post conflit, elle accompagne le processus politique du pays et initie l'Accord de cessez le feu de Lusaka. C'est dans le cadre de cet accord qu'intervient la MONUC, sans l'autorisation de recourir à la force. Mais c'est aussi suite à cela, que la situation s'aggrave et que les exactions reprennent. La MONUC, initialement accréditée pour appuyer le travail de l'UA, ne parvient pas à maintenir l'ordre, ce qui engendre l'intervention européenne.

Pour autant, le soutien porté par l'UE à l'UA ne commence pas à ce moment-là. Avant l'appui capacitaire, on dénombre toute une série d'initiatives prises par les deux instances continentales, pour élaborer leur partenariat vis-à-vis de la question congolaise. Tout d'abord, le soutien financier de la Commission est de loin le plus important. En situation d'urgence, il peut prendre deux formes. Soit, la Commission européenne soutient une action menée directement par l'UA, soit, elle s'y substitue. En l'espèce, on est confronté au second scénario, puisque ECHO agit en son propre nom par l'intermédiaire des bureaux régionaux

²⁹¹ Déclaration du commissaire citée par Théodore Zoungrana, représentant de la Délégation de l'Union européenne au Burkina.

²⁹² Déclaration de la présidence européenne, lors du sommet de l'UA qui s'est tenu du 6 au 8 juillet 2004.

²⁹³ Position commune 2001/374/PESC, JO L.132, du 15 mai 2001

Voir aussi la Position commune 2004/85/PESC, JO L.21/25 du 28 janvier 2004.

²⁹⁴ G.Mvelle, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, L'Harmattan, Paris, 2007, p.261.

d'appui. En 2003, en réponse à la requête de l'UA au sommet de Maputon, l'UE crée un instrument doté de 250 millions d'euros pour soutenir les opérations de soutien de la paix en Afrique et le renforcement des capacités nécessaires.²⁹⁵ C'est d'ailleurs pour rationaliser ce type d'aides que l'UA donne naissance à la Commission africaine, afin de structurer ses relations avec son homologue européen. Ces fonds ont vocation à couvrir les coûts liés au déploiement de forces africaines de maintien de la paix (transport, séjour, salaire...). Il est toutefois exclu qu'ils servent à financer « des dépenses militaires ou en armes directes.²⁹⁶ »

C'est ce qui explique l'intervention pleine, entière et directe de l'UE. Elle est le seul moyen qui permet de combler les lacunes militaires de l'UA et de jouir de son aval.

Par conséquent, le choix de bénéficier d'une double légitimité, plus pragmatique que stratégique, semble aller dans le sens de notre thèse. La coopération inter-organisationnelle n'est pas un exercice facile, surtout lorsque l'on cherche à définir sa place politique et militaire sur l'échiquier international. Le choix d'aider un autre acteur, comme ici l'ONU et l'UA, obscurcit, inévitablement, le rôle de premier plan de l'UE dont les avantages et les coûts sont partagés. Le rôle joué par l'UE n'est pas secondaire mais complémentaire. Aussi, les bénéfices de l'opération sont partagés comme le veut la logique du partenariat. Elle est le résultat d'un travail collectif où chacune des parties intervenantes a apporté sa contribution au résultat final. Quant aux coûts, ils sont importants pour chacune d'elles. L'ONU dévoile, une fois de plus, son inefficacité pendant que l'UA souffre de l'inexpérience et des insuffisances matérielles de sa jeunesse. Pour ce qui est de l'UE, elle joue un rôle crucial bien que complémentaire et limité, comme elle l'a souhaité et conformément aux objectifs recherchés, mais à contre-courant de ses intérêts matériels.

3-Des moyens adaptés et une utilisation de la force proportionnelle aux objectifs de l'opération.

Le choix des moyens et leur utilisation par la force européenne, est un indicateur essentiel pour valider la pertinence de notre thèse. En effet, si l'on s'appuie sur les critiques émises contre l'intervention de l'OTAN au Kosovo, on se rappelle que le choix des moyens

²⁹⁵ Financés au titre du 9eme fond européen de developpement (FED).

²⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, Décision 2003/3 du Conseil des Ministres ACP-CE, du 11 décembre 2003, concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9e Fond européen de développement, consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

avait été l'un des critères retenus pour contester le caractère humanitaire de l'opération. L'utilisation des bombardements aériens a ouvert la brèche à un débat d'envergure dans la communauté scientifique, notamment, concernant la relation existant entre sécurité humaine et utilisation de la force. Avant les bombardements de l'OTAN, on comptait 2 000 tués au Kosovo et 20 000 réfugiés environ. Trois jours après le début des bombardements, le HCR signifie que 35 000 personnes ont fui la province. Ce constat conduit Noam Chomsky, à écrire : « *On découvre immédiatement que les bombardements ne furent pas décidés en réponse à l'épuration ethnique et pour y mettre fin, comme les responsables l'ont affirmés*²⁹⁷ ». Il va même jusqu'à dire que l'action de l'OTAN a « *aggravé la situation*²⁹⁸ ».

S'il est indéniable que l'utilisation de la force est souhaitable pour rétablir une situation humanitaire intolérable, sans quoi il semble impossible de s'opposer aux belligérants et obtenir leur retrait, le choix des moyens et leur proportionnalité vis-à-vis des objectifs avoués, en constituent les limites²⁹⁹. En effet, dans le cas précis de l'intervention otanienne au Kosovo, l'utilisation des bombardements aériens dans la perspective d'une application de la doctrine du « zéro mort » et ses conséquences collatérales sur la population à secourir, a soulevé de nombreuses questions et remis en cause les mobiles avoués de l'opération. De nombreuses analyses ont mis l'accent sur la disproportionnalité entre les moyens utilisés et les mobiles « humanitaires » de l'intervention. Arkadiusz Domagala souligne que le principe de proportionnalité et de discrimination qui lui est lié, sont un caractère déterminant des interventions humanitaires. Elle précise que les conditions de proportionnalité sont doubles : « *D'abord, il faut se demander dans quelle mesure le recours à la guerre est approprié à la situation existante (par rapport aux souffrances infligées aux innocents). Il faut donc se demander si les dégâts causés par l'intervention et ses répercussions sur les populations sont inférieures aux résultats positifs obtenus après l'intervention. Ensuite, la proportionnalité se mesure à partir des moyens utilisés durant l'opération. La force ne doit être utilisée que pour atteindre les objectifs militaires légitimes et les dommages causés par les forces armées être limités et justifiés*³⁰⁰. »

A l'aune de ce postulat, elle constate que « *les bombardements aériens ont sérieusement été préjudiciables aux populations civiles* », ce qui est contraire au principe de

²⁹⁷ N.Chomsky, *op.cit.*, p.40-41.

²⁹⁸ *Ibidem*, p.83.

²⁹⁹ Rappelons que le « Principe de discrimination entre les civils et les militaires » et le « Principe de proportionnalité », font partie de ce que nous appelons couramment le « *jus in bello* », l'une des composantes du Droit international humanitaire.

³⁰⁰ A.Domagala, « Humanitarian intervention : The utopia of just war ? The NATO intervention in Kosovo and the restraints of humanitarian intervention », *Sussex European Institute*, n°76, août 2004. citation traduite par nos soins.

proportionnalité et de discrimination et donc l'amène à contester le caractère humanitaire de l'intervention. Il faut d'ailleurs souligner que certains pays européens n'étaient pas d'accord avec les moyens utilisés par l'OTAN au Kosovo. Par exemple, la France s'était opposée aux bombardements massifs des centres de gravité de la Yougoslavie pour des raisons humanitaires et politiques. Ces réticences et celles d'autres Etats avaient entraîné une révision des ambitions de frappes³⁰¹.

En RDC, les choses ont été très différentes. L'essentiel de l'opération a été conduit par des forces terrestres qui sont progressivement montées en puissance. Les tâches et les zones d'action ayant clairement été définies par la résolution 1484 du Conseil de Sécurité, la force a limité ses opérations à la ville de Bunia et à l'aéroport à partir duquel ont pu être conduites les opérations européennes.

Ces forces se composent d'un « Groupement de force spéciale » fourni par la France et la Suède », ainsi que d'un « Groupement tactique » français. Pour pouvoir opérer sur un théâtre d'opération aussi complexe (montagneux...), elles sont projetées avec leur composante, par tout un système de transport aérien composé de C30 Hercules ou C160 Transall. Une force aérienne tactique française a appuyé le personnel présent en Ituri. Mais bien que cette force, composée de Mirages F1 et 2000, ait été capable, comme nous l'a expliqué l'Amiral Combarrieu, de conduire des missions de reconnaissance et de frappes au sol, la force n'a été utilisée que pour jouer un rôle dissuasif auprès des milices.

C'est en ce point que l'on mesure la spécificité de l'opération européenne. La force aérienne n'a pas servi de force de frappe comme au Kosovo. Certes, elle est un gage de puissance stratégique mais elle peut se révéler humainement discutable, compte tenu des dommages collatéraux qu'elle occasionne contre les civils. C'est sans doute pourquoi, l'Union européenne a préféré l'utiliser comme force de dissuasion et lui a préféré les forces terrestres. Elle montre, de cette façon, son intérêt pour la préservation des vies civiles. Mais ceci ne signifie absolument pas qu'elle ait fait l'économie de l'usage de la force.

Bien au contraire, comme nous l'a précisé le Lieutenant-Colonel de Rambures, « *il fallait agir vite, montrer sa force et ne pas hésiter à l'employer dès le début de l'opération pour « donner le ton », puis négocier, aider, tout en restant toujours ferme et humain ; en un mot : le FAMAS et le sourire ! Ce sont les méthodes qui furent employées pendant*

³⁰¹ A.Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », vol.1, *Annuaire français de Relations internationales*, avril 2000, www.u-paris2.fr/afri-ct.

Artémis.³⁰² » Cette déclaration corrobore celle de l'Amiral Combarrieu, qui nous a, à son tour, précisé que « *le commandement de l'opération s'est montré ferme vis-à-vis miliciens qui terrorisent les populations civiles.* » Le Général Thonier, commandant opérationnel de la force Artémis, a exigé de ses hommes qu'ils « *frappent fort à la première opportunité*³⁰³ ». A ce propos, le 11 juillet, un camp de miliciens est investi par la force européenne.

L'intervention n'en a pas moins été une réussite puisque dès le 6 juin, les forces spéciales ont pris position et sécurisé l'aérodrome de Bunia. Les soldats ont pour cela répondu à chaque attaque ou provocation des miliciens et, deux d'entre eux ont été tués le 16 juin par les forces spéciales en riposte à des tirs.

On ne peut donc que remarquer la proportionnalité existant entre l'usage de la force faite par les soldats européens et les attaques perpétrées par les rangs adverses. Malgré l'usage limité mais décidé de la force, la brigade européenne a par sa seule présence ou par son action, réussi à mettre un terme aux pillages et exactions dans la ville de Bunia. Elle parvient le 21 juin, soit très vite après le début de l'opération, à favoriser le retrait de l'UPC qui contrôle le secteur. Le 8 juillet, Bunia est sécurisée et déclarée « *ville sans armes.* » La force européenne a su s'imposer, dissuader et prendre le contrôle de la ville et de ses abords immédiats, tout en épargnant la population civile et même les pertes humaines dans le rang des miliciens. Selon l'Amiral Combarrieu, « *la dissuasion qui a primé sur l'utilisation de la violence a limité les pertes du côté des miliciens.*³⁰⁴ » Si aucune perte n'est comptabilisée du côté des troupes européennes, on est loin de l'application de la « doctrine du zéro mort » orchestrée par les troupes otaniennes au Kosovo. L'impératif humanitaire ayant mobilisé les Européens et conduit à la décision d'intervention, se retrouve confirmé vis-à-vis des moyens utilisés. On notera au passage, un élément fondamental et qui pourtant ne fait pas l'unanimité dans la littérature existante, le contrôle effectif des politiques sur les militaires. Le respect des principes évoqués se réduit à la surveillance des instances politiques sur les instances militaires au sein de l'UE. Lorsque nous travaillions à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, l'une des grandes questions soulevées en liaison avec l'étude des instances otaniennes, fut l'obscurantisme existant sur la question du contrôle du militaire par le politique. A ce titre, certains chercheurs ont dit de l'intervention de l'OTAN au Kosovo que « *l'OTAN n'a rien fait pour établir des mécanismes de supervision permettant de contrôler*

³⁰² Entretien avec le Lieutenant-Colonel Benoît de Rambures, *op.cit*

³⁰³ Cette expression a été citée par le Général lui-même à l'occasion de la journée d'étude de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), qui s'est tenue à Paris, le 14 janvier 2004.

³⁰⁴ Entretien d'avril 2007, *op.cit*

*les forces armées*³⁰⁵». On remarque, nonobstant, que le contrôle politique sur la force européenne a été constant et rigoureux, ce qui peut, d'une certaine façon, expliquer que la force a cantonné son action aux objectifs politiques prescrits et qu'aucun débordement n'a été identifié.

De ce fait, ce que les réalistes perçoivent comme la marque d'un manque de moyen, de lacunes capacitaires que l'UE subit et qui ne lui permettent pas de faire plus, nous le percevons comme un choix volontaire. La force aérienne tactique fournie par la France aurait sans aucun doute permis des frappes au sol. Mais, ce choix tactique aurait été contraire aux normes constitutives de l'intervention.

En conclusion, il ressort de nos recherches que l'action humanitaire de l'Union en RDC est une réussite humanitaire. L'Union a courageusement relevé le défi et s'est positionnée comme une puissance normative révélant au monde qu'une logique d'action tributaire de normes comportementales peut garantir un succès égale, voire même supérieure, à une logique d'action gouvernée par les principes de la *Realpolitik*. Il ressort, en effet, de cette étude que les mots d'ordre de son efficacité ont été la cohérence, la coordination et la complémentarité. Toutes trois rendues possible parce que les normes humanitaires sont parvenues à juguler les intérêts disparates de chacun des acteurs intervenants, autour d'un impératif commun et fédérateur.

³⁰⁵ N.Chomsky, *op.cit*, propos cités p.95.

Chapitre III

Des frictions transatlantiques pour des raisons humanitaires : L'exemple de Cuba

*« Plus aucun gouvernement n'oserait
aujourd'hui imposer un embargo
général pour mettre un pays à genoux. »
(Y. Bourdillon, nov.2005)*

*« Quelles sont les différents modèles de
sécurité humaine et quelles sont les sources
de ces différences ? La sécurité humaine
entre nécessairement en tension avec la
sécurité nationale et de ce fait, peuvent-elles
être réconciliées ?
(E.Newman, « Human security and
constructivism »³⁰⁶)*

³⁰⁶ E.Newman, « Human security and constructivism », *International studies perspectives*, vol II, issue 3, août 2001, pp 239-251.

La crise humanitaire que traverse Cuba diffère sensiblement de celles rencontrées jusqu'ici. Bien sûr, Cuba n'est pas un cas isolé sur le continent latino américain. La Colombie, Haïti, le Guatemala et bien d'autres pays encore sont frappés par le même mal, compte tenu des difficultés économiques qui touchent la grande majorité des pays de la région. De même, Cuba n'a pas toujours été à l'abri de catastrophes naturelles ayant créé un besoin urgent d'assistance internationale et sa crise n'est pas, dans son ampleur, plus spectaculaire qu'une autre. Cependant, les raisons qui la sous-tendent expliquent sa particularité. En effet, alors que Cuba, depuis la chute du régime de Batista³⁰⁷, est le seul pays à avoir échappé au fléau de la malnutrition³⁰⁸, la population souffre, depuis le début des années 90, d'une quotité de besoins qui s'expliquent par le maintien de l'embargo américain, suite à la perte de soutien de l'ex-bloc soviétique.

L'embargo économique infligé par les Etats-Unis et, acquiescé à l'origine par les alliés, est né de la Guerre froide. Il est alors justifié par la lutte contre le communisme.

Pour ne pas être un problème, il n'a pas vraiment fait souffrir l'île qui jouissait, pour le contourner, de l'appui de l'URSS. Aujourd'hui que le communisme cubain n'est plus un danger, les différentes administrations américaines n'ont, pourtant, jamais souhaité le remettre en question, sous prétexte qu'à cette lutte initiale est transposée celle pour la démocratie et le respect des Droits de l'Homme. Or, pendant que l'embargo est maintenu, voire renforcé, la Russie retire à l'île, la perfusion économique qui l'a maintenue à un niveau économique acceptable. Cette perte laisse le régime castriste « sur sa faim » et fait apparaître des besoins humanitaires conséquents.

Cette crise se manifeste par un défaut d'approvisionnement en produits de première nécessité comme l'alimentation de base, les produits nécessaires à l'hygiène et les médicaments dont l'ampleur est attestée par l'obligation, pour tous les Cubains résidents sur l'île, de s'approvisionner conformément à un cahier de rationnement appelé « la Libreta », qui

³⁰⁷ La dépendance économique de Cuba vis-à-vis des Etats-Unis a souvent été présentée comme la raison de la crise économique. Ce sont les mêmes raisons qui ont provoqué la révolution cubaine vouée à libérer le pays de l'emprise américaine jugée responsable. Cf. A. Nunez Jimenez, *Geografía de Cuba*, La Havane, 1959, D. Seers, A. Bianchi, R. Jolly et M. Nolf, *Cuba the economic and social revolution*, Chapel Hill, Caroline du Nord, 1964.

³⁰⁸ Eduardo Galeano, nous fait remarquer qu'« à Cuba, le peuple mange, est soigné et est éduqué. C'est capital dans une région où la faim, la maladie et l'analphabétisme sont le lot de la grande majorité des habitants ». Cette note a été écrite avant la chute de l'URSS, in *Les veines ouvertes de l'Amérique Latine*, PLON, Coll. Terre humaine, 1981, Paris, p.404.

réduit au strict minimum les denrées de chacun. Par ailleurs, la qualité du système de santé et éducatif, pourtant envié par l'Occident, n'a pas tardé à perdre de son prestige, compte tenu de ces mêmes difficultés d'approvisionnement. Pour survivre, la population est parfois tenue de renoncer à un travail certes honorifique mais qui rapporte peu, au profit de la contre-bande, de la prostitution et de la vente de narcotiques.

Or, compte tenu de l'obstination de Washington à revendiquer le caractère moral de son comportement et celle de Castro qui n'hésite pas à instrumentaliser la crise pour pérenniser sa politique anti-américaine, les conséquences qui pèsent sur la population, engendrent une internationalisation de la crise, qui dépasse le cadre bilatéral du conflit. C'est pourquoi, l'Union européenne, qui n'a manifesté, jusqu'ici, que peu d'intérêt pour l'île, s'immisce au nom des normes humanitaires dans cette affaire.

Les Etats-Unis motivent le maintien de l'embargo au nom du concept de « sécurité humaine » et le présentent, officiellement, comme un moyen coercitif devant contraindre le régime cubain, à amorcer une transition politique vers la démocratie et le respect des Droits de l'Homme, en ce sens, où fidèlement à une application de la « théorie de la paix démocratique », les démocraties garantissent, mieux que tout autre régime, la sécurité des individus. Mais nous avons remarqué que, c'est au nom du même principe, que se justifie l'intervention européenne. En effet, c'est à cause de ses conséquences humanitaires et de son inefficacité à faire plier le régime castriste, que l'Union européenne conteste le maintien de l'embargo et choisit d'en contrer les effets. Pour les Européens, l'utilisation d'un tel moyen accentue plus qu'il ne réduit l'insécurité humaine des Cubains. Elle s'engage, alors, personnellement sur l'île par un soutien humanitaire continu et cela aux dépens, parfois, comme nous le démontrerons, de ses intérêts stratégiques puisque son implication dans ce « face à face », provoque des crispations transatlantiques dont les pressions portent directement sur ses intérêts économiques et politiques.

Compte tenu de ce constat, nous nous sommes demandés pourquoi l'intégration de la sécurité humaine dans la doctrine stratégique de chacun des deux pôles, donne lieu à des interventions différentes et qui entrent en conflit. Il ressort de nos recherches que la base normative de la doctrine stratégique retenue par les Etats-Unis et l'Union européenne explique le décalage observé. En effet, si les deux pôles de l'atlantique ont intégré la sécurité humaine dans leur doctrine stratégique vis-à-vis de l'île, elle donne lieu à des comportements

différents parce que chez les Européens, cette intégration modifie leur représentation de la sécurité alors que chez les Américains, la démocratisation et la sécurité humaine restent indissociables de leurs intérêts stratégiques. Dans l'esprit européen, la puissance des démocraties à imposer un système qui soit plus respectueux des Droits de l'Homme, nécessite que leurs actions soient limitées par les mêmes principes qui jalonnent leur intervention. C'est dans l'exercice de ces limites que se mesure, pour les Européens, la puissance des démocraties. Par contre, pour les Américains, la défense des normes humanitaires reste cantonnée à une vision réaliste, en ce sens où elle est indissociable de la préservation de leurs intérêts nationaux.

C'est pourquoi, dans un premier temps, nous verrons comment l'Union européenne se positionne par rapport aux perceptions étasuniennes. Cela nous permettra, dans un second temps, de mettre l'accent sur sa capacité à résister, malgré les atteintes directement portées à ses intérêts stratégiques, du fait de son engagement humanitaire sur l'île.

I- L'internationalisation de la crise cubaine : la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens

La fin de la Guerre froide n'est pas à l'origine de la floraison des conflits politiques et des crises humanitaires qui lui sont liées. L'exemple cubain est là pour nous rappeler la pertinence de la « *théorie de la continuité* » qui refuse d'admettre l'idée d'irréversibilité entre les phénomènes internationaux³⁰⁹. En effet, la crise politique qui oppose Washington à La Havane remonte à la Guerre froide. En 1962, les Etats-Unis imposent à Cuba un embargo conformément à leur lutte contre le communisme. Trois décennies plus tard, la chute de l'URSS met fin à la Guerre froide et à l'affrontement entre les deux Grands. Pourtant, si le communisme cubain ne représente plus un réel danger pour les Etats-Unis, ces derniers

³⁰⁹ Cette théorie a fait l'objet d'une analyse dans l'une de nos publications. Cf. D. Loupsans, « L'action humanitaire de l'Union européenne à l'épreuve du décalage entre temps mondial et temps européen », *Géostratégie*, n°16, mai 2007, p.101-118

maintiennent leur politique d'embargo en transposant à la lutte contre le communisme celle pour la démocratie et les Droits de l'Homme.

Toutefois, la crise économique à l'origine des problèmes humanitaires du pays, est, elle, une conséquence directe de la fin de la Guerre froide puisque la perte de soutien économique et politique du bloc communiste³¹⁰ prive l'île d'une perfusion économique essentielle à sa survie³¹¹. En nous en tenant à des données économiques, nous nous apercevons que l'état désastreux de l'économie cubaine tient à une chute des importations depuis 1989. Alors que l'île réalisait 85% des échanges avec le bloc communiste à travers des accords de trocs, les importations de marchandises chutent de 8 milliards de dollars (en 1989) à 1,7 milliard de dollars (en 1993). L'apport de devises par le tourisme, qui passe de 0,17 milliard de dollars à 0,53 milliard de dollars, est insuffisant pour compenser ce manque à gagner.³¹² Tout cela, associé à une augmentation spectaculaire de la masse monétaire, provoque une hausse du déficit public et une chute du PNB. L'enjeu le plus grave auquel le « *lider maximo* » est confronté, devient la survie de 11 millions de Cubains ». ³¹³ Fidel Castro se retrouve à la tête d'un Etat en faillite du fait de ne pas avoir su envisager la perte éventuelle de ce soutien, à cause d'une stratégie économique basée sur le court terme.

Cependant, la crise humanitaire, qui jaillit de la conjonction de ces deux facteurs explicatifs, modifie le cadre des représentations qui motive l'action de la communauté internationale et surtout de l'Union européenne. La problématique humanitaire devient l'élément déclencheur de l'internationalisation du conflit qui oppose Washington à la Havane. Le concept d'internationalisation nous sert, ici, à qualifier le phénomène selon lequel, la crise humanitaire résultant du conflit opposant Washington à la Havane, encourage une réaction de la communauté internationale qui dépasse son cadre bilatéral. En effet, s'il reste contenu dans ses frontières, puisque aucun autre pays n'est partie prenante au conflit, ses conséquences favorisent l'intervention d'Etats tiers.

³¹⁰ Nous parlons de perte de soutien du bloc communiste car au-delà de la perte de soutien économique de l'URSS, Cuba subit la perte de soutien de tous les anciens alliés de l'URSS. Si la Chine et la Corée du Nord ont maintenu de très modestes accords de troc, le soutien de ces pays demeure insuffisant au vu des besoins du pays. La chute de l'URSS a contraint ces pays à réduire l'aide portée à Cuba pour éviter de donner l'occasion à Washington, de s'immiscer dans leurs propres affaires.

³¹¹ « Cuba : privée de l'aide des pays frères, une économie exsangue », Le Figaro, le 04/05/1994.

³¹² Chiffres officiels, communiqués par le gouvernement cubain et publiés dans Granma, journal officiel du régime. Ils ont aussi été publiés dans « Comment assainir les finances », Courrier International, 27/01/1994, p.22.

³¹³ « D'abord, l'austérité, mais après... », Le quotidien de Paris, 04/05/1994, p.16.

Cette intervention se matérialise principalement par une opposition manifeste à l'embargo américain et se formalise par des actions plus ou moins volontaristes pour venir en contrer les effets. Le vote émis contre le blocus, par la quasi-totalité des Etats, auprès de l'Assemblée des Nations-unies depuis 1991, en est le premier signe. Or, sa portée reste limitée et symbolique puisque aucune sanction n'est effectivement prise à l'encontre des Etats-Unis³¹⁴. D'autant plus, que si ces oppositions se prévalent des principes de la sécurité humaine, le comportement américain même s'il est critiquable, correspond lui aussi à une certaine interprétation de ce concept³¹⁵. Autrement dit, à défaut d'être légitime, le comportement de Washington n'est pas entaché d'illégalité puisque le Droit peine à donner une interprétation unanime de la sécurité humaine.

C'est pourquoi, on dénombre toute une série de mesures unilatérales prises, par certains Etats, pour contourner l'embargo et qui répondent à une interprétation unilatérale du concept. C'est le cas, par exemple du Mexique et du Canada. Le Canada, fervent partisan de la « sécurité humaine »³¹⁶, le contourne en prenant la décision de lever l'embargo sur l'assistance humanitaire et l'aide au développement, voté en 1978, pour répondre à l'engagement de Cuba en Angola³¹⁷. Quant au Mexique, il accepte de recevoir sur son territoire les exilés cubains.

Néanmoins, l'engagement le plus significatif reste celui de l'Union européenne parce qu'il s'inscrit dans la continuité et révèle l'importance accordée à la défense des normes humanitaires. En effet, cette dernière met en exergue son interprétation et son application de la sécurité humaine, si bien que le décalage perçu entre le comportement des Américains et celui des Européens semble résulter de différences identifiées au niveau de la détermination de la base normative de la sécurité humaine. Cette observation justifie alors notre choix de nous fonder sur un modèle explicatif fondé sur les normes puisque l'approche constructiviste nous permet de cerner les normes comportementales de chacun de ses deux acteurs, étape essentielle pour pouvoir, par la suite, créer une relation de cause à effet entre les normes qui fondent leur comportement et les intérêts qu'ils défendent.

³¹⁴ H.Morgenthau souligne d'ailleurs que l'absence de force contraignante du Droit international ruine son effectivité sur les conduites internationales. In *Politics among nations : the struggle for power and peace*, Knopf, N.York, 1985. De même G.Devin, précise que le Droit international « désigne à défaut de pouvoir toujours les sanctionner, les comportements déviants ». In *Sociologie des Relations internationales*, La découverte, Paris, 2002, p. 90 et suivantes.

³¹⁵ R.Paris montre que la sécurité humaine est perçue de façon différente en fonction des acteurs, in « Human security : Paradigm shift of hot air ? », *International security*, n°26, 2001, p.102.

³¹⁶ L.Axworthy, « Human security and global governance : Putting people first », in *Global Governance*, n°7, 2001, pp.19-23.

³¹⁷ Cf. « Comment contourner l'embargo par le Canada », *Le Monde*, 27/08/1994, p.3.

De ce fait, nous montrerons comment les Etats-Unis perçoivent la sécurité humaine afin d'établir une corrélation entre leurs perceptions et leur comportement vis-à-vis de Cuba. Ensuite, nous montrerons que l'Union européenne en a une conception qui accorde une importance plus nette aux normes humanitaires et qui impulse un comportement différent et conforme à ces dernières.

A-La « théorie de la paix démocratique », nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis envers Cuba.

L'embargo est voté en 1962, suite à l'affaire de la « Baie des cochons ». L'administration Kennedy décide, alors, d'isoler l'île au moyen d'un embargo économique qui doit amener le « *lider maximo* » à rejoindre le camps « *des pays libres* ».

Quarante ans plus tard, une fois redéfinie la doctrine stratégique qui permet son maintien, les Etats-Unis entendent amener Cuba vers une transition politique qui satisfasse l'application de ce qui est appelé par les académiciens, « la théorie de la paix démocratique. »³¹⁸ Cette théorie, qui emprunte à la fois au réalisme et au libéralisme institutionnel, conçoit la démocratie comme le seul régime politique acceptable et vers lequel doivent tendre tous les Etats, en ce sens où il garantit à la fois l'Etat de droit et le respect des Droits de l'Homme.

L'idée de paix démocratique n'est pas nouvelle. On en trouve les prémices dans le « *Projet de paix perpétuelle* » de Kant. Ce dernier y expose que c'est au nom du respect des Droits de l'Homme que se situe la nature pacifique de ce qu'il nomme les « *Constitutions républicaines* », dans la mesure où les tendances belliqueuses inhérentes à la raison d'Etat, sont tenues en laisse par le consentement factuel des citoyens³¹⁹. C'est de l'hypothèse des vertus pacificatrices du commerce international et de l'influence des Constitutions démocratiques sur les politiques extérieures, que partent de nombreux libéraux pour dégager la nécessité d'une démocratisation des relations internationales qui fonde dans les années 1980, les prémisses de la théorie de la paix démocratique. Fondée sur la « *Loi de Doyle* »³²⁰ qui repose sur une constance empirique et qui affirme que les démocraties sont moins belliqueuses, cette théorie de la paix par le régime interne est récupérée dans les années 1990

³¹⁸ Là où nous parlons d'une redéfinition de la doctrine stratégique des Etats-Unis envers Cuba, A.Colonomos, parle de « modernité d'un archaïsme ». in « La modernité d'un archaïsme; l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la Loi Helms-Burton », *Etudes du CERI*, n°63, mars 2000.

³¹⁹ E.Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Traduction de K.Rizen, Coll. Mille et une nuits, Paris, 2001.

³²⁰ M.W.Doyle, « Kant, liberal legacies and foreign affairs », *Philosophy and public affairs*, n°3, décembre 1983, pp.205-235.

pour devenir le credo du monde occidental³²¹. C'est Russett, dans son « *Grasping the democratic peace* » qui revivifie la pensée kantienne en généralisant l'idée que « *les démocraties ne se font pas la guerre entre elles* » et suppose que la démocratisation du monde contribuerait à créer une zone de paix démocratique³²². Il n'en faut pas plus, pour que la liaison entre paix et régime interne soit récupérée par les démocraties libérales et qu'elle serve de fondement à une reconversion des doctrines stratégiques au lendemain de la Guerre froide.

Lorsque les Etats-Unis érigent la « théorie de la paix démocratique » au rang de doctrine stratégique, ils lui associent directement le concept de « sécurité humaine » car pour eux, Droits de l'Homme et démocratie vont de pair. En témoigne, par exemple, l'adresse du Président Bush d'octobre 1990 où, devant l'Assemblée des Nations-Unies, il exprime le vœu de réformer le nouvel ordre mondial et invoque, à ce titre, la doctrine du *bellum justum* au nom de la supériorité de la démocratie libérale³²³. Cette supériorité repose sur le consensus admis dans le monde occidental, selon lequel, les démocraties sont plus respectueuses des Droits de l'Homme.

C'est pourquoi, à la lecture des différents textes pris en l'encontre de Cuba depuis le début des années 1990 et en particulier le « Cuban Democracy Act³²⁴ », la démocratisation de Cuba est perçue comme la condition indispensable à l'amélioration du bien-être de la population cubaine. C'est d'ailleurs une vision validée par un certain nombre de travaux portant sur la sécurité humaine puisque le lien entre sécurité humaine et Droits de l'Homme est un lien admis, au même titre que ceux qui lient sécurité humaine et sécurité économique ou encore sécurité humaine et humanitaire. Néanmoins, leur point commun réside dans la nécessité de garantir aux individus un certain « bien-être ».

³²¹ C.Perron (sous la responsabilité de), « Promouvoir la démocratie ? », *Critique internationale*, n°24, juillet 2004, pp.107-124.

³²² B.Russett, *Grasping the democratic peace : principles for a post-cold war world*, Princeton University press, 1994, 184 pages.

³²³ La littérature sur la doctrine de la guerre juste est abondante. On peut, toutefois se référer à certains écrits de qualité, comme, G.I.A.D Draper, « The just war doctrine », *Yale Law Journal*, vol.86, 1978, p.370 et suivantes ; J.B.Elshtain, *The just war theory*, Oxford/Cambridge Mass, 1992 ; la thèse de R.W .Regout, *La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, Paris, 1934 ; R.Burchill, N.D.White and J.Morris, *International conflict and security law. Essays in memory of Hilaire Mc Coubrey*, Cambridge University press, juin 2005, P.Eremenko, « Bellum sacrum, Bellum justum, Bellum optimum, Georgetown university, 9 août 2006, publié sur le site www.papers.ssrn.com (social science research network) ; J.L.Kunz, « Bellum justum end Bellum legale », *The american journal of international law*, vol.45, n°3, 1951, pp.528-534.

Grosso-modo, il faut retenir que c'est une doctrine qui cherche à allier force et droit, en mettant la première au service de la seconde

³²⁴ Connu aussi sous le nom de « Loi Torricelli ».

Or, ce qui a tout particulièrement attiré notre attention c'est qu'à côté de cela, Washington présente la démocratisation de Cuba comme la condition *sine qua non* d'une pacification des relations entre la Havane et la Maison Blanche, ce qui introduit à côté de l'impératif de sécurité humaine, un impératif de sécurité nationale. Se pose, donc, la question de savoir laquelle de ces dimensions sécuritaires prédomine l'autre ? Est-ce que le maintien de l'embargo, alors même que Cuba perd le soutien de l'URSS et que la situation humanitaire du pays se dégrade, ne traduit pas une prévalence des intérêts nationaux sur la défense des normes humanitaires³²⁵ ?

En définitive, la nouvelle problématique humanitaire pose avec acuité la question de savoir si en agissant sous le motif de la sécurité humaine et en faveur des Droits de l'Homme, Washington peut provoquer d'autres facteurs d'insécurité humaine. La Commission sur la sécurité humaine a reconnu trois formes d'insécurité économique qui mettent en péril la sécurité humaine. Il s'agit de l'insuffisance des ressources économiques, de l'instabilité des flux économiques et des pertes d'avoirs.³²⁶

En l'occurrence, les Etats-Unis n'ignorent pas les effets de l'embargo sur l'insécurité économique de la population. En effet, bien que chaque administration ait réitéré le maintien du blocus, nous remarquons, notamment, sous la présidence de W.Bill Clinton, non pas une remise en question de l'embargo, mais une prise en compte plus importante des normes humanitaires dans la poursuite de sa politique. La littérature scientifique reconnaît quasi-unanimement qu'il a mené, dans son ensemble, une politique plus multilatérale, donc plus attentive aux revendications externes et internes que les Républicains. C'est, du moins, ce que confirme l'ouverture d'un dialogue, sur un dossier considéré jusqu'ici, comme une « affaire strictement étasunienne ». Sans rompre avec les politiques passées, il reconnaît, même si c'est par des actes plus symboliques que significatifs, le lien existant entre le blocus économique et la pénurie de l'île.

L'un des premiers dialogues ouverts par Washington concerne la question de l'immigration cubaine suite au flux croissant des « *Boat-people* » car les risques encourus par ces derniers sont dramatiques sur le plan humanitaire. Si seulement 100 km séparent l'île de Miami, la chevauchée en eau sur des radeaux de pacotille met en danger la vie des exilés Cubains. C'est pourquoi, en août 1994, le Mexique annonce, par souci humanitaire, qu'il

³²⁵ Entre 1992 et 1993, la population cubaine a perdu entre 5 et 10 kilos, car la « Libreta », carnet de rationnement, ne couvre qu'une partie des besoins vitaux.

³²⁶ Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003. p.149.

accepte de les recevoir sur son territoire. Washington annonce, à son tour, que les capacités d'accueil des réfugiés cubains gardés à Guantanamo sont portées à 60 000 personnes.³²⁷

Par ailleurs, et cela fera l'objet d'une étude ultérieure, il faut noter l'assouplissement américain concernant certaines mesures de la loi *Helms-Burton*, face à la pression des alliés européens.³²⁸

De même, en janvier 1999, tout en ne renonçant pas à sa stratégie d'isolement, le gouvernement américain prend, sous la pression du Pape et des exilés cubains aux Etats-Unis, tout un ensemble de mesures de soutien à la population cubaine³²⁹. On compte parmi ces mesures : l'établissement de services postaux directs, l'amélioration du contact de « peuple à peuple », l'autorisation d'une fourniture de vivre par des agriculteurs et des restaurants privés et la possibilité donnée aux résidents américains d'envoyer des dollars à leurs proches restés sur l'île.³³⁰

Enfin, en 2000, pour la première fois, les mesures américaines touchent l'embargo, lui-même. Bien que la mesure soit de faible portée à côté de ce qu'avait préconisé le Sénat (par l'intermédiaire de Max Baucus, Démocrate, et de Pat Roberts, Républicain) en demandant une « loi de normalisation du commerce avec Cuba », Washington assouplit l'embargo, en autorisant l'exportation vers Cuba de nourriture et de médicaments, à la condition que cela ne soit pas financé par des organismes publics³³¹.

Néanmoins, si ces mesures traduisent une prise en compte des normes humanitaires, elles ne suffisent pas à redéfinir les choix politiques de Washington. Ceci s'explique par l'impact limité de ces normes sur la représentation américaine de la sécurité qui se conçoit toujours, du moins pour le problème étudié, en des termes nationaux.

Certes, la sécurité humaine, n'exclut pas l'idée de « sécurité nationale »³³² puisque la sécurité humaine n'annule pas la sécurité nationale mais vise, au contraire, à la compléter. L'intégration de la sécurité humaine, dans une doctrine stratégique n'est, donc, pas exclusive

³²⁷ « Washington propose à la Havane un dialogue limité à l'immigration », *Le Monde*, 27/08/1994, p.3.

³²⁸ « Bill Clinton gèle pour six mois les mesures d'embargo contre Cuba les plus controversées », *Le Monde*, 18/07/1996, p.4.

³²⁹ Cf. « Cuba, l'île qui dévore ses enfants », *Télérama*, N°2600, 10/11/1999. Les exilés envoient des colis de premières nécessités par l'intermédiaire de sociétés privées, comme par exemple la « Pequena Havana » et des dollars. Voir aussi « Cuba reçoit 400 millions des Etats-Unis », *Courrier International*, 27/01/1994, p.33 et « Le pape a fermement condamné l'embargo des Etats-Unis contre Cuba », *Le Monde*, 27/01/1998.

³³⁰ « Washington va assouplir l'embargo pour aider la population cubaine », *Le Monde*, 06/01/1999, p.7.

³³¹ Conformément à l'accord conclu le 27 juin 2000, à la Chambre des représentants. Voir aussi, « Cuba se prépare à l'assouplissement de l'embargo », *Le Monde*, 11/07/2000 et « Le Sénat américain allège l'embargo sur Cuba », *Le Figaro Economie*, 20/10/2000.

³³² J.F.Rioux, *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des Relations internationales*, L'Harmattan, 2002, 368p.

de toute autre connexion. Or, en admettant que ce concept englobe diverses composantes de la sécurité, cela ne nous empêche pas de nous demander, si en pratique les normes humanitaires ne devraient pas prédominer la défense des intérêts nationaux. Auquel cas, nous pensons que si ce sont les enjeux stratégiques qui dominent, la sécurité humaine n'est plus le mobile réel de l'action politique.

Mais, après analyse des élocutions relatives à Cuba et des textes stratégiques de référence, il ressort assez nettement que le recours à la sécurité humaine est, dans la politique étrangère américaine, directement rattaché au concept de sécurité nationale³³³. Sans être hostile au concept de sécurité humaine, la Maison Blanche s'y réfère, non pas par souci humanitaire, mais parce que les menaces à l'encontre des individus risquent de rejaillir sur sa propre sécurité nationale³³⁴. Par conséquent, la sécurité des individus est soumise à un impératif de sécurité nationale, qui sous-entend qu'elle ne détermine pas le comportement américain.

A l'aune de ce constat, on peut donc considérer que les « cartes mentales » qui orientent le comportement stratégique des Américains n'ont pas été réécrites à partir de la sécurité humaine et que les normes humanitaires n'ont pas eu un impact significatif sur leur culture stratégique³³⁵. Snyder définit la culture stratégique comme un « *ensemble de croyances, d'attitudes et de schémas de comportement à l'égard de la stratégie.* »³³⁶ Si nous établissons un lien direct entre culture et comportement et que comme Norbert Elias, nous considérons que les composantes de base de toute culture sont les valeurs, le comportement observé laisse croire que les normes stratégiques prévalent sur les normes humanitaires³³⁷. Ici,

³³³ Cf. le « National Security Strategy of the United States of America », édicté en septembre 2002 www.whitehouse.gov.

³³⁴ Voir pour ce qui est de la pertinence de la sécurité humaine et du lien dressé avec la sécurité nationale, le discours du sous-secrétaire aux affaires globales, Mr. Wirth de 1994, T.E. Wirth, « Sustainable development and national security », Address before the national press Club, Washington DC, 12 juillet 1994, in « US Department of state », Dispatch, vol.55, n°30, 25 juillet 1994.

³³⁵ Cette observation confirme de façon limitée la thèse de Frédéric Ramel, pour qui la sécurité humaine n'exerce pas un effet de rupture dans la culture stratégique des Etats occidentaux. Validation limitée car selon nous, cela ne se vérifie pas au niveau européen. In « La sécurité humaine, une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Revue Etudes internationales*, vol. XXXIV, n°1, mars 2003, p.79

³³⁶ J.Snyder, « The soviet strategic culture. Implications for limited nuclear operations », R2154, AF, Rand, sept 1977, in P.Hassner, « Peut-il y avoir une interprétation culturaliste de la stratégie nucléaire ? », *Annuaire Arès*, 1981, p.41.

³³⁷ Le lien entre culture et comportement a été établi par plusieurs chercheurs. Mais nous pourrions nous référer à C.S.Gray, « Strategic culture as context. The first generation of theory strikes back », *Review of international studies*, vol.25, 1999, p.54 ; G.Hopple, P.J.Rossa, J.Wilkenfeld, « Threat and foreign policy. The overt behavior of states », in P.Mc Gowan et C.Kegley, *Threats weapons and foreign policy*, Londres, Sage publications, 1980, p.45 ; T.R.Rochon, *Culture moves. Ideas, activisme and changing values*, Princeton University press, 1998, 282p.

les représentations sont identiques à celles observées durant la Guerre froide où les Etats-Unis considéraient qu'il était nécessaire de protéger les pays latino-américains des influences communistes, pour préserver la sécurité nationale américaine ainsi que celle des autres démocraties libérales³³⁸.

Par conséquent, la sécurité humaine apparaît comme un moyen mis au service de la sécurité nationale et non comme le générateur d'une nouvelle doctrine d'intervention. C'est pourquoi, en pratique, la « théorie de la paix démocratique » et son corollaire la sécurité humaine, sont utilisés à des fins stratégiques. C'est ce dont témoigne, ici, le maintien de l'embargo. En d'autres mots, malgré la prise en compte de la sécurité humaine, les Américains continuent à percevoir l'utilisation de la violence comme révélateur de puissance. Les principes rattachés à la sécurité humaine, n'excluent bien évidemment pas l'usage de la force et la « théorie de la paix démocratique » accrédite l'idée de puissance démocratique. Seulement, ce que requiert le concept de sécurité humaine, c'est plus une puissance dans le sens constructiviste du terme qu'une puissance perçue en des termes réalistes. Or, les Américains continuent de la concevoir en terme réaliste et restent rattachés à l'illusion psycho-politique que les démocraties sont matériellement plus puissantes que les régimes autoritaires et justifie l'utilisation d'une puissance matérielle pour faire plier le régime de Castro et cela, même si elle est dommageable aux individus qu'ils prétendent vouloir aider. Leur comportement valide d'une certaine façon la thèse d'Archibugi selon laquelle, il existe souvent un décalage entre la politique extérieure des Etats démocratiques et les valeurs constitutionnelles promues au sein de leur régime interne. « *Les Etats peuvent bien se constituer en démocraties nationales, cela ne veut pas dire pour autant qu'ils se comportent sur la scène internationale conformément aux valeurs emblématiques du respect des droits individuels, de la liberté et de la justice publique.*³³⁹ »

Or, s'il est vrai que le Droit ne tranche pas en faveur d'une conception plutôt qu'une autre de la sécurité humaine et qu'elle n'exclut pas forcément l'usage de la puissance matérielle, son emploi est, toutefois, conditionné par une obligation de résultat. En l'espèce,

Pour ce qui est du lien entre culture et valeurs voir N.Elias, *La civilisation des mœurs*, Calmann-Levy, 1973, p.15. N.Elias définit les valeurs comme « *une croyance durable en un mode spécifique de conduite ou en une finalité de l'existence qui est personnellement et socialement préférable à un autre mode de conduite ou de finalité de l'existence* ».

³³⁸ L. Dickerson, « Le Costa Rica, praticien et explorateur du modèle de la paix démocratique », 2004-2005, publié sur www.ireness.net

³³⁹ D.Archibugi, « Principles of cosmopolitan democracy », in D.Archibugi, D.Held, M.Kobler, *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*, Polity press, Oxford, 1998, pp.198-228.

l'embargo américain n'est pas parvenu à faire plier le régime castriste et c'est cet état de fait qui contraint la communauté internationale et plus particulièrement l'Union européenne, à s'interroger sur son maintien et ceci, au nom du même souci de sécurité humaine. Constat qui nous amène, alors, à penser que la sécurité humaine est un concept dynamique, dont la définition et l'application est fonction d'une base normative qui peut différer en fonction des acteurs qui la mettent en œuvre.

C'est pourquoi, nous ferons l'hypothèse que le décalage observé entre l'interprétation réaliste faite du concept par les Américains et l'interprétation plus constructiviste, retenue par les Européens, permet d'expliquer la différence de comportement des deux acteurs et au-delà les frictions qui en découlent.

B- Le changement de perception des Européens vis-à-vis de l'embargo.

En parlant de changement de perception, nous supposons que le regard porté par l'UE, sur le dossier cubain, s'est modifié. En effet, pendant la Guerre froide, les pays européens et la CEE ne se sont pas opposés aux mesures prises par les Américains à l'encontre de Cuba, pays qualifié de non-démocratique. Ils ont opté pour une politique d'alignement qui n'a manifesté aucun signe d'infidélité à la politique américaine. La lutte contre le communisme, objectif ultime à atteindre, a enfoui toute autre considération politique et morale et expliqué le soutien des Européens à l'embargo américain. A cette époque, il s'agit, pour l'Europe, d'une question de sécurité nationale. Mais, l'un des changements majeurs, observé à l'ère post Guerre froide, est le sursaut d'intérêt de l'Union pour les normes humanitaires, qui deviennent de véritables normes comportementales³⁴⁰.

Après la chute de l'URSS, les injonctions faites à Cuba pour un meilleur respect des Droits de l'Homme, prouvent que l'Europe reste convaincue de la nécessité de mener Cuba vers la voie de la démocratisation. D'ailleurs, à la lecture du « National Security Strategy » et de la « Stratégie européenne de sécurité » (SES), nous voyons que les objectifs des Américains et des Européens s'orientent dans le même sens³⁴¹. Le souhait d'améliorer le sort

³⁴⁰ Katzenstein montre parfaitement dans son ouvrage que la fin de la Guerre froide a affecté l'environnement de la sécurité nationale des Etats. Cf. J.Katzenstein, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University press, N.York, 1996,

³⁴¹ « National Security Strategy of the United State of America », *op.cit* et la « Stratégie européenne de sécurité », consultable sur le site www.iss.europa.eu

des cubains par cette voie est compréhensible si, comme J.F.Rioux,³⁴² on considère que la sécurité humaine « *est basée sur le postulat de l'universalité des normes des Droits de la personne* ». Les Droits de l'Homme sont même devenus un leitmotiv du Traité de Maastricht qui les consacre dans son préambule. La prise en compte de ces droits, dans la poursuite de la politique extérieure européenne, est d'ailleurs double, puisqu'ils apparaissent dans sa politique de coopération au développement³⁴³ et parmi les objectifs PESC, où figurent le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales³⁴⁴. De ce fait, la sécurité humaine est visiblement devenue un élément d'élaboration des politiques européennes et la « théorie de la paix démocratique » un modèle conceptuel stratégique³⁴⁵.

Toutefois, il existe une différence entre les deux pôles de l'atlantique résidant dans la façon de démocratiser. En effet, la sécurité humaine est, dans l'esprit européen, bien plus qu'un simple élément d'élaboration de ses politiques. Il apparaît clairement, dans l'affaire cubaine, que la sécurité humaine joue aussi le rôle d'étalon de mesure pour l'évaluation des politiques menées. Ce qui pose, *de facto*, la question de l'efficacité des sanctions tant au niveau de leur efficacité intrinsèque (aptitude des mesures à causer un dommage à l'Etat cubain) que de leur efficacité politique (les sanctionnants doivent parvenir au but recherché).

Bien sûr, l'Union ne cède pas à la tentation illusoire de penser l'usage de la coercition incompatible avec la sécurité humaine³⁴⁶. « *Nier que la force soit parfois nécessaire pour faire face à la violence et assurer la sécurité humaine serait céder à une illusion pacifiste fort dangereuse* ³⁴⁷ » et équivaudrait à confondre la non-violence qui est une attitude et la sécurité humaine qui est une politique. L'UE utilise de tels moyens de pression, comme en attestent les sanctions économiques communautaires. En revanche, elle les soumet à un impératif d'efficacité³⁴⁸.

³⁴² J.F.Rioux, *La sécurité humaine, op.cit.*

³⁴³ Titre II, Article 130.U, paragraphe 2, du Traité sur l'UE.

³⁴⁴ Art.J.1, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

³⁴⁵ On pourra notamment se reporter à G.Schimeder, « Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe », *La revue de la défense nationale*, 1^{er} février 2005, consultable sur www.pressedd.fr; M.Glasius et M.Kaldor, « A human security strategy for the european Union », Conclusions du groupe de Barcelone et Rapport effectué à la demande de J.Solana, le 15 septembre 2004.

³⁴⁶ Les conclusions rendues par le groupe d'étude de Barcelone attestent que l'Union ne renie pas l'usage de moyen coercitif pour assurer la sécurité humaine. Toutefois, elle conditionne son utilisation à un impératif d'efficacité.

³⁴⁷ www.unesco.fr.

³⁴⁸ Voir à ce propos l'article de W.D'Estmael Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les Relations internationales », sur www.afri-ct.org; C.Portala, « Where and why does the EU impose sanctions ? », *Politique européenne*, n°17, automne 2005, p.83-111.

En l'espèce, elle n'admet plus la pertinence de l'embargo parce qu'elle le perçoit comme un moyen qui exacerbe l'insécurité humaine des Cubains plus qu'il ne l'améliore. Autrement dit, elle s'oppose à l'utilisation d'un moyen coercitif, qui sous prétexte d'une lutte en faveur du respect des Droits de l'Homme, aggrave d'autres facteurs d'insécurité humaine. Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) identifie six catégories de menaces à la sécurité humaine: l'insécurité économique, l'insécurité alimentaire, l'insécurité sanitaire, l'insécurité environnementale, l'insécurité personnelle et l'insécurité communautaire. Si nous appliquons cette logique aux données sur Cuba, nous nous apercevons que l'embargo joue à contre-courant puisqu'il a sur les Cubains les plus vulnérables des répercussions graves et étendues, qui provoquent une situation critique généralisée. Son usage est même disproportionné par rapport aux résultats obtenus puisque Fidel Castro est toujours au pouvoir et que le durcissement des mesures sécuritaires croît en mesure que les difficultés économiques augmentent³⁴⁹.

Il apparaît donc clairement que l'Union refuse l'idée de sanctions standardisées et lui préfère, au contraire, l'idée de sanctions établies au cas par cas. Il ressort même, à la lecture des élocutions européennes relatives « à la bonne gouvernance », que c'est à travers le choix des moyens que se situe, pour elle, la puissance des démocraties. Pour l'Union, on ne peut prétendre favoriser la démocratisation d'un pays qu'en utilisant soi-même des moyens démocratiques.

En outre, il déplait à l'Union que les sanctions prises contre Cuba soient unilatérales, imposées par les Etats-Unis au reste du monde et que par conséquent, les exemptions humanitaires prévues en cas de sanctions collectives et le respect du pacte économique, social et culturel, non ratifié par les USA, ne soient pas garantis³⁵⁰. En effet, seuls « *les régimes de sanction institués par le Conseil de sécurité, prévoient des exemptions humanitaires pour permettre l'apport de biens et services essentiels à des fins humanitaires*³⁵¹. » D'ailleurs, en 1991, elle a, elle-même fait usage de la contrainte économique contre la Yougoslavie. Mais il s'agissait d'appliquer des mesures coercitives obligatoires, décidées par le Conseil de sécurité. Même chose pour l'Irak, Haïti et l'Afrique du sud. Nous n'avons trouvé aucun exemple de tentative communautaire propre. Par contre, Stuart E. Einzenstat, sous secrétaire d'Etat américain aux affaires économiques, commerciales et agricoles, a affirmé : « *Nous sommes prêts à recourir unilatéralement aux sanctions lorsque nous ne parvenons pas à mettre sur*

³⁴⁹ « La répression politique à Cuba de nouveau condamnée aux Nations-Unies », Le Monde, le 26/04/1999

³⁵⁰ Cf. Rapport du Conseil économique et social des Nations-Unies du 12/12/1997, E/C.12/1997/8, « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels ».

³⁵¹ *Ibidem*. Point 4.

ped un régime multilatéral et que d'importants intérêts nationaux sont en jeu ». ³⁵² Cela montre bien que pour Washington, la sécurité humaine ne vise pas un renforcement des liens multilatéraux mais bien le sacre des procédures bilatérales ³⁵³.

Ce sont donc ces deux éléments qui conditionnent le comportement européen et expliquent que l'Union devient partie prenante, en développant un discours humanitaire contre l'embargo. On constate, effectivement, que l'appréciation des sanctions et des normes qui configurent la mise en pratique du concept de sécurité humaine, est fonction d'un cadre cognitif différent des Américains. Au vu de la place donnée aux normes humanitaires dans la définition des politiques européennes, il était inévitable que ces normes soient prises en compte dès lors que l'embargo cessait de se justifier en termes sécuritaires et stratégiques. L'Union défend donc sa conception de ce que doit être une politique de sécurité humaine. Pour cela, elle humanise l'embargo en l'assortissant des exemptions humanitaires normalement accordées aux sanctions économiques. Elle relève ainsi le challenge que le concept de sécurité humaine pose au Droit international et optimise son caractère humanitaire.

De même, par son intervention certes commerciale mais surtout humanitaire, l'Union répond aux attentes de l'ONU dont l'Assemblée a adopté une résolution, aux termes de laquelle, elle exhorte tous les Etats à s'abstenir de promulguer et d'appliquer des lois et des mesures de caractère économique et commerciale qui portent atteinte à la liberté des échanges commerciaux et refuse « *une politique qui constitue le plus grand crime contre le peuple cubain et qui bafoue les normes internationales du droit* » ³⁵⁴. Or, toute action politique a forcément un coût et dans ce cas précis, c'est par le sacrifice de ses intérêts matériels et stratégiques qu'elle paye l'addition de son intervention sur l'île.

II- L'immixtion coûteuse de l'Union européenne dans une « affaire étasunienne »

Cuba et les autres pays d'Amérique du sud, entrent dans le cadre de ce que George W.Bush a nommé la « *priorité hémisphérique* » de sa politique extérieure ³⁵⁵. Il fait, donc, de l'Amérique latine une terre d'influence et de l'île, l'un des appendices naturels des Etats-

³⁵² S.E.Einzenstat, interviewé, in Perspectives économiques, *Revue électronique de l'USIA*, vol.2, n°4, septembre 1997.

³⁵³ Voir à ce propos l'article de J.Daudelin, « Quelle gouverne pour les Amériques », publié dans le cadre de la Conférence organisée par l'UQAM et le GRIC, le 14 novembre 2000, à Montréal.

³⁵⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, communiquée le 5 novembre 1997, AG/174.

³⁵⁵ Cf à ce propos, G.Medina, « America Latina y la pax americana », *Politica exterior*, n°89, sept-oct 2002, pp.63-80.

Unis³⁵⁶. Ce n'est pas un fait nouveau puisque déjà, le Président Monroe, annonçait ce que serait la politique américaine sur le continent, en lançant le 2 décembre 1823, devant le Congrès américain : « *Aucune puissance européenne ne pourrait plus désormais établir un protectorat en Amérique Latine et aucun régime monarchique ne pourrait s'y installer.* » Pour Pierre Vayssière cette déclaration marque le fil conducteur de toute la diplomatie nord-américaine jusqu'à nos jours³⁵⁷. Certains ont expliqué cette ligne de conduite d'après des considérations économiques³⁵⁸. Pour d'autres, l'impérialisme américain s'assimilerait davantage à une croisade qui s'appuierait sur l'idée de supériorité de l'homme blanc³⁵⁹. Quoiqu'il en soit, nous constatons que depuis la chute de l'URSS, la politique extérieure des Etats-Unis, vis-à-vis de ses voisins proches, est basée sur des convictions doctrinales, comme nous le rappelle, G.W.Bush, en assurant que les intérêts des Etats-Unis sont assurés par un voisinage de démocraties stables.³⁶⁰ Mais, en même temps, elle est fondée sur le postulat de la doctrine du « domaine d'action réservé » en ce sens où la défense des intérêts américains passe par la priorité, pour ne pas dire l'exclusivité, en matière de définition des actions dans la région.

En définitive, aujourd'hui encore, on observe que la satisfaction des intérêts stratégiques et la méfiance passée des Américains vis-à-vis des Européens, empêchent les Etats-Unis d'être objectifs par rapport à toute intervention européenne sur le continent³⁶¹. Cependant, si dans le passé, les Européens ont manifesté un intérêt économique pour la région, c'est par son assistance humanitaire que l'Union préfigure, dans les années 90, l'engagement européen à Cuba.

Gérée par ECHO, l'aide européenne débute, comme nous l'a confirmé Susanne Malaun³⁶², en 1993, soit dès le début de la « période spéciale » pour se reconvertir en 2003 en une aide au développement, une fois, l'urgence de la crise dépassée³⁶³. Elle nous a aussi précisé que depuis 1994, ce ne sont pas moins de 81, 5 millions d'euros qui ont été alloués à

³⁵⁶ Darcy Ribeiro propose une conception géopolitique de l'impérialisme, in *Las americas y la civilizacion*, Tome II : *Los pueblos trasplantados*, Civilizacion y desarrollo, Buenos Aires, 1970.

³⁵⁷ P.Vayssière, *L'Amérique Latine de 1890 à nos jours*, Hachette, Carré Histoire, Paris, 1999, p.51.

³⁵⁸ C'est le cas, notamment de l'historien L.Manigat qui donne une interprétation léniniste de l'impérialisme américain, in *Evolution et révolution. L'Amérique Latine au XXe siècle*, Richelieu, Paris, 1973.

³⁵⁹ Cf. A.Kaspi, *Les Américains*, Tome 1, Le Seuil, Paris, 1986.

³⁶⁰ G.Medina, « America Latina y la pax americana », *Politica exterior*, n°89, sept-oct 2002, p.70.

³⁶¹ Déjà dans le passé, Américains et Européens s'étaient livrés à une compétition importante sur l'île à propos du sucre cubain. L'ouvrage de P.Vayssière en livre une étude intéressante.

³⁶² Susanne Malaun est fonctionnaire européen auprès d'ECHO et dirige la DESK A3 « Colombie, Cuba et Amérique Centrale ». Entretien de septembre 2007.

³⁶³ On se reportera à notre Annexe XI, pour un bref aperçu de cette aide entre 1993-1999.

Cuba³⁶⁴. Mais, malgré les précautions prises pour s'assurer que l'aide soit un soutien porté à la population et non au régime de Castro, les Etats-Unis y voient une politique dirigée contre leurs intérêts matériels et leur souveraineté. Ils répondent, donc, par une série de mesures de rétorsions, diligentées contre les intérêts matériels de l'Union, en pensant y trouver le moyen d'infléchir la politique européenne. L'Union résiste et prouve sa capacité à maintenir une position ferme où la défense de ses intérêts stratégiques apparaît secondaire lorsqu'il s'agit, pour elle, de faire admettre le respect des normes humanitaires. Ce qui lui vaut une reconnaissance positive et négative de son rôle.

A- Une intervention sanctionnée par Washington.

Par souci de cohésion et de continuité politique, l'aide européenne à Cuba poursuit le même objectif que celle apportée à d'autres populations : palier des besoins urgents.³⁶⁵ La Commission déploie sur l'île les mêmes moyens et prend les mesures nécessaires à l'efficacité de son aide. En même temps, tout en respectant le caractère inconditionnel de son aide, elle veille à éviter une récupération de l'aide par le régime castriste, de façon à l'empêcher de jouer la carte de l'Europe contre les Etats-Unis et pour éviter que cela nuise à la politique poursuivie dans le cadre de la PESC.

Cependant, les précautions prises ne suffisent pas à calmer les velléités outre atlantiques. Confinée dans une réflexion réaliste, Washington perçoit le comportement européen comme étant, avant tout, contraire à ses intérêts et la place tenue par leurs intérêts stratégiques, dans l'interprétation du comportement européen, se répercute directement sur le choix des politiques prises contre elle.

Nous avons donc cherché les déterminants ayant déclenché cette réaction et nous sommes parvenus à identifier deux caractéristiques de l'aide européenne, qui constituent, à notre avis, la pierre angulaire du remous transatlantique : sa constance et son institutionnalisation. En effet, jugée contraire à la politique américaine et donc nuisible aux intérêts des Etats-Unis, la Maison Blanche y répond, œil pour œil et dent pour dent, en atteignant les intérêts stratégiques de l'Union.

³⁶⁴ *Ibidem*

³⁶⁵ Le Parlement européen soutient la Commission européenne pour son programme d'aide en critiquant les conséquences de l'embargo. PE, 11 mars 1993, « Washington office on Latin America European Community Resolutions on Cuba ».

1- Constance et institutionnalisation de l'aide européenne.

L'engagement humanitaire est souvent présenté dans la littérature scientifique, comme l'engagement politique du moindre effort³⁶⁶. Pourtant, il révèle, ici, un acte politique suffisamment fort pour être sanctionné par les Etats-Unis. Alors que l'Union octroie son aide selon les principes clairement définis dans sa législation, c'est-à-dire neutre et impartiale, les Etats-Unis la conçoivent comme un acte politique fort qui place l'Union au rang de rivale et ceci pour deux raisons : la constance mais surtout l'institutionnalisation de son aide.

Une aide constante justifiée par la pérennité des besoins.

ECHO a, dès 1993, caractérisé, la crise cubaine de « crise humanitaire d'urgence » et précise à ce titre « *qu'en Amérique latine, le bénéficiaire principal de l'aide humanitaire a été Cuba* »³⁶⁷. Cette seule qualification suffit à rendre compte de la gravité de la situation et de l'ampleur des besoins ressentis par la population cubaine. L'office constate que l'évolution des besoins est allée de paire avec la dégradation de la situation économique du pays. La perte du soutien soviétique et le durcissement de l'embargo ont conduit l'Etat cubain à décréter ce qu'il nomme la « période spéciale ». Cela équivaut, pour la première fois, à la reconnaissance par les autorités politiques de la faillite économique du pays.

Pour palier aux besoins vitaux de la population, ECHO fournit pendant dix ans une aide, dont on ne peut, certes, pas relever une croissance ou une importance significative mais, dont on observe la constance. En 1994, l'office adopte le premier « Global Humanitarian Aid Plan » qui cible la population la plus vulnérable et les besoins les plus importants. Il met l'accent sur l'alimentation et les médicaments. Viennent ensuite les besoins en eau.³⁶⁸ Les sommes sont ventilées entre les ONG européennes sur le terrain, les ONG locales mais aussi les services décentralisés du gouvernement cubain³⁶⁹. Comme ne sont répertoriées sur le site d'ECHO que les sommes allouées de 1998 à aujourd'hui, nous sommes partis des éléments fournis dans le rapport d'évaluation publié en 2000 pour déterminer approximativement le

³⁶⁶ On peut citer entre autres, M.J Domesticci, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Economica, Paris, 1996, p.19 ; B.Debre, *L'illusion humanitaire*, Plon, 1997 ; A.Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris, 1993

³⁶⁷ Commission européenne, Informe anual sobre la ayuda humanitaria, 1994, COM(95) 47 Final, Bruxelles, le 22 février 1995, p.19. Traduit par nos soins.

³⁶⁸ « Evaluation of the humanitarian aid in favour of the Cuban population 1999-2000, Réalisé pour la Commission européenne par C.M.Artundo et M.Coenegrachts, mai 2000, ECHO/EVA/210/1999/01013, p.21

³⁶⁹ On trouvera en Annexe XII, un exemple de grille d'évaluation à remettre par les partenaires à ECHO, après le financement d'une opération à Cuba.

montant des sommes couvrants la période 1993-1998. Il nous a été impossible de remonter sur une période antérieure puisque ni Susanne Mallaun, responsable de l'aide dans cette partie du monde, ni les fonctionnaires vers lesquels elle nous a dirigés, n'ont été en mesure de nous communiquer ces chiffres³⁷⁰.

Voici ce qu'il en ressort :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Aide d'ECHO(en millions d'euros) ³⁷¹	7,8	13,8	15,0	8,6	10,3	9,8	65,3

A partir de 1998, les sommes diminuent sensiblement pour se stopper en 2003. D'après les chiffres communiqués par ECHO, l'aide s'élève à un total de 9 millions d'euros pour 1999, 2 Meuros pour 2000, 8 pour 2001, 0,6 en 2002 puis cesse à l'exception de 2004 du fait des ouragans Charley et Ivan.

Comparées aux sommes affectées à d'autres régions du monde, celles allouées à Cuba n'ont rien d'extraordinaires. Elles sont même modestes par rapport à celles octroyées, approximativement au même moment, en Europe de l'Est ou bien encore en Afrique Subsaharienne.

Par contre, leur constance est spécifique dans la mesure où les turbulences politiques auxquelles a du faire face l'Union, auraient pu la contraindre à réviser sa politique d'aide. En effet, on note un maintien de l'aide en 1996, alors même que les Etats-Unis sanctionnent la politique européenne en adoptant la loi « *Helms-Burton* », qui porte directement atteinte aux intérêts économiques des entreprises européennes. Elle la rend étanche à tout facteur externe et dissocie humanitaire et politique. La situation est identique en 1999, où l'Union ne remet pas en question son aide alors que parallèlement à cela, elle se heurte à un problème politique

³⁷⁰ Pour tenter de trouver ces chiffres Mme Mallaun a mobilisé les services d'archives (Gino Debo et M. Dieles), le responsable d'ECHO (Peter Zangl) et le chef d'unité Asie et Amérique latine (Esko Kentrschynskyj), mais il semble que sur ce point aucun chiffre n'existe, ce qui peut signifier que Cuba n'a jamais reçu d'aide avant cette période. C'est d'ailleurs, ce que révèlent nos études ultérieures car en épluchant les archives de l'aide au développement, on constate l'absence d'aide européenne au détriment d'une aide du COMECON très importante. Voir à ce sujet, le récapitulatif de l'aide européenne avant 1992, in « L'aide publique au développement », *op.cit.*p.11.

³⁷¹ *Ibidem*, p.34. Il s'agit des sommes relatives, exclusivement, à l'aide humanitaire d'urgence. C'est pourquoi nous avons exclu d'y ajouter les sommes versées par d'autres services de la Commission européenne et qui n'entre pas, à notre avis, dans le cadre de l'aide d'urgence. Ils sont communiqués en millions d'euros.

avec le régime castriste à propos de sa répression politique. Son arrêt en 2003 ne résulte pas d'une volonté européenne mais du souhait du régime de renoncer à l'aide européenne³⁷² parce qu'elle avait condamné la politique répressive du pays. La Commission prévoyait dépenser 5, 5 millions d'euros courant 2003³⁷³.

Si l'on s'arrête un instant sur le Rapport d'évaluation ou bien encore sur les décisions de la Commission, relatives « *au financement d'une action d'aide humanitaire en faveur des populations vulnérables à Cuba* », on constate que cette constance s'explique par le souci de coller aux besoins réels de la population, indépendamment de toute autre considération politique. On le voit tant au niveau de la ventilation des sommes (alimentation des cuisines d'école...) qu'à travers la décision prise par la Commission de stopper l'aide d'urgence, qui, après expertise, ne se justifie plus³⁷⁴.

Quant à son institutionnalisation, elle la pérennise autant qu'elle la politise, ce qui n'est pas sans déplaire aux Américains.

L'institutionnalisation de l'aide

L'Union européenne n'est pas le seul acteur humanitaire et étatique présent sur l'île. Sans nous attarder sur l'aide des Nations-Unies, il faut souligner que le Canada et le Mexique fournissent également une aide humanitaire. Pourtant, ces aides se distinguent, sur un point, de l'aide européenne. Ces deux pays ne délivrent pas une assistance de gouvernement à gouvernement. L'essentiel de l'aide canadienne repose, sur les investissements financiers des entreprises privées ou bien la création de sociétés destinées à améliorer la vie des cubains (transferts de fonds de Cubains vivant aux USA, pour contourner les restrictions américaines, par exemple...)³⁷⁵. Ce n'est donc pas l'Etat canadien qui débloque spécifiquement des fonds à cette fin. De même, on pourrait considérer que les Etats-Unis apportent, eux-mêmes, une aide humanitaire à Cuba, puisque l'aide des Cubains exilés à Miami est l'une des ressources les plus importantes du pays. Mais, s'il s'agit bien d'une aide humanitaire, elle est privée et non

³⁷² Discours prononcé par F.Castro à la Caserne de Moncada, le 26/07/2003. L'annonce officielle du renoncement à l'aide européenne se fait le 28/07/2003.

³⁷³ Cf. le site d'ECHO.

³⁷⁴ « Evaluation of the humanitarian aid in favour of the cuban population 1999-2000, Réalisée pour la Commission européenne par C.M.Artundo et M.Coenegrachts, mai 2000, ECHO/EVA/210/1999/01013

³⁷⁵ Cf à ce propos l'article AFP, Reuter, « Comment contourner l'embargo par le Canada », Le Monde, le 27/08/1994.

institutionnelle. Washington proscrit que cette aide provienne d'organismes publics ou encore qu'elle soit financée par des banques américaines. Elle ne peut donc résulter que d'initiatives privées.

En revanche, l'aide européenne est institutionnalisée et si l'on ne peut pas parler d'aide de gouvernement à gouvernement c'est uniquement parce qu'il n'existe pas encore de gouvernement européen. La Commission, par l'intermédiaire d'ECHO, délivre une aide directe à Cuba, selon les principes qui régissent la provenance et la ventilation des sommes qu'elle octroie. Comme elle le fait sur ses autres terrains d'intervention, elle répartit les sommes débloquées, entre les ONG européennes qui interviennent directement sur le terrain, les acteurs locaux (ONG locales, agriculteurs...) et les services décentralisés du gouvernement cubain. L'utilisation des fonds est contrôlée par la Délégation de la Commission européenne postée à Cuba³⁷⁶ qui sert à la fois de relais d'information et d'évaluation.

La présence de cette délégation témoigne à la fois, de la constance de son aide mais surtout de son institutionnalisation puisqu'il faut bien voir que cette délégation se compose de fonctionnaires européens. Autrement dit, en assurant la visibilité de l'aide humanitaire communautaire sur l'île, les fonctionnaires européens détachés sur l'île, formalisent, incontestablement, la présence politique de l'Union, à Cuba. Ce qui irrite les Américains.

En l'occurrence, si nous pouvons penser qu'une présence d'ECHO qui se serait limitée à une présence des ONG européennes, aurait pu être acceptée par Washington, la présence directe des représentants de la Commission européenne sur l'île est interprétée comme un acte politique de défiance de la politique américaine. Cette interprétation s'explique par une analyse réaliste du comportement européen. Les Américains perçoivent l'aide européenne comme contraire à leurs intérêts stratégiques car elle est vue comme une menace directement portée contre leur intérêt sécuritaire. De ce fait, ils répliquent par une attaque diligentée contre les intérêts stratégiques de l'Union.

2- Une pression diligentée contre les intérêts matériels de l'Union européenne.

Pour répondre à ce que Washington considère être une infidélité de ses alliés, un défi directement posé par l'Union européenne aux Etats-Unis, les pressions américaines ciblent deux intérêts européens : ses intérêts économiques et ses intérêts politiques.

³⁷⁶ 5ta Avenida 1405, e/14 y 16, Miramar, Ciudad Habana, Cuba, CP.11300.

La seule existence des pressions américaines laisse à penser que l'engagement humanitaire de l'Union n'est pas perçu comme « *un paravent à l'inaction politique* ». Les Etats-Unis l'assimilent à un acte politique fort, qui conformément à une analyse réaliste, est perçu comme contraire à leurs intérêts nationaux. Ainsi, compte tenu de leur représentation de la démarche européenne, ils répondent par une atteinte directe aux intérêts européens. Réaction que nous expliquons, ici, par la combinaison de deux approches analytiques qui sont l'approche stratégique et l'approche psycho-constructiviste puisque nous avons remarqué que l'attitude de Washington vis-à-vis de l'Union varie en fonction des administrations au pouvoir.

La loi Helms-Burton³⁷⁷

Elle est signée par le Président Clinton, le 12 mars 1996 et entre en vigueur trois jours après, alors même que le président américain avait déclaré qu'il s'opposerait à une loi jugée, par son administration, dangereuse pour les relations américano-européennes.³⁷⁸ Washington explique alors que cette option est retenue parce-qu'elle est la plus rationnelle.

Faisant suite à l'attaque des avions américains par le régime cubain, pour certains, seules trois possibilités s'offrent à Washington : le blocus naval, l'attaque des bases militaires desquelles sont sorties les avions cubains et la loi Helms-Burton³⁷⁹. Les deux premières auraient été écartées du fait de la guerre que leur application aurait pu entraîner. Pourtant, cette explication nous paraît peu satisfaisante car si cette option a été retenue, c'est parce qu'elle permet, à la fois, de répondre à l'attaque cubaine et de sanctionner les Européens.

L'objectif de cette loi, qui va à l'encontre de la loi cubaine,³⁸⁰ est de renforcer l'embargo américain contre l'île. Elle permet, à Washington, de sanctionner les entreprises étrangères, y compris européennes, faisant des affaires à Cuba. Autrement dit, elle renforce la politique d'isolement de l'île et vise à y empêcher tout investissement européen. On y voit quelques similitudes avec les sanctions prises dans les années 60 contre les Européens où, alors que venait d'être nationalisée « Nicro-Nickel », le président Lyndon Johnson avait

³⁷⁷ Cette loi est aussi connue sous le nom de « Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act ». L'intégralité de la loi a été publiée dans *Document d'actualité internationale*, n°16, 15/08/1996.

³⁷⁸ A ce propos, cf. « Trade and America's family feud », *The Economist*, 1^{er} mars 1997.

³⁷⁹ C.A.Montaner, « Cuba, como contribuir a su democratizacion », *Politica exterior*, n°57, vol.11, mai-juin 1997, p.100.

³⁸⁰ Loi cubaine du 05/09/1995 qui offre la possibilité aux compagnies étrangères d'investir à peu près dans tous les domaines sauf la santé, l'éducation et l'armée.

menacé les métallurgistes français de mettre un embargo sur leurs exportations aux Etats-Unis, s'ils achetaient leur minerai à Cuba. Ils avaient là aussi répondu à une atteinte contre leurs intérêts par une attaque contre les intérêts français. Toutefois, si cette loi a des visées économiques évidentes, elle n'est pas dénuée de tout impact sur la politique humanitaire de l'Union. A y regarder de plus près, on se rend compte qu'elle lui est même directement liée

En effet, à défaut d'une intervention humanitaire sur l'île, les Etats-Unis n'auraient eu aucun intérêt à sanctionner leurs alliés. De ce fait, l'atteinte portée contre les intérêts économiques européens est avant tout, une sanction portée à la politique humanitaire menée par l'Union. Les Américains pensent qu'en touchant la politique économique européenne, ils toucheront celle qui leur déplaît. Ce calcul peut se comprendre puisque les actions communautaires s'imbriquent les unes aux autres. Mais, en l'espèce, ce fut un mauvais calcul, car nous avons suffisamment mis l'accent sur la politique humanitaire de l'Union pour savoir qu'elle est une politique aux normes comportementales particulières.

D'abord, atteindre les entreprises européennes est une sanction symbolique. Non pas, parce qu'aucune entreprise européenne n'a investi sur l'île, mais parce que la faiblesse des investissements ne suffit pas à la rendre effrayante. C'est d'ailleurs la présence d'ECHO et les réflexions développées dans une perspective post-urgence, qui donnent lieu à ces investissements. Hormis, l'Espagne, l'Italie et la France, aucun autre pays européen, n'est directement présent sur l'île, sauf par l'intermédiaire de la Communauté, à travers son engagement humanitaire. Ce ne sont donc que ces entreprises-là, qui sont directement concernées par les dispositions de la loi.

Pourtant, il convient de noter que c'est une réponse collective que formule l'UE à l'encontre de cette loi. Phénomène qui, en l'occurrence, illustre l'europanisation du problème. Le Conseil de l'Union, avec son « Blocking Statute »³⁸¹, s'est entendu sur une série de mesures de rétorsion contre les Etats-Unis, dans le cas où ces derniers maintiendraient l'application de la loi. L'Union saisit l'OMC pour arbitrer le conflit transatlantique en vertu du préjudice encouru par les entreprises communautaires³⁸². De ce fait, la prise en main du problème par le Conseil montre bien que l'ensemble des Etats membres se sent menacé par les dispositions de cette loi. Son caractère extra-territorial porte directement atteinte à leur souveraineté compte tenu de l'absence d'opportunité d'action qu'elle leur laisse. Or l'action

³⁸¹ Le Conseil adopte le 22 novembre 1996 le « Blocking Statute » qui est une Réglementation et une Action commune anti-boycott. Règlement N°2271/1996.

³⁸² « L'Europe se mobilise contre la politique d'embargo des Etats-Unis », Le Monde, 17/07/1996

humanitaire communautaire est une action souveraine en ce sens où elle jouit de la souveraineté de ses Etats-membres. C'est ce que met en évidence la déclaration faite par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne : « *La législation Helms-Burton a provoqué une condamnation mondiale parce qu'elle cherche à imposer la politique américaine envers Cuba aux partenaires des Etats-Unis et les menaces de représailles s'ils ne s'y conforment pas. Les Etats membres de l'Union européenne et la Commission se sont opposés à cette législation avec constance et véhémence pour cette raison, considérant qu'elle constitue une sérieuse infraction aux obligations internationales américaines.* »³⁸³

Enfin, il aurait été moralement inacceptable de la part des Etats-Unis d'attaquer directement l'aide humanitaire européenne. En s'en prenant aux entreprises communautaires, ils optent pour un moyen détourné plus acceptable mais surtout stratégiquement plus subtil. Les Etats-Unis touchent les intérêts économiques de l'Union, parce qu'ils pensent alors toucher son talon d'Achille. Ils s'attendent, donc, à ce que l'Union réagisse de façon à les préserver. Dans un tel scénario, ils seraient parvenus à montrer au reste du monde que les motifs humanitaires ne déterminent pas l'intervention européenne. Ils auraient mis en évidence les motifs cachés de l'intervention, révélé que la politique européenne et la politique américaine poursuivent les mêmes objectifs et, ainsi, réduit l'écart normatif des deux pôles de l'atlantique. Mais au lieu de cela, l'Union maintient sa position et prouve par sa résistance que les normes comportementales qui dictent ses actions s'éloignent de celles des Etats-Unis. Pour elle, il ne fait pas de doute que dans cette affaire, la défense des normes humanitaires supplante la satisfaction d'intérêts purement matériels.

Finalement, cette affaire illustre parfaitement la capacité de l'Union, à résister à Washington tant sur le plan économique que politique et ceci pour préserver ses intérêts qui passent, également et principalement ici, par la défense de ses valeurs. C'est un mauvais calcul américain d'avoir pensé que les intérêts économiques de l'Union seraient prédominants. Leur calcul s'est appuyé sur une vision réaliste des relations internationales qui privilégie la défense des intérêts matériels sur tous les autres. Ils ont donc interprété la relation UE-Cuba, conformément à elle et y ont vu de façon plus profonde, un acte rentrant dans le cadre de la guerre commerciale que se livrent Etats-Unis, Europe et Japon³⁸⁴. Mais cette

³⁸³ Déclaration de J.Santer, du 17/07/1996. Texte reproduit dans *Documents d'Actualité internationale*, n°17, 01/09/1996, p.321.

³⁸⁴ Brigitte Stern propose une étude très intéressante sur cette guerre commerciale dans « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *Revue générale de Droit international public*, n°190, 1996, p.981.

résistance européenne n'a été rendue possible que par la présence d'une cohérence et d'une solidarité entre les Etats. Quand les Etats européens sont soudés et marchent dans le même sens, l'Union est un adversaire redoutable. C'est cette prise de conscience qui entraîne Washington à pratiquer la stratégie du « diviser pour mieux régner ».

Diviser les Européens sur la question cubaine.

En pratiquant la politique du « porte à porte », c'est-à-dire en choisissant de négocier directement avec chaque pays au lieu de traiter, directement avec l'Union européenne, Washington cherche à affaiblir la cohésion européenne autour de la question cubaine.

Cependant, si on observe une continuité de la politique américaine vis-à-vis de la question cubaine, il en va différemment concernant la politique appliquée contre l'Union européenne. Il apparaît, en effet, que le traitement de la question européenne dépend, dans une certaine mesure, des personnalités au pouvoir sur les deux continents.

Il est vrai que c'est sous l'administration Clinton, président démocrate, qu'a été votée la loi *Helms-Burton*. Certains Républicains, dont Kissinger, se sont d'ailleurs mobilisés contre elle.³⁸⁵ Pourtant, cette loi résulte d'une forte pression des Républicains sur les Démocrates.³⁸⁶ En effet, Clinton s'est, d'abord, opposé à cette loi signée le 12 mars 1996, pour faire machine arrière quelques semaines avant les élections présidentielles. Les Européens ont, alors, défendu la thèse de la surenchère présidentielle pour justifier ce changement d'attitude. Nous voyons bien, à travers le gel des mesures controversées, opéré par Clinton, une hésitation significative quant à l'application de sanctions contre ses alliés. Cette tergiversation est même exploitée par les Républicains lors de leur campagne électorale.³⁸⁷

Toutefois, quand l'administration Bush arrive au pouvoir, on observe, très vite, une attitude moins conciliante et plus résignée à faire passer les alliés sous les fourches caudines

³⁸⁵ « Un coup d'œil frais sur Cuba », Le New-York Times, le 15/11/1998. Il y est fait allusion à une lettre envoyée à Clinton et écrite par plusieurs personnalités politiques américaines dont Kissinger et 15 Républicains. Contrairement à la décision du Congrès et donc de plusieurs Républicains, les auteurs demandaient une levée de l'embargo. Cette position a largement été reprise par les médias américains et européens qui, en revanche, ont très peu médiatisé la position du Congrès.

³⁸⁶ « Washington commence à sanctionner ses alliés pour faire plier Cuba », Le Monde, 26/08/1996.

³⁸⁷ « Bill Clinton gèle pour six mois les mesures d'embargo contre Cuba les plus controversées », Le Monde, 18/07/1996.

des Etats-Unis, alors même que l'embargo se renforce.³⁸⁸ Mais l'attitude américaine n'explique qu'en partie le choix de cette stratégie. Les intérêts politiques de l'Union ont été mis à l'épreuve parce qu'elle s'est retrouvée confrontée à un atlantisme qui a, conjoncturellement, fragilisé la cohérence de l'Europe sur le dossier cubain.

Force est de constater que les pressions républicaines ont bénéficié d'un écho positif dans certains pays européens devenus de plus en plus atlantistes. Or, il se trouve que l'un d'entre eux, c'est l'Espagne et que c'est aussi le pays qui conditionne, dans une large mesure, les réactions européennes vis-à-vis du continent hispanophone. L'Espagne avait, déjà, plutôt bien accueilli les mesures prises par le Congrès, lors du vote de la loi *Helms-Burton*. José-Maria Aznar, à la tête du gouvernement espagnol, avait durci le ton à l'égard de Fidel Castro³⁸⁹ et ceci contre l'avis de la confédération espagnole des chefs d'entreprises (CEOE)³⁹⁰. Par rapport à la politique menée par son prédécesseur Felipe Gonzalez, principal donateur à l'aide humanitaire, la politique espagnole s'est fortement radicalisée.³⁹¹ José-Maria Aznar est même à l'origine de la Position commune adoptée par l'Union en 1996, dont le projet prévoit de conditionner toutes les aides octroyées à Cuba à une conditionnalité politique³⁹². Selon lui, l'aide humanitaire ne doit pas être fournie par la Communauté européenne mais, comme le veut Washington, par le canal des ONG, même si cela doit se faire sous le contrôle de la Commission.

Pourtant, au grand désarroi de l'administration Bush, l'année 2001 est une année riche pour la relation UE-Cuba. Ce rapprochement se formalise par une multiplication des réunions politiques, l'adhésion de Cuba au Cariforum³⁹³ et une réflexion constructive sur la manière de convertir la politique humanitaire d'urgence en politique de réhabilitation.³⁹⁴ Au final, cela débouche sur la demande expresse de Cuba, d'adhérer à l'Accord de partenariat ACP-CE (Accord de Cotonou) le 8 janvier 2003.³⁹⁵

C'est le moteur déclenchant de la nouvelle offensive américaine, anti-cubaine, en Europe. Elle se formalise par une politique d'influence directe, exercée au moyen d'une diplomatie du « porte à porte » qui consiste, pour la Maison Blanche, à se rendre directement

³⁸⁸ Le 19 décembre 2005, Condoleezza Rice se réunit avec la Commission de soutien à un Cuba libre (créée en 2003 par G.W.Bush), pour augmenter les sanctions économiques contre Cuba.

³⁸⁹ « Le gouvernement de José Maria Aznar durcit le ton à l'égard de Fidel Castro », *Le Monde*, 17/11/1996.

³⁹⁰ « L'Espagne de retour à Cuba », *Le Figaro*, 22/04/1998.

³⁹¹ « La solidarité de l'Espagne ne s'est jamais démentie », *Le Monde*, 25/08/1994.

³⁹² Cf. Annexe XIII.

³⁹³ Le Cariforum est le forum des Etats ACP des Caraïbes. Il a été créé en octobre 1992.

³⁹⁴ « Cuba y la Union europea », Communication de la Commission européenne, 2003, www.europa.eu.int.

³⁹⁵ M.Carbone, « UE-Cuba : le rapprochement », *Le courrier ACP-UE*, n° 196, janvier-fevrier 2003, p. 6 et 7

dans les pays « choisis », pour défendre le point de vue étasunien et contraindre le « vieux continent » à augmenter sa pression sur le régime cubain³⁹⁶.

Elle débute par des visites de l'administration Bush au Danemark et en Suisse, bientôt suivies de celles en Allemagne et en République tchèque. Or, cette dernière se solde par un échec qui marque les esprits puisque la préparation du sommet de l'OTAN de 2001, souffre d'un différend diplomatique opposant les Etats-Unis et la République tchèque. En l'espèce, l'administration Bush refuse le projet tchèque de « Résolution sur les Droits de l'Homme à Cuba » qui comprend une vive critique des sanctions économiques contre Cuba. Ce différend, présenté officiellement comme la raison du retard sur la communication de la date définitive du sommet, n'a pourtant pas fait céder le président tchèque, Jan Kavan, face à la pression américaine. Son attitude a d'ailleurs été appuyée, bien que discrètement, par quelques pays européens, hostiles à l'embargo.³⁹⁷ Quoi qu'il en soit, l'impact de ces visites reste limité et peu productif, ce qui contraint Washington à se tourner, de nouveau, vers l'Espagne. Mais, entre temps, le gouvernement espagnol s'est modifié et la position tenue par le nouveau gouvernement est peu profitable aux américains.

C'est pourquoi, la pression américaine sur l'Espagne, alliée essentielle et recherchée sur ce dossier, franchit une étape supplémentaire, lorsque l'ambassadeur américain à Madrid lance un appel public aux autorités espagnoles, leur demandant de plagier la politique hostile des Etats-Unis³⁹⁸. Il publie un « article d'opinion » dans le journal « *El Mundo* »³⁹⁹ où il justifie le maintien des pressions économiques et financières sur Cuba. Or, avec l'arrivée de Zapatero au pouvoir, la politique espagnole se détourne de la politique menée par Aznar, contraignant Condoleezza Rice à accabler le gouvernement de José-Luis Zapatero,⁴⁰⁰ la veille de sa visite officielle à Madrid. Les pressions américaines ne parviennent pas à infléchir la position espagnole qui impulse un nouveau tournant dans la politique européenne vis-à-vis de Cuba. En effet, bien que l'Union ait reconverti sa politique d'aide d'urgence en politique d'aide au développement, elle renforce ses liens avec l'île et suspend ses sanctions diplomatiques, le 31 janvier 2005.

Ce comportement ne plait guère à l'administration Bush qui profite des changements politiques internes à quelques Etats membres de l'Union (République tchèque...) pour

³⁹⁶ « Nueva ofensiva de Estados Unidos contra Cuba en Europa, un claro y burdo pataleo de Washington », La Republica, 25/04/2007.

³⁹⁷ V.Richter, « Les sanctions contre Cuba et le sommet de l'OTAN, 29/03/2001, www.nato.org.

³⁹⁸ « La Maison Blanche décide de durcir les mesures d'embargo qui frappent Cuba », Le Monde, 27/06/2004.

³⁹⁹ El Mundo, 24/04/2007.

⁴⁰⁰ « Rice critica el Gobierno español por sus relaciones con Cuba y Monclea reconoce « diferencias de enfoque » con EE UU », El Pais, 30/05/2007.

procéder à une nouvelle tentative d'influence. Le 2 avril 2007, plusieurs Etats-membres soumettent au Conseil de l'Union européenne, une nouvelle proposition de stratégie politique de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba. On y lit que « *plusieurs Etats-membres sous la conduite de la République tchèque souhaitent intégrer dans ce document un train de sanctions économiques et diplomatiques ainsi qu'un chapitre secret de mesures plus hostiles, qui s'inscrivent dans la lignée du récent plan du Président des Etats-Unis George Bush, pour renverser le régime cubain.*⁴⁰¹ »

Mais, l'Union résiste une nouvelle fois et s'évertue à maintenir une certaine cohésion interne. En témoigne la réponse apportée par le Conseil à cette demande qui stipule que « *l'adoption d'une stratégie de déstabilisation et d'isolement du gouvernement cubain se trouverait en contradiction avec la position commune de 1996 et constituerait une ingérence ainsi qu'une violation de la souveraineté cubaine. Les nouvelles sanctions conduiraient à exacerber la confrontation dans les relations, déjà fort complexe, entre l'Union européenne et Cuba*⁴⁰² ». On voit bien ici qu'un changement de position qui tendrait vers un alignement sur la position américaine, serait nuisible à l'Union européenne, non pas, par rapport à ses intérêts stratégiques mais parce que dans cette éventualité, il lui serait difficile voire impossible de maintenir sa présence sur l'île. En effet, Fidel Castro pourrait exiger le départ de ses structures et de ses partenaires et dans ce cas, cela porterait préjudice, avant tout, à la population cubaine.

Par conséquent, à l'aune de cette analyse, on peut difficilement nier la capacité des européens à résister à Washington. Résistance qui s'est, en l'espèce, concrétisée du fait d'un attachement profond aux normes humanitaires et d'une conception claire de ce qu'est une aide humanitaire : une aide délivrée pour sauver des vies humaines et octroyée indépendamment de toute autre considération politique. Ceci, même s'il nous faut avouer que la capacité des Européens à résister à Washington n'a peut-être été possible que parce qu'en l'espèce, cela touche des domaines économiques, domaine où l'UE agit de manière assez unie. Nous ne sommes pas certains que la capacité de résistance aurait été la même concernant des questions politico-militaires. Quoi qu'il en soit, l'Union conserve son statut d'acteur global indépendant et poursuit une politique digne de ses normes de conduites. Elle réaffirme son positionnement

⁴⁰¹ Conseil de l'Union européenne, « Proposition d'une stratégie politique de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba », Doc.8223/07, Bruxelles, le 2 avril 2007

⁴⁰² *Ibidem*

vis-à-vis de Cuba et s'écarte des positions nationales de ses membres. Ce qui lui vaut, finalement, d'être reconnue, comme un acteur un temps soit peu différencié de la région.

B- L'Union reconnue comme acteur par Cuba.

Les réactions américaines nous ont montré l'impact politique de l'engagement humanitaire européen sur les relations transatlantiques. Au-delà, elles ont prouvé l'impact de la politique européenne sur les Etats-Unis et ainsi validé le rôle de l'Union sur l'île. Or, les réactions formulées par le régime cubain et la population elle-même, viennent, elles aussi, confirmer le rôle joué par les Européens sur l'île. En effet, le simple fait qu'il soit fait référence à elle, lorsque l'on parle de Cuba montre bien qu'elle s'est frayée une place dans l'environnement politique du pays et qu'elle est désormais reconnue comme un acteur de la région.

Etant partis du postulat que la reconnaissance peut être positive ou négative, nous nous sommes aperçus que le régime a plutôt eu tendance à renier le rôle humanitaire de l'Union, ce qui en terme de retombées stratégiques n'est pas, là aussi, vraiment avantageux (1). En revanche, la reconnaissance qui lui accorde les mouvements civils, si elle est de faible portée matérielle, contribue au renforcement de sa « *soft power* » (2).

1- La reconnaissance négative du régime cubain...

Pendant que l'Union tente de combler les besoins les plus urgents, elle travaille, en même temps, aux possibilités commerciales nécessaires à la mise en place d'une aide effective au développement. Bien que l'aide ait pour cible la population, elle peut offrir des retombées économiques intéressantes pour le régime. Or, dans l'esprit du gouvernement cubain, l'acceptation des aides économiques ne dépend pas de normes humanitaires, mais de déterminants stratégiques. Comme Washington, La Havane analyse sa relation avec l'Union de façon réaliste. A la différence près que si l'engagement européen est perçu par les premiers comme suffisamment fort pour entraîner des velléités transatlantiques, il est vu comme insuffisant par le régime cubain. Inutile pour soutenir son anti-américanisme et mettant en avant les priorités du régime, l'UE devient la cible d'une propagande de « décrédibilisation ».

Cependant, si l'objectif recherché, par les autorités cubaines, est de nier le rôle humanitaire qu'elle a joué sur l'île, le simple fait de la critiquer équivaut, en quelques sortes, à la reconnaître politiquement.

Une aide inutile à l'anti-américanisme castriste.

Comme tout Etat souverain, Fidel Castro aurait pu refuser l'aide européenne. Mais, son institutionnalisation et son parti pris contre l'embargo américain, lui sont apparus comme une opportunité à exploiter. Les espérances initiales ont été, d'après ce que nous avons observé, d'espérer jouer la carte de l'Union européenne contre les Etats-Unis. F.Castro y voit le moyen de légitimer et de continuer sa politique anti-américaine avant d'en saisir l'intérêt pour sa population. Ceci explique que nous n'avons relevé dans ses discours aucune référence qui atteste du soutien européen à la population cubaine. L'obsession de F.Castro pour sa lutte contre les Etats-Unis est telle, que la survie de la population est secondaire par rapport aux intérêts stratégiques qu'il espère retirer de l'engagement européen⁴⁰³. En effet, nous avons remarqué sur l'ensemble des discours étudiés, l'absence de mention faite aux bienfaits humanitaires de l'intervention européenne alors que toute une série de critiques portent sur les manquements de l'Union envers le régime.

Jusqu'en 1996, moment où les Etats-Unis adoptent la loi *Helms-Burton*, le régime n'appose quasiment pas de critique à l'Union européenne, si ce n'est qu'il juge les votes européens contre l'embargo insuffisants⁴⁰⁴. Alors même que cette loi, renforce l'embargo américain, F.Castro ne s'est pas fustigé. Ses apparitions ont été rares et ses critiques peu nombreuses. Il laisse l'Union régler le problème, en pensant que cet élément favorisera une réaction hostile de Bruxelles vis-à-vis de Washington et qu'il pourra en tirer un quelconque bénéfice politique. Si dans l'esprit américain, l'atteinte des intérêts européens doit provoquer le désengagement européen de l'île, pour Castro, cela conduira à plus de fermeté vis-à-vis des Etats-Unis. Mais la réaction européenne n'ira dans aucun sens souhaité. L'Union poursuit son intervention humanitaire, la rendant hermétique à tout facteur externe qui ne soit pas humanitaire et qui puisse la compromettre.

Toutefois, si elle préserve son intervention humanitaire, sa réaction à ce moment-là, va déterminer l'essentiel de l'environnement politique dans lequel elle tente d'agir et scelle le

⁴⁰³ Cf. à ce propos, F.Bayo, « Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de trasfondo », *Nueva Sociedad*, n°190, mars-avril 2004, pp.85-91.

⁴⁰⁴ Nous considérons que même si l'Union européenne n'est pas représentée en tant que telle auprès des Nations-Unis, l'unanimité européenne contre l'embargo américain est d'une certaine façon une manifestation de la volonté européenne.

sort de ses actions post-urgence. Réaction qui montre, une fois de plus, peu d'égard pour la défense de ses intérêts stratégiques.

En effet, au lieu d'aller jusqu'au bout de sa plainte, l'Union trouve un terrain d'attente avec son allié qui ne tient pas compte de l'avis cubain. Outre le gel opéré par le président Clinton avec le « Memorandum of understanding »⁴⁰⁵, Bruxelles dessaisit l'OMC de l'affaire, en contre-partie de l'exception d'application de l'article le plus controversé de la loi, aux entreprises européennes. F.Castro se rend compte que l'Union ne s'investira pas davantage qu'elle ne le fait contre les Etats-Unis. Point de vue qu'il conforte quelques mois plus tard, lorsque le Conseil de l'Union adopte une Position commune qui conditionne les aides européennes vis-à-vis de Cuba, à l'exception de l'aide humanitaire.⁴⁰⁶

Convaincu que l'Union ne lui sera d'aucune utilité directe dans son combat et qu'elle ne lui permettra pas de jouer la carte de l'UE contre les Etats-Unis, il adopte un réflexe défensif qui consiste à en faire la cible d'une propagande.

Pour cela, il construit, un discours qui crée une proximité entre Europe et Etats-Unis afin de heurter la fierté de l'Union qui souhaite être reconnue comme acteur politique autonome et qui, en outre, arbore un comportement différent vis-à-vis des souffrances de la population. Il la présente comme faible et incapable de s'émanciper de la politique américaine. C'est ce que l'on observe à travers les déclarations du style : « *l'Union européenne a montré une persistante et humiliante subordination aux Etats-Unis* »⁴⁰⁷, « *l'Union s'est soumise* », « *elle a prêté son territoire pour collaborer avec les vols secrets de la CIA* », « *avec sa réconciliation avec les maîtres du monde, elle offense Cuba et ne mérite donc pas la moindre considération ou respect de notre peuple* »⁴⁰⁸, l'Union européenne est « *inapte à un échange constructif à cause de ses engagements avec l'OTAN et les Etats-Unis* »⁴⁰⁹.

Il va même plus loin en ne faisant aucune référence à l'aide institutionnelle de l'Union, se comportant comme si l'aide apportée à la population n'était qu'un détail, n'impliquant pas la peine qu'on lui porte un quelconque intérêt. Cette absence de reconnaissance du soutien

⁴⁰⁵ « US-EU understanding on Helms-Burton », 18/04/1997, Inside US Trade, www.insidetrade.com, 26/02/1998.

⁴⁰⁶ 96/697/PESC, Position commune du 2 décembre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à Cuba, Doc 396 E0697.

⁴⁰⁷ Discours de F.P.Roque (Ministre cubain des relations extérieures), à La Havane, le 23/06/2007.

⁴⁰⁸ Discours de F.Castro, à Santiago, le 26/07/2003.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

porté à la population, équivaut à l'absence de reconnaissance de l'acteur européen lui-même. On relève, au lieu de ça, toute une série d'allocution qui dévalorise l'Union et qui la rend en partie responsable de la famine du fait de ses liens avec les Etats-Unis et de son obstination à ne pas modifier sa politique vis-à-vis du régime. Le ministre des Relations extérieures affirme même que « *cela la rend complice, même si elle dit le contraire, du blocus criminel et inhumain que ce pays (en parlant des Etats-Unis) applique contre le peuple cubain* ». En juillet 2003 il parle à propos de l'UE « *d'un groupe d'anciennes puissances coloniales, responsables du trafic d'esclave, du pillage et de l'extermination de populations entières.* »⁴¹⁰ Le gouvernement va jusqu'à dire que ce qui motive l'intervention européenne c'est uniquement la quête d'avantages économiques.⁴¹¹

Enfin, outre le fait de nier l'existence politique de l'Union et sa qualité d'acteur autonome, il apostasie son impact normatif. Il refuse d'accorder aux normes humanitaires une place supérieure à la poursuite de ses intérêts matériels. Il conditionne l'accès à sa population, à une exigence de non hostilité au régime. La meilleure preuve en est, sans doute, la décision prise en 2003, par les autorités cubaines de renoncer à l'aide humanitaire de la Commission européenne : « *Le gouvernement de Cuba, par un sentiment élémentaire de dignité, renonce à toute aide ou reliquat d'aide humanitaire que pourraient offrir la Commission européenne et les gouvernements de l'Union européenne (...) Notre pays n'acceptera des aides de ce type, pour modestes qu'elles soient, que d'autorités autonomes régionales ou locales, d'organisations non-gouvernementales et de mouvements de solidarité qui n'imposent pas à Cuba des conditions politiques.* »⁴¹² Il cherche à décrédibiliser l'Union aux yeux de la population, en procédant délibérément à une confusion erronée entre la politique humanitaire et la politique des Droits de l'Homme de l'Union, alors que la conditionnalité n'a jamais porté sur l'aide humanitaire. En effet, cette décision fait suite aux sanctions prises par l'Union après l'arrestation et l'exécution de plusieurs individus appartenant à la dissidence. Le régime marque, de ce fait, sa détermination à définir, lui-même, ses normes comportementales et dont on note la fermeté lorsqu'il annonce que « *Cuba ne reconnaît aucune autorité morale pour la juger ni la conseiller*⁴¹³ » et que cette décision « *doit avoir été décidée dans un état d'ébriété et, si ce n'est dans l'alcool, dans un état d'ébriété d'eurocentrisme.* »

⁴¹⁰ Discours de Fidel Castro prononcé à l'occasion du cinquantenaire de l'attaque de la Caserne Moncada à Santiago de Cuba, le 26/07/2003. Evènement repris dans la presse française, notamment dans « Fidel Castro s'en prend vivement à l'Union européenne », Le Monde, le 29/07/2003.

⁴¹¹ E.Meneses, « Castro frente à la UE », El país, 30/07/2003.

⁴¹² Discours de F.Castro à Santiago, le 26/07/2003.

⁴¹³ Discours de F.P.Roque (Ministre cubain des relations extérieures), à La Havane, le 23/06/2007.

Ce comportement théâtral se réitère lorsque, quelques mois plus tard, José Ribeiro et Fidel Castro précisent au Conseil de l'Union européenne qu'ils ne procéderont à aucune libération des prisonniers politiques si des dissidents sont inscrits sur la liste des invités de l'Ambassade d'Espagne à la Havane, à l'occasion de la célébration de la fête nationale. L'UE répète qu'elle ne modifiera pas sa ligne de conduite vis-à-vis de sa politique des Droits de l'homme et prouve qu'elle ne mélange pas ses politiques. Malgré tout, le Conseil apprend que les prisonniers ont été libérés⁴¹⁴.

Toutefois, si cette détermination des autorités cubaines s'exerce sur l'extérieur, on a le sentiment qu'elle est aussi une épreuve de fermeté formulée à l'encontre de la population qui critique de plus en plus le régime. La famine a relégué au second plan la révolution cubaine, ce qui est forcément dommageable au régime qui, pour se maintenir, à besoin d'un soutien populaire fort. C'est pourquoi, les attaques proférées contre l'Union européennes, en plus de servir à alimenter une propagande de victimisation du régime, servent aussi à catalyser la population autour du régime, alors même que celui-ci a de plus en plus de mal à attribuer l'échec économique du régime, à l'embargo et à la perte du soutien de l'URSS.

L'aide européenne est contre-révolutionnaire

C'est le discours que les autorités vont peu à peu tenir face à la population et à un moment où elles ont de plus en plus de mal à contenir les crispations intestines. Elles continuent, pour cela, à s'appuyer sur un discours traditionnel qui vise à raviver la fierté populaire au nom de la révolution cubaine. En effet, en s'appuyant sur les termes de la déclaration qui justifie le renoncement à l'aide européenne, on s'aperçoit que le gouvernement la présente comme une action qui vise à dévaloriser les Cubains. De ce fait, il présente sa décision comme émanant d'un peuple qui refuse de recevoir une aide contre-révolutionnaire car provenant d'un acteur qui critique les choix du régime.

Or, il convient de noter que ce type de discours est de moins en moins bien accueilli par la population, pour qui la survie dépasse, désormais, les impératifs révolutionnaires. Le mot d'ordre de la révolution devient alors, « changer tout ce qui doit être changé⁴¹⁵ ». La crise humanitaire, en plus de mettre en avant les échecs du gouvernement, met en lumière les

⁴¹⁴ Conseil de l'Union européenne, « Projet de réponse à la question écrite E-2493/04, posée par J.Ribeiro et Castro », Doc. 6260/05, Bruxelles, 10 février 2005

⁴¹⁵ A l'origine, il s'agit d'une déclaration faite par Raul Castro, lors de son discours du 26 juillet 2007. Elle a, ensuite, été récupérée par la population qui l'a hissée en formule emblématique de son combat.

priorités du régime et jusqu'où il est prêt à aller pour maintenir ses positions. Mais, pour une grande majorité de Cubains et surtout les plus vulnérables d'entre eux, la survie devient la priorité principale. Parce que se sont eux qui bénéficient de l'aide, c'est aussi auprès d'eux que l'aide européenne est la plus visible. Pour beaucoup, elle est la marque d'une reconnaissance, d'un intérêt que l'UE leur porte directement.

C'est pourquoi, à défaut d'être privée d'une reconnaissance positive de son rôle humanitaire par le gouvernement, l'UE jouit, de plus en plus, de celle de ceux pour qui elle agit. En effet, si avant les années 1990, les Etats-Unis étaient perçus comme une terre d'exile pour les Cubains, les événements de 1994, mais surtout la présence européenne fait de l'Europe un terrain qui lui est plus propice et qui représente, pour certains, un idéal politique. Bien entendu, on ne peut pas aller jusqu'à dire que l'exil en Europe est supérieur à celui des Etats-Unis mais pendant que le nombre d'exilés aux Etats-Unis baisse celui en Europe croit. Elle est une immigration nouvelle qui peut s'expliquer par la reconnaissance dont l'Europe jouit depuis son intervention humanitaire sur l'île. D'ailleurs, l'immigration cubaine au Canada qui aurait pu être pour des raisons géographiques plus importantes, est insignifiante.

2- ... mais, une société civile de plus en plus inspirée par le modèle européen.

La crise humanitaire favorise un sentiment de rancœur, de lassitude et de déception, souvent mis en évidence par les artistes cubains, parfois exilés en Europe. Camila Guzman Urzua, dans un documentaire, met en scène le décalage entre une génération qui a cru à la révolution cubaine et celle qui doit supporter le marasme économique des temps présents.⁴¹⁶ Zoé Valdès rapporte la lassitude d'une population essoufflée par l'énergie déployée pour survivre.⁴¹⁷ Le célèbre groupe « La Havana abierta » ne cesse de crier la douleur du peuple cubain. Quant aux Cubains, eux-mêmes, lorsqu'ils ont l'occasion de s'exprimer, ils ne sont pas moins critiques vis-à-vis du régime : « *Je ne pouvais pas supporter l'idée que mon fils ait la même adolescence que moi : les jeunesses communistes, le mensonge, les désillusions* », « *Fidel a besoin d'écraser le peuple pour régner. Par tous les moyens y compris par la faim*⁴¹⁸ », « *Cuba si, Castro no* »,⁴¹⁹ « *C'est pas des impérialistes*

⁴¹⁶ « Le rideau de sucre », documentaire de C.Guzman Urzua, 2007.

⁴¹⁷ Zoé Valdès, *La nada cotidiana*, Emece Narrativa, Barcelona, 1995, 171p.

⁴¹⁸ Propos recueillis par O.P.Mousselar in « Cuba, l'île qui dévore ses enfants », Télérama du 10/11/1999.

qu'il doit avoir peur Fidel, mais de nous qui restons ici sans savoir de quoi demain sera fait ou comment se nourrir aujourd'hui. On a refermé le couvercle sur nos têtes. Maintenant Cuba va bouillir à l'intérieur », « Dès qu'on se réunit le gouvernement à peur »⁴²⁰

C'est une réaction nouvellement perceptible chez la population⁴²¹. Bien qu'elles restent des réflexions portées individuellement par les individus sur la situation actuelle, leur multiplication, associée à un contact plus ou moins directe avec les acteurs européens, a favorisé leur organisation et leur structuration. Nées des incapacités du régime à trouver des solutions aux problèmes humanitaires de la population et du peu d'intérêt qu'il lui porte, ces réflexions résultent, dans une moindre mesure, d'un contact constant des acteurs européens avec les acteurs locaux.

Il est vrai que les organisations systémiques entretiennent des liens étroits avec le gouvernement américain et les ONG américaines. Cependant, leur existence ne justifie pas que l'on parle de « société civile » car cette dernière nécessite une participation consciente et active du citoyen. La répression politique mais aussi surtout le décalage observé entre les revendications de la dissidence et les préoccupations immédiates de la population, n'ont pas favorisé les mobilisations populaires⁴²².

Par contre, avec la crise humanitaire, l'Etat cubain a perdu une partie de son rôle comme fournisseur exclusif de biens et de services à la population. L'aide européenne et le travail réalisé main dans la main avec les quelques structures locales existantes, ont stimulé l'implication consciente et active des Cubains dans la transformation de leur environnement social le plus proche⁴²³. Et s'il nous est impossible de quantifier exactement le nombre d'organisations populaires de style ONG qui existent sur l'île, le témoignage des humanitaires, des institutions humanitaires, des touristes et des artistes attestent de ce changement comportemental.

⁴¹⁹ Banderole élevée au siège du groupe paramilitaire Alpha 66.

⁴²⁰ Propos recueillis par Chantal de Rudder, in « Quand les Cubains crient assez », Le Nouvel Observateur, 15/09/1994.

⁴²¹ M.Vicente, « Le peuple enfin invité à s'exprimer », Courrier International, n°883, 4-10 octobre 2007, p.22

⁴²² Cf. à ce propos, C. Ospina Hernando, *Dissidents ou mercenaires ?* », Ed.EPO, Bruxelles, 1998, A.Chaguacedo, « Le développement des expériences participatives à Cuba », Alternatives internationales, 19/06/2007, J.Mosetti, « La société civile saisie par le Droit », *Revue mouvement*, n°29, 2003/2004, pp.75-79.

⁴²³ On pourra se référer à la contribution de S.Santander, « L'Amérique latine : Champs favorable pour le renforcement de l'identité extérieure de l'Union européenne », in *L'identité en Europe et sa force dans le monde* (sous la direction de M.Aparicio), L'Harmattan, 2006, 368p

La survie est sans doute ce qui impulse ce changement. La solidarité mais surtout la prise en charge de la population par la population elle-même, ne vont pas de soi dans un régime autoritaire, comme cela a pu être observé pour les pays de l'Europe de l'Est. Le régime paternaliste de Castro a habitué la population à recevoir de l'Etat, qui contrôle tout, y compris les associations. Décider pour elle de s'investir en se substituant à l'Etat, pour aider les autres alors qu'elle a été habituée à dénoncer, est un changement considérable. Or, en même temps, nous avons remarqué que les acteurs locaux se sont émancipés de la tutelle étatique pour tomber sous celle des acteurs européens, perçue comme plus efficace et moins contraignante.

C'est ce qui nous amène à penser que la présence d'ECHO et de ses partenaires sur le terrain est l'un des facteurs explicatifs de ce changement⁴²⁴. En effet, leur présence a favorisé les relations entre les acteurs locaux et les acteurs européens mais aussi avec la population qui reçoit l'aide. Or, c'est comme quand on offre un cadeau à une personne qui ne s'y attend pas, il est content, mais se sent gêné et redevable. C'est la même chose que certains humanitaires ont constaté ici. En tant que receveuse de l'aide, la population s'est, petit à petit, rapprochée des acteurs étrangers et a commencé à se demander comment elle pouvait s'y prendre pour les aider.

De même l'intervention européenne sur l'île a sensibilisé les citoyens européens aux problèmes des Cubains. Il s'en est suivi la création d'ONG de soutien aux Cubains, gérées depuis l'Europe. C'est le cas de Cuba si France, Cuba Linda, Cuba en transición, Europea Cuba... Dans la plupart des cas, elles ont pris contact avec des structures cubaines pour organiser leurs actions et passent le plus souvent via les ONG, les régions et les villes européennes. Certaines collectivités ont, par exemple, initié une coopération fondée sur des relations de territoire à territoire, jugées plus humaines que les liens souvent désincarnés de l'aide d'Etat. Bien qu'il n'existe pas à notre connaissance de véritable jumelage, les coopérations s'intensifient, même si elles doivent toujours passer par le canal des ONG⁴²⁵.

Ces relations et ce travail de proximité ont permis aux partenaires cubains de signer des accords de coopération avec des ONG européennes (sur place ou pas) mais aussi avec les

⁴²⁴ Par exemple en 2001, outre les fonctionnaires européens travaillant sur ECHO, étaient présentes sur l'île, 10 ONG européennes, financées par ECHO (Caritas Allemagne, ANNF, MPDL, OIKOS, CISP, Croix-Rouge allemande, MDM Espagne, Erikshalpen, ACSUR, GVC), in « Note de la Commission européenne à ses membres », février 2001, C(2001)449, non publiée au JOCE.

⁴²⁵ « Du Nord au Sud : Des communes solidaires », Alternatives internationales, juin 2007, p.67, « Quand associations et collectivités agissent ensemble », Alternatives économiques, 1^{er} juin 2005.

Il nous faut aussi préciser que, si l'on prend l'exemple de la France, c'est une pratique autorisée par la Loi de février 1992, qui autorise les autorités françaises à passer des accords de coopération avec des collectivités étrangères.

institutions européennes. Certaines structures ont reçu des subventions de la Commission européenne. Même si aucun chiffre exact n'a pu nous être communiqué, nous savons que les sommes affectées aux partenaires cubains sont tirées du budget affecté au cofinancement. Cette coopération décentralisée, couramment pratiquée par les ONG européennes, est largement encouragée par ECHO et vise à compenser le manque de capacités institutionnelles, opérationnelles et financières des structures locales qui pourraient démotiver la participation de la population. La coopération tissée entre l'Union européenne et le « Caribbean policy development center » est un exemple de ce soutien institutionnel. Le CPDC, qui est un réseau d'organisations mise en place dans les Caraïbes en 1991, développe ses liens avec l'UE afin d'expliquer à ses membres les pratiques institutionnelles et financières de cette dernière⁴²⁶.

D'autre part, le Sommet de Prague qui réunit les ONG européennes et d'Amérique du sud, va aussi dans ce sens. Les représentants de chacune de ces ONG se sont rencontrés dans le cadre de la conférence du « Comité international pour la démocratie à Cuba », afin de discuter de leur collaboration en matière de soutien à la société civile.⁴²⁷

Enfin, dans la note adressée à ses membres, le 20 février 2001, la Commission stipule que *« compte tenu, en outre, que, dans une stratégie de sortie, le rôle du personnel externe doit se réduire pour laisser place à des acteurs locaux, chaque ONG participant au Plan, désignera une ONG cubaine comme contrepartie opérationnelle locale et essaiera de renforcer sa capacité opérationnelle⁴²⁸ »*.

Par conséquent, les acteurs locaux en bénéficiant d'un savoir-faire opérationnel, fonctionnel et financier, ont pris de plus en plus appui sur les structures européennes. Leur manque d'expérience, leur volonté de s'émanciper des pratiques existantes les ont conduit à imiter les pratiques européennes. Gillian Gunn confirme qu'à Cuba, les ONG se sont inspirées des ONG étrangères, notamment pour son modèle financier⁴²⁹. C'est aussi ce que nous avons observé auprès de certaines ONG cubaines, qui outre, l'adoption du bénévolat, de la bureaucratie administrative, ont développé tout un système de collecte de dons. Elles ont

⁴²⁶ A.C.Chamron, « La coopération décentralisée où la nécessité de renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la société civile », janvier 1999, www.ue-acp.org.
Voir aussi, « Les ONG des caraïbes aspirent à un rôle plus large dans la vie publique », Courrier ACP-UE, n°199, juillet-août 2003.

⁴²⁷ Sommet du 19/09/2004 qui s'est tenu à Prague.

⁴²⁸ Commission européenne, « Note pour les membres de la commission relative à l'aide humanitaire à Cuba », C(2001)449, Non publié au JOCE, le 20 février 2001, point 5.3.

⁴²⁹ G. Gunn est membre du « Proyecto Cuba » à l'Université de Georgetown. Les résultats de ses recherches ont en partie été rapportés par I.Thomas, « La Habana : las implicaciones de Helms-Burton », *Politica exterior*, n°53, Sept-Oct 1996, p.97.

assez vite compris que leur indépendance dépendait de leur capacité à obtenir des fonds propres ou des subventions conditionnées par l'unique efficacité humanitaire. Bien sûr et c'était inévitable, la quête de donation a dénaturisé certaines associations existantes⁴³⁰. Essentiellement gouvernementales au départ, puisqu'elles appartenaient au Comité central, elles sont devenues non gouvernementales pour attirer les subventions étrangères alors qu'en fait, elles n'ont pas changé leur structure fondamentale. De cette façon, elles attirent les dons étrangers et si leur gestion, le contrôle et les actions restent tributaires du gouvernement, cela ne doit pas masquer les bonnes volontés.

De plus, si ce calquage du modèle financier reste l'indicateur le plus emblématique de l'influence européenne, on s'aperçoit que la récupération du modèle normatif européen est, elle aussi significative. C'est de toute une éthique, de principes et de normes dont ont hérité les acteurs cubains. Créer des structures de solidarité dont les actions sont motivées par l'entraide ne va pas de soi dans un pays où la délation, la surveillance, la dénonciation d'autrui est chose courante. De même, cette recherche d'indépendance vis-à-vis du système politique, traduite par la quête de dons privés, en est, elle aussi, un signe important.

Enfin, bien qu'il nous soit difficile de quantifier ces mouvements citoyens, leurs efforts et les liens tissés avec les acteurs européens, sont témoignés de diverses façons. L'absence de médiatisation est compensée par une visibilité obtenue à travers d'autres canaux d'information et qui sont le canal des ONG européennes, des services décentralisés de l'Union européenne, des touristes, des artistes⁴³¹ et des exilés. Ces organisations jouissent aujourd'hui d'une visibilité qui commence à être reconnue hors de l'Union européenne y compris par le régime cubain qui encourage depuis 1997, l'accès au cofinancement pour le travail des ONG. Bien sûr, ces initiatives n'apparaissent pas dangereuses pour le régime, mais elles révèlent que l'Europe devient le point de référence de la participation cubaine. A ce titre, elle est devenue productrice de sens pour les Cubains et cela conduit à une perte de monopole du gouvernement qui n'est pas à négliger. Les acteurs européens sont à la fois le catalyseur des volontés européennes, mais surtout l'écran protecteur qui permet à la société civile de se réveiller. Les Cubains se sentent soutenus, confiants et protégés. Ces sentiments, essentiels à l'action civile, sont favorisés par la proximité européenne qui réduit l'éloignement spatial et temporel des Cubains vis-à-vis du vieux continent.

⁴³⁰ G.Gunn, *op.cit*

⁴³¹ Zoé Valdés, Joël Cano, Fred Vargas, Daina Chaviano, Tomas Gutierrez...

Ainsi, si nous ajoutons aux sanctions américaines, le dénigrement du régime cubain et l'influence exercée sur la société cubaine, nous assistons à la reconnaissance du rôle différencié de l'UE dans le dossier cubain. Motivé par la défense des normes humanitaires, son engagement a certes porté un lourd crédit à ses intérêts matériels, mais il a aussi suscité la reconnaissance plus ou moins voulue de son rôle et au-delà de sa « *soft power* ». Par son intervention, l'Union montre sa capacité à défendre ses principes d'action et à confirmer son influence normative. Elle « rend aussi à César ce qui est à César » en prouvant que la défense de certaines normes, pour peu qu'elle nuise à ses intérêts matériels, n'empêche pas d'obtenir une satisfaction de nature plus symbolique, mais tout aussi nécessaire à la structuration de son rôle et de son identité politique : la défense d'un idéal démocratique approprié à l'image revendiquée.

Chapitre IV

De l'hésitation à l'intervention militaire au Tchad et en République centrafricaine.

*Le Darfour, « c'est l'enfer sur terre »
(K.Annan, janvier 2005)*

*« Le temps mondial est avant tout un
imaginaire »
(Z.Laidi, « Enchaînements, disjonctions et
médiations » 1996⁴³²)*

L'ambition de ce chapitre est de donner plus de consistance à notre hypothèse principale, mais aussi de dresser un bilan sur l'état actuel des interventions militaires et humanitaires de l'Union européenne, en étudiant dans un instant proche de celui de son évolution, l'opération européenne connue sous le nom d' « Eufor Tchad/RCA ».

⁴³² In, *Les cahiers du CERI*, n°14, 1996, p.4

Bien que nous ne disposions pas du recul nécessaire pour pouvoir nous assurer de la réussite ou pas de l'intervention européenne au Tchad et en République centrafricaine (RCA) ni même pour affirmer qu'elle ne prendra pas une tournure différente de celle identifiée au moment où sont rédigées ces lignes, elle est un cas d'étude suffisamment pertinent pour finaliser nos recherches. D'abord, parce que l'engagement humanitaire de l'Union dans la région est ancien. Ensuite, parce que son intervention militaire et humanitaire n'est que l'aboutissement final d'un engagement largement conditionné par une prédominance des normes humanitaires sur ses intérêts stratégiques.

L'UE est présente au Soudan depuis 1993⁴³³, mais c'est depuis l'aggravation du conflit opposant les groupes rebelles du Darfour à l'armée soudanaise et aux milices Janjawid soutenues par Khartoum, qu'elle renforce son engagement humanitaire en l'accompagnant d'une mobilisation d'abord diplomatique puis militaire. Les pressions de la communauté internationale, à cause du blocage de la Chine, ne suffisent pas à endiguer la violence ni même à contenir le conflit en empêchant son débordement. Le Tchad et le Soudan s'accusent mutuellement de soutenir leurs rebellions respectives, faisant tourner, en 2005, le conflit infra-étatique en conflit inter-étatique.

Depuis 2003, le conflit du Darfour a fait plus de 200 000 victimes civiles directes et indirectes et deux millions de déplacés au Tchad et en République centrafricaine (RCA). La crise politique initiale tourne, alors, au désastre humanitaire⁴³⁴. Pratiquant la politique de la terre brûlée, les milices poussent les populations à fuir. Elles n'ont pas d'autres choix que de se déplacer ou de se réfugier dans les pays limitrophes.

Cependant, le Tchad, en proie à une forte instabilité politique, subit plus que les autres pays voisins les retombées humanitaires, politiques et sécuritaires du conflit du Darfour⁴³⁵. Pas moins de 500 000 personnes se réfugient à l'est du Tchad. Or, les zones d'accueil situées dans cette partie du pays sont très pauvres en ressources agricoles et en eau, ce qui les rend peu propices à l'accueil de réfugiés⁴³⁶. De plus, des milices armées attaquent les camps de réfugiés et terrorisent les populations (viols, meurtres, pillages).

⁴³³ECHO, « Une longue présence d'ECHO au Soudan », « La crise humanitaire au Soudan », site officiel.

⁴³⁴ Centre de nouvelles ONU, « Darfour : une crise d'une gravité, d'une ampleur et d'une urgence extraordinaire ».

⁴³⁵ Cette instabilité politique s'explique principalement par la multiplication des coups d'Etats, y compris par celui effectué par le Président Idriss Déby Itno en 1990 ; « Comment le conflit au Darfour déstabilise le Tchad » (G.Prunier), *Le Monde diplomatique*, mars 2008, pp.6-7

⁴³⁶ ECHO, « Tchad : Terre d'asile en difficulté », site officiel.

Par ailleurs, certains Soudanais se réfugient en RCA alors même que les relations entre les deux pays sont difficiles. La fragilité de l'Etat centrafricain ajoutée à l'incapacité des missions de paix à contenir la violence, plongent le pays dans une crise humanitaire et une insécurité permanente.

Le dérapage du conflit sur le Tchad et la RCA provoque, alors, l'internationalisation de la crise.

L'UE répond immédiatement en octroyant une importante aide humanitaire d'urgence via ses partenaires. Mais, très vite, l'état d'insécurité permanente empêche les organismes humanitaires de s'acquitter correctement de leurs tâches. Face à l'impuissance de l'ONU et de l'UA à protéger les populations et le personnel humanitaire, les Etats européens évoquent très vite, la possibilité de lancer, dans le cadre de la PESD et sous pression du ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner, une opération militaire entrant dans le cadre des missions de type « Petersberg »⁴³⁷.

La Résolution 1778, votée le 25 septembre 2007, par le Conseil de sécurité, autorise l'Union européenne à déployer, pour une durée d'un an à compter du moment où elle déclarera sa capacité opérationnelle initiale en consultation avec le Secrétaire général, une opération dénommée « opération de l'UE ». Il est donc prévu que, dans le cadre du renforcement de l'action qu'elle mène de longue date en soutien des efforts visant à faire face à la crise, l'UE conduise une opération militaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine (RCA), inscrite dans une action multidimensionnelle de la communauté internationale, dans l'ensemble de la région. La résolution onusienne autorise cette force intérimaire à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la RCA, pour s'acquitter des tâches suivantes : contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées ; faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations et la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations-Unies. Le mandat est assez proche de celui conféré à la force européenne lors de son intervention en République démocratique du Congo (RDC) en 2003, ce qui laisse à penser que ces deux opérations militaires disposent de caractéristiques identiques. Toutefois, si au niveau des

⁴³⁷ Concernant la pression exercée par B.Kouchner pour obtenir l'accord nécessaire au lancement de l'opération se référer, notamment au propos tenus lors du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, Conférence de presse du Ministre des affaires étrangères B.Kouchner, Bruxelles, 28 janvier 2008, cf. aussi, B.Kouchner, « Pour une défense européenne, Le Monde, 10 mars 2008, il parle ici de force impulsée par la France.

choix d'intervention, des indices similaires permettent de montrer sa composante humanitaire, ce sont davantage des indices identifiés au niveau de la décision d'intervenir qui nous aident à prouver le caractère humanitaire de l'opération étudiée.

En effet, contrairement à l'intervention européenne en RDC, l'engagement européen au Tchad et en RCA se caractérise par la difficulté des Européens à décider et à mettre en œuvre cette opération. Alors que comme nous venons de le préciser, l'ONU confère un mandat à la force européenne en septembre 2007, l'opération est lancée de façon effective, le 17 mars 2008⁴³⁸. Le déploiement de la force européenne était initialement prévu pour une période antérieure, mais le 1^{er} février, la presse internationale annonce son interruption à cause de l'attaque des rebelles tchadiens contre N'Djamena⁴³⁹. Il reprend le 12 février, mais se limite à l'envoi de matériel. Le Lieutenant-Colonel Philippe de Cussac précise le 12 février, qu'un Hercules C.130 a atterri à Abéché, marquant la reprise effective du déploiement de l'Eufor Tchad-RCA⁴⁴⁰. Il confirme que cet envoi de matériel sera très vite suivi du détachement des soldats. Or celui-ci ne se produit que le 17 mars. Ce n'est, d'ailleurs, pas le premier retardement qui est entaché à la force européenne, puisque à l'origine, l'opération aurait dû débiter en novembre 2007.

Certains chercheurs ont dit à ce sujet que l'offensive des rebelles n'avait fait que la retarder un peu plus, car ce sont les problèmes relatifs à la constitution de la force et les difficultés à se doter des moyens logistiques nécessaires (transport aérien, par exemple) qui, selon eux, tendent à l'expliquer. Il est certain que l'Union européenne a profité du retard pour se préparer matériellement, mais est-ce vraiment le résultat d'une volonté calculée ou le produit des circonstances ? Cette explication se fonde sur une vision plutôt réaliste des relations internationales qui pointe du doigt les limites capacitaires et décisionnelles de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). En effet, elle explique les difficultés de mise en œuvre de la force européenne par des limites matérielles.

D'autres, se sont, dans un même ordre d'idée, positionnés sous un angle d'analyse géostratégique, en mettant l'accent sur le manque de volonté de l'UE à déployer rapidement une force militaire parce que la plupart des Etats européens n'ont pas d'intérêts à défendre

⁴³⁸ « L'Eufor opérationnelle au Tchad et en Centrafrique », Le Point, 17 mars 2008 ; Conférence de Presse de B.Kouchner, « Déploiement de la force Eufor », 18 mars 2008, www.diplomatie.gouv.fr; « Darfour : l'Eufor opérationnelle », Fenêtre sur l'Europe, 18 mars 2008, www.fenetreurope.com

⁴³⁹C.Bruneau, « L'Eufor reprend son déploiement au Tchad », France 24, 12 février 2008 ; « L'Eufor se déploie de nouveau au Tchad », Le Monde, 12 février 2008.

⁴⁴⁰ Eufor Tchad-RCA est le nom officiellement donné à la force européenne.

dans cette partie du monde. Certains se demandent « *comment expliquer que les pays de la vieille Europe avec leur 1,7 millions de militaires, plus que les Etats-Unis, éprouvent autant de difficultés à réunir les 4300 hommes de l'Eufor*⁴⁴¹ ». Ils supposent que l'absence d'intérêts stratégiques supplante les impératifs humanitaires⁴⁴².

Pourtant, sans vouloir renier totalement un tel constat, nos recherches nous permettent de nuancer ces observations. Les hésitations et la lenteur de l'UE à s'engager militairement dans cette crise, résultent davantage d'une ligne de conduite définie pas des principes d'action que d'une incapacité strictement matérielle ou de variables purement stratégiques. Dans l'hypothèse où elle aurait voulu défendre ses intérêts matériels, ne lui aurait-il pas mieux fallu agir rapidement pour révéler ses capacités militaires et pourquoi pas mettre en œuvre pour la première fois, un *Battlegroups* pour affirmer son rôle hors zone et ceci, sans que ne soient réunies toutes les conditions qui justifient à ses yeux l'utilisation de la forme armée ?

Les normes humanitaires ont, une fois de plus, préfiguré le jeu européen en faisant passer les priorités humanitaires au devant de la défense de ses intérêts stratégiques. En effet, nous remarquons que ces normes tiennent une importance graduelle dans les choix européens. Les hésitations européennes correspondent à une période où pour les Européens la gravité humanitaire de la situation n'est pas encore suffisamment significative pour qu'elle prenne la décision d'intervenir militairement (I). Au contraire, au moment où débute l'opération, on s'aperçoit que les conditions qu'elle estime nécessaires pour justifier un cas d'intervention militaire pour des raisons humanitaires, sont enfin réunies (II).

I- Un engagement significatif mais mesuré.

Le Soudan, fédération de 26 Etats, est en proie à une guerre civile qui oppose les régions du Sud aux régions du Nord depuis plus de 20 ans. L'UE s'y engage activement dès la création de son office humanitaire, en octroyant une importante aide humanitaire aux populations vulnérables. Toutefois, il convient de noter que l'action communautaire en faveur des Soudanais est plus ancienne, car la Communauté européenne a d'abord apporté son soutien, dans l'est du Soudan, par une aide aux réfugiés à la fin des années 1980. Ce fut, de

⁴⁴¹ « L'Union européenne s'engage à reculer », *Le Monde diplomatique*, février 2008.

⁴⁴²G.Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », *Le Monde diplomatique*, mars 2007. Ce dernier affirme que « *l'agitation diplomatique masque un blocage politique international sous-tendu par des enjeux pétroliers* ».p.16

loin, le plus gros projet d'aide aux réfugiés porté par cette dernière. A ce titre, Martin Power, alors administrateur principal de la DG développement, précise que « *c'est la première fois qu'un programme de cette ampleur est mis en œuvre au titre de l'article 204(...) Ce programme, mis en œuvre au Soudan, pourrait être le précurseur d'autres programmes semblables.*⁴⁴³ »

Or, l'une de ces régions, le Darfour, situé au nord-ouest du Soudan est ravagée en février 2003, par un conflit qui oppose les milices arabes à la rébellion de l'armée populaire de libération du Soudan (SPLA), provoquant une contagion du conflit au Tchad et en République centrafricaine. ECHO développe, alors, un projet d'aide d'urgence qui complète ceux entrepris dans d'autres régions du Soudan. En même temps, les problèmes liés à l'irrespect des Droits de l'Homme poussent les Etats européens, dans l'enceinte de la PESC, à mener une action diplomatique plus volontariste et à soutenir les missions développées par la communauté internationale. Lors du Conseil des Droits de l'Homme de décembre 2007, plusieurs Etats relèvent que la situation du Darfour reste grave et que les violations des Droits de l'Homme, y compris les violations du Droit international humanitaire, persistent⁴⁴⁴. Le Soudan assure que son gouvernement s'efforce d'appliquer les « Accords d'Abuja », d'aider au retour des réfugiés et de répondre aux demandes de la communauté internationale et ce, alors même que les groupes rebelles poursuivent leurs exactions⁴⁴⁵. Mais, l'impuissance de la communauté internationale à résoudre les problèmes sécuritaires de la population civile et du personnel humanitaire, à cause du blocage de la Chine et de la mauvaise volonté soudanaise, emmène très vite les décideurs européens à évoquer la possibilité d'un engagement militaire de l'UE au nom de sa « *responsabilité de protéger* »⁴⁴⁶. Le souvenir de l'intervention européenne en RDC est encore bien présent et l'adoption du concept de *Battlegroup*, encore

⁴⁴³ Martin Power, « L'aide aux réfugiés dans le cadre de Lomé III », *Le Courrier*, n°113, janvier-février 1989, p.85.

⁴⁴⁴ Conseil des droits de l'homme, « Situation des droits de l'homme au Soudan », Genève, 11 décembre 2007, consultable sur www.aidh.org et sur le site du Haut commissariat aux Droits de l'Homme des Nations-Unies, www.ohchr.org. Voir également « L'avis sur la situation des droits de l'homme au Soudan » de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, du 23 mai 1996 qui dénonce déjà en 1996 les violations. www.cncdh.fr; Fédération internationale des ligue des droits de l'Homme (FIDH), « Situation des Droits de l'homme alarmante et grave crise humanitaire au Darfour », 13 avril 2004, Assemblée Générale des Nations-Unies, 3eme commission, 25^e et 26^e séances, « Le gouvernement soudanais responsable de graves violations des droits de l'homme selon la rapporteur spéciale sur le Soudan », AG/SHC/3859.

⁴⁴⁵ L'Accord d'Abuja est un accord de paix signé par certains groupes rebelles le 5 mai 2006 à Abuja au Nigeria. Cf. à ce propos, Secrétariat Général des Nations-Unies, « Le Secrétaire général se félicite de l'accord d'Abuja et appelle les parties à mettre fin à la violence et au bain de sang au Darfour », Doc. SE/SM/10445, 5 mai 2006

⁴⁴⁶ François Grunwald parle à propos de la Chine, de « *gros joueur* » qui amasse « *les cartes maîtresses* ». Il souligne aussi dans sa contribution le manque de volonté du gouvernement soudanais à résoudre la crise du Darfour in « La crise du Darfour. Etats des lieux, états des enjeux », *Diplomatie*, n°27, juillet-août 2007, p.64 à 66.

inappliqué, justifient la détermination de l'UE à s'investir de façon significative dans la résolution des crises humanitaires.

Néanmoins, si la possibilité d'une intervention militaire à des fins humanitaires est rapidement évoquée, les Etats peinent à la mettre en place. Non pas par manque de volonté politique car, comme nous le verrons, leur engagement dans le conflit est bien réel, mais parce que toutes les conditions qui justifient à leurs yeux l'engagement militaire de l'UE pour des raisons humanitaires, ne sont pas encore réunies pour légitimer son intervention et, ainsi, permettre à l'Union de défendre sa conception des interventions militaires à but humanitaire.⁴⁴⁷

A- Un engagement humanitaire et politique, actif et continu.

C'est d'abord par son engagement humanitaire que l'UE marque sa présence au Soudan et dans les pays qui l'avoisinent. La guerre civile au Soudan a fait plus de 2 millions de morts et plusieurs millions de déplacés et de réfugiés⁴⁴⁸.

ECHO, l'office humanitaire de l'UE, est l'un des plus gros donateurs de fonds de la crise du Darfour. Comme le précise la Commission européenne, ECHO n'est pas un nouvel acteur dans la région, mais en réponse au conflit du Darfour, « *des programmes supplémentaires d'aide ont été mis en place dès 2003, bien avant que la crise ne fasse la une des médias*⁴⁴⁹ ». En 2004, soit avant que la crise humanitaire prenne l'ampleur qu'on lui connaît, la Commission européenne débloque 285 millions d'euros. Jusqu'à présent, elle mobilise pour les victimes de la crise du Darfour, y compris les réfugiés du Tchad, 292 millions d'euros par an⁴⁵⁰. Cette somme qui comprend les 98 millions dégagés par ECHO sert à fournir un soutien alimentaire et nutritionnel, à fabriquer des abris, à permettre un accès à l'eau potable, à porter un secours médical d'urgence et enfin à assurer une protection vis-à-vis des attaques violentes⁴⁵¹.

Mais, parce que les fonds annuels ne permettent pas de couvrir tous les besoins recensés, ECHO doit progressivement les augmenter et prendre plusieurs décisions

⁴⁴⁷ La question de la recherche des critères légitimant l'intervention militaire et humanitaire a fait l'objet d'une étude de : A.J.Bellamy, « Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention », *Millenium, Journal of international studies*, n°3, vol.31, 2002, pp.473-497.

⁴⁴⁸ ECHO, « La crise humanitaire au Soudan », site officiel.

⁴⁴⁹ ECHO, « Soudan : une crise oubliée revient sous les feux des projecteurs », Face à la Catastrophe, Revue annuelle, 2004, p.8

⁴⁵⁰ ECHO, « Crise du Darfour : la réponse de la Commission européenne », site officiel.

⁴⁵¹ ECHO, « Crise du Darfour : la réponse de la Commission européenne », site officiel.

financières *ad hoc*, augmentant de surcroît sa présence au Darfour. En effet, elle adopte en 2003, un Plan Global pour le Soudan afin de couvrir l'ensemble des besoins recensés dans le pays. La répartition des fonds est multi-sectorielle (santé, nutrition, eau...) et répond aux mêmes principes que ceux relatés au Congo et à Cuba. Il s'agit d'une aide impartiale et non discriminatoire. ECHO fait d'ailleurs remarquer dans son rapport d'évaluation 2006, que « *l'office a opté pour une approche holistique incluant toutes les personnes ayant besoin d'aide, au lieu de définir des catégories de bénéficiaires. L'accent a donc été mis sur les populations vulnérables*⁴⁵² ». Cependant, très vite, cette décision de financement ne suffit plus pour répondre aux besoins des populations. ECHO est tenu d'adopter des décisions de l'ordre de celle d'automne 2003, en faveur des réfugiés du Tchad (2 millions d'euros) et de celle de décembre 2003 (2 millions d'euros) destinée plus particulièrement à la région du Darfour. Il s'ensuit encore bien d'autres⁴⁵³. Ces financements répondent aux demandes formulées par ses partenaires humanitaires qui, dès le départ, ont une capacité d'accès aux victimes très difficile. En 2004, 58 millions sont octroyés aux partenaires. Les années suivantes, sur les 98 millions dégagés par ECHO, 39 millions d'euros leur sont réservés⁴⁵⁴.

Toutefois, les fonds délivrés par ECHO, ne sont pas les seuls qui rendent compte de l'investissement de l'Union européenne dans cette crise. La Commission européenne finance des actions politiques qui complètent son engagement humanitaire. Son engagement financier se perçoit, par exemple, à travers les sommes que le Conseil a souhaité mobiliser pour appuyer la politique africaine de maintien de la paix. En novembre 2003, le Conseil crée la « *Facilité européenne pour la paix en Afrique*⁴⁵⁵ ». Il s'agit d'un moyen permettant d'appuyer la politique africaine dans sa mission de maintien de la paix, conformément au principe de « l'appropriation africaine » dont elle a déjà fait sien, lors de son engagement en République démocratique du Congo (RDC). En février 2006, cette « *Facilité pour la paix* » lui permet de

⁴⁵² ECHO, *Evaluation of DG ECHO financed operations relating to the Darfur crisis*, 8 décembre 2006. Citation traduite par nos soins.

⁴⁵³ Voici l'ensemble des décisions prises par ECHO jusqu'à fin 2006 : ECHO/SDN/210/2003/01000 Global Plan 272, janvier 2003 ; ECHO/SDN/210/2003/02000 Emergency 2 millions (6-monthmax), décembre 2003 ; ECHO/SDN/BUD/2004/01000 Global Plan 3.3 millions, décembre 2003 ; ECHO/SDN/BUD/2004/02000 Ad-Hoc 10 millions, juin 2004 ; ECHO/SDN/BUD/2004/03000 Ad Hoc 10 millions, juillet 2004 ; ECHO/SDN/BUD/2004/04000 Ad Hoc 15 millions, août 2004 ; ECHO/SDN/EDF/2004/01000 Ad Hoc 3.5 millions, septembre 2004 ; ECHO/SDN/BUD/2004/05000 Ad Hoc 27.6 millions, décembre 2004 ; ECHO/SDN/BUD/2005/02000 Ad Hoc 14.8 millions, septembre 2005 ; ECHO/SDN/BUD/2006/01000 Global Plan 15 millions, janvier 2006.

⁴⁵⁴ *Ibidem*.

⁴⁵⁵ « L'UE dans le monde. Oeuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité », Office des publications de la Commission européenne, Belgique, pp.16 et 17. Il y est fait une présentation très claire de la « *Facilité pour la paix* ».

financer les Missions de l'Union africaine au Soudan, AMIS I et AMIS II, à hauteur de 212 millions d'euros⁴⁵⁶. Par conséquent, si nous additionnons l'argent versé par *la Facilité de paix* à celui d'ECHO, nous ne recensons pas moins de 600 millions d'euros alloués par la Commission, pour gérer la crise du Darfour.

Or, au-delà de son soutien financier, l'engagement européen est diplomatique. Toujours conformément à sa défense des normes humanitaires et donc en cohésion avec sa politique humanitaire, elle s'investit diplomatiquement dans la résolution de la crise et cela de diverses façons.

Tout d'abord, elle fait pression sur la communauté internationale pour qu'un embargo soit décidé par l'ONU, sur la vente d'armes à destination du Soudan. Le désarmement d'un pays qui se rend coupable d'exactions sur sa population, peut être perçu comme une action humanitaire puisqu'il vise, d'une certaine façon, à protéger les individus et à responsabiliser les autorités politiques. En l'espèce, cet investissement en faveur du vote d'un embargo international fait suite à la décision prise en interne, d'adopter un embargo sur les armes. Dans ce cas précis, ce que recherche l'Union, c'est à externaliser son comportement au reste du monde.

De plus, en décembre 2004, elle propose que des sanctions soient prises à l'encontre des auteurs coupables d'exactions contre les populations civiles. Quelques temps plus tard, le Conseil de sécurité des Nations-Unies, décide d'envoyer le dossier du Darfour devant la Cour Pénale Internationale (CPI) pour juger lesdits auteurs. On retrouve, là aussi, son intention de porter hors des frontières de l'Union, les décisions européennes, de façon à leur donner plus de poids pour assurer, au mieux, son soutien aux populations vulnérables.

Par ailleurs, elle s'est investie dans de nombreux efforts de médiation et a participé à de nombreuses réunions entre les rebelles et le gouvernement de Khartoum pour essayer de trouver une solution diplomatique au conflit. Sa présence est personnifiée par la participation de ses représentants, en tant que témoin, à plusieurs sommets. Par exemple, Pekka Haavisto nommé représentant spécial de l'Union européenne au Darfour, est présent le 6 juillet 2006, au sommet de l'UA⁴⁵⁷, puis, le 3 mars 2007 lors de l'Accord signé à Riyad entre le président du Tchad et celui du Soudan⁴⁵⁸ et enfin, pour le plus récent, le 13 mars 2008 au sommet de

⁴⁵⁶ AMIS, connue aussi sous le nom de MUAS, est l'acronyme de la Mission de l'Union africaine au Soudan.

⁴⁵⁷ 7^e sommet de l'Union africaine. L'UA appelle ici, au respect des accords signés, www.africa-union.org

⁴⁵⁸ Cf. le Rapport du président de la Commission de l'UA sur la situation au Tchad, www.africa-union.org

Dakar⁴⁵⁹. Ce dernier sommet peut être considéré comme l'ultime alternative diplomatique qui tente de trouver une solution au problème opposant le Tchad au Soudan. S'y sont réunis le président Idriss Déby et le président Omar Hassan El-Béchar pour signer l'accord de paix censé mettre fin au différend entre les deux pays⁴⁶⁰.

Nous percevons bien ici, la volonté des Européens d'épuiser toutes les voix diplomatiques possibles pour chercher une résolution pacifique du conflit, susceptible d'éviter l'immixtion militaire d'une puissance étrangère pour y mettre fin. Rappelons qu'en 2006, la Commission européenne précise que « *l'UE est activement engagée dans la recherche d'une issue politique durable et poursuivra ses efforts pour convaincre toutes les parties qu'une intervention militaire n'est pas une solution*⁴⁶¹ ». Le Conseil souligne, à plusieurs reprises, qu'il appelle à la mise en œuvre d'un accord de paix global et d'une solution politique du conflit qui sévit au Darfour⁴⁶². C'est pour cette raison que l'UE assure la vice-présidence de la Commission de cessez le feu et qu'elle participe à la mission d'observation de l'Union africaine⁴⁶³. En août 2004, elle réalise une mission d'enquête pour évaluer le support nécessaire au déploiement de l'AMIS, force de maintien de la paix de l'UA. Elle propose, alors, un soutien militaire théorique dont le choix reflète, plus encore, le souhait de laisser aux Africains eux-mêmes, le soin de trouver une solution qui leur permette de montrer leur capacité à résoudre les conflits de leur continent. En définitive, ce choix démontre bien la prégnance des normes humanitaires dans sa prise de décision puisque, à l'état actuel des choses, il lui incombe d'opter pour le modèle d'intervention le plus efficace sur le plan humanitaire. A supposer que comme pour la RDC, elle s'implique immédiatement, quelle légitimité son intervention militaire aurait-elle eu auprès des pays africains, à qui elle n'aurait pas laissé le temps d'agir ? Certes, elle aurait montré une maîtrise de ses capacités matérielles qui aurait servi ses intérêts stratégiques mais qu'en aurait-il été de son image de puissance tranquille, de puissance démocratique?

⁴⁵⁹ Cf. à ce sujet l'article « Tchad-Soudan : La paix au forceps », Jeune Afrique, n°2462, du 16 au 22 mars 2008, p.16

⁴⁶⁰ « Le Tchad accuse le Soudan d'agression, Khartoum dément », Le Point, 1^{er} avril 2008, « Tchad-Soudan : L'accord de paix est signé, les doutes ne sont pas dissipés », Libération, 14 mars 2008.

⁴⁶¹ ECHO, « Darfour : la pire crise humanitaire au monde », Rapport annuel 2006, p.5

⁴⁶² Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur le Soudan, 2719^e session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, 20 mars 2006.

⁴⁶³ www.africa-union.org; Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur le Soudan, 2719^e session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, 20 mars 2006 ; 2789^e session du Conseil, Bruxelles, le 5 mars 2007

Par conséquent, l'hésitation des Européens à intervenir militairement dans le conflit dépend du principe selon lequel la force ne doit être utilisée qu'en dernier recours. Il marque, pour eux, la limite principale du droit d'intervention humanitaire. Même si nous ne pouvons donner une définition unanime de ce droit d'intervention, tant les interprétations diffèrent en fonction des acteurs internationaux, il n'en demeure pas moins que l'Union nous propose la sienne⁴⁶⁴. Il ressort, en effet, des éléments que nous venons d'apporter, que le droit d'intervenir militairement, dans un but officiellement humanitaire, est directement rattaché dans l'esprit des Européens à une politique de puissance. Or, pour elle, cette puissance ne s'entend pas au sens réaliste du terme. Selon elle, une puissance démocratique doit offrir un modèle d'intervention guidé par des principes qui érigent les démocraties au rang, non pas de donneur de leçons, mais de véhiculeur d'exemple. D'où son cantonnement à une application admise par le droit international public qui permet d'éviter la mise en œuvre d'une politique unilatérale au profit de la négociation⁴⁶⁵.

C'est pourquoi, elle préfère laisser toute sa chance à la phase diplomatique, qui n'est pas encore totalement épuisée et qui est encore susceptible de produire des résultats qui peuvent empêcher son intervention militaire ou du moins la décomplexifier. En attendant, si elle ne souhaite pas intervenir militairement pour le moment, cela ne signifie pas qu'elle est absente militairement du conflit. En effet, son soutien militaire est comme nous l'avons dit, théorique et en adéquation avec sa doctrine d'intervention.

B-Du soutien militaire théorique à l'éventualité de l'intervention.

Contrairement à la crise humanitaire de la République démocratique du Congo, où l'Union envoie très vite une force européenne pour compléter son engagement politique, elle n'envoie pas, au départ, d'hommes en arme pour gérer les problèmes liés à la crise du Darfour. Plusieurs explications ont été proposées par les chercheurs, au premier titre desquelles figurent le rejet du déploiement d'une telle force par le gouvernement soudanais et surtout l'absence de moyens capacitaires.

⁴⁶⁴ Concernant les difficultés à donner une définition unanime du Droit d'intervention humanitaire, nous nous référons à l'étude de O. Corten dans *Le retour des guerres préventives : Le Droit international menacé*, Labor, Coll. Quartier libre, Bruxelles, 2003, p. 47 et suivantes.

⁴⁶⁵ Le Droit international actuel n'admet que trois cas de figure permettant l'intervention militaire et humanitaire : le consentement de l'Etat où il faut agir, l'autorisation du Conseil de Sécurité et la légitime défense.

Cette dernière explication est celle pour laquelle ont opté les chercheurs qui se sont positionnés sous l'angle d'une analyse réaliste des relations internationales. Selon eux, à supposer que le gouvernement soudanais ait accepté des forces non africaines sur son sol, il n'est pas certain qu'une opération militaire eut été décidée. Ils avancent couramment l'argument de l'investissement de la Grande-Bretagne en Irak et en Afghanistan et celui de la France en Afrique, notamment en Côte d'Ivoire, pour expliquer la difficulté de l'Union à mobiliser les hommes et les équipements suffisants.

Or, nous pensons que même en présence de tels moyens capacitaires, l'Union ne serait pas intervenue. D'abord, comme nous le rappelle le Général Bentégeat « *l'instrument militaire n'est pas omnipotent pour résoudre une crise* »⁴⁶⁶. Ensuite, il n'est pas certain, comme le pensent R.Mathieu ou certaines personnalités de l'Assemblée de l'UEO, que l'Union éprouve réellement des manques capacitaires. Un rapport de ladite Assemblée souligne que « *si l'Europe ne possède pas certaines capacités cela relève de choix. D'autres capacités jugées plus importantes ont été privilégiées dans le cadre de budgets restreints. En définitive la vraie question à se poser est la suivante : Existe-t-il des cas où l'Union a voulu développer un système et l'a abandonné par incapacité matérielle ? A notre connaissance, il n'existe aucun cas de ce type.* »⁴⁶⁷ » Autrement dit, le choix des Européens de ne pas intervenir sous l'étendard de l'Union, est marqué par des considérants immatériels.

Il incombe de percevoir qu'à ce moment-là, les conditions nécessaires, aux yeux de l'Union, pour justifier le déploiement d'une force européenne ne sont pas réunies, contrairement aux Etats-Unis. Or, pour intervenir, le Général Johann-Georg Dora nous disait « *qu'il faut être certain que les engagements européens sont nécessaires* »⁴⁶⁸ » Il est, en effet, couramment admis que la tyrannie de l'urgence fait une part belle à l'immédiateté au dépens de l'efficacité. Comme le précise Zaki Laidi, « *l'urgence ne nie pas le temps. Elle le surcharge d'exigences inscrites dans la seule immédiateté* »⁴⁶⁹. Ce qui explique que certains acteurs, comme les Etats-Unis, privilégient des solutions radicales aux conséquences

⁴⁶⁶ Propos recueillis lors de notre rencontre à la Conférence de Berlin portant sur « Les orientations futures de la politique européenne de sécurité et de défense », Bundestag, Berlin, à l'occasion de la 53^e session de l'Assemblée de l'UEO, 6-7 février 2007.

⁴⁶⁷ Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Rapport A/1718, du 6 décembre 2000. Voir aussi, pour une lecture nouvelle de ce rapport, R.Mathieu et A. de Neve, *Les armées d'Europe face aux défis capacitaires et technologiques*, Bruylant, Paris, 2005, p.4 et suivantes. Page 41, ils se demandent si « *la mise en œuvre d'actions militaires concrètes dépend de la capacité et de l'aptitude des hommes et des organisations à générer un format de forces à même d'assurer la réalisation des objectifs militaires.* »

⁴⁶⁸ Lors de son allocution à la Conférence de Berlin, les 6 et 7 février 2007, *op.cit*

⁴⁶⁹ Z.Laidi, *La tyrannie de l'urgence*, Rides, Montréal, 1999, p.27.

immédiates, stratégiquement porteuses mais pas toujours adaptées. Au contraire, l'Union préfère, en l'état actuel des choses et dans le respect des normes humanitaires, apporter un soutien militaire théorique plutôt qu'une force propre et effective. En d'autres mots, cette timidité que les réalistes conçoivent comme une marque d'impuissance, est, pour nous, le résultat d'un décalage fondé sur un référentiel temporel différent⁴⁷⁰.

1- Le soutien à des initiatives prises par d'autres

Le secrétaire d'Etat Colin Powell invoque rapidement l'existence d'un génocide pour provoquer une réaction forte de l'ONU contre le gouvernement soudanais. La qualification de génocide n'est pas anodine puisque conformément au Droit international, l'existence d'un génocide doit conduire à un engagement, qui peut être militaire, de la communauté internationale. En effet, la « Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide » renvoie explicitement à la possibilité de saisir les organes compétents de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales en cas de différend. L'article 8 de cette Convention prévoit qu'un Etat qui estime qu'un autre Etat se rend coupable de génocide peut fort bien s'adresser au Conseil de sécurité, qui pourra, le cas échéant (Rwanda en 1994) autoriser une action militaire⁴⁷¹. En décrétant l'existence d'un génocide, les Américains placent le Soudan dans la catégorie des Etats voyous, susceptible de faire l'objet d'un changement de régime. Rappelons, qu'au moment du génocide rwandais de 1994, le secrétaire d'Etat américain Warren Christopher avait interdit aux officiels d'utiliser le mot génocide jusqu'au 21 mai et la catastrophe est alors dénommée « crise humanitaire »⁴⁷². Autrement dit, ces discours ne sont pas seulement des mots, ce sont des faits, des choses qui déterminent le sort d'une population voire la préparation d'une intervention armée⁴⁷³.

Or, contrairement aux Américains, les Etats européens ne parviennent pas, aussi vite, aux mêmes conclusions. Le Rapport de la Commission d'information de l'ONU ne conclut pas à une situation de génocide et l'UE s'en remet à cette position. Il en va, d'ailleurs, de même

⁴⁷⁰ Nous avons traité la question du décalage entre les réponses européennes et les attentes internationales dans une publication. Cf. D.Loupsans, « L'action humanitaire de l'Union européenne à l'épreuve du décalage entre temps mondial et temps européen », *Géostratégiques*, n°16, mai 2007, pp.101-118.

⁴⁷¹ Les termes exacts de cet article 8 sont : « *Toute partie contractante peut saisir les organes compétents de l'ONU afin que celle-ci prenne conformément à la Charte des Nations-Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocides (...).* »

⁴⁷² « The US and the Genocide in Rwanda 1994, National Security Archive, Sixteen Declassified US government documents », consultable sur le site de la Maison Blanche.

⁴⁷³ Cf. à ce titre, *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux urgences civiles et aux génocides*, op.cit. Notamment la première partie qui se concentre sur l'élaboration de différents discours et de leur capacité à rendre compte, à construire un récit portant sur des situations de crises extrêmes.

pour certains humanitaires⁴⁷⁴. A ce propos, Yves Buchet de Neuilly fait remarquer : « *Savoir si au Darfour le gouvernement soudanais et les milices arabes commettent un génocide est sans doute un enjeu dans les stratégies de communication du gouvernement américain, dans ses négociations avec le Secrétaire Général de l'ONU, mais n'est pas l'objet d'un débat diplomatique interne à l'UE*⁴⁷⁵. » C'est cette différence de qualification des faits qui est à l'origine des différences comportementales observées entre les deux pôles de l'Atlantique. En effet, même si la possibilité d'une intervention militaire de l'Union est très vite invoquée au salon des gouvernants européens, nous ressentons moins d'empressement que du côté étasunien et surtout la volonté d'agir de façon multilatérale, pour ne pas aggraver une situation déjà désastreuse.

C'est pourquoi, bien qu'il faille attendre 2004 pour que les premières initiatives de la communauté internationale relative à une intervention militaire voient le jour, une fois le processus mis en marche, l'UE ne manque pas d'apporter son soutien à l'ensemble des opérations militaires mises en place par l'ONU et l'UA⁴⁷⁶, privilégiant ainsi une stratégie de soutien à une stratégie d'action propre et directe.

L'UA est la première à s'engager le 28 mai 2004 après la signature de l'accord sur les modalités de la mise en place d'une Commission de cessez le feu où elle décide d'envoyer une mission d'observation (MUAS I ou AMIS I) à laquelle participe l'UE. Suite à cela, l'insuffisance observée entre les besoins réels et les moyens déployés, conduit l'UA à la renforcer, quelques mois après, par le déploiement de MUAS II (ou AMIS II) réunissant 3320 personnes dont 2341 militaires⁴⁷⁷. En avril 2005 cette force passe à 7000 soldats. L'UE s'y implique intensivement.

⁴⁷⁴ On peut rappeler que Rony Brauman ex-président de MSF et toujours membre de l'association a contesté l'existence d'un génocide au Darfour. Il dénonce d'ailleurs dans plusieurs interviews la dramatisation du conflit soudanais et précise qu'il s'agit « d'une tragédie mais pas d'un génocide ». Cf « Le Darfour n'est pas le Rwanda », Interview du 13 avril 2007 consultable que www.cerieum.ca puis, « L'aide humanitaire apportée au Darfour », Interview du 15 avril 2007, Radio-Canada, Rubrique *Pourquoi pas dimanche* et aussi les réflexions de Pierre Gallien, Responsable géographique à Action contre la faim (Soudan, Somalie, Haïti...) pour qui la qualification de génocide relève du débat théorique et qui préfère analyser la situation au regard des conditions de survie de la population, in « Darfour : une crise humanitaire majeure sans réponse politique », *Revue Humanitaire*, n°11, automne 2004, p.75.

⁴⁷⁵ Y.Buchet de Neuilly, *Crises extrêmes*, op.cit, p.272.

⁴⁷⁶ Tous les Européens soutiennent les initiatives internationales mais la France et le Royaume-Uni encore davantage. Cf. Le point de presse du porte-parole de l'ambassade de France du 1^{er} août 2007. Nous nous référons également au discours de J.Solana prononcé à Addis Abeba, le 26 mai 2005, Doc.S0196/05 où ce dernier rappelle le soutien inconditionnel de l'Union à l'UA.

⁴⁷⁷ www.africa-union.org.

D'abord, financièrement puisque la MUAS est « *presque entièrement financée par l'Union européenne* ⁴⁷⁸ ». Les Etats-Unis, pour leur part, n'y contribuent que marginalement. L'appui européen au mandat international de la Mission de l'UA au Soudan s'élève à 240 millions d'euros ⁴⁷⁹. Cela démontre bien sa volonté d'agir de façon multilatérale alors que les Américains montrent une manière de procéder différente et qui tend à privilégier l'action unilatérale et non le financement d'actions menées par d'autres.

Ensuite, l'UE s'engage auprès de l'UA de façon plus concrète en aidant le Quartier général de la MUAS à la planification de sa mission de maintien de la paix au Darfour. Pour cela, elle envoie des experts militaires sur place afin de conseiller et aider le personnel de l'UA. Elle apporte son expertise pour la planification des opérations de l'UA et organise des transports de troupes. L'assistance militaire, technique et logistique est organisée à partir de Bruxelles, par le biais des officiers de liaison ⁴⁸⁰ et des équipes au sol, basés à Addis-Abeba, au siège de l'UA ou présents au Darfour pour les besoins des opérations de transport. A partir de mai 2005, l'Union se lance dans la coopération technique militaire avec l'UA au Darfour, dans des domaines comme la planification, la logistique, l'équipement, le transport aérien etc. ⁴⁸¹

Nous remarquons, donc, que la mission de conseil et d'échange a totalement supplanté une mission militaire *stricto-sensu* peut-être parce que justement, dans l'esprit européen, son intervention ou tout simplement l'intervention d'une force occidentale, pourrait entraîner une « somalisation » du conflit et donc l'aggraver.

Par ailleurs, nous observons que la ligne de conduite européenne est étroitement liée à celle de l'ONU. En effet, l'ONU n'a pas déployé d'opération de paix avant 2008 et le déploiement de la force européenne coïncide avec le premier déploiement des casques bleus.

Toutefois, l'ONU s'est impliquée dans la recherche de solution à la crise du Darfour, dès 2004 et elle a pu compter sur le soutien européen. Comme nous l'avons évoqué lors de l'étude de l'investissement diplomatique de l'UE, cette dernière a soutenu voire impulsé l'adoption de résolutions dans le but de soutenir les initiatives prises par l'UA. Nous pouvons, à titre d'exemple, citer la résolution 1556 qui décide d'un embargo sur le matériel

⁴⁷⁸ G.Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », Le Monde diplomatique, mars 2007, p.16

⁴⁷⁹ Chiffre communiqué dans le Rapport annuel 2006 d'ECHO, *op.cit.*, p.5

⁴⁸⁰ L'UE assure le relais entre l'UA et l'UE à partir de huit officiers de liaisons : Autriche, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

⁴⁸¹ Conseil de l'UE, Relations Extérieures, « Conclusions sur le Soudan », Bruxelles, 23 mai 2005.

militaire à destination des milices gouvernementales, ainsi que la résolution 1564 qui menace le Soudan de sanctions pétrolières.

De même, lorsque la Commission d'enquête de l'ONU sur le Soudan conclut que les exactions perpétrées au Darfour sont un « *crime contre l'humanité* » mais pas un génocide, elle adopte la résolution 1594 du 31 mars 2005, demandant à la CPI de poursuivre les responsables de ces crimes comme l'avaient souhaités les Européens. Or, par la résolution 1706 du 31 août 2006, l'ONU décide de prendre la relève de l'UA au Darfour, mais l'opposition du gouvernement soudanais à l'intervention d'une force qui ne soit pas africaine stoppe l'initiative onusienne (les mêmes raisons ont freiné les élans européens). On peut penser que pour ne pas compromettre les actions mises en place, l'ONU préfère ne pas intervenir même si légalement elle en a le droit. Cette opposition conduit, alors, à l'absorption de la MUAS dans une force hybride UA/ONU et de composition majoritairement africaine. La Résolution 1769 du 31 juillet 2007 autorise le déploiement pour un an de la MINUAD, composée de 19555 militaires et de 3772 policiers⁴⁸². Finalement, le 25 septembre 2007, cette opération est complétée par une mission au Tchad et en Centrafrique, cette fois-ci strictement onusienne, la MINURCAT, mais qui ne peut voir le jour que parce que l'UE s'engage avec « Eufor Tchad-RCA » et en assure l'intérim.

Par conséquent, jusqu'à ce moment-là, nous remarquons que l'UE n'intervient pas directement dans la gestion militaire de la crise. Elle assure, certes, sa présence y compris militaire, mais de façon théorique en soutenant les initiatives prises par d'autres acteurs politiques. Ce qui est à l'évidence, positif sur le plan humanitaire, mais néfaste sur le plan stratégique.

Cependant, début 2008, les décideurs européens optent pour un changement de stratégie en décidant d'intervenir directement dans le conflit.

2- Intervenir pour défendre sa conception doctrinale

En l'occurrence, ce n'est pas l'intervention onusienne qui explique ce changement d'attitude puisque cela fait déjà plusieurs mois que l'UE a obtenu l'aval de l'ONU. Le scénario est même inversé puisque, concrètement, la force onusienne est totalement tributaire

⁴⁸² Chiffres repris de la note d'analyse du *GRIP*, X.Zeebroek, P.Sebahara et F.Santopinto, « Darfour, Tchad, Centrafrique. Des processus de paix à l'épreuve du feu », Bruxelles, 12 février 2008.

de la force européenne. De ce fait, si l'intervention militaire européenne permet à la MINURCAT de s'engager, en revanche, la décision d'intervenir des Européens dépend de facteurs autres que le simple fait de soutenir l'ONU ou même l'UA. Or, en essayant de comprendre ce qui a favorisé ce changement d'attitude, nous sommes parvenus à isoler deux variables explicatives. En effet, l'attitude des Européens commence à se modifier au moment où l'engagement de l'OTAN et des Etats-Unis devient gênant pour l'UE⁴⁸³.

Dans un premier temps, l'engagement otanien peut être tenu comme une variable déterminante du changement de comportement de l'UE non pas parce que, comme pourraient le suggérer les réalistes, l'UE cherche à rivaliser matériellement avec l'OTAN, mais parce que cet engagement est susceptible de proposer un modèle d'intervention différent du sien. De même, un intergouvernementaliste nous dirait que cette intervention n'est que le résultat d'une pression de la France sur ses partenaires et que cela ne signifie pas que les normes humanitaires aient supplanté l'atlantisme traditionnel de certains Etats membres. C'est un élément, que l'on ne peut pas nier. Néanmoins, nous constatons que toutes les raisons qui ont contribué, jusque là, à retarder l'intervention militaire de l'Union européenne, ne suffisent plus, désormais, à l'empêcher. C'est bien la preuve que les normes humanitaires constituent, à ce moment-là, les préférences européennes. Etant donné que la doctrine d'intervention de l'OTAN pilotée par les Etats-Unis diffère, en certains points, de celle de l'UE, il lui appartient d'agir pour défendre sa conception des interventions militaires et humanitaires et ceci avant que quelqu'un d'autre impose son modèle d'intervention.

Avec l'opération Artémis en 2003, l'UE s'est positionnée comme un fournisseur de sécurité et de stabilité, en répondant à des normes d'intervention très précises. L'impératif humanitaire a très largement conditionné le comportement des Européens dans la conduite de cette opération. Or, lorsque Colin Powell utilise le qualificatif de génocide, il fait entrer le Soudan dans la catégorie des pays susceptibles de faire l'objet d'un changement de régime. C'est un objectif très présent dans la doctrine d'intervention des Etats-Unis et de l'OTAN depuis son changement de doctrine stratégique au lendemain de la Guerre froide⁴⁸⁴. Seulement, il ne figure pas au rang des priorités européennes, définies par la « *Stratégie européenne de sécurité* » (SES).

Lorsque l'UA rencontre ses premières difficultés en matière d'organisation, de logistique et d'approvisionnement, elle obtient avec le soutien de l'UE, un mandat de l'ONU

⁴⁸³ « Les Etats-Unis sont-ils une menace pour l'Europe ? » (P.Conesa), Le Monde diplomatique, avril 2008.

⁴⁸⁴ Nous avons étudié cette question dans notre chapitre III

pour lancer AMIS. L'UE qui jouit déjà d'expertises et de compétences dans ces domaines apporte son soutien. En même temps, l'UA est consciente qu'il lui faut diversifier ses fournisseurs d'aide pour limiter sa dépendance. C'est pourquoi, elle accepte l'assistance qui lui est proposée par l'OTAN sur demande des Etats-Unis. L'assistance de l'OTAN se déroule dans les mêmes conditions que celle de l'UE, à savoir sans déploiement de force au sol.

Toutefois, cela crée un climat de rivalité qui contraint, immédiatement, l'UE et l'OTAN à trouver un accord au sujet du partage des tâches, car il apparaît clairement qu'aucune des deux organisations n'est prête à accepter la primauté de l'autre sur cette affaire. Ainsi, bien qu'il ne s'agisse pas pour l'UE de rivaliser matériellement avec l'OTAN, l'affaire soudanaise permet de concrétiser un cas de figure dans les relations UE/OTAN, complètement imprévu. Les deux organisations sont engagées au même moment mais séparément. Chacune proposant un modèle d'action jalonné par des normes comportementales différentes et des objectifs à atteindre divergents.

Dans un second temps, au-delà de l'engagement de l'OTAN qui, rappelons-le, est composé d'Etats européens, c'est l'éventualité d'un engagement américain unilatéral, de plus en plus probable depuis fin 2007, qui semble apeurer le plus les Européens. En effet, le 1^{er} octobre 2007 est officiellement créée « *Africom* ». Sa pleine capacité opérationnelle est attendue pour octobre 2008, mais en février 2008, le président George W. Bush annonce sa création officielle. Sur le site officiel d'*Africom*, nous pouvons clairement percevoir sa vocation stratégique puisque, dans l'entête réservée à sa présentation, il est dit que cette décision « *est le résultat de dix ans de réflexions portées au sein du Département de Défense (DOD) permettant de reconnaître l'importance stratégique de l'Afrique et de prendre conscience que la paix et la stabilité du continent n'affectent pas seulement les Africains, mais, à égale mesure, les intérêts des Etats-Unis et de la Communauté internationale.*⁴⁸⁵ » De même, Mary Carlin Yates, ambassadrice conseillère en politique internationale pour le commandement militaire américain en Europe, annonce clairement que son objectif est d'augmenter le personnel militaire affecté à l'Afrique et dont elle déclare que « *l'importance stratégique est évidente*⁴⁸⁶ ». Sa déclaration souligne, en outre, que le concept d'*Africom* vise à mettre en œuvre des programmes militaires comme l'entraînement des forces au maintien de la paix, l'assistance humanitaire, la lutte contre le terrorisme ou la formation des officiers aux

⁴⁸⁵ www.africom.mil. Citation traduite par nos soins.

⁴⁸⁶ Propos recueillis par A. Conchiglia et V. Thorin et reproduits dans « Nous n'irons que là où nous sommes invités », Afrique Asie, mars 2008, p.24.

Etats-Unis. Elle ajoute que ces programmes sont financés par le Département d'Etat, par la Défense ou encore l'Agence internationale d'aide au développement (USAID). Ryan Henry, le haut responsable du ministère de la Défense affirme, pour sa part, que l'objectif d'*Africom* « *n'est pas de faire la guerre mais d'œuvrer de concert avec les partenaires africains en vue de la création d'un environnement plus stable dans lequel la croissance politique et économique pourra avoir lieu*⁴⁸⁷ ». Selon ses dires, il apparaît qu'*Africom* a surtout vocation à modifier le pôle de décision américain concernant les questions africaines puisqu'il précise, aussi, que les relations du Ministère de la défense avec l'Afrique avaient lieu et continuent d'avoir lieu pour le moment, dans le cadre des centres de commandement européen, central et pacifique des Etats-Unis. Élément présenté comme essentiel, aux vues des missions qu'*Africom* doit remplir et qui sont définies autour de l'établissement des conditions nécessaires à un emploi plus efficace de l'aide humanitaire et au développement ainsi que de l'aide à apporter aux Etats africains pour lutter contre le terrorisme. On peut même lire dans la presse africaine en 2007 que « *sa création ne donnera lieu ni à l'ouverture de nouvelles bases ni au déploiement de troupes* » même s'il n'est pas nié que le personnel d'*Africom* sera reparti dans différentes villes africaines⁴⁸⁸. Il ressort donc assez clairement qu'*Africom* a une mission humanitaire assez importante, pour ne pas dire qu'elle est présentée comme l'une des raisons d'être d'*Africom*.

Néanmoins, nous percevons un fossé entre les déclarations faites par l'administration américaine en 2007 et celles de 2008, où apparaît clairement la vocation stratégique d'*Africom* et où nous voyons que sont relégués au second plan des considérants qui avaient pourtant été présentés comme déterminants. Daniel Gordon fait d'abord remarquer que si pour l'heure « *la structure reste basée en Allemagne, l'idée de l'implantation d'une force américaine de cette ampleur sur le sol africain a suscité des réactions hostiles dans plusieurs pays du continent*⁴⁸⁹ ». Salim Lone, quant à lui, estime que « *la création de l'Africom est un tournant majeur dans la politique étrangère des Etats-Unis, ajoutant que le fait que le président George W.Bush présente l'initiative comme une panacée pour l'Afrique, prouve que, à moyen terme, le seul engagement des Américains vis-à-vis des Africains est d'ordre militaire*⁴⁹⁰. » Autrement dit, en l'espace d'un an, les Etats-Unis ont, déjà, procédé à un

⁴⁸⁷ Propos issus de la conférence de presse donnée par Ryan Henry, les 21 et 22 juin 2007, reprise et publiée le 25 juin 2007 sur www.USInfo.state.gov

⁴⁸⁸ « Ce que sera l'Africom », Jeune Afrique, 8 juillet 2007.

⁴⁸⁹ D.Gordon, « Controverse autour de l'Africom », article consultable sur www.bbb.co.uk

⁴⁹⁰ Salim Lone est éditorialiste dans un quotidien de Nairobi. Il est cité par Daniel Gordon, *op.cit.*

changement de priorité et c'est ce que nous avons vérifié en procédant à une lecture attentive des déclarations faites par les autorités américaines durant l'année 2008.

Lors d'un compte rendu devant le Congrès américain, en mars 2008, le Général William.K.Ward, commandant en chef de l'*Africom*, consacre à peine quelques lignes aux missions humanitaires que l'*Africom* peut être amenée à remplir. Au contraire, il axe son discours sur l'entraînement militaire, le renforcement de la sécurité et la lutte contre le terrorisme. Ses remarques contrastent nettement avec l'annonce faite un an avant, par les autorités américaines et selon laquelle l'*Africom* concentrerait ses opérations sur l'aide humanitaire. Par ailleurs, il précise : « *Nos forces soutiennent également les opérations humanitaires* ». Le terme « *également* » souligne la place accordée aux considérants humanitaires et montre qu'elles sont, en quelques sortes, « la cerise sur le gâteau », un complément à des missions dont la vocation est tout autre. Selon J.Stephen Morrison, il est évident qu' « *ils ne veulent en aucune façon être perçus comme une force cherchant à se substituer aux organisations civiles ou à usurper le rôle de ces dernières dans les opérations humanitaires ou de développement. Ils veulent recentrer une bonne partie de leurs ressources sur le type de partenariats sécuritaires bilatéraux qu'ils maîtrisent mieux et qui correspond à leur principale vocation.*⁴⁹¹ » Pour Gérard Prunier, il ne fait aucun doute que la position américaine est « *un mélange de fausse habileté, de double langage.*⁴⁹² » On ne peut donc que s'interroger sur la finalité exacte d'*Africom*, dont la défense des intérêts stratégiques est nettement présente comme le prévoyait J.Peter Pham⁴⁹³. Or, à l'évidence, ce type d'interrogation inquiète les Européens.

Le souhait de conserver l'image d'une puissance démocratique, susceptible de se dissocier de celle de l'OTAN et des Etats-Unis, pousse l'UE à intensifier sa présence dans le traitement du conflit. Elle met sur pied la force européenne. Les Etats européens parviennent de façon surprenante à surmonter les problèmes ayant auparavant nui à sa mise en œuvre. L'impératif humanitaire, jumelé à celui de proposer un modèle d'intervention conforme à sa vision des interventions militaires et humanitaires, conduit à une opération qui, comme dans le cas d'Artémis, assure la prégnance des normes humanitaires sur ses intérêts stratégiques. Elle révèle l'attachement de l'Union à sa propre vision des interventions militaires et

⁴⁹¹ J.S.Morrison est directeur du programme Afrique au Centre des études stratégiques et internationales (CSIS) et co-auteur du récent Rapport du CSIS sur l'*Africom*, consultable sur www.bbc.co.uk

⁴⁹² G.Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », *op.cit*, p.16

⁴⁹³ J.P.Pham, « Strategic interests », *World Defense Review*, 15 février 2007.

humanitaires, aussi bien au niveau des circonstances de son déploiement que dans sa mise en œuvre.

II. Des conditions propices à l'intervention militaire.

La Résolution 1778, votée le 25 septembre 2007, par le Conseil de sécurité de l'ONU, autorise l'UE à déployer, pour une durée d'un an à compter du moment où elle déclarera sa capacité opérationnelle initiale, en consultation avec le secrétaire général, une opération dénommée « *opération de l'Union européenne* ». Dans le cadre du renforcement de l'action qu'elle mène de longue date pour faire face à la crise du Darfour, l'UE déploie le 17 mars 2008, conformément à l'Action commune du 15 octobre 2007, Eufor Tchad/RCA pour conduire une opération militaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, qu'elle inscrit dans une action multidimensionnelle⁴⁹⁴.

La mise en œuvre de l'opération est possible parce que pour elle, toutes les conditions sont, désormais, réunies pour justifier l'intervention d'une puissance étrangère. Il ressort, en effet, de nos recherches que l'UE a scrupuleusement préparé son intervention durant sa période d'hésitation. Ce qui fait ressortir l'attention qu'elle porte à la réussite de cette intervention et montre qu'elle attendait le bon moment pour intervenir, de façon à ne pas compromettre sa mission et celle des autres acteurs, dans l'intérêt des populations à secourir. Quant à sa façon d'opérer, elle accentue d'autant plus le caractère humanitaire de l'opération que l'UE confirme sa doctrine d'intervention et son image de « puissance démocratique », de laquelle dépend son prestige.

A- Une intervention tardive mais hautement préparée à l'avance.

En mai 2005, Javier Solana déclare déjà que « *le succès de la nouvelle mission de l'Union européenne est impératif*⁴⁹⁵ ». Cette nécessité peut se comprendre de deux façons qui ne s'excluent pas l'une de l'autre. La première est, bien sûr, l'impératif de porter secours aux populations vulnérables, de façon efficace, pour limiter leur souffrance en endiguant la violence. La seconde est de maintenir le statut de fournisseur de sécurité et de stabilité, acquis lors de l'« opération Artémis » et de maintenir un engagement, qui sur le plan humanitaire, soit au moins à la hauteur de ce dernier, en confirmant sa doctrine d'intervention.

⁴⁹⁴ Cf. Annexe XIV

⁴⁹⁵ Intervention de J.Solana à Addis-Abeba, le 26 mai 2005, Doc SO196/05.

Il est vrai que la mise en œuvre de l'opération européenne a pris du temps. Or, le temps qui s'est écoulé entre les premières intentions européennes et son déclenchement ne correspond pas à un délai « gain de temps », lui permettant de trouver les capacités nécessaires pour agir, contrairement à ce que certains ont pu penser. Durant cette période, l'UE prépare activement son intervention. Cette préparation confirme la volonté de catalyser un certain nombre de paramètres qui auraient pu faire douter du caractère humanitaire de son intervention. Pour le démontrer, nous sommes parvenus à isoler des indices qui valident notre supposition. Il s'agit du règlement du problème relatif à l'engagement unilatéral de la France au Tchad et la préparation des ONG à l'intervention militaire européenne.

1-Le dépassement du problème inhérent à l'engagement de la France au Tchad

Comme nous l'avons dit, l'engagement de l'OTAN et des Etats-Unis dans cette crise humanitaire n'est pas dépourvue de toute ambiguïté. La défense des intérêts stratégiques, compte tenu de la doctrine stratégique d'intervention de ces deux acteurs, ne peut être exclue et peut même sembler déterminante. Pour autant, l'engagement de la France au Tchad soulève, lui aussi, quelques questionnements du côté de l'Union européenne. D'autant plus que l'engagement de la France est à l'origine de l'offensive des rebelles de février.

En effet, alors que l'intervention européenne est censée répondre à un impératif humanitaire, la France est accusée de protéger le président Idriss Déby, en soit de maintenir au pouvoir un régime clanique incapable d'améliorer la vie des populations, qui règne par la terreur, les fraudes électorales, intimidant la société civile, corrompu et qui détourne l'argent public pour l'affecter à l'achat massif d'armement. Autrement dit, le comportement de la France est perçu, y compris par certains pays européens, comme contraire à la morale humanitaire et comme un moyen qui lui permet de préserver ses intérêts nationaux. La France comptabilise de nombreux effectifs au Tchad dans le cadre des « opérations Epervier et Boali » puis suivant les accords de coopération militaire technique passés avec le Tchad⁴⁹⁶. Jean François Bayard affirme que « *le soutien de la France au régime tchadien aura un coût politique préoccupant en Europe* ⁴⁹⁷ ». A ce propos, on trouve dans la presse internationale et surtout africaine, plusieurs articles qui fustigent l'attitude de la France vis-à-vis du Tchad. Ces

⁴⁹⁶ Grosso modo, la France est, à travers l'opération Epervier, présente au Tchad depuis 1986.

⁴⁹⁷ Jean François Bayard (directeur de recherche au CNRS), « Au Tchad, l'Eufor est désormais associée à un processus de liquidation de l'opposition démocrate », Le Monde, 15 février 2008

critiques sont perceptibles à travers des déclarations du type : « *Les intérêts français sont préservés et seront encore mieux garantis* », « *Que des centaines de Tchadiens aient péri, des milliers soient blessés, des dizaines de milliers soient réfugiés, peu importe pour le gouvernement français et ses officiers du commandement des opérations spéciales (COS)* »⁴⁹⁸, « *La Françafrique sort victorieuse de la guerre de N'Djamena en ayant encore accru la misère des populations tchadiennes* »⁴⁹⁹. Quant à l'article de Valentin Mbougueng, il rend compte de l'ambiguïté que crée le ré-engagement de la France en Afrique, tant il en ressort que l'intervention unilatérale de pays européens est toujours assimilée à du néo-colonialisme. On peut y lire des réflexions telles que : « *Nier les efforts faits par l'Europe en faveur du continent africain, dans un cadre bilatéral comme communautaire depuis peu, serait sans doute mal venu (...). Cependant, ne pas reconnaître que la coopération euro-africaine n'a pas fondamentalement changé la donne en Afrique relèverait de la démagogie* »⁵⁰⁰, « *Le rappel est terrible : depuis l'indépendance du Tchad, la France n'a été pratiquement jamais absente de ce pays. Et, paradoxalement, le pays n'a jamais connu la paix et la stabilité* »⁵⁰¹. » Nous mesurons ici l'ampleur de l'amalgame fait entre la politique conduite par un Etat européen et celle de l'ensemble qu'est l'Union européenne. Comme le précise Koulsy Lamko, les déclarations de la diplomatie française du type « *la France est neutre* », puis « *la France n'est pas tout à fait neutre* », et enfin « *la France soutient « le gouvernement légal du Tchad et assumera ses responsabilités* » mettent au jour une duplicité »⁵⁰², nuisent à l'engagement européen, tant que les limites entre son action et celle de l'un de ses Etats membres ne sont pas clairement définies. C'est en partie, ce à quoi sert ce temps de préparation.

Du côté européen, certains fonctionnaires mais aussi certains Etats émettent de sérieux doutes sur l'impartialité de la force européenne dans un contexte où l'engagement unilatéral de l'un de ses Etats membres est contesté. C'est, tout d'abord, du côté du Parlement européen que se ressent ce scepticisme. Si le Général Patrick Nash affirme que l' « opération Eufor » sera menée « *de façon neutre, impartiale et indépendante* », la vice-présidente des Eurodéputés Verts, Marie-Hélène Aubert, se demande dans un communiqué publié le 29 janvier 2008, comment la neutralité des troupes européennes peut être préservée dans un

⁴⁹⁸ K.Lamko, « N'Djamena pleure ses morts, la Françafrique jubile ! », Afrique Asie, mars 2008, p.38

⁴⁹⁹ *Ibidem.*

⁵⁰⁰ V.Mbougueng, « On nous a trop volés », Afrique Asie, décembre 2007, p.26.

⁵⁰¹ *Ibidem.*

⁵⁰² K.Lamko, « N'Djamena pleure ses morts, la Françafrique jubile ! », Afrique Asie, mars 2008, p.39

contexte proche de celui de la guerre civile. Elle insiste sur le fait que certains français combattent aux côtés du Président Déby tandis que d'autres feront partie de l'Eufor⁵⁰³.

Par ailleurs, suite aux déclarations du porte-parole de l'alliance de l'opposition armée tchadienne Abderrahman Koulamallah qui « *doute de la neutralité d'une force composée essentiellement d'éléments français* », l'Autriche marque ses distances. Le 8 février, le chancelier autrichien Alfred Gusenbauer annonce que « *si un des pays membres de l'Eufor prenait activement part au combat en mettant des troupes à disposition d'une des parties, l'UE devrait reconsidérer l'engagement de l'Eufor.*⁵⁰⁴ » Idem pour l'Allemagne, qui, jusqu'au dernier moment, manifeste ses doutes sur l'opportunité de lancer une opération qui risque d'être perçue comme un appui militaire à des régimes liés à Paris.⁵⁰⁵

Le Général Nash, assure de son côté que cela ne devrait pas poser de problèmes car les troupes de l'Eufor seront stationnées dans des camps militaires différents (tel que le camp *Europa*) de ceux des troupes françaises. Selon lui, la force européenne dispose de suffisamment de moyens pour être indépendante des effectifs français⁵⁰⁶. La coopération entre Eufor et les troupes françaises devrait se limiter à l'utilisation des équipements français pour établir l'Etat-major de force de l'Eufor, à la mise en place d'un hôpital de campagne à N'Djamena, à une capacité de reconnaissance et aux moyens de déploiement lors de la phase initiale⁵⁰⁷. Il ajoute que même si les deux forces sont à pied d'œuvre dans une même ville, leurs uniformes, très différents, permettront de les identifier clairement et distinctement⁵⁰⁸. Or, bien que l'information soit essentielle, elle n'est pas suffisante pour prouver la spécificité de l'intervention européenne.

C'est pourquoi, Patrick Nash insiste sur la nature du mandat conféré par l'ONU à la force européenne. Comme pour le Congo, celle-ci bénéficie de la légitimité internationale puisqu'elle repose sur un mandat clair de l'ONU, pris sur la base du chapitre VII de la Charte⁵⁰⁹. A ce propos, il faut souligner que cette résolution, votée à l'unanimité, témoigne

⁵⁰³ Outre le communiqué de presse publié le 29 janvier 2008, on peut trouver des informations complémentaires dans *The Courier* (The magazine of Africa-Caribbean-Pacific and European Union cooperation and relations), article de F.Misser, « L'Union européenne lance une opération complexe pour répondre à la crise des réfugiés », janvier 2008.

⁵⁰⁴ F.Misser, « Armes, mercenaires et renseignement pour le camp présidentiel », *Afrique Asie*, mars 2008, p.37.

⁵⁰⁵ Cf. à ce propos la note d'analyse faite par X.Zeebroek, P.Sebahara et F.Santopinto, dans l'enceinte du GRIP, *op.cit.*

⁵⁰⁶ Propos du Commandant de l'opération Eufor Tchad/RCA, rapportés dans, *Europe Diplomatie et Défense*, n°92, 15 janvier 2008.

⁵⁰⁷ Informations fournies par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Rapport du 4 juin 2008,

⁵⁰⁸ P.Kirby, « Tchad : Mission à haut risque pour l'Eufor » Desk européen, *BBB news*, www.bbc.co.uk;

⁵⁰⁹ Résolution 1778 du Conseil de Sécurité de l'ONU, du 25 septembre 2007.

d'un consensus international plein et entier et ceci malgré les réticences intra-européennes soulevées. Nous notons, au passage, que le soutien des Européens aux initiatives internationales est encore plus fort du côté des Français et des Britanniques bien qu'ils ne montrent pas, en interne, une complaisance totale⁵¹⁰. L'Eufor est alors « *autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter des tâches qui lui sont attribuées* » et dont la vocation est essentiellement humanitaire. Il lui incombe d'assurer la protection d'un demi-million de Soudanais réfugiés au Tchad et des civils tchadiens déplacés par les combats. En RCA, elle tend à optimiser au maximum son rôle de protection des populations civiles et des ONG humanitaires⁵¹¹. Elle n'est donc pas habilitée à dépasser ce mandat et à utiliser son intervention à des fins différentes. Son objectif est de compléter l'opération conduite par la force hybride dont l'assistance technique est considérée par la communauté internationale comme insuffisante⁵¹². D'ailleurs, comme Patrick Nash, Bernard Kouchner, ministre français des Affaires étrangères, précise que le seul objectif de cette force est d'apporter une aide aux personnes déplacées au Tchad⁵¹³ marquant, ainsi, la différenciation pleine et entière entre les deux forces.

Toutefois, pour gommer pleinement les doutes émis à propos de cette séparation entre les deux forces, les fonctionnaires européens de la Commission européenne et du Conseil ont souhaité insister sur le caractère indispensable du soutien de la France à l'opération européenne. On y voit une similitude avec les déclarations faites lors de l'intervention au Congo qui ont beaucoup insisté sur le rôle positif du soutien de la France, « nation-cadre » de l'opération. Bien qu'ils se gardent de porter tout jugement sur l'intervention unilatérale de la France, ils insistent sur sa valeur ajoutée dans cette opération. Lorsque Patrick Nash s'est adressé à la presse, à Bruxelles, il qualifie « *d'essentiel* » le rôle de la France, qui assurera la majeure partie du côté logistique de l'opération. De même, Louis Michel, commissaire européen en charge de l'aide humanitaire, déclare que « *Françafrique ne veut pas dire Euroafrique* ». Il ajoute : « *Eufor n'est, en aucune façon destinée à défendre ou à protéger M. Déby. Son rôle est de protéger la population, d'aider à la stabilisation du pays et de créer les*

⁵¹⁰ Le soutien des Français et des Britanniques aux initiatives internationales est particulièrement mis en exergue par le porte-parole de l'Ambassade de France, au cours d'un point de presse, le 1^{er} août 2007

⁵¹¹ Mandat rappelé dans « Darfour : L'Eufor opérationnelle », Fenêtre sur l'Europe, 18 mars 2008, www.fenetreurope.com

⁵¹² F.Misser, « Armes, mercenaires et renseignement pour le camp présidentiel », Afrique Asie, mars 2008, p.37. De plus voir l'allocation conjointe de P.Nash et du Représentant spécial de l'UE pour le soudan, T. Brylle, où les deux hommes ont eu soin de situer l'opération de l'Eufor dans le contexte de la mission conjointe de l'ONU et de l'UA au Darfour, cf. P.Kirby, *op.cit* ; « Darfour : l'Eufor opérationnelle », Fenêtres sur l'Europe, 18 mars 2008, www.fenetreurope.com.

⁵¹³ Paroles rapportées in P.Kirby, « Tchad : Mission à haut risque pour l'Eufor » Desk européen, BBB news, www.bbc.co.uk.

*conditions d'un dialogue politique entre l'opposition et le gouvernement. Il est utile et urgent que l'Eufor se déploie*⁵¹⁴. » Sur la question plus particulière de l'engagement français au Tchad et ses conséquences sur l'action de l'UE, il comprend que ce dernier puisse faire douter certains pays européens, mais il répond « *que chacun prenne ses responsabilités !* » Il ajoute : « *La France a compris qu'il fallait une force d'interposition et elle a tenté de rassembler une partie de l'UE pour agir. Je suis allée dans les camps de réfugiés et de déplacés. Si quelqu'un sait comment on peut régler le problème sans mettre en place une force d'interposition, il faut qu'il m'explique !*⁵¹⁵ »

Par conséquent, tant du côté des responsables de la Commission européenne que du Conseil, chacun s'accorde à reconnaître que les doutes émis par certains pays de l'UE ont eux-mêmes provoqué l'engagement massif de la France auprès de la force européenne. Comme le font remarquer certains chercheurs, les réticences européennes contraignent même la France à engager 2100 hommes au lieu des 1500 initialement prévus⁵¹⁶. Aucun autre Etat membre n'était disposé à proposer une solution intermédiaire qui aurait pu conduire à une diminution du nombre de soldats français qui supposerait en contre partie une participation plus importante d'autres pays membres.

Cependant, c'est aussi à l'établissement d'une relation avec les ONG et la population locale, que sert cette phase de préparation. Elément qui prouve que cette intervention répond à un impératif humanitaire.

2- La préparation des ONG et de la population locale au déploiement de la force.

Ce qui n'a pas, à notre avis, été assez dit et qui pourtant confirme le mobile humanitaire de l'intervention, c'est qu'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*

⁵¹⁴ Propos recueillis par E. Colette lors d'un entretien avec le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, publié dans *Jeune Afrique*, du 24 février au 1^{er} mars 2008, p.16.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ Note d'analyse du GRIP, *op.cit*.

généralement sur le terrain⁵¹⁷». 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 forcément une bonne collaboration. C'est pourquoi, il est d'autant plus honorable que l'UE ait préféré, dans le cas d'espèce, ouvrir le dialogue avant l'envoi des soldats sur le terrain.

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 européenne⁵¹⁸. Les thèmes abordés sont principalement l'impartialité de l'opération, la garantie du retour des réfugiés et la complexité des relations inter-ethniques⁵¹⁹. Nos recherches montrent que de nombreuses ONG, issues des différents pays européens, 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. Les propos tenus par le président soudanais Al Bachir témoignent de leur ampleur puisque ce dernier déclare en septembre 2004 : « *Toutes les organisations non-gouvernementales internationales sont nos ennemis* ». 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%⁵²⁰. « *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*⁵²¹ ».

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*.⁵²² » 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 humanitaire*.⁵²³ » 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*

⁵¹⁷ C.Gourlay, « Des partenariats distants », *op.cit*

⁵¹⁸ « Présentation de l'opération Eufor Tchad/RCA aux ONG et aux agences des Nations-Unies », 29 janvier 2008, www.consilium.europa.eu

⁵¹⁹ www.consilium.europa.eu

⁵²⁰ ECHO, « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », site officiel.

⁵²¹ G.Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », *Le Monde diplomatique*, mars 2007, p.16.

⁵²² « En attendant l'Eufor », *L'Express*, 19 février 2008

⁵²³ « En attendant l'Eufor », *op.cit*

qui n'était pas le cas préalablement. Avant l'insécurité était liée au conflit⁵²⁴ ». 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 Tchad⁵²⁵. 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*⁵²⁶ ». Il lance un appel aux ministres des affaires étrangères de l'UE pour qu'ils envoient 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 humanitaire⁵²⁷. 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.*⁵²⁸ » 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.*⁵²⁹ » 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 personnel⁵³⁰. 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,*

⁵²⁴ « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », *op.cit.*

⁵²⁵ Oxfam international, informations communiquées sur son site officiel dans la partie réservée au Soudan.

⁵²⁶ *Ibidem*

⁵²⁷ HRW, annonce du 12 février 2008, à N.York, retranscrit sur son site officiel, www.hrw.org.

⁵²⁸ F.Lellouche, « Amnesty international cellule de crise », La chronique, Amnesty international, n°245, avril 2007, p.12.

⁵²⁹ « Journal d'un expert d'ECHO au Darfour », mai 2004, communiqué sur le site officiel d'ECHO.

⁵³⁰ « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », *op.cit.*

*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 prévisible*⁵³¹». 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* »⁵³².

Il en va de même pour le Conseil qui, à plusieurs reprises, condamne fermement les attaques perpétrées contre la population civile, l'AMIS et le pillage des biens des organismes humanitaires⁵³³.

Il ressort clairement de ces réflexions émanant des professionnels de l'humanitaire que « *la disparition de l'espace humanitaire, nécessaire aux intervenants est particulièrement choquante* »⁵³⁴. 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. Quant aux institutions européennes, elles vont dans leur sens et légitiment leurs demandes.

La situation dans laquelle se retrouve la population, mais aussi les humanitaires, est une situation qui légitime alors pleinement l'intervention militaire de l'UE. On peut même supposer que l'UE a peut-être attendu de se trouver confronté 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* »

⁵³¹ 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

⁵³² 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.

⁵³³ 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.

⁵³⁴ ECHO, « Darfour : la pire crise humanitaire au monde », *op.cit*, p.5

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 ans⁵³⁵. 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.*⁵³⁶ » 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*⁵³⁷ ». 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*⁵³⁸ ». 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.*⁵³⁹ »

Enfin, il ne faut pas omettre de préciser que, le 19 février 2008, Eufor commence les patrouilles et la prise de contact avec la population dans la zone d'action de la force. C'est un élément multiplicateur de la bonne entente civilo-militaire puisque si l'on se réfère aux travaux de T.Weiss, un rapport de causalité existe entre l'approbation d'une intervention par

⁵³⁵ MDM, Lettre et Débats, Midi Pyrénées, n°26, p.12.

⁵³⁶ 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.

⁵³⁷ Amnesty international, « Spécial Darfour », La chronique, n°245, avril 2007, p.9

⁵³⁸ *Ibidem*.

⁵³⁹ *Ibidem*.

la population et la relation entre les civils et les militaires⁵⁴⁰. Ainsi, si un acteur politique vise, à travers l'envoi de militaire, un objectif purement humanitaire, alors il est logique qu'il contribue à cette bonne entente, par une préparation préalable des parties concernées.

Dans le cas d'espèce, l'objectif de cette prise de contact est de montrer la présence de la force européenne et d'expliquer ses missions à la population locale. D'après le Conseil européen, l'accueil fut chaleureux et les troupes ont été bien accueillies⁵⁴¹. Bernard Kouchner précise : « *Je n'oublierai pas l'accueil enthousiaste que les personnes déplacées et les réfugiés ont réservé aux soldats européens*⁵⁴² ». En pratique, cela a décomplexifié les conditions d'exercices de l'opération.

Par conséquent, 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 et réduit l'image de pusillanimité que renvoient les acteurs humanitaires aux démocraties, en assumant ses responsabilités.

B-Le déploiement effectif d'Eufor Tchad-RCA.

La phase de préparation relatée ci-dessus permet d'éliminer certains freins. Finalement, Eufor atteint sa capacité opérationnelle le 17 mars 2008. Cette déclaration constitue le début effectif des douze mois du mandat de la force⁵⁴³. Or, nous remarquons que le respect de certains principes et la réunion de certains éléments relatifs à sa mise en œuvre, accréditent son caractère humanitaire et révèlent plus particulièrement l'emprise des normes humanitaires sur des déterminants d'ordre plus stratégique.

1-Une zone d'intervention limitée aux consentements obtenus.

⁵⁴⁰ T.Weiss, « Military civilian humanitarianism. The age of innocence is over », *International peacekeeping*, n°2, vol.2, 1995

⁵⁴¹ www.consilium.europa.eu

⁵⁴² B.Kouchner, « Pour une défense européenne », *Le Monde*, 10 mars 2008.

⁵⁴³ « La force européenne se déploie actuellement à l'est du Tchad », *Le Point*, 17 mars 2008, « Darfour : l'Eufor opérationnelle », *Fenêtre sur l'Europe*, 18 mars 2008, www.fenetreeurope.com

D'une part, la force européenne n'intervient pas au Soudan, mais dans les pays limitrophes qui subissent la contagion de ses problèmes internes. Le Soudan a, en effet, interdit le déploiement sur son territoire d'une force qui ne soit pas africaine⁵⁴⁴. On peut donc comprendre le déploiement de la force au Tchad et en RCA, comme un respect de la souveraineté du Soudan, mais pour des raisons d'efficacité humanitaire. Lorsque nous avons évoqué les principes jalonnés par le droit international à propos des interventions militaires à vocation humanitaire, nous avons vu que le consentement du gouvernement du pays où un Etat décide d'intervenir, est l'un des cas de figure qui le permet. Pour ne pas dire le plus souhaitable, puisque ce défaut de consentement a empêché l'ONU d'agir et l'a contrainte à mettre en place une force hybride, tout comme il a empêché l'UE d'agir au moment où une résolution de l'ONU le lui permettait. En pratique, cela évite la déstabilisation du Tchad et de la RCA, préjudiciable à la région et donc à l'Union européenne. Or, c'est surtout et essentiellement par souci humanitaire qu'elle prend la décision d'intervenir au Tchad et en RCA, car le non-respect des conditions soudanaises aurait, avant tout, porté atteinte aux populations réfugiées et déplacées et aux organismes humanitaires qui opèrent à l'intérieur du Soudan. Nous pouvons penser que ces dernières auraient dû quitter totalement le pays et laisser les populations soumises à elles-mêmes, ce qui sur le plan humanitaire aurait été dramatique. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que sur le plan légal, la résolution de l'ONU autorise l'UE à intervenir militairement au Soudan. Toutefois, en terme de légitimité, il aurait été difficile pour l'Union de faire admettre aux opinions publiques et au reste du monde, le bien fondé d'une opération qui aurait porté préjudice à ceux qui sont dans le besoin. Déjà, la Commission européenne attire l'attention sur le fait que « *les partenaires ont du mal à accéder à certaines zones du conflit à cause des restrictions gouvernementales*⁵⁴⁵ ». Or, si, en plus, l'UE avait amoindri leur chance de profiter des secours, cela aurait porté un lourd crédit à sa légitimité.

Le Général Patrick Nash a indiqué que les militaires européens de l'Eufor ont même reçu l'ordre de ne pas s'approcher à moins de 5 km de la frontière avec le Soudan⁵⁴⁶ bien que cette limite n'ait jamais figuré dans les règles d'engagement de la force. Cela répond à une exigence humanitaire puisqu'il s'agit de ne pas nuire à l'opération et de ne pas risquer de la compromettre avec des incidents de l'ordre de ceux rencontrés par les troupes françaises⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ CEPES, « L'Union européenne au Darfour : Dernier recours ».

⁵⁴⁵ ECHO, « La crise humanitaire au Soudan », site officiel.

⁵⁴⁶ « Tchad : l'Eufor se tiendra à distance du Soudan », Libération, 20 mars 2008

⁵⁴⁷ Il est impératif de rappeler, ici, que les groupes rebelles ont accusé la France d'avoir aidé le Président Déby à repousser l'une de leurs offensives à N'Djamena, en 2006. Suite à quoi, l'un de ces groupes, l'Union des forces

En effet, cette décision fait suite à la mort d'un soldat français, le 3 mars, soit quelques jours avant le déploiement d'Eufor. Il ne faut pas oublier qu'Eufor a un mandat essentiellement humanitaire et justifier la mort d'un soldat agissant sous un tel mandat devant l'opinion publique européenne n'est pas une chose aisée. D'ailleurs, cette limite peut être reliée à la décision d'interrompre le déploiement de la force au Tchad, le 1^{er} février, à cause de l'attaque des rebelles tchadiens contre N'Djamena. Durant l'été 2007, le président tchadien énonce qu'il est peu favorable au déploiement de forces internationales à la frontière avec le Soudan pour éviter toute déstabilisation interne⁵⁴⁸. Le Colonel Philippe de Cussac, porte-parole d'Eufor, prend en compte le souhait du président tchadien, lorsqu'il annonce que le déploiement reprend petit à petit avec l'envoi de matériel (Hercule C130...) et qu'il sera suivi du détachement des soldats, mais dans le respect de cette limite⁵⁴⁹. Le mois écoulé entre ces deux phases de déploiement peut être compris comme une « pause » permettant aux décideurs européens de s'assurer que les choses se calment.

D'autre part, l'Eufor bénéficie, en janvier 2008, de l'assentiment du Tchad et de la RCA, qui « *se félicitent de la présence européenne*⁵⁵⁰ ». Le président centrafricain, François Bozizé, affirme : « *L'arrivée de l'Eufor va renforcer nos forces armées face aux bandes qui menacent la paix et la cohésion nationale. Nous remercions la France pour son rôle dans l'adoption de la résolution 1706, qui est à la base de ce déploiement*⁵⁵¹ ».

De même, l'UE s'assure du soutien du Cameroun, comme « Etat de transit ». L'accord conclu entre l'UE et la République du Cameroun a pour objectif « *de définir les modalités de transit sur le territoire de la République du Cameroun des personnels et du matériel de l'Eufor à destination du Tchad et de la République centrafricaine*⁵⁵² » dans le parfait respect de la souveraineté de cet Etat. C'est un accord essentiel, car sans ce dernier, il aurait été difficile de déployer le personnel et le matériel nécessaires à la force. En effet, Eufor a la responsabilité d'assurer la sécurité sur une région longue de 900 Km et large de près de 400

pour la démocratie et le développement (UFDD), a décrété un état de guerre contre les Français et les autres forces étrangères.

⁵⁴⁸ « Risque d'embrasement au Tchad », *Diplomatique*, n°27, juillet-août 2007, p.11

⁵⁴⁹ « L'Eufor reprend son déploiement au Tchad, *France 24*, 12 février 2008 ; « L'Eufor se déploie de nouveaux au Tchad », *Le Monde*, 12 février 2008.

⁵⁵⁰ Décision 2008/101/PESC du Conseil du 28 janvier 2008 relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, point 2 et article 3.

⁵⁵¹ Propos recueillis par M.Yared et retranscrits dans « François Bozizé : Pour un plan Marshall euro-africain », *Afrique Asie*, décembre 2007, p.28.

⁵⁵² « Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'UE en transit sur le territoire de la République du Cameroun », Doc. L 57/31, signé à Yaoundé le 6 février 2008.

Km⁵⁵³. Le chef d'Etat-major Franciszek Gagor a rappelé, en décembre 2007, que la région est une des moins accessible du monde, car le port le plus proche se situe à plus de 2000 km de distance et peu de routes sont praticables⁵⁵⁴. Par cette disposition, la voie mer-terre empruntée passe par le port de Douala puis par le chemin de fer jusqu'à Ngaoundé (nord du Cameroun) à partir d'où elle emprunte ensuite la route via N'Djaména⁵⁵⁵.

Par conséquent, nous constatons que le déploiement de la force dans les pays voisins du Soudan, correspond à un choix conditionné par des impératifs humanitaires. Dans l'esprit européen, mieux vaut agir dans un périmètre d'action limité, même si stratégiquement ce n'est pas l'idéal, plutôt que de ne pas agir du tout. C'est d'ailleurs, parce que les enjeux humanitaires et l'impératif d'efficacité qui lui sont liés, constituent la raison d'être de l'opération, qu'elle suscite une mobilisation des Etats membres, à un point encore jamais inégalé

2-La plus européenne des interventions militaires.

Certains expliquent la lenteur des Européens à intervenir par un manque de volonté politique dû à des réticences intra-européennes provoquées par des divergences d'intérêts, pour agir dans cette partie du monde⁵⁵⁶. Pourtant, au niveau de sa composition, Eufor Tchad/RCA est la plus européenne des interventions militaires jamais menées par l'Union⁵⁵⁷. Cela tient essentiellement au caractère hautement humanitaire du mandat de la force et plus encore à l'ampleur de la crise humanitaire, car si les Etats parviennent à se mettre d'accord pour une intervention militaire, ce n'est pas parce que leurs intérêts ont changé entre leur non-intervention et leur intervention, mais parce-que le moment choisi pour intervenir et les conditions d'intervention, conviennent à chacun d'eux.

D'une part, les 27 pays de l'UE ont financé la capacité opérationnelle de l'Eufor, ce qui n'était pas le cas pour l'intervention en RDC. Il existe une large participation européenne

⁵⁵³ *Jane's Defence Weekly*, 3 octobre 2007.

⁵⁵⁴ « Poland committed to Eufor mission in chad », Radio Polonia, www.polskieradio.pl

⁵⁵⁵ B.H.Seibert, « Eufor Tchad-RCA : un casse tête logistique », *Libération*, 13 décembre 2007.

⁵⁵⁶ A ce titre, Mme Cuttler précise dans son étude que la difficulté des Européens à agir sur le continent africain « provient du fait que les Européens ne partagent pas les mêmes positions », in « Les formes de l'intervention militaire de l'Union européenne en Afrique subsaharienne », *Cahier d'Histoire immédiate*, n°27, automne 2005, pp.117-125.

⁵⁵⁷ Note d'analyse du GRIP, *op.cit.* «Par sa composition, Eufor est la mission la plus multinationale et donc la plus européenne que Bruxelles n'a jamais mis en œuvre ».

alors même que le mécanisme Athéna n'est pas suffisant et adapté à une telle mission qui nécessite d'engager des milliers de soldats pour une durée indéterminée. Le budget total pour les frais courants de l'opération, entrant dans le cadre d'Athéna, s'élève à 119,6 millions d'euros alors que l'opération a un coût total d'un demi-milliard d'euros. La Commission européenne contribue à hauteur de 40 millions d'euros⁵⁵⁸, démontrant, de ce fait, la coordination inter-piliers dont bénéficie l'opération européenne. Cette contribution comprend une assistance humanitaire aux personnes vulnérables touchées par la crise au Tchad et en RCA. Des montants équivalents ont même été débloqués en cours d'opération. Mais, pour le reste et qui concerne l'aspect purement militaire de l'opération, il tombe sous le coup du mécanisme de financement Athéna⁵⁵⁹ et relève de la contribution directe des Etats membres. Les efforts étatiques sont, donc, très importants. Comme le fait remarquer Bernard Kouchner, « *le financement a été voté avec une participation très généreuse des pays qui n'ont pas voulu participer directement en envoyant des soldats, en particulier l'Angleterre et l'Allemagne.*⁵⁶⁰ »

D'autre part, au niveau de sa composition, ce n'est pas moins de 18 Etats membres de l'UE qui y participent. Les trois principales nations contributrices sont la France (1028 hommes), l'Irlande et la Pologne(400 hommes pour les deux dernières)⁵⁶¹. Celles-ci fournissent le noyau des trois bataillons déployés. Ensuite, la Suède apporte la plus grosse contribution avec 240 hommes, affectés à la garde du QG local d'Abéché. De même, hormis l'Italie qui se dégage des autres contributions avec ses 109 soldats et l'Autriche avec ses 125 hommes, douze autres pays apportent des contributions essentielles bien que moindre en hommes ou en éléments de soutien logistique. Il s'agit de la Belgique (89 hommes), du Portugal (29), de l'Espagne(1), de la Finlande (62), de la Grèce (1), des Pays-Bas (2), de la Roumanie (1), de la Slovénie (1), de la Bulgarie (1), du Luxembourg (2) et de la République tchèque (1)⁵⁶². Quant au Royaume-Uni, il est représenté par deux officiers à N'Djamena. L'Allemagne, n'a pas envoyé de soldats, mais elle a détaché 4 officiers au QG, à Paris, en

⁵⁵⁸ Normalement, le total de la contribution de la Commission s'élève à 50 millions d'euros. Or nous y avons retranché les 10 millions qui doivent être affectés à la mission de police de l'ONU à laquelle revient la tâche de contribuer au maintien de l'ordre public dans les camps de réfugiés ainsi qu'autour des concentrations de déplacés internes près de la frontière du Darfour, « L'UE lance une opération complexe pour répondre à la crise des réfugiés », *op.cit.*

⁵⁵⁹ Nous ne revenons pas sur ce mécanisme puisqu'il a été précisément présenté lors de notre étude de l'intervention européenne en RDC.

⁵⁶⁰ Conseil Affaires générales et Relations extérieures, Conférence de presse du Ministre des affaires étrangères et européennes M.B.Kouchner, Bruxelles, 28 janvier 2008

⁵⁶¹ « L'Eufor reprend son déploiement, au Tchad », *op.cit.*

⁵⁶² Université de Montréal, Mise à jour d'avril 2008, www.operationspaix.net

plus de son importante contribution financière⁵⁶³. Finalement, il n'y a pas moins de « 15 pays sur le terrain » et « 22 pays participent à la chaîne de commandement sous les ordres du Général irlandais Nash.⁵⁶⁴ »

De plus, certains pays nordiques et des pays traditionnellement non-alignés participent à l'opération. Il s'agit principalement de ceux ayant accepté de former ou de participer à des *Battlegroups*. C'est un élément dont nous avons saisi toute l'importance lors de notre analyse de l'intervention européenne en RDC. Il nous avait, alors, permis de mesurer le caractère humanitaire de l'opération et l'assentiment de ces pays à la doctrine d'intervention de l'UE fixée à travers les « Missions de Petersberg ». L'intervention de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine suscite une participation encore plus importante de ce type d'Etat puisque la Finlande, l'Irlande et l'Autriche apportent une contribution en hommes qui dépasse celle fournie en RDC. Par ailleurs, un irlandais, Patrick Nash, commande l'opération. De même, lors de la première réunion du Comité politique de sécurité de l'UE, (COPS), la délégation française propose d'organiser l'intervention européenne en assumant le rôle de « nation cadre » et d'activer l'Etat-major d'opération du Mont Valérien, mais stipule ne pas souhaiter que le Général de l'opération soit français. La Suède propose, de ce pas, un général suédois. Finalement, c'est un général polonais qui obtient le poste car à la suite d'une mission sur place, la Suède estime ne pas être à la hauteur. Toutefois, le simple fait de l'avoir envisagé témoigne de son implication. On notera au passage, qu'en février 2009, au moment où se prépare le relais entre l'Eufor et la MINURCAT II, un suédois, le Lieutenant-Colonel Jonny Borjesson a été nommé pour commander la force onusienne, la Finlande va augmenter ses effectifs et la Norvège, nouveau venu, fournira un hôpital de campagne.

A notre avis, cette participation massive des Etats neutres doit être reliée à un élément qui, bien qu'essentiel, ne figure dans aucune des études portées à notre connaissance. Au moment où l'UE prend la décision de déployer ses soldats, l'un des tours de garde des *Battlegroups* est assuré par le groupement tactique nordique⁵⁶⁵. Il réunit la Suède, la Finlande, l'Estonie et la Norvège, auquel s'est d'ailleurs associée l'Irlande, en mai 2006, en faisant savoir « qu'elle participerait au Groupement tactique nordique ». Ce n'est donc pas un hasard

⁵⁶³ Ambassade d'Allemagne à Paris, « Une force de paix de l'Union européenne pour le Tchad », Déclaration du Porte-parole Martin Jager du Ministère fédéral des affaires étrangères, 11 janvier 2008. Il a déclaré que l'Allemagne assumera 20% des coûts communs. www.paris.diplo.de

⁵⁶⁴ Conférence de Presse de B.Kouchner, « Déploiement de la force Eufor », 18 mars 2008, www.diplomatie.gouv.fr.

⁵⁶⁵ Conformément au concept adopté, deux *Battlegroups* sont simultanément en alerte, chaque semestre. A côté du GT nordique, il y a actuellement en alerte un GT 1500 composé de la France, Espagne, Allemagne, Luxembourg et Belgique dont le commandement est assuré par l'Espagne.

si l'on retrouve parmi les Etats participants, certains des Etats qui sont en alerte au moment où est lancée Eufor.

De même, si l'on étudie minutieusement les liens existants entre les tours de garde et les Etats participants, on se rend compte qu'une grande majorité des Etats qui composent actuellement les deux *Battlegroups* en alerte (l'un commandé par l'Espagne, l'autre par la Suède), composent Eufor. Il est vrai qu'Eufor ne correspond pas d'un point de vue quantitatif au déploiement d'un *Battlegroup* dont nous avons vu qu'il pouvait être utilisé pour poursuivre des missions humanitaires de type « Petersberg ». L'intervention au Tchad n'inaugure donc pas une première application de ce concept, adopté après l'intervention européenne en RDC. Les *Battlegroups* restent, pour le moment, un moyen utilisable mais encore jamais appliqué. Les 1500 hommes sont, ici, très largement dépassés compte tenu des besoins. Cependant, sur le plan qualitatif, il nous semble que l'actuelle force européenne mène une intervention du type de celle qu'aurait pu conduire un *Battlegroup*, si les besoins en ressources humaines n'avaient pas été si conséquents. En dressant la liste de l'ensemble des pays en alerte, on s'aperçoit que sur la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Norvège et l'Irlande, on retrouve parmi les pays participants à Eufor : la France, l'Espagne, l'Irlande, la Suède, la Belgique et la Finlande⁵⁶⁶. Il faut donc remarquer, à travers ce constat, que chaque soldat issu de ces pays, a reçu un entraînement spécifique et commun qui comprend une formation adaptée aux interventions militaires et humanitaires du style d'Eufor. Lors de notre rencontre, le Colonel Gordon B.Davis nous expliquait que ces soldats sont utilisés dans une force de réaction rapide. Il ne s'agit, donc, pas de force de stagnation mais d'une force de déploiement et c'est à ce titre qu'elles bénéficient d'un entraînement spécifique. Leur entraînement comprend une formation destinée à la connaissance des tâches, une sensibilisation culturelle qui suppose la connaissance de l'histoire... des individus à secourir et tout un apprentissage sur le travail en partenariat étant donné que ces soldats sont amenés à travailler avec des partenaires formels et informels comme ici, les partenaires africains⁵⁶⁷.

De plus, en poussant nos recherches, nous nous sommes aperçus que l'Italie, la Slovénie, la Grèce, la Roumanie et les Pays-Bas sont des Etats qui ont composé l'un des GT

⁵⁶⁶ Se reporter au calendrier des pays en alerte en Annexe XV

⁵⁶⁷ Allocution du Colonel G.B.Davis lors de la Conférence sur « Les orientations futures de la politique européenne de sécurité et de défense », Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, 53^e session, Bundestag, Berlin, 6et 7 février 2007. Compte rendu de la conférence consultable sur www.assembly-weu.org. Nous avons eu la chance de pouvoir nous entretenir avec lui quelques instants, après la tenue de la conférence.

en alerte courant 2007. L'Italie, la Slovénie, la Grèce et la Roumanie assuraient l'alerte au second semestre 2007 tandis que les Pays Bas et la Finlande l'étaient au premier.

Autrement dit, si nous ne pouvons pas parler d'une première application du concept de *Battlegroups*, nous avons, en quelque sorte, affaire à un « super » *Battlegroups*, en ce sens où il réunit presque la totalité des pays en alerte et qu'il se compose en grande majorité de soldats ayant reçu un entraînement antérieur, adapté aux missions d'Eufor. Seuls, la Pologne et le Portugal font exception, mais comme l'exception confirme la règle, cette donnée conforte notre constat.

En définitive, cette composition très européenne, mais aussi spécifiquement entraînée pour ce genre de missions, démontre l'importance que les normes humanitaires tiennent dans la décision d'intervention. Ce postulat est appuyé par la participation des pays nordiques et autres pays neutres, qui jugent la composante humanitaire suffisamment forte dans le mandat d'Eufor pour y participer. D'autant plus que comme nous allons maintenant le voir, l'armement utilisé valide le caractère humanitaire de l'opération et réduit la démonstration capacitaire de l'Union.

3-Des moyens adaptés au mandat de la force

Les termes du mandat de la force européenne sont très clairs et se caractérisent par une forte composante humanitaire⁵⁶⁸. Mais, pour en être convaincu, il nous faut vérifier s'il existe une relation de causalité entre le mandat de la force et les moyens utilisés par celle-ci.

Cette force est autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opération (est du Tchad et le nord-est de la RCA), pour s'acquitter des tâches suivantes :

- Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées,
- Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations,
- Contribuer à la protection du personnel des locaux, des installations et du matériel des Nations-Unies ainsi que la sécurité et la libre circulation de son personnel.

⁵⁶⁸ Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine.

Comme nous l'avons soulevé dans nos chapitres précédents, les principes que l'Union européenne associe à une intervention militaire et humanitaire, impliquent un usage de la force proportionné et limité aux objectifs à atteindre.

Tout d'abord, il ressort de ce mandat, une forte composante humanitaire qui conditionne l'usage de la force à ce qui est nécessaire pour répondre à un impératif humanitaire. Comme nous l'avons déjà évoqué, le concept de sécurité humaine n'exclut pas l'usage de la force. A ce titre, l'UE a bien compris qu'elle ne pouvait pas en faire l'économie. Elle n'a pas non plus exclu d'ouvrir le feu contre les belligérants essayant de porter atteinte au bon déroulement de l'opération ou qui tenteraient de s'en prendre à la population secourue, au personnel humanitaire et aux soldats qui interviennent. Il s'agit de persuader l'adversaire que la force « dure » pourra être utilisée. Conformément à l'image revendiquée par l'UE de « puissance tranquille », la force intervenante ne se prive pas d'ouvrir le feu, mais autour d'une discipline encadrée par les objectifs de l'opération. L'UE n'a pas vocation à démontrer sa puissance militaire mais au contraire, à utiliser ses capacités opérationnelles pour fonder sa puissance douce, c'est-à-dire conditionner l'emploi de la force aux principes qui, selon elle, motivent le comportement d'une force démocratique lorsqu'elle intervient pour des motifs humanitaires. L'UE émet certains doutes à propos de l'intervention otanienne, car elle craint que l'OTAN mette en œuvre une intervention du type de celle utilisée au Kosovo. Catherine Durandin souligne à propos de l'intervention otanienne en Bosnie que si « *l'opération n'a pas résolu la crise en Bosnie-Herzégovine d'un point de vue politique, elle a été un succès du point de vue militaire* ⁵⁶⁹ ». Or, concernant les Européens, il apparaît assez nettement que leur approche de la défense commune est à la fois politique et militaire. C'est pourquoi, l'utilisation du militaire est induite des normes qui constituent l'action politique.

En effet, si l'on compare les interventions militaires européennes à celles conduites dans le cadre de l'OTAN ou des Etats-Unis, il apparaît que les acteurs politiques américains et européens diffèrent à propos de l'emploi de la force. L'intervention européenne au Congo et celle étudiée ici, montrent que pour l'UE, elle est un moyen et non une fin. Comme le fait remarquer Pascal Venesson : « *En Europe, les acteurs politiques semblent mettre au premier plan les préoccupations humanitaires et paraissent disposés à sacrifier les avantages militaires éventuels qu'ils pourraient retirer de l'utilisation de certaines armes. Ils estiment*

⁵⁶⁹ C.Durandin, *Les Etats-Unis, grande puissance européenne*, Armand Colin, 2004, p.210

avec des nuances, se situer du côté de la puissance civile ou de la puissance douce et insistent sur la légitimité conférée notamment par les Nations-Unies.⁵⁷⁰ »

Ainsi, bien que certains chercheurs dissocient deux problématiques : l'une fondée sur la puissance, les intérêts et les facteurs matériels et l'autre fondée sur les normes et les facteurs idéels, il existe, ici, une étroite dépendance entre les deux. Force est de constater que la démonstration d'une capacité à intervenir et, par exemple l'intérêt stratégique de l'UE d'affirmer son rôle « hors zone », est directement liée à la défense de normes qui, pour elle, doivent conditionner l'intervention militaire des démocraties. A ce titre, Catherine Guisan précise que le sens profond du projet européen et de l'identité de l'Europe, est de « *gagner la paix* », ce qui implique de dépasser la logique de guerre et de rendre obsolète la puissance, la force et la violence politique⁵⁷¹ ».

C'est la troisième fois que l'UE intervient militairement en Afrique et il ne faut, sans doute, pas y voir un hasard. Comme le fait remarquer Roland Sourd, « *nulle part ailleurs, l'Europe apporte la démonstration de sa capacité à renforcer le multilatéralisme*⁵⁷² » et nous ajoutons à renforcer les principes qui doivent selon elle jalonner les interventions militaires et humanitaires des démocraties⁵⁷³. En reprenant l'expression du Massachusetts Institute of Technology qui, dans un rapport, se moquait des capacités européennes en qualifiant l'opération « d'aventure » sur le plan logistique, nous disons alors qu'il s'agit d'une aventure démocratique⁵⁷⁴.

Mais pour valider empiriquement ce que nous venons de présenter, nous avons essayé d'identifier l'arsenal militaire utilisé par Eufor afin de voir s'il s'apprête à une intervention humanitaire ou si, au contraire, il est par les conséquences qu'il produit sur les civils et les infrastructures, plus adapté à une démonstration de capacité.

La force européenne mise en œuvre au Tchad et en RCA n'est pas, au vu du concept adopté, un *Battlegroups* parce que quantitativement, elle dépasse les 1500 hommes. Pourtant,

⁵⁷⁰ Pascal Venesson, « Les Etats-Unis et l'Europe face à la guerre. Perceptions et divergences dans l'emploi de la force armée », *Revue Etudes internationales*, vol.XXXVI, n°4, décembre 2005.

⁵⁷¹ C.Guisan, *Un sens à l'Europe. Gagner la paix (1950-2003)*, Odile Jacob, 2003, pp.17-23.

⁵⁷² R.Sourd, « Eufor Tchad/RCA : les multiples enjeux d'une mission intérimaire », *IRIS*, n°17, 22 janvier 2008.

⁵⁷³ Pour l'étude de l'impact des idées et normes intersubjectives dans la construction sociale de la guerre, on peut se référer à l'étude de T.Dingott Alkopher, « The role of rights in the social construction of wars : From the crusades to humanitarian interventions », *Millenium : Journal of international studies*, vol.36, n°1, 2007, pp.1-27.

⁵⁷⁴ B.H.Seibert, « African adventure ? Assessing the european Union's military intervention in Chad and the Central African Republic », *Massachusetts Institute of technology*

on s'en rapproche d'un point de vue qualitatif puisque ce sont, grosso-modo, les mêmes principes d'intervention que l'on retrouve ici. Nos investigations montrent que la force européenne correspond à ce que Morris Janowitz appelle « *les forces constabulaires* », c'est-à-dire des forces toujours prêtes à la projection extérieure et entraînées à utiliser la force, au plus bas niveau possible⁵⁷⁵. Nous le percevons clairement à travers l'adéquation entre moyens militaires utilisés et objectifs à atteindre par la force. De ce fait, si l'UE n'a pas mis en place un *Battlegroup* c'est uniquement pour répondre, au mieux, aux besoins quantitatifs qui se posent sur le terrain. L'allocution de Jean-Maurice Ripert, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité, apporte une réponse qui offre un certain éclaircissement sur la question. Il souligne que « *le secrétaire général dans son rapport a dit très clairement que l'on risquait de se trouver dans une situation terrible où l'on aura à choisir entre déployer une force qui ne sera pas capable de remplir probablement son mandat ou bien d'arrêter l'opération, ce qui serait tout à fait catastrophique* »⁵⁷⁶.

Compte tenu de la situation, il était donc préférable pour l'UE de mettre en place une force plus lourde qu'un *Battlegroups*, afin d'éviter de se trouver prise au dépourvu et de ne pas assumer convenablement ses responsabilités. Rappelons que les défis sont d'une ampleur encore inégalée puisque « *ni les opérations au Kosovo, ni l'opération Artémis, ni les actions en Afghanistan n'ont été confrontées à des difficultés de l'amplitude* » de celles de cette crise⁵⁷⁷. C'est donc bien par impératif humanitaire que l'UE décide d'intervenir plus lourdement, du moins en terme de capacités humaines, puisque sur le plan des capacités logistiques, on se rapproche de celles utilisées en RDC ou du moins des arsenaux militaires qu'un *Battlegroup* peut utiliser pour mener une opération militaire et humanitaire.

De plus, dans la mesure où le mandat de la force a une forte composante humanitaire, les tâches dont la force doit s'acquitter sont essentiellement de l'ordre de la surveillance, du contrôle de zone et de protection des populations et du personnel humanitaire. C'est pourquoi, Eufor a principalement une composante terrestre. Armé par la France, le bataillon-centre compte, par exemple, 585 militaires issus pour la plupart d'unités du Régiment d'Infanterie-Chars de Marine (RICM)⁵⁷⁸. Il s'agit de soldats entraînés pour ce type de missions tout comme les soldats irlandais et polonais qui composent le bataillon Nord et le bataillon-Sud.

⁵⁷⁵ M.Janowitz, *The profesisonal soldier. A social and political portrait*, N.York, The free press, 1971, pp.33, 275 et du même auteur, « Toward a redefinition of strategy in intenrational relations », *World politics*, vol.26, n°4, juillet 1974, pp. 473-508.

⁵⁷⁶ Intervention du représentant permanent de la France au Conseil de Sécurité, du 27 novembre 2007, consultable sur www.diplomatie.gouv.fr

⁵⁷⁷ F.Grunewald, « La situation humanitaire », *Diplomatie*, n°27, juillet-août 2007, p.70.

⁵⁷⁸ www.consilium.europa.eu

La forte composante terrestre d'Eufor, accrédite la thèse de la proportionnalité entre les objectifs et les moyens utilisés. Le choix d'une force essentiellement terrestre permet d'éviter les dommages collatéraux de grande ampleur sur les populations civiles et marque une promiscuité entre les soldats et les personnes secourues. Souvenons-nous que l'application de la « doctrine du zéro mort » par les forces de l'OTAN, lors de la guerre du Kosovo, a créé un sentiment d'inadéquation entre les mobiles humanitaires d'intervention et les moyens militaires utilisés⁵⁷⁹. On peut, donc, penser qu'en oeuvrant de la sorte, l'Union ne place pas la vie de ses soldats au-dessus de celle des populations vulnérables. Au contraire, elle crée un climat de confiance et accentue l'honnêteté de ses intentions.

En outre, les moyens aériens identifiés sont, de par leur faiblesse et leur caractéristique, affectés au transport de matériels et de troupes, ainsi qu'à l'acheminement des aides ne pouvant pas être affrétés par les routes et les chemins de fer. Eufor dispose d'avions gros porteurs loués aux Ukrainiens. La Belgique fournit 2 Hercules C-130 qui sont des avions de transport, tout comme la Grèce (2) et le Portugal (1). Ensuite, l'Espagne met à sa disposition 2 Casa C 295 qui sont aussi des avions de transport. La Finlande délivre 8 blindés de transport de troupe. Quant à la France, à l'instar de la Pologne qui octroie 2 hélicoptères, elle fournit 4 hélicoptères de transport en plus de ses 5 hélicoptères d'attaque⁵⁸⁰. Ainsi, la seule force aérienne qui pourrait être utilisée à des fins autres que l'acheminement et l'approvisionnement, sont ces 5 hélicoptères de combat. Or, ils constituent une capacité de légitime défense en cas d'attaque ou bien de combat aérien que la force pourrait être amenée à gérer. Quoi qu'il en soit, ils ne suffisent pas à mener une attaque aérienne de l'ampleur de celle du Kosovo et d'éloigner la force européenne de son mandat initial.

Par conséquent, bien qu'elle poursuive toujours son cours, il ressort de cette opération une prégnance des normes humanitaires sur la défense d'intérêts d'ordre stratégique. Par celle-ci, l'UE confirme, une fois, de plus, la doctrine d'intervention qui guide ses interventions militaires à des fins humanitaires. Elle montre une adéquation parfaite entre les mobiles invoqués et les moyens utilisés. En définitive, son objectif n'est pas de rivaliser avec des acteurs comme les Etats-Unis et l'OTAN d'un point de vue logistique. Cette rivalité existe

⁵⁷⁹ G.Devin parle à ce propos de « *stratégie de force brute* ». La doctrine du « zéro mort » est pour lui une stratégie d'approche indirecte qui permet d'éviter l'affrontement direct par des coups décisifs. In *Sociologie des relations internationales*, La découverte, Paris, 2002, p.110 et suivantes.

⁵⁸⁰ Plusieurs documents communiquent ces informations, mais l'on peut citer en particulier le site officiel du Conseil européen, www.consilium.europa.eu et une source africaine, www.afriquecentrale.info. Ces informations ressortent également de notre conversation en mars 2007 avec l'Amiral Girard, directeur de la *Revue Défense Nationale*.

belle et bien, mais elle se fonde dans des convictions idéelles, d'ordre plus symbolique, consistant à présenter un modèle d'intervention qui répond à son idéal démocratique et forge sa puissance sur cette image⁵⁸¹.

Conclusion de la Partie II

L'analyse de ces trois interventions européennes nous permet de valider notre supposition de départ, à savoir que lorsque l'Union européenne décide d'agir par la voie civile ou militaire pour des raisons humanitaires, elle fait prévaloir la défense des normes humanitaires sur la satisfaction de ses intérêts purement stratégiques et matériels. Ces études de cas nous donne l'occasion de nuancer les postulats réalistes et libéraux qui, cantonnés à une vision stato-centrée, suggèrent que lorsqu'un acteur étatique prétend intervenir pour des motifs humanitaires, cela masque, en réalité, des motifs d'intervention beaucoup moins louables.

L'exemple de l'intervention européenne à Cuba, intervention strictement civile, met en évidence la relation de cause à effet existant entre les mobiles de l'intervention et les objectifs réellement poursuivis. L'Union maintient sa ligne de conduite tout au long de son action d'urgence y compris lorsque ses intérêts stratégiques sont sérieusement menacés par les Etats-Unis. Elle soutient fermement sa position et montre clairement ce qu'est, pour elle, une intervention politique et économique à finalité humanitaire.

Quant aux interventions civiles et militaires en République démocratique du Congo et au Tchad/République centrafricaine, elles mettent, elles aussi, en avant cette prévalence des normes humanitaires sur des considérants plus stratégiques et matériels. Notre analyse de l'intervention en RDC recense des indices qui démontrent le lien de causalité existant entre les mobiles d'intervention affichés et les mobiles réellement poursuivis. Nous avons montré comment l'attrait de l'UE pour les normes humanitaire influence ses choix d'interventions et

⁵⁸¹ Elle renie de cette façon l'idée selon laquelle la défense des intérêts s'oppose à la défense de normes comportementales. David Ambrosetti propose d'ailleurs une étude approfondie de cette opposition dans « Contre l'opposition intérêts versus normes. Rivalités interétatiques et relations de clientèle sous un prisme constructiviste », *Etudes internationales*, vol.XXXVII, n°4, décembre 2006.

quelles conséquences cela peut avoir sur la démonstration de ses capacités militaire. Quant à l'intervention au Tchad et en République centrafricaine, elle fait apparaître des indices de validation similaires, si ce n'est que c'est au niveau de l'hésitation puis de la décision d'intervenir que se manifeste de façon plus saillante la volonté européenne de subordonner ses choix au respect des normes humanitaires. En d'autres termes, ces normes expliquent, tout autant, le choix de ne pas intervenir militairement et plus tard, la décision inverse.

Par conséquent, malgré la diversité des interventions relatées, nous observons un dénominateur commun qui constitue la base de la stratégie d'intervention de l'Union européenne, lorsqu'elle dit intervenir pour des raisons humanitaires. La constance comportementale observée malgré la diversité des situations et des circonstances mais aussi, parfois, le recoupement des indices identifiés, permettent de parler d'une stratégie d'intervention propre, jalonnée par la priorité accordée par les décideurs européens, à la défense des normes humanitaires sur la satisfaction d'intérêts purement stratégiques. Constat qui nous autorise alors à affirmer que les normes humanitaires sont constitutives du comportement européen lorsque l'UE décide d'intervenir pour pallier les besoins urgents d'une crise humanitaire.

Conclusion Générale

Vouloir s'occuper des affaires du monde est assurément une politique de puissance. En désirant jouer un rôle dans la gestion des crises humanitaires, en tout point du globe, l'Union européenne exhibe la volonté d'affirmer son influence sur la scène internationale. L'humanitaire est, donc, l'un des critères de puissance, qu'elle a choisi pour y parvenir. Or, en même temps, il est impossible de comprendre sa politique humanitaire en faisant abstraction de sa dimension normative et en la réduisant aux postulats fixés par la *Realpolitik*, car la manière dont un acteur veut accroître son influence (*hard power*, *soft power*) dépend largement de ses valeurs (M.Finnemore). De cette manière, les intérêts ne sont pas inhérents aux acteurs étatiques mais façonnés par des identités et des normes. C'est en ce point que l'apport constructiviste est substantiel, car il est le seul permettant de montrer que l'intérêt européen pour les normes humanitaires n'est pas exogène au processus d'interaction sociale mais endogène à celui-ci. Grosso modo qu'il est un construit social adapté à l'identité revendiquée par la structure.

Les théories traditionnelles (réalistes et libérales) suggèrent que les intérêts stratégiques (puissance...) priment toujours sur les idiosyncrasies et qu'à ce titre l'humanitaire est un prétexte donnant aux acteurs étatiques, l'opportunité de satisfaire leurs intérêts matériels (K.Waltz⁵⁸², R.Gilpin⁵⁸³, F.Zakaria⁵⁸⁴...). Pour les néo-réalistes (Waltz...), ce sont les Etats qui composent les organisations internationales et ce sont toujours les plus puissants qui dictent les règles du jeu en fonction de leurs intérêts nationaux. Autrement dit, derrière une

⁵⁸² K.Waltz, « Structural realism after the cold war », *International Security*, vol.25, été 2000, p.5-41

⁵⁸³ R.Gilpin, *War and change in world politic*, Cambridge university press, New-York, 1981

⁵⁸⁴ F.Zakaria, *From wealth to power.Origins of America's world role*, Princeton university press, Princeton, 1998

intervention multilatérale se cache toujours l'intervention étatique des Etats les plus influents. Les libéraux (R.Keohane...⁵⁸⁵), quant à eux, pensent que l'intervention collective induit un partage des coûts et des risques entre des Etats qui ont des intérêts stratégiques similaires ou conciliables, à satisfaire⁵⁸⁶. A l'aune de ces deux paradigmes, il apparaît que l'humanitaire n'est pas une fin mais un moyen utile pour acquérir plus de puissance, plus de richesse, en bref, plus de ressources matérielles. Ils s'accordent donc sur le refus de donner une existence propre aux normes humanitaires. Les acteurs étatiques agissent de façon purement intéressée et derrière les intentions louables se cachent donc nécessairement des objectifs inavoués. Or, cela suppose que les acteurs étatiques savent parfaitement ce qu'ils veulent, que leurs intérêts sont facilement identifiables, stables et que seuls les moyens qui leur permettent d'arriver à leurs fins évoluent (R.Keohane⁵⁸⁷, J.Nye⁵⁸⁸...). Appliqué au cas étudié, cela signifie que l'UE instrumentalise l'humanitaire pour accroître son influence, sa puissance au sens réaliste du terme et qu'elle cherche, avant tout, à ainsi satisfaire ses intérêts matériels.

Au contraire, pour les idéalistes classiques (R.Dandurand⁵⁸⁹, Wilson...), l'intérêt qu'un acteur étatique porte aux normes humanitaires ne peut être que compassionnel. Dans cette optique, séduisante mais chimérique, la visée instrumentale n'existe plus puisque les sensibilités parviennent à limiter les calculs rationnels. En l'espèce, cela voudrait dire que les agents européens vouent un attachement sentimental aux normes humanitaires.

Notre perception des choses est quelque peu différente car sans aller jusqu'à penser que l'UE voue un attachement sentimental aux normes humanitaires et à dire que l'UE n'a pas instrumentalisé l'humanitaire, nos recherches prouvent que si l'UE agit de façon parfaitement intéressée, elle développe un intérêt pour les normes humanitaires, dissociable de ses intérêts stratégiques (Katzenstein, Finnemore...). En effet, si l'UE s'affirme comme un acteur humanitaire, c'est peut-être, d'abord, pour une question de « self-conception » opposée à celle des Etats-Unis (Jervis⁵⁹⁰). La visée instrumentale se perçoit autour des efforts faits par l'UE pour ramener les événements sur le terrain le plus propice à son savoir-faire. Cependant, le choix de se positionner comme une puissance d'abord « civile » puis « tranquille » a

⁵⁸⁵ R.O.Keohane et J.L Holzgrefe, *Humanitarian intervention : ethical, legal and political dilemmas*, ed. Cambridge University press, Cambridge, 2003.

⁵⁸⁶ Le jeu coopératif fait l'objet d'une étude de R.Axelrod, in *Donnant-Donnant : Théorie du comportement coopératif*, O.Jacob, Paris, 1992.

⁵⁸⁷ R.O.Keohane et J.L Holzgrefe, *Humanitarian intervention : ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge University press, Cambridge, 2003

⁵⁸⁸ J.Nye, *Soft power : The means to success in world politics*, Publicaffairs, USA, 2004, 208p

⁵⁸⁹ R.Dandurand est même considéré comme le précurseur de la sécurité humaine. Cf.C.P.David, « Précurseur de la sécurité humaine : Le Sénateur R.Dandurand », *Etudes internationales*, vol.31, décembre 2000, pp.649-651

⁵⁹⁰ R.Jervis, *Perception and misperception in international politics*, Princeton University press, 1976, 464p

nécessairement conditionné un intérêt pour les normes humanitaires. De ce fait, si son intérêt pour l'humanitaire n'a pas été motivé par la pure compassion humanitaire, cela n'empêche pas qu'après tout, les normes humanitaires deviennent une norme en soi, c'est-à-dire des normes constitutives de son comportement⁵⁹¹. Elles constituent une ligne de conduite que l'Union s'est auto-imposée pour caractériser son engagement et définir son identité politique⁵⁹². Ainsi, dans notre optique et pour paraphraser Alexander Wendt, l'humanitaire des Etats est « *ce que les Etats en font*⁵⁹³ », ce qui suppose qu'aucun déterminisme comportemental n'a préfiguré l'action européenne.

L'intérêt grandissant porté aux normes humanitaires est, comme nous l'avons indiqué dans notre première partie, perceptible à travers leur institutionnalisation, leur propagation progressive et leur influence sur les choix des agents européens lors de leurs prises de décision. Cela traduit un haut degré d'intériorisation de ces normes mais plus encore leur intersubjectivité puisqu'en hissant l'UE au rang d'acteur humanitaire global, la Convention européenne remplacée par le Traité simplifié de Lisbonne, suggère que les normes humanitaires sont, au final, devenues « *des attentes partagées autour de comportements appropriés, déterminés par une communauté d'acteur*⁵⁹⁴ ». Si bien que, comme nous le supposions au départ, lorsque les décideurs européens décident d'intervenir par la voie civile ou militaire pour venir en aide à une population vulnérable, la défense des normes humanitaires prime sur la satisfaction des intérêts stratégiques. Nos études de cas montrent, en dépit de la diversité circonstancielle des interventions exposées, une constance comportementale articulée autour d'une logique qui place les normes humanitaires au centre de la stratégie d'intervention européenne, quand l'UE prétend intervenir pour des raisons humanitaires.

L'intervention européenne à Cuba, intervention strictement civile, met en exergue la relation de cause à effet existant entre les mobiles de l'intervention et les objectifs réellement poursuivis. L'Union a fermement maintenu sa ligne de conduite tout au long de son action d'urgence, y compris lorsque ses intérêts stratégiques ont été sérieusement menacés par les Etats-Unis. Elle a affiché et défendu sa propre conception des interventions politiques et

⁵⁹¹ J.V. Kratochvil, *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University press, Cambridge, 1999.

⁵⁹² J.G. Ruggie, *Constructing the world polity*, Routledge, N.York, 1998, 312p

⁵⁹³ A.Wendt, « Anarchy is what states make of it : The social construction of power politics », *International organization*, n°2, vol.46, 1992

⁵⁹⁴ M.Finnemore, *National interest in international society*, Cornell University press, USA, 1996, pp.22-23.

économiques à des fins humanitaires. En d'autre mot, si cette intervention montre clairement que l'UE poursuit une politique de puissance (fermeté face au colosse américain mais aussi face à la dictature castriste), la quête de puissance n'est pas une fin mais un moyen mis au service d'un intérêt immatériel.

Les interventions civiles et militaires en République démocratique du Congo et au Tchad-RCA, prouvent, elles aussi, une prévalence des normes humanitaires sur des considérants d'ordre plus stratégique et matériel. Notre analyse de l'intervention en RDC est caractéristique d'une concordance entre les mobiles d'intervention invoqués et les fins réellement poursuivies. Nous avons montré comment les normes humanitaires influencent les choix d'intervention européens et quel en a été le prix sur le plan stratégique. La concordance but/moyen a, irrémédiablement, nui à la démonstration des capacités militaires de l'UE, mais en contre partie, elle s'est positionnée comme une véritable puissance démocratique. Quant à l'intervention au Tchad et en République centrafricaine, elle fait apparaître des indices de validation similaires, si ce n'est que c'est au niveau de l'hésitation puis de la décision d'intervenir que se manifeste de façon plus claironnante, la volonté de subordonner ses choix d'action au respect des normes humanitaires.

Toutefois, il convient d'admettre que notre démonstration n'est pas, sur un plan heuristique, sans défaut et que certaines déficiences pourront susciter les critiques.

D'abord, comme nous l'avons dit au début de notre exposé, nous ne sommes pas parvenus à surmonter le problème de « l'acteur unitaire ». Il serait donc intéressant de trouver un remède permettant de le contourner, car nous avons conscience qu'un « seul » acteur ne peut pas imposer sa volonté au reste des administrations européennes et ce problème constitue, à l'évidence, la plus grosse faiblesse de notre travail.

Ensuite, nous avons dit que l'humanitaire est l'un des critères de puissance choisis par l'Union européenne pour être influente et donc présente sur la scène internationale. Peut-être aurait-il fallu que nous insistions davantage sur cette politique de puissance. Cette problématique ne nous a pas échappé, nous y avons fait allusion plusieurs fois au cours de notre démonstration (« puissance tranquille » *versus* « puissance dure »). Mais, pour ne pas trop nous éloigner de notre problématique de base, nous avons considéré qu'elle méritait d'être étudiée de façon dissociée. Il pourrait, donc, être pertinent, à l'avenir, d'explorer cette question de façon plus étendue.

En outre, la récolte des informations a parfois été si périlleuse que nous avons été contraints de nous appuyer sur des sources dont la fiabilité peut être plus ou moins contestable

même si nous nous sommes évertués à comparer ses données entre elles et à les confronter aux données contenues dans les textes officiels. C'est le cas des ressources médiatiques auxquelles nous avons recouru pour l'écriture de nos chapitres sur l'intervention européenne à Cuba et sur Eufor Tchad-RCA.

Concernant le chapitre sur Cuba, les fonctionnaires européens ne nous ont été que de peu d'utilité compte tenu de l'absence d'archives concernant l'aide européenne sur l'île. Il nous a donc été impossible de remonter sur une période antérieure à 1992 et même après, les données officielles restent clairsemées. La littérature (témoignage) et la presse ont donc été une source d'information capitale. Pour Eufor Tchad-RCA, notre problème est différent puisque saisie dans le feu de l'action, cette intervention, toute fraîche, n'a pas encore donné lieu à une littérature académique comparative ce qui explique le recours aux sources médiatiques. Il serait donc important de revenir, avec le recul qui s'impose, sur notre analyse d'Eufor Tchad/RCA et de la comparer avec d'autres analyses, lorsque les académiciens se seront davantage penchés sur son analyse.

Enfin, nous devons reconnaître que notre bilan est déjà passé. En effet, même s'il est certain que nos analyses s'appuient sur des faits très actuels, il n'en demeure pas moins que notre bilan est antérieur à l'application du « Traité de Lisbonne » qui devrait très prochainement reconfigurer l'Union européenne. Ce dernier est susceptible de confirmer mais aussi de modifier l'architecture actuelle des aides européennes. Un fonctionnaire européen nous a même laissé entendre qu'après un remaniement institutionnel, ECHO pourrait disparaître. C'est pourquoi, il nous appartient de revenir dans quelques années sur nos recherches afin d'en vérifier la pertinence et y apporter les modifications qui s'imposeront.

Quant aux perspectives d'études ouvertes par notre thèse, elles sont simples mais ambitieuses et centralisées autour d'une seule question : Est-ce que le constat dressé pour la politique humanitaire européenne se vérifie au niveau des autres politiques européennes ? Nous ne sommes pas certains que notre bilan aurait été le même si nous avions étudié la PESC, la politique commerciale, la politique au développement, la politique environnementale ou bien encore la politique culturelle. C'est ce à quoi nous tenterons de répondre dans les prochaines années à venir.

Bibliographie

Ouvrages

- Actes du Colloque du réseau européen d'Universités NOHA, *L'aide humanitaire à l'orée du 3^e millénaire*, Presses universitaires d'Aix en Provence, 2002, 280p
- S.Albouy, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, Paris, 2000, 340p
- J.C.Alexander, *Néofunctionalism*, Sage publications, Beverly-Hills, 1990 ; *Differentiation theory and social change*, Columbia University press, N.York, 1990
- G.Allison, P.Zelikow, *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*, Addison-Wesley Educational Publishers, N.York, 1999, 440p
- B.Angel et J.Lafitte, *L'Europe : Petite histoire d'une grande idée*, Gallimard, Coll.Histoires, Evreux, 2004,130p.
- C.Aptel, *La politique d'aide humanitaire de l'Union européenne : La création d'ECHO et ses enjeux*, Presses inter-Universitaires européennes, Bruxelles, 1995, 97p.
- D.Archibugi, D.Held, M.Kobler, *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*, Stanford University Press, 1998, 376p.
- R.Axelrod, *Donnant-Donnant : Théorie du comportement coopératif*, O.Jacob, Paris, 1992, 235p
- B.Badie, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999, 304p.
- N.Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne*, Les documents du C2SD, Centre d'étude en sciences sociales de la défense, Paris, 2006, 258p
- R.Balme, D.Chabanet, V.Wright (sous la direction de), *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, 542p.
- F.Barret-Ducrocq, *Intervenir : Droits de la personne et raison d'Etat*, Grasset, Paris, 1993, 420p

- L. (de) Barros-Duchêne, *Srebrenica, Histoire d'un crime international*, L'Harmattan, Paris, 1996, 138p
- D.Batistella, *Retour de l'Etat de guerre*, Armand Colin, Paris, 2006, 293p
- A.Beard, *The language of politics*, Routledge, N.York, 2000, 132p
- Bibliothèque de la fondation Paul-Henri Spaak, *Les relations transatlantiques : Un an après le 11 septembre 2001*, Actes du Colloque du samedi 7 et dimanche 8 septembre 2002 au Palais d'Egmont, Bruyant, Bruxelles, 2003, 159p.
- N.Blanc-Noel, *La politique suédoise de neutralité active*, Economica, Paris, 1997, 469p
- P.Boniface, *Le monde contemporain : Grandes lignes de partage*, PUF, Paris, 2001, 256p
- P.Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris, 1991, 243p ; *Sur la télévision*, Raison d'agir, Paris, 1996, 95p ; *Le sens pratique*, Les éditions de Minuit, Paris, 1980, 475p ; *La distinction, critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, Paris, 1979, 670 p
- Y.Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Economica, Paris, 2005, 251p.
- R.Burchill, N.D.White and J.Morris, *International conflict and security law. Essays in memory of Hilaire Mc Coubrey*, Cambridge University press, 2005
- R.Bussiere (sous la direction de), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits : Le long chemin de la théorie à la pratique*, L'Harmattan, Paris, 2000, 235p.
- Cahiers de Chaillot, *Quel modèle pour la PESC ?*, Paris, octobre 2002.
- Centre international d'Etudes Géopolitiques (sous la direction de Gyula Csurgai), *Quelles perspectives géopolitiques pour l'Europe ?*, L'âge d'Homme, Coll. Mobiles géopolitiques, Suisses, 2004, 172p.
- P.Charaudeau, *La TV et la guerre. Déformation ou construction de la réalité ? (Le conflit en Bosnie)*, De Boeck, Belgique, 2001, 163p ; *Le discours d'information médiatique. La construction du miroir social*, Nathan, Paris, 2003, 286p
- N.Chomsky, *Le nouvel humanisme militaire*, Pages Deux, Cahiers libres, Lausanne, 2000, 293p.
- P.Colomy, *Neofunctionalist Sociology*, Edward Elgar Publishing limited, Brookfield, 1990
- Commissaire Général du Plan, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, La documentation française, Le Plan, Paris, 2004, 247p

- Commission sur la sécurité humaine de l'ONU, *La sécurité humaine maintenant. Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, 312p
- V.Constantinesco, *The institution of the european Community after the single european Act : The new procedures and the capacity to act*, Collège d'Europe, Bruges, 1990
- O.Corten et B.Delcourt, *Droit, légitimation et politique extérieure : L'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruyant, Bruxelles, 2001, 310p.
- O.Corten, *Le retour des guerres préventives : Le droit international menacé*, Labor, Coll.Quartier libre, Bruxelles, 2003, 96p
- A.Cox, J.Chapman, *The european Community external cooperation programmes : policies, management and distribution*, Overseas Development Institut, Londres, 1999.
- P.Dahlgren, *Television and the public sphere. Citizenship, Democracy and the media*, Sage, Londres, 1995, 196p
- B.Debré, *L'illusion humanitaire*, Plon, Coll. Tribune libre, Paris, 1997, 287p
- E.Decaux et L-A.Sicilianos (sous la direction de), *La CSCE : Dimension humaine et règlement des différends*, Montchrestien, Paris, 1993, 284p.
- M.Dehove (sous la direction de), *Le nouvel état de l'Europe : Les idées forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La découverte, Paris, 2004, 215p.
- A.Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris, 1993, 236p
- G.Devin, *Sociologie des relations internationales*, La découverte, Coll.Reperes, Paris, 2002, 122p.
- M-J.Domestici-Met, *Aide humanitaire internationale : Un consensus conflictuel ?* Economica, Coll. coopération et développement, Paris 1996, 369p.
- A.Dorna, *Etudes et chantiers de psychologie politique*, L'Harmattan, Paris, 2006, 284p.
- A.Dumoulin, R.Mathieu, G.Sartet, *La politique européenne de sécurité et de défense : De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 937p.
- C.Durandin, *Les Etats-Unis, grande puissance européenne*, Armand Colin, Paris, 2004, 255p.
- W.H.Dutton, *Society on the line : Information politics in the digital age*, Oxford University press, N.York, 1999, 390p

- M-F. Durand et A. de Vasconcelos (sous la direction de), *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presses de Sciences Po, 1998, Paris, 341p.
- J.B.Elshtain, *The just war theory*, Oxford/Cambridge Mass, 1992
- M.Finnemore, *National interest in international society*, Cornell University press, 1996, 154p.
- M.Finnemore, *The purpose of intervention-Changing belief about use of force*, Cornell University press, 2003, 166p
- R.Forster, M.Mattner, *Civil society and peacebuilding : Potential, limitations and critical factors*, World Bank, 2006
- L.Freedman (sous direction de), *Military intervention in European conflicts*, Blackwell Publishers, RU, 1994, 195p
- E.Fridberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Coll. Essais, 2^e Edition, Paris, 1997, 423p.
- E.Galeano, *Les veines ouvertes de l'Amérique latine*, PLON, Coll. Terre humaine, Paris, 1981, 317p
- J.Galtung, *Peace by peaceful means : Peace and conflicts, development and civilization*, Sage, Londres, 1996, 292p
- P.Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, 1992, Lille, 438p.
- R.Gilpin, *War and change in world politic*, Cambridge University press, 1983, 288p
- P.Mc Gowan et C.Kegley, *Threats weapons and foreign policy*, Sage, Londres, 1980, 319p
- C.Guisan, *Un sens à l'Europe. Gagner la paix (1950-2003)*, Odile Jacob, Paris, 2003, 292p
- E.Haas, *The uniting of Europe : political, social and economic forces, 1950-1957*, University of Notre Dame press, New edition, 2004, 568p
- J.Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 1, Fayard, Paris, 1987, 444p.
- J.Y.Haine, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés*, Payot, Paris, 2004, 378p.
- A. Hasbi, *Théorie des relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2004, 390p.
- P.Hassner, *La terreur et l'empire : la violence et la paix*, Seuil, Paris, 2003, 412p
- D.Helly et F.Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, L'Harmattan, Paris, 2005, 266p.
- G.Hemet, B.Badie, P.Braud, P.Birnbaum, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 1998, Paris, 174p

- B.Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris, 1998, 280p
- Institut universitaire d'études du développement (sous la direction de M.D.Perrot), *Dérives humanitaires : Etat d'urgence et droit d'ingérence*, PUF, Coll. Nouveaux cahiers de l'IUED-Geneve, Paris, 1994, 159p
- S.Jacquot et C.Wolt, *Les usages de l'Europe*, L'Harmattan, Paris, 2004, 317p.
- M.Janowitz, *The professional soldier. A social and political portrait*, The free press, N.York, 1971
- R.Jervis, *Perception and misperception in international politics*, Princeton University press, 1976, 464p
- J.Joana et A.Smith, *Les Commissaires européens, technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Science Po, Paris, 2002, 260p
- R.Kagan, *La puissance et la faiblesse : Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003, 160p.
- E.Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Traduction de K.Rizen, Coll. Mille et une nuits, Paris, 2001
- A.Kaspi, *Les Américains*, Tome I, Le Seuil, Paris, 1986, 728p
- P.J.Katzenstein, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University press, N.York, 1996, 562p.
- C.W.Kegley.Jr, E.R.Wittkopf, *World Politics : Trend and transformation*, Bedford/St. Martin's (8^e Edition), Boston, 2001, 669p.
- H.Kelsen, *Théorie générale des normes*, PUF, Coll.Léviathan, 1996, 604p.
- R.O.Keohane et J.L Holzgrefe, *Humanitarian intervention : ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge University press, Cambridge, 2003.
- R.O.Keohane, *International institutions and state power : Essays in the international relations theory*, Westview press, Boulder, 1989
- M.Keren et D.Sylvan, *International intervention*, Frank Cass, Londres, 2002, 188p.
- A.Knight, *A changing united Nations. Multilateral evolution and the quest for global governance*, Palgrave, Londres, 2001, 257p
- J.Koehlin, *L'Europe a-t-elle une adresse ? La politique étrangère de l'Union européenne*, Georg, Coll. L'Europe en perspective, Genève, 2003, 367p
- S.D.Krasner, *International Regimes*, Cornell University press, Ithaca, 1983, 372p

- F.V.Kratochwil, *Rules, norms and decisions-On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University press, RU,1999, 262p.
- Z.Laidi, *La tyrannie de l'urgence*, Ripes, Montréal, 1999, 45p.
- P.Lang, *Construire des gouvernances entre citoyens, décideurs et scientifiques*, PIE, Belgique, 2005, 288p.
- O.Le Picard, J.C.Adler, N.Bouvier, *Lobbying. Les règles du jeu*, Organisations, Paris, 2000, 222p
- *Les politiques extérieures européennes dans la crise*, Presses de la fondation nationale des Sciences Politiques, Paris, 1976, 198p.
- M.Liegeois, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 236p.
- T.Lindemann, *Penser la guerre. L'apport constructiviste*, L'Harmattan, Paris, 2008, 230p
- J.C.Lugan, *La systémique sociale*, PUF, Que sais-je, 1993, 127p
- L.Manigat, *Evolution et révolution. L'Amérique latine au XXe siècle*, Richelieu, Paris, 1973
- J.L.Marret, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits et nouvelles méthodes*, Ellipses, Paris, 160p
- K. McCahill, *Traditions, valeurs et action humanitaire*, Nil, Paris, 2005, 402p.
- C.O.Meyer, *The quest for a european strategic culture. Changing norms on security and defense in the european Union*, Palgrave, Macmillan, RU, 2006, 224p
- J. McCormick, *The european superpower*, Palgrave Macmillan, RU, 2006, 256p
- J.Moore (sous la direction de), *Des choix difficiles : Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris, 1999, 459p
- H.J.Morgenthau, *Politics among nations : The struggle for power and peace*, Brieff, N.York, 1993, 448p
- G.Mvella, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, L'Harmattan, Paris, 2007, 466p
- A.(de) Neve, R.Mathieu, *Les armées d'Europe face aux défis capacitaires et technologiques*, Bruylant, Paris, 2005, 496p
- A.Nunez Jimenez, *Geografia de Cuba*, La Havane, 1959
- J.Nye, *Soft power : The means to success in world politics*, Publicaffairs, USA, 2004, 208p

- M.Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt* Montchrestien, Paris, 1998,
- G.Olivier, *L'aide publique au développement, un outil à réinventer*, Alpha-Editions, 2004, 177p.
- C.Ospina Hernando, *Dissidents ou mercenaires ?*, EPO, Bruxelles, 1998, 240p
- M. Paquet, *Nous autres européens : Traité ethico-politique*, De la différence, Coll. Les Essais, Paris, 2004, 492p
- P.Pecatore, *Le droit de l'intégration*, Bruylant, Paris, 2005, 100p
- M.A.Perouse de Montclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Complexe, Bruxelles, 2001, 207p.
- J.Peterson, H.Sjursen, *A common foreign policy for Europe ? Competing visions of CFSP*, Routledge, Londres, 1998
- A.Piveteau, *Evaluer les ONG*, Khartala, Paris, 2004, 384p
- L.M.Puig, *L'enlèvement de l'Europe. Idées pour une défense européenne*, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, 2000, 181p
- E.Remacle et M.Martinelli, *L'Afrique des Grands-lacs : Des conflits à la paix*, Peter Lang, Bern-Brussels, 2007, 280p.
- D.Ribero, *Las americas y la civilizacion*, Tome II *Los Pueblos trasplantados*, Civilizacion y desarrollo, Buenos Aires, 1970, 534p
- J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J, 1994, 1282p
- D.Rieff, *L'humanitaire en crise*, Le serpent à plumes, Paris, 2002, 326p
- J.F.Rioux, *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des Relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2002, 368p.
- T.R.Rochon, *Culture moves. Ideas, activisme and changing values*, Princeton University press, Princeton, 1998, 282p
- I.Ruiz-Gimenez Arrieta, *La historia de la intervencion humanitaria. El imperialismo altruista*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2005, 288p
- J.C.Rufin, *Humanitaire et politique depuis la chute du mur de Berlin* », J.C.Lattes, Coll.Pluriel, Paris, (première edition de 1986, revue et corrigée), 369p
- J.G.Ruggie, *Constructing the world polity : Essays on international institutionalization*, Routledge, Coll. The new international relations series, N.York, 1998, 312p.
- B.Russett, *Grasping the democratic peace : Principles for a post-cold war world*, Princeton university press, 1994, 184 pages.

- P.Ryfman, *La question humanitaire*, Ellipses, Coll. Grands enjeux, Paris, 1999, 208p
- P.Sabourin, *Les nationalismes européens*, PUF, Coll. Que sais-je, Paris, 1996, 127p.
- G.Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Fayard, 1996, 351p
- T.Sandu, *Identités nationales, identités européenne, visibilité internationale-Aspects historiques, politiques et économiques de la construction européenne*, L'Harmattan, Cahiers de la nouvelle Europe, Paris, 2004, 274p.
- D.Seers, A.Bianchi, R.Jolly, M.Nolff, *Cuba, the economic and social revolution*, Chapel Hill, Caroline du Nord, 1964
- P. (de) Senarclens, *L'humanitaire en catastrophe*, Presses de Science Po, Paris 1999, 146p.
- J.Siméant, C.Vidal, M.LePape, *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, La découverte, Paris, 2006, 334p
- M.C.Smouts, *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, Complexe, Bruxelles, 1994, 160p
- G.Stangherlin, *Les acteurs des ONG*, L'Harmattan, Coll.Logiques politiques, Paris, 2005, 242p.
- Y.Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Coll.Clefs, Paris, 2000, 156p
- D.L .Swanson et D.Nimmo, *New directions in political communication : A resource book*, Sage, Newbury park, 1990, 416p
- L.C-Tanugi, *L'influence normative internationale de l'Union européenne : Une ambition entravée*, Les notes de l'IFRI, n°40, Paris, mars 2002, 54p.
- P.Tavernier, *Nouvel ordre mondial et Droits de l'Homme*, Publisud, Paris, 1993, 210p.
- F.Terpan, *La politique européenne de sécurité et défense. L'Union européenne peut-elle gerer les crises ?*, Presses de l'IEP de Toulouse, 2004, Toulouse, 342p
- Université Jean Moulin-Lyon 3, *La défense européenne*, Bruyant, Bruxelles, 2003.
- P.Van Buitenen, *Fraudes à la Commission européenne*, Castells Labor, Coll. La Noria, Bruxelles, 2000, 285p.
- V. (de) Kubalkova, N.Onuy, P.Kowert, *International relations in a constructed world*, M.E Scharpe, USA, 1998, 214p.
- P.Vayssiere, *L'Amérique latine de 1890 à nos jours*, Hachette, Carré Histoire, Paris, 1999, 287p

- K.Waltz, *Foreign policy and democratic politics : The american and british experience*, Harlow, Londres, 1963, 561p
- F.Weissman (sous la direction de), *A l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375p
- A.Wendt, *Social theory of international politics*, Cambridge University press, 1999, 460p
- B.White, *Understanding European foreign policy*, Palgrave, RU, 2000, 196p.
- R.Yakemtchouk, *La politique étrangère de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005, 482p.
- F.Zakaria, *From wealth to power.Origins of America's world role*, Princeton University press, Princeton, 1998

Articles scientifiques

- K.Ambos, « Comment-Nato. The UN and the use of force : legal aspects », 1999, www.ejil.org
- D.Ambrosetti, « Contre l'opposition intérêts versus normes. Rivalités interétatiques et relations de clientèle sous un prisme constructiviste », *Etudes internationales*, n°4, vol.XXXVII, décembre 2006, pp.525-546
- Armée de terre (revue de l'), « L'action humanitaire a-t-elle un sens aujourd'hui ? », *Revue Inflexions*, Centre de documentation de l'Ecole militaire, février 2005, n°1, 156p.
- L. Axworthy, « Human security and global governance : Putting people first », *Global Governance*, n°7, 2001, pp.19-23
- T.Baconski, « Quelle identité européenne après le drame du Kosovo ? », *Social compass*, n°4, 1999, pp.564-573
- O.Baisnée, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, n°9, octobre 2000, pp.30-35
- N.Bagayoko-Penone, « Les militaires français face à la construction de l'Europe de la défense, Communication au colloque *L'eupéanisation des politiques à la défense*, du 30 novembre 2004 ; « Politique étrangère et de sécurité commune et Politique européenne de sécurité et de défense en Afrique », CIRPES, *Revue Le débat stratégique*, n°79, mars 2005

- J.S.Barkin, « Realist constructivism », *International Studies Review*, vol V, issue 3, septembre 2003, pp 325-342.
- Samir Battiss, « Les forces à la disposition des Européens en matière de gestion des crises », Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), *Bulletin Le maintien de la paix*, n°81, 11 octobre 2006
- F.Bayo, « Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de transfondo », *Nueva sociedad*, n°190, mars-avril, pp.85-91
- A.J.Bellamy, « Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention », *Millenium : Journal of international studies*, vol.31, n°3, 2002, p.473-497.
- F.Berger, « Le principe de subsidiarité en droit communautaire », *Les petites affiches*, n°79, 1^{er} juillet 1992, p.40-44
- J.G. Blumler, « Three ages of political communication », *Revue de l'Institut de sociologie*, n°1 et 2, Bruxelles, 1995, pp.31-45
- A.Boinet, « L'humanitaire entre évaluation et confusion des genres », *Humanitaire : enjeux, pratiques et débats*, n°11, automne 2004, pp.53-58
- L.Brahimi, « L'ONU entre nécessité et minimalisme », *Politique étrangère*, 70^e année, été 2005, p.299-311.
- J.Brassett and R.Higgott, « Building the normative dimensions of a global policy », *Review of international studies*, vol.29, décembre 2003, p.29-55.
- S.Brunel, « Les Nations-Unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », *Politique étrangère*, 70^e année, été 2005, p.313-325.
- F.Cameron versus A.Moravcsik (débat), « L'Union européenne doit-elle avoir les mêmes capacités que l'OTAN ? », *Revue de l'OTAN*, automne 2003, p.23
- M.Candela Soriano, « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'UE dans le domaine des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit », *Institut d'étude juridique européenne*, Presses de l'Université de Liège
- C.Casajuana, « Para qué una estrategia de seguridad ? : La UE como actor_global », *Politica exterior*, vol.XVIII, n°101, septiembere-octubre 2004, pp.13-20
- M.Castells, « Global governance and global politics », *Political Science and politics*, vol.38, n°1, USA, janvier 2005, pp.9-16
- H.Cazenave, « Les modèles de la Communication politique », *Les cahiers français*, n°258, pp55-61
- F.Charillon, La politique étrangère de l'Union européenne à l'épreuve des normes américaines, *Cultures et Conflits*, octobre 2003, www.conflict.org.

- J.T.Checkel, « Social constructivism in a global and european politics : A review essay, *Review of international studies*, vol 30, n°2, avril 2004, p.229-244
- L.Cohen-Tanugi, « L'influence normative internationale de l'UE : une ambition entravée », *Les notes de l'IFRI*, n°40, Paris, 2002
- A.Colonomos, « La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la Loi Helms-Burton », *Etude du CERI*, n°63, mars 2000, 48p

- M.Cuttier, « Les formes de l'intervention militaire de l'Union européenne en Afrique subsaharienne », *Cahier d'Histoire immédiate*, n°27, automne 2005, pp.117-125
- J.Darcy et C.Hoffmann, « According to need ? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector », *HPG Report*, Londres, 2003, 74p.
- C.P.David, « Précurseur de la sécurité humaine : le Sénateur R.Dandurand », *Etudes internationales*, vol.31, décembre 2000, pp.649-651
- F.Dehousse, « La subsidiarité, fondement constitutionnel ou paravent politique de l'Union européenne ? », *Liber amicorum*, E.M.E Krings, Bruxelles, 1991, p.51
- R.Dehousse, « Does subsidiarity really matter ? », *E.U.I Working paper law*, n°92/32
- B.Delcourt, « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales. Quels fondements pour la politique européenne de sécurité et de défense », *Etudes internationales*, vol.XXXIV, n°1, mars 2003, pp.5-24
- C.Demesmay, « Les Européens existent-ils », *Politique Etrangère*, 68^e année, n°3, mars- avril 2003, pp.613-636.
- M.Desanges, « Les officiers français et l'Europe », *Les synthèses du C2SD*, www.c2sd.sga.defense.gouv.fr
- L.Dickerson, « Le Costa Rica, praticien et explorateur du modèle de la paix démocratique, 2004-2005, publié sur www.ireness.net
- T.Diez « Constructing the self and changing others : Reconsidering normative power Europe, *Millenium : Journal of international studies*, vol. 33, 2005, pp.613-636.
- T.Dingott Alkopher, « The role of rights in the social construction of wars : From the crusades to humanitarian interventions », *Millenium : Journal of international studies*, n°1, vol.36, 2007, pp.1-27
- A.Domagala, « Humanitarian intevrention : the utopia of just war ? The NATO intervention in Kosovo and the restraints of humanitarian intervention », *Sussex European Institute*, n°76, août 2004

- M.W.Doyle, « Kant, liberal legacies and foreign affairs », *Philosophy and public affairs*, n°12, décembre 1983, pp.205-235.
- G.I.A.D Draper, « The just war doctrine », *Yale Law Journal*, vol.86, 1978, p.370
- H.G.Ehrhart, « La politique de sécurité de l'Union européenne en devenir », *Politique étrangère*, IFRI, Automne 2004, pp.637-648
- ENA, « Fonction publique : Ressembler à la population ? », *Revue française de l'administration publique*, n°118, 2006
- P.Engel, K.Mulligan, « Normes éthiques et normes cognitives », *Cité*, n°5, Paris, 2003, www.rationalites-contemporaines.Paris4.sorbonne.fr
- B.Enjolras, « Associations, concurrence et fiscalité : Les fondements économiques de l'action sociale », *Revue internationale de l'économie sociale*, vol.76, 1997,
- P.Eremenko, « Bellum sacrum, Bellum justum, Bellum optimum », Georgetown University, 9 août 2006, publié sur le site www.papers.ssrn.com (social science research network)
- W.(d') Estmael Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les Relations internationales, *AFRI*, www.afri-ct.org
- F.Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'union européenne », Occasional paper, *Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n°55, novembre 2004
- A.Favell, « L'eupéanisation 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
- M.Finnemore, « Are legal norms distinctive ? », *N.Y.U.J, Int'l and pol.*, n°32, 2000.
- D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le Traité de Maastricht », *Cette revue*, n°5, septembre-octobre 1995, p.1293-1328
- F.Gaillard, « L'Europe spatiale », *La documentation française*, n°840, 16 juin 2000, 83p.
- R.Garfield, « Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien être des populations », *Thématique dossier*, Réseau d'aide d'urgence et de réhabilitation, n°31, février 2000.
- Y.Gaudemet, « La subsidiarité en Europe : un principe ambigu et discutable », *Futuribles*, n°280, novembre 2002, pp.5-14
- D.Ghosh, M.R.Ray, « Risk attitude ambiguity intolerance and decision making : An exploratory investigation », *Decision sciences*, n°23, 1992, pp.431-444

- A-M.Gingra, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *Hermès*, n°17-18, pp.37-47
- M.Glasius et M.Kaldor, « A human security strategy for the european Union », Groupe sur les capacités sécuritaires de l'Europe, Document de travail précédent le Rapport de Barcelone présenté par Javier Solana, le 15 septembre 2004.
- R.Goodman, « Humanitarian intervention and pretexts for war », *International Law Workshop*, University of California, 2004, n°2, 33p.
- C.Gourlay, « Des partenariats distants : la coopération civilo-militaire dans les interventions humanitaires », in *Maintien de la paix : évolution ou extinction*. Forum du désarmement, 2000, p.36-48
- C.S.Gray, « Strategic culture as context. The first generation of theory strikes back », *Review of international studies*, vol.25, 1999, p.54
- F.Grignon, « The Artemis operation in the DRC. Lessons learned for the future of EU peacekeeping in Africa », International crisis group, Conférence internationale de l'IEEI *Challenges of Europe-Africa relations : an agenda of priorities*, Lisbonne, 2 » et 24 octobre 2003
- GRIP, « Conseil de l'Union européenne, PESC et PESD : Notions de base », mars 2004, www.grip.org
- S.Guzzini, « The concept of power : a constructivist analysis », *Millenium : Journal of international studies*, n°3, vol.33, 2005, pp.495-521
- A.Hasenclever, « Human rights by moral intervention », *International studies review*, vol.7, 2005, p 63-66.
- P.Hassner, « Peut-il y avoir une interprétation culturaliste de la stratégie nucléaire ? », *Annuaire Arès*, 1981, p.41
- J.Howorth, « Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD », *Politique étrangère*, IFRI, avril 2003, pp.743-758
- Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, « La gestion des crises en Afrique Subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », n°55, nov. 2004, Paris, 81p.
- Institut royal des relations internationales (IRRI-KIIB), Département-sécurité et gouvernance mondiale , « Un concept de sécurité européenne pour le XXIe siècle », Bruxelles, octobre 2003, p77-92.
- ISIS Europe et CeMiss (joint report), « Developing EU civil military Co-ordination : The role of the new civilian military », *Pullinger*, Bruxelles, juin 2006

- M.Janowitz, « Toward a redefinition of strategy in international relations », *World politics*, n°4, vol.36, juillet 1974, pp.473-508
- M.M.Kampelman, « Politics and the human dimensions », *Political science and politics*, vol.38, n°3, juillet 2005
- J.Klein, « Maîtrise des armements et désarmement », *Les études de la documentation française*, 1991, 347p.
- B.Kouchner, « Droit d'ingérence et conflit en Irak », *Diplomatie, affaires stratégiques et cultures internationales*, n°11, novembre-décembre 2004.
- J.L.Kunz, « Bellum justum end Bellum legale », *The american journal of international law*, vol.45, n°3, 1951, pp.528-534
- A.Lamassoure, « Une puissance inédite au service de la paix », *Défense nationale*, n°5, 2005, pp.17-23.
- H.Laswell, « L'analyse de contenu et le langage politique », *Revue française de Science politique*, n°3, vol.2, juillet-septembre 1952, pp.505-520
- P.Legoheel, P.Caillot, « Prise de décision et perception du risque : Influence du profil psychosociologique du décideur », www.ead.univ-angers.fr
- T.Lindemann, « Faire la guerre mais laquelle ? Les institutions militaires des Etats-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de Science politique*, n°5, vol.53, 2003
- B.Lippert, « La politique d'élargissement de l'Union européenne : Rétrospective et perspective », *L'Europe en formation*, n°1, Année 2004, pp.39-50
- R.Lopez-Aranda, « La identidad de defensa europea : Después de Helsinki », *Politica exterior*, vol XIV, n°73, Enero-Febrero 2000, pp.9-20
- D.Loupsans, « L'action humanitaire de l'Union européenne à l'épreuve du décalage entre temps mondial et temps européen », *Géostratégie*, n°16, mai 2007, pp.101-118 ; « L'impact d'un référentiel qualité sur le système d'action des ONG : entre uniformisation et préservation des logiques d'action », *APSE*, en ligne sur www.sociologie-professionnels.com, septembre 2008 ; « Les Battlegroups : un moyen mis au service de la politique humanitaire européenne », *Les Chroniques du GERSI*, n°3, Montréal, mars 2008
- G.Medina, « America latina y la pax americana », *Politica exterior*, n°89, septembre-octobre 2002, pp.63-89
- F.Merand, « Dying for the union ?Military officers and the creation of a european defense force », *European societies*, n°5, 2003, pp.253-285 ; « Les militaires et la

construction européenne (1972-1998). Représentation sociale de l'Europe de la défense dans « Armées d'aujourd'hui », *Politiques européennes*, n°9, hiver 2003, pp.165-192

- C.A.Montaner, « Cuba, como contribuir a su democratizacion », *Politica exterior*, n°57, vol.11, mai-juin 1997, pp.94-109
- J.Mosetti, « La société civile saisit par le Droit », *Revue Mouvement*, n°29, 2003-2004, pp.75-79

- G.Muller-Brandeck-Bocquet, « The new CFSP and ESDP decision making system of the european Union », *European foreign affairs review*, n°2, vol ;7, 2002, pp.257-282
- E.Natale, « Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma : les films du CICR des années 20 », *Revue affaires courantes et commentaires*, pp.415-438
- E.Newman, « Human security and constructivism », *International studies perspectives*, vol II, issue 3, août 2001, pp 239-251.
- A.Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », vol.1, *Annuaire français de relations internationales*, avril 2000
- OCDE, « Les dossiers du CAD », *Revue du développement de l'OCDE*, n°3, vol.6, 2005
- R.Paris, « Human security : Paradigm shift of hot air ? », *International Security*, n°26, 2001, pp.87-102
- C.Patten, « Prévention des conflits, gestion des crises : Une contribution européenne », *Politique étrangère*, mars 2001, p 647-657.
- Peacekeeping Best Practice Unit/Military division, *Operation Artemis : the lessons of the interim emergency multinational force*, octobre 2004
- Q.Perret, « L'Union européenne et la gestion des crises », *Questions d'Europe*, Fondation R.Schuman, n°22, 13 mars 2006, www.robert-schuman.org
- C.Perron, « Promouvoir la démocratie ? », *Critique internationale*, n°24, juillet 2004, pp.107-124, p.215-231.
- J.P.Perruche, « Le développement des capacités militaires de l'Union européenne », *La Revue de la défense nationale*, juin 2004, www.pressedd.fr
- F.Petiteville, « Les ONG et l'action humanitaire dans la mise en scène internationale de l'UE », www.univ-lr.fr, La rochelle, avril 2001
- J.P.Pham, « Strategic interests », *World Defense Review*, 15 février 2007

- C.Portela, « Where and why does the EU impose sanctions », *Politique européenne*, n°17, automne 2005, pp.83-111.
- 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
- F.Ramel, « La sécurité humaine, une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Revue Etudes internationales*, vol.XXXIV, n°1, mars 2003, p.79
- J.F.Rioux, « Civils et militaires dans les opérations de paix de seconde génération », *GRIPCI*, n° 2, 1998, 48p
- F.Royon, « La Croix-Rouge et le cinéma », *Revue internationale du cinéma éducateur*, n°5, Rome, 1930, pp.578-581
- G.Schimeder, « Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe », *La revue de la défense nationale*, février 2005, www.pressedd.fr
- P.Schouteete, « La cohérence par la défense », Chapitre 4, Cahier de Chaillot, n°71, *Institut d'études de sécurité*, octobre 2004, p.66 et suivantes
- B.H.Seibert, « African adventure ?. Assessing the european Union's military intervention in chad and the Central African Republic », *Massachusetts Institute of Technology*.
- H.A.Simon, « A behavioral model of rational choice », *Quarterly journal of economics*, n°69, 1955, pp.98-118
- D.Sindic, E.Castano et S.Reicher, « Les dynamiques identitaires et le processus d'intégration européenne », Numéro spécial : Références de l'Union européenne, regards croisés, *Etudes internationales*, vol.XXXII, n°3, septembre 2003, pp.425-454
- H.Slim, « Violence and humanitarianism. Moral paradoxe and the protection of civilians », *SAGE publications*, n°3, vol.32, 2001, 325-339
- R.Sourd, « Eufor Tchad/RCA : les multiples enjeux d'une mission intérimaire », *IRIS*, occasional paper, n°17, 22 janvier 2008
- B.Stern, « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *Revue générale du Droit international public*, n°190, 1996, pp.979-1003
- P.Sutch, « Human rights as settled norms : Mervyn Frost and the limits of hegelian humans rights theory, *Review of international studies*, 2000, vol.26, pp.131-148
- T.Tardy, « Ingérence humanitaire et logiques de puissance », *Geoeconomie, Revue de l'Institut européen de géotectonique*, n°14, été 2000, pp.96-100

- I.Thomas, « La Habana : Las implicaciones de Helms-Burton », *Politica exterior*, n°53, septembre-octobre 1996, pp.90-100
- J.Tirman, « The new humanitarianism », www.bostonreview.net
- A.Tizzano, « Les compétences de la Communauté », in *Trente ans de droit communautaire*, OPOCE. 1982, pp. 45-72.
- A.Touraine, « Communication politique et crise de la représentativité », *Hermes*, n°4, 1989, pp.43-51

- T.Venables, « Civil society as a partner in european Union structural funds », *Transnational association : Review of the union of international associations*, Avril-juin 2005, Bruxelles, p.115-126.
- P.Vennesson, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », in *Rationalités et relations internationales, Cultures et conflits*, n°37, printemps 2000, Paris, pp.23-60 ; « Les Etats-Unis et l'Europe face à la guerre. Perceptions et divergences dans l'emploi de la force armée », *Etudes internationales*, n°4, vol.XXXVI, décembre 2005, pp.527-548
- J.Walch, « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », *Politique étrangère*, mars 2001, p.341-352.
- K.Waltz, « Structural realism after the cold war », *International Security*, vol.25, été 2000, p.5-41
- T.Weiss, « Military civilian humanitarianism : the age of innocence is over », *International peacekeeping*, n°2, vol.2, 1995, pp.157-174
- A.Wendt, « Anarchy is what states make of it : The social construction of power politics », *International organization*, n°2, vol.46, 1992
- M.Wilga, « Les structures de la politique étrangère et de défense de l'Union européenne au jour de l'élargissement », *L'Europe en formation*, n°1, Année 2004, pp.32-52
- T.E.Wirth, « Sustainable development and national security », Address before the national press Club, Washington DC, 12 juillet 1994, in « US Department of state », *Dispatch*, vol.55, N°30, 25 juillet 1994.

- Acte unique européen, 1986
- Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Rapports « Les Groupements tactiques de l'Union européenne », 2007, « Les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure », 2006, Disponibles sur www.assemblee-ueo.eu
- Banque centrale européenne, « Inflation persistence : facts or artefacts », Working paper series, n°371, juin 2004

- Banque centrale européenne, « Euro Area. Inflation differentials », Working paper series, n°388, septembre 2004
- Centre d'information sur l'Europe, « Politique étrangère et de sécurité commune », 22 avril 2003, www.info-europe.fr
- CIMIC, « 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
- CJCE, « Arrêt Van Gend en Loos », 5 février 1963
- CJCE, « Arrêt Commission des Communautés européennes contre R.U de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », 5 mai 1981
- Communauté européenne, « Budget général des Communautés européennes de 1993 », JO. n°L.31, 8 février 1993
- Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, République française, « Avis sur un projet d'institution d'un médiateur humanitaire »₂ Adopté le 27/01/2000
- Commission européenne, « Commission communication on organisation charts of Commission DGs and services », DG Admin.A.S. final, (non datée)
- Commission européenne, « LOME III. Bilan à mi-parcours 1986-1988 », DG Dev.
- Commission européenne, Décision portant création d'ECHO, 6 novembre 1991
- Commission européenne, « Humanitarian aid from the european community », Bruxelles, janvier 1992
- Commission européenne, « La Commission européenne et les groupes d'intérêts », 2 décembre 1992

⁵⁹⁵ Les sources sont ici classées d'abord en fonction de l'émetteur et ensuite par date.

- Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire, 1993 », COM(94) 40 final, Bruxelles, 16 février 1994
- Commission européenne, « Communication sur les montants maximaux et les bases légales », SEC (94) 1106/4, 6 juillet 1994
- Commission européenne, « Food aid program to Croatia », 1994
- Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire 1994 », n°4955/96, Bruxelles, 12 février 1996
- Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire 1995 », COM(96) 105 final, Bruxelles, 18 mars 1996
- Commission européenne, « Communication sur les liens entre l'aide d'urgence et l'aide au développement », COM (96) 153, avril 1996

- Commission européenne, « Rapport annuel sur l'aide humanitaire 1996 », Doc.10637/97, Bruxelles, 12 septembre 1997
- Commission européenne, « Eurobaromètre », n°49, 1998
- Commission européenne, « Global monitoring for environmental security. Baveno one year later : bringing it all together », not for distribution, 17 mai 1999
- Commission européenne, « Global monitoring for environment and security », SAG/99/3, 12 juillet 1999
- Commission des communautés européennes, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », COM(2000) 11 final, Bruxelles, 18/01/2000.
- Commission européenne, « Financement des opérations de gestion civile des crises », COM (2001) 647 final, du 29 novembre 2001
- Commission européenne (Communication au Conseil et au Parlement européen), « Edifier un partenariat efficace avec les Nations-Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires », COM(2001) 231 final/2, Bruxelles, 30/05/2001
- Commission européenne, « Financement des opérations de gestion civile des crises », COM (2001) 647 final, du 29 novembre 2001
- Commission des Communautés Européennes, « Politique spatiale européenne », Livre vert, COM(2003) 17 final, Bruxelles, 21/01/2003.
- Commission européenne, « The security dimension of GMES. Position paper on the GMES working group on security », 29 septembre 2003

- Commission des Communautés européennes, « Espace : Une nouvelle frontière européenne pour une Union en expansion. Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne », Livre blanc, COM(2003) 673 final, Bruxelles, 11/11/2003.
- Commission européenne, « La Commission adopte 4 nouvelles décisions d'aide humanitaire », Communiqué de presse, 2 décembre 2003
- Commission européenne, « Cuba y la Union europea », Communication de 2003
- Commission européenne (DG Relations Extérieures), « L'Union européenne élargie aux Nations unies. Le choix du multilatéralisme », Belgique, Avril 2004, 61p.
- Commission européenne, « Un acteur mondial. Les relations extérieures de l'Union européenne », Belgique, 2004, 23p.

- Commission européenne, « Report of the panel of experts on space and security », DG entreprise et industrie, Bruxelles, mars 2005.
- Commission européenne, Œuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité. L'Union européenne dans le monde, Office des publications officielles, Belgique, 2005, 47p.
- Commission européenne (DG Relations extérieures), « Faster and more united ? The debate about Europe's crisis response capacity », décembre 2006
- Commission européenne, « La facilité de soutien à la paix pour l'Afrique »
- Commission européenne (Délégation de la Commission au Tchad), « L'aide humanitaire de la Commission européenne au Tchad : Bilan et perspectives », Conférence du 29 juin 2006, N'Djaména.
- Comité international pour la démocratie à Cuba, Prague, Sommet du 19 septembre 2004
- Conseil « Coopération au développement », 25 mai 1993
- Conseil des Droits de l'homme, « Situation des droits de l'homme au Soudan », Genève, 11 décembre 2007
- Conseil de l'Europe, « Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales ».
- Conseil de l'Union, Règlement n°1257/96, du 20/06/1996 concernant l'aide humanitaire, JO n°L163.
- Conseil de l'Union européenne, « Blocking statute », Règlement n°2271/1996, 22 novembre 1996

- Conseil de l'Union européenne, Règlement(CE) n°381/2001, du 26/02/2001 Portant création d'un mécanisme de réaction rapide, JO n°L057, 8p
- Conseil de l'Union européenne, Règlement CE n°381/2001, 26 février 2001, JO L.57 du 27 février 2001
- Conseil de l'Union européenne, Décision 2003/3 du Conseil des Ministres ACP-CE, du 11 décembre 2003, concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9e Fonds européen de développement consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.
- Conseil de l'Union européenne, « Suggestions for procédures for coherent, comprehensive EU crisis management », DOC.11127/03, 3 juillet 2003
- Conseil de l'Union européenne (secrétariat du), « Opération Artémis : messages-cadres publics », Note de transmission aux Délégations, Doc.12067/1/03, Bruxelles, 25 août 2003
- Conseil de l'Union européenne, « The security dimension of GMES », Position paper ont the GMES working group on security, 29 septembre 2003
- Conseil de l'Union européenne, « Rapport annuel sur les Droits de l'Homme », 2004, Secrétariat général, Bruxelles, 131p
- Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/197/PESC, 23 février 2004
- Conseil de l'Union européenne, « Projet de réponse à la question écrite E-2493/04 posée par José Ribeiro et Castro », Doc.6260/05, Bruxelles, 10 février 2005
- Conseil de l'Union européenne, « Conclusion du Conseil sur le Soudan », Relations Extérieures, 23 mai 2005
- 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
- Conseil de l'Union et Parlement européen, Règlement(CE) n°2110/2005, du 14 décembre 2005 relatif à l'accès à l'aide extérieure de la Communauté, JO L344/1.
- Conseil de l'Union européenne, « Conclusion du Conseil sur le Soudan », 2719^e session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, 20 mars 2006
- Conseil de l'Union européenne, « Civil-Military Co-ordination : framework paper of possible solutions for the management of EU crisis management operations », Doc.8926/06, Bruxelles, 2 mai 2006
- Conseil de l'Union européenne, « Conclusion du Conseil sur le Soudan », 2789^e session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, 5 mars 2007

- Conseil de l'Union européenne, « Proposition d'une stratégie politique de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba », Doc.8223/07, Bruxelles, 2 avril 2007
- Conseil de l'Union européenne, Décision 2008/101/PESC, relative au lancement d'Eufor Tchad-RCA, 28 janvier 2008
- Conseil de l'Union européenne, « Présentation de l'opération Eufor Tchad/RCA aux ONG et aux agences des Nations-Unies », 29 janvier 2008
- Conseil de l'Union européenne, « Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'UE en transit sur le territoire de la République du Cameroun », Doc. L57/31, Yaoundé, 6 février 2008
- Conseil européen, Position commune 96/697/PESC, Doc.396 E0697, 2 décembre 1996
- Conseil européen de Cologne, Conclusions de la présidence, 1999, www.europa.eu.int
- Conseil européen d'Helsinki, Conclusions de la présidence, décembre 1999, www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm
- Conseil européen de Santa-Maria de Feira: Conclusions de la présidence, juin 2000, www.europarl.eu.int/summits/fei2_fr.htm.
- Conseil européen de Göteborg, Conclusions de la présidence, 2001, www.europa.eu.int
- Conseil européen de Laeken, Conclusions de la présidence, 2001, www.europa.eu.int
- Conseil européen, Position commune 2001/374/PESC, JO L.132, 15 mai 2001
- Conseil européen de Séville, Conclusions de la présidence, 2002, www.europa.eu.int
- Conseil européen de Copenhague, Conclusions de la présidence, 2002, www.europa.eu.int
- Conseil européen de Thessalonique, Conclusions de la présidence, 2003, www.europa.eu.int
- Conseil européen, Action commune/2003/423/PESC, 5 juin 2003
- Conseil européen, Position commune 2004/85/PESC, JO L.21/25 du 28 janvier 2004
- Conseil européen, Action commune 2007/677/PESC, 15 octobre 2007
- Conseil européen, Headline Goal 2010
- Conseil européen de Bruxelles, Objectif global civil 2008, 17 décembre 2004
- Contrat cadre de partenariat entre ECHO et Médecins du Monde en date du 27/07/2001.
- Compte rendu de la réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Birmingham, le 7 mai 1996, <http://mjp.univ-perp.fr>.
- Cour de Justice Européenne, Arrêt « Van Gend en Loos », 5 février 1963

- Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act
- Déclaration du Gouvernement suédois, au Riksdag, 14 juin 1991
- Déclaration de Madrid, 14 décembre 1995
- Déclaration de J.Santer, 17 juillet 1996
- Déclaration du porte-parole du Ministère des affaires étrangères de France, 16 septembre 2003
- Déclaration de Ryan Henry, Haut responsable du Ministère de la défense américain, Conférence de presse des 21 et 22 juin 2007
- Déclaration de la présidence européenne, Sommet de l'UA, 6 au 8 juillet 2004
- Déclaration de F.Castro, La Havane, 23 juin 2007
- Déclaration du porte-parole M.Jager du Ministère fédéral des affaires étrangères d'Allemagne, « Une force de paix de l'Union européenne pour le Tchad, Ambassade d'Allemagne à Paris, 11 janvier 2008
- Déclaration de B.Kouchner, « Déploiement de la force Eufor », 18 mars 2008, www.diplomatie.gouv.fr
- Déclaration conjointe de P.Nash et T.Brylle, 2008
- Discours de Olof Palm, en réponse à la guerre du Vietnam, prononcé à Gotebord le 1^{er} mai 1967.
- Discours du Ministre des Affaires étrangères de Suède, 4 décembre 1991
- Discours du sous-secrétaire aux affaires globales des Etats-Unis, Mr.Wirth de 1994
- Discours de F.Castro, à la Caserne de Moncada, Santiago, 26 juillet 2003
- Discours de F.P.Roque, Ministre cubain des Relations Extérieures, La Havane, 23 juin 2007
- ECHO, Aide humanitaire européenne : principes et valeurs, Bruxelles, <http://europa.eu.int/comm/echo/>
- ECHO, « Crises humanitaires. Loin du projecteur », Rapport annuel, 2000, Bruxelles, 32p
- ECHO, « Evaluation of the humanitarian aid in favour of the cuban population 1999-2000 », ECHO/EVA/210/1999/01013
- ECHO, « Note de la Commission européenne à ses membres », C(2001)449, non publié au JOCE, février 2001
- ECHO, « Maintenir l'espoir dans un monde changeant », publication 2001, Bruxelles, 32p.
- ECHO, « ECHO en un coup d'œil », Bruxelles, <http://europa.eu.int/comm/echo/>

- ECHO, « Responding to new needs », publication 2002, Bruxelles, 32p.
- ECHO, « Aide humanitaire en faveur de la population en RDC ». Plan Global 2003, C(2003) 335, Bruxelles, 5 décembre 2002
- ECHO, « Protéger l'espace humanitaire », publication 2003, Bruxelles, 32p.
- ECHO, « Global Plan 272 », ECHO /SDN/210/2003/01000, janvier 2003
- ECHO, « Emergency 2 millions », ECHO/SDN/210/2003/02000, décembre 2003
- ECHO, « Global Plan 3,3 millions », ECHO/SDN/BUD/2004/01000, décembre 2003
- ECHO, « Face à la catastrophe », Revue annuelle, 2004, Bruxelles.32p.
- ECHO, « Schéma de présentation d'une proposition d'opération et d'une demande de financement ».
- ECHO, « Des relations plus étroites avec le système de l'ONU », Bruxelles, <http://europa-eu-un.org>, 4p.

- ECHO, « Disaster preparedness and prevention (DDP) : State of play and strategic orientations for EC policy », Working paper, Bruxelles, 23p.
- ECHO, « Rapport d'évaluation 2004 », www.ec.europa.eu
- ECHO, « Une longue présence d'ECHO au Soudan », site officiel
- ECHO, « La crise humanitaire au Soudan », site officiel
- ECHO, « Tchad : Terre d'asile en difficulté », site officiel
- ECHO, « Soudan : une crise oubliée revient sous les feux des projecteurs », Face à la catastrophe, Revue annuelle, 2004
- ECHO, « Ad'hoc 10 millions », ECHO/SDN/BUD/2004/01000, juin 2004
- ECHO, « Ad'hoc 10 millions », ECHO/SDN/BUD/2004/03000, juillet 2004
- ECHO, « Ad'hoc 15 millions », ECHO/SDN/BUD/2004/04000, août 2004
- ECHO, « Ad'hoc 3,5 millions », ECHO/SDN/EDF/2004/01000, septembre 2004
- ECHO, « Ad'hoc 27,6 millions », ECHO/SDN/BUD/2004/05000, décembre 2004
- ECHO, « Ad'hoc 14,8 millions », ECHO/SDN/BUD/2005/02000, septembre 2005
- ECHO, « Crise du Darfour : la réponse de la Commission européenne », site officiel
- ECHO, « Evaluation of DG ECHO financed operations relating to the Darfur crisis », 8 décembre 2006
- ECHO, « Darfour : la pire crise humanitaire au monde », Rapport annuel 2006
- ECHO, « Global Plan 15 millions », ECHO/SDN/BUD/2006/01000, janvier 2006
- ECHO, « DG for humanitarian aid-ECHO. Financial Report », 2007

- European Central Bank, « Inflation persistence : facts or artefacts », Working paper series, n°371, juin 2004 ; « Euro area. Inflation differentials », Working paper series, n°388, septembre 2004
- ECHO, « Réfugiés du Darfour : les opérateurs humanitaires de plus en plus pris pour cible », site officiel
- ECHO, « Journal d'un expert d'ECHO au Darfour », mai 2004, site officiel
- EU Operation Headquarters, Communiqué de presse, 1^{er} septembre 2003
- EUROPEAID, publication 6/2003, Bruxelles.
- Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), « Situation des Droits de l'homme alarmante et grave crise humanitaire au Darfour », 13 avril 2004
- Human Rights Watch (HRW), Annonce du 12 février 2008, New-York, www.hrw.org
- Intervention de J.Solana, « EU launches the Artemis military operation in the democratic Republic of Congo », Doc.SO 131/03, Bruxelles, 12 juin 2003
- Intervention de J.Solana devant le Parlement européen, 18 juin 2003
- Intervention de J.Solana, « Democratic Republic of Congo », Public meeting of the UN security Council, N.York, 18 juillet 2003
- Intervention de J.Solana, à l'occasion de la fin de l'opération Artémis, Doc. SO 168/03, Bruxelles, 1^{er} septembre 2003
- Intervention de J.Solana, Doc.SO196/05, Addis-Abeba, 26 mai 2005
- JO.C.194, 28 juillet 1982, p.1
- JO.C.143, Cour des comptes, « Rapport spécial n°2/97, relatif aux aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995, accompagné des réponses de la Commission européenne », p.11
- Joint report by ISIS Europe and CeMiss, « Developing EU civil military Co-ordination : the role of the new civilian military cell, Bruxelles, juin 2006
- Lettre de A.O.Konaré, Président de la Commission de l'Union africaine, au Secrétaire général de l'OTAN, 26 avril 2005, www.nato.int
- Loi cubaine du 5 septembre 1995
- Maison Blanche, SEAL of the President of the United States, « The National Security Strategy of the United States of America », septembre 2002
- Maison Blanche, « The US and the Genocide in Rwanda 1994, National Security Archive, Sixteen Declassified US government documents », consultable sur le site de la Maison Blanche.

- Manuel de l'OTAN, Mises en œuvre des Missions de Petersberg, OTAN publications, 2001, www.nato.int.
- Médecins du Monde, Les aides humanitaires : Regards venus d'ailleurs, Table ronde à l'occasion des 25 ans de MDM, Paris, 04/11/2005.
- Médecins du Monde, Perspectives pour l'humanitaire de demain, Table ronde à l'occasion des 25 ans de MDM, 05/11/2005.
- Médecins du Monde, Observatoire européen de l'accès aux soins, Enquête européenne, 08/07/2005.
- Médecins du Monde, Compte rendu de la Réunion Observatoire européen de l'accès aux soins, 26 et 27 avril 2005, Paris.
- Médecins du Monde, Compte rendu de la Réunion du Groupe Europe, 07/02/2004.
- Médecins du Monde, Assemblée Générale extraordinaire du 6 novembre : Enjeux identitaires ou quelle association au service des missions, Trimestriel n°62, octobre 2005, 15p.

- ONU, Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, AG/174, 5 novembre 1997
- ONU, Rapport du Conseil économique et social des Nations-Unies, « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels », E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997
- ONU, Conseil de Sécurité, Résolution 1484, 30 mai 2003
- ONU, Assemblée Générale des Nations-Unies, 3ème commission, 25^e et 26^e séances, « Le gouvernement soudanais responsable de graves violations des droits de l'homme selon le rapporteur spéciale sur le Soudan », AG/SHC/3859
- ONU, Assemblée Générale, Technologies, applications et initiatives nouvelles ou émergentes dans le cadre de la coopération inter-organisations dans le domaine spatial, A/AC.105/843, 07/02/2005.
- ONU (centre de nouvelles), « Darfour : une crise d'une gravité, d'une ampleur et d'une urgence extraordinaire ».
- ONU, Secrétariat Général des Nations-Unies, « Le Secrétaire général se félicite de l'accord d'Abuja et appelle les parties à mettre fin à la violence et au bain de sang au Darfour, Doc. SE/SM/10445, 5 mai 2006
- ONU, Résolution du Conseil de Sécurité n°1778, 25 septembre 2007

- Parlement européen, Direction générale de la politique extérieure de l'Union européenne, « The EU Battlegroups », 12 septembre 2006
- Point de presse du porte-parole de l'Ambassade de France du 1^{er} août 2007
- Rapport du président de la Commission de l'UA sur la situation au Tchad
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, « Guide de la PESD » et « Guide de la PESC », Bruxelles, www.rpfrance-ue.org
- Sénat français, Rapport d'information « La répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres », Session ordinaire 2001-2002, 19 février 2002
- Service d'information de Washington, « L'imagerie satellitaire au service de la politique étrangère des Etats-Unis. Ses applications en matière d'aide humanitaire », Washington, 13/10/2004.
- Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 4 décembre 1998, www.defense.gouv.fr.
- Sommet franco-britannique du Touquet, 2003
- « Stratégie européenne de sécurité », consultable sur www.iss.europa.eu
- « Swedish Government », 2004

- Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Texte intégral du Traité avec les protocoles, annexes et déclarations.
- Traité de Maastricht, 1992
- Traité d'Amsterdam, 1998
- Traité de Nice, 2001
- UEO, Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, « Le développement d'une capacité européenne d'observation spatiale pour les besoins de la sécurité de l'Europe », 48^e session, Paris, 05/06/2002.
- VOICE, « Statement from humanitarian NGOs, members of VOICE on civil-military cooperation in the field », Bruxelles, 24/10/2003.
- VOICE(NGO), « Partners in humanitarian aid. the FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », Bruxelles, décembre 2004, 21p
- VOICE, « Gestion de crises de l'UE. Une perspective humanitaire », Bruxelles, janvier 2004, 17p.
- VOICE, « Open letter to the attention of European decision-makers », Bruxelles, 10/01/2005
- VOICE, General Policy Resolution, Assemblée Générale, Bruxelles, 29/04/2005.

- VOICE (NGO), « Les défis de l'aide humanitaire de l'UE et les ONG », Table ronde du 04/10/2005, Paris.
- VOICE, ECHO-NGOs framework partnership agreement. « Toward a strengthened partnership. Recommendations for an improved relationship between ECHO and its NGO partners », Bruxelles, 07/11/2005.
- VOICE (NGO), Newsletter, Issue 2, décembre 2005, Bruxelles, 15p

Articles de Presse

Afrique-Asie

- « Nous n'irons que là où nous sommes invités » (A.Conchiglia et V.Torhin), Afrique-Asie, mars 2008
- « Armes, mercenaires et renseignement pour le camp présidentiel » (F.Misser), Afrique-Asie, mars 2008
- « N'Djamena pleure ses morts, la Françafrique jubile ! » (K.Lamko), Afrique-Asie, mars 2008
- « On nous a trop volés », (V.Mbougueng), Afrique-Asie, mars 2008
- « François Bozizé : Pour un plan Marshall euro-africain » (M.Yared), Afrique-Asie, décembre 2007

Afrique Express

- Afrique Expresse, n°270, mai 2003
- Afrique Expresse, n°271, juin 2003

Alternatives économiques

- « Quand associations et collectivités agissent ensemble », (Nairi Nahapetian), Alternatives économiques, 1^{er} juin 2005

Alternatives internationales

- « Le développement des expériences participatives à Cuba », (A.Chaguacedo), Alternatives internationales, 19 juin 2007

BBC news

- « Controverse autour de l'Africom » (D.Gordon), BBC news, www.bbc.co.uk
- « Tchad : Mission à haut risque pour l'Eufor » (P.Kirby), BBC news, www.bbc.co.uk

Courrier ACP-UE

- « La coopération décentralisée ou la nécessité de renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la société civile » (A.C.Chamron), Courrier ACP-UE, janvier 1999, *occasional paper*
- « UE, Cuba : Le rapprochement » (M.Carbonne), Courrier ACP-UE, n°196, janvier-février 2003
- « Les ONG des Caraïbes aspirent à un rôle plus large dans la vie publique », Courrier ACP-UE, n°199, juillet-aût 2003
- « L'Union lance une opération complexe pour répondre à la crise des réfugiés » (F.Misser), Courrier ACP-UE, janvier 2008

Courrier international

- « Comment assainir les finances ? », Courrier international, 27 janvier 1999, p.22

Diplomatie

- « La crise du Darfour. Etats des lieux, états des enjeux » (F.Grunwald), Diplomatie, n°27, juillet-août 2007, p.64 à 66

La chronique d'Amnesty

- « La diplomatie à l'épreuve des droits humains », La chronique, Amnesty France, n°218, janvier 2005
- « Amnesty international. Cellule de crise », La chronique, Amnesty France, n°245, avril 2007

The Economist

- « Trade and America's family feud », The Economist, 1^{er} mars 1997

L'Express

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

France 24

- « L'Eufor reprend son déploiement au Tchad » (C.Bruneau), France 24, 12 février 2008

Fenêtre sur l'Europe

- « Darfour : L'Eufor opérationnelle », Fenêtre sur l'Europe, 18 mars 2008, www.fenetreeurope.com

Le Figaro

- « Cuba : Privée de l'aide des pays frères, une économie exsangue », Le Figaro, 4 mai 1994
- « L'Espagne de retour à Cuba », Le Figaro, 22 avril 1998

- « Le Sénat américain allège l’embargo sur Cuba », Le Figaro Economie, 20 octobre 2000

International Herald Tribune

- « Passive government disarms democracy » (W.Ptaff), International Herald Tribune, 11 juin 1993

Jeune Afrique

- « Ce que sera l’Africom », Jeune Afrique, 8 juillet au 14 juillet 2007
- Entretien de E.Colette avec le Commissaire européen au développement et à l’aide humanitaire Louis Michel, Jeune Afrique, 24 février au 1^{er} mars 2008
- « Tchad-Soudan : La paix aux forceps » Jeune Afrique, 16 au 22 mars 2008

Libération

- « Somalie : Le paradoxe militaro-humanitaire » (D.Martin), Libération, 23 avril 1993
- « Humanitaire ne rime pas avec militaire » (C.Moncorgé), Libération, 11 octobre 2001
- « Eufor Tchad-RCA : Un casse tête logistique » (B.H.Seibert), Libération, 13 décembre 2007
- « Tchad-Soudan : L’accord de paix est signé, les doutes ne sont pas dissipés », Libération, 14 mars 2008
- « Tchad : L’Eufor se tiendra à distance du Soudan », Libération, 20 mars 2008

Médecins du Monde

- « Au-delà de l’urgence », MDM, Trimestriel n°78, mars 2005, 25p
- « Médecins sans frontières et l’humanitaire militaire », MDM, Internal Newsletter, novembre-décembre 2001, Bruxelles.

Le Monde

- « La solidarité de l’Espagne ne s’est jamais démentie », Le Monde, 25 août 1994
- « Comment contourner l’embargo par le Canada », Le Monde, 27 août 1994
- « Washington propose à la Havane un dialogue limité à l’immigration », Le Monde, 27 août 1994
- « L’Europe se mobilise contre la politique d’embargo des Etats-Unis », Le Monde, 17 juillet, 1996
- « Washington commence à sanctionner ses alliés pour faire plier Cuba », Le Monde, 26 août 1996
- « Le droit d’ingérence est un slogan trompeur » (R.Brauman), Le Monde, 23 octobre 1999
- « Fidel Castro s’en prend vivement à l’Europe », Le Monde, 29 juillet 2003

- « Bill Clinton gèle pour six mois les mesures d'embargo contre Cuba les plus controversées », Le Monde, 18 juillet 1996
- « Le gouvernement de José-Maria Aznar durcit le ton à l'égard de Fidel », Le Monde, 17 novembre 1996
- « Cuba reçoit 400 millions des Etats-Unis », Le Monde, 27 janvier 1998
- « Washington va assouplir l'embargo pour aider la population cubaine », Le Monde, 6 janvier 1999
- « L'action humanitaire est de plus en plus tributaire de financements publics » (C.Tréan), Le Monde, 4 février 1999
- « La répression politique à Cuba de nouveau condamnée aux Nations-Unies », Le Monde, 26 avril 1999
- « Cuba se prépare à l'assouplissement de l'embargo », Le Monde, 11 juillet 2000
- « La Maison Blanche décide de durcir les mesures d'embargo qui frappent Cuba », Le Monde, 27 juin 2004
- « Les vingt cinq veulent donner un nouvel élan à la défense européenne » (L.Zecchini), Le Monde, 15 octobre 2005
- « L'Eufor se déploie de nouveau au Tchad », Le Monde, 12 février 2008
- « Au Tchad, l'Eufor est désormais associée à un processus de liquidation de l'opposition démocrate » (J.F.Bayard), Le Monde, 15 février 2008
- « Pour une défense européenne » (B.Kouchner), Le Monde, 10 mars 2008

Le Monde diplomatique

- « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu » (G.Prunier), Le Monde diplomatique, mars 2007
- « L'Union européenne s'engage à reculer », Le Monde diplomatique, février 2008
- « Comment le conflit au Darfour déstabilise le Tchad ? » (G.Prunier), Le Monde Diplomatique, mars 2008
- « Les Etats-Unis sont-ils une menace pour l'Europe ? » (P.Conesa), Le Monde diplomatique, avril 2008

El Mundo

- Article d'opinion de l'Ambassadeur américain à Madrid, El Mundo, 24 avril 2007

Le New-York Times

- « Un coup d'œil frais sur Cuba », Le New-York Times, 15 novembre 1998

Le Nouvel Observateur

- « Quand les Cubains crient assez » (C.de Rudder), Le Nouvel Observateur, 15 septembre 1994
- « L'humanitaire en danger » (S.Daniel), Le Nouvel Observateur, n°double 2094-2095, 23 décembre 2004-05 janvier 2005

Radio Canada

- « L'aide humanitaire apportée au Darfour », Rubrique *Pourquoi pas dimanche*, Interview de Rony Brauman, 15 avril 2007

Revue de l'OTAN

- « Les sanctions contre Cuba et le sommet de l'OTAN » (V.Richter), Revue de l'OTAN, 29 mars 2001

El Pais

- « Castro frente à la UE », (E.Meneses), El pais, 30 juillet 2003
- « Rice critica el gobierno espanol por sus relaciones con Cuba y Monclea reconoce « diferencias de enfoque » con EE UU », El Pais, 30 mai 2007

Perspectives économiques

- Interview de M.Einzenstat, Perspectives économiques, n°4, vol.2, septembre 1997

Le Point

- « L'Eufor opérationnelle au Tchad et en Centrafrique », Le Point, 17 mars 2008
- « La force européenne se déploie actuellement à l'est du Tchad », Le Point, 17 mars 2008
- « Le Tchad accuse le Soudan d'agression, Khartoum dément », Le Point, 1^{er} avril 2008

Le Quotidien de Paris

- « D'abord l'austérité, mais après... », Le Quotidien de Paris, 4 mai 1994

Radio Prague

- « La Commission européenne présente son service d'aide humanitaire aux Tchèques » (A.Rosenzweig), Emission internationale de la radio tchèque, 4 octobre 2005

La Republica

- « Nueva ofensiva de Estados Unidos contra Cuba en Europa : Un claro y burdo pataleo de Washington, La Republica, 25 avril 2007

*Mémoires et Thèses*⁵⁹⁶

- Mémoire F.Brive, (sous la direction de M. le professeur C.Cadoux) « Les enjeux politiques de l'action humanitaire aujourd'hui », IEP Aix en Provence, 1994
- Mémoire N.Deguerry, (sous la direction de Mrs les professeurs J.L Quermonne et J.Poisson), « L'action humanitaire de la Communauté européenne : Perspectives et enjeux », IEP de Grenoble, 1994
- Mémoire T.Konstantinos, (sous la direction de Mr le professeur S.Karagiannis), « Le droit d'ingérence humanitaire », Université de Lille II, 2001.
- Mémoire M.Moresve, (sous la direction de Mr le professeur Regourd), « Les relais locaux d'information de l'Union Européenne », IEP de Toulouse, 2002.
- Mémoire de M.Juquois, (sous la direction de O.Boisnée), « ECHO et les ONG françaises : l'impact d'un partenariat imparfait », IEP de Rennes, 2004
- Mémoire A.P.Villamil, (sous la direction de M. le professeur Constantinesco), « La politique européenne de coopération et d'action humanitaire, ENA, 2002-2004.
- Mémoire M.Genesty, (sous la direction de F.Terpan), « L'opération Mamba/Artémis en RDC : vers une nouvelle dimension de la PESD et de l'action de l'Union européenne en Afrique », IEP de Toulouse 2005.
- Mémoire P.Gillon, « Repenser la diplomatie nationale dans le cadre de la PESC-PESD ? De la stratégie de souveraineté à la stratégie d'influence », Master en Administration publique, ENA, février 2005
- Mémoire F.Rotelli, « La communication publique entre réforme et modernisation », ENA, 2004-2006
- Thèse de R.W .Regout, « La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours d'après les théologiens et les canonistes catholiques », Paris, 1934
- Thèse C.Declerck-Tiberghien, « L'aide de la Communauté européenne, Droit public, Univ. Lille II, 2000.
- Thèse de M.Luther Gueuyau, « Les rapports entre l'ONU et l'OUA-Union africaine au regard du Chapitre 8 », université de Paris X Nanterre, 25 mars 2002
- Thèse de K.Mactar, « L'organisation de l'Union africaine/ Union africaine et le règlement des conflits territoriaux et frontaliers », Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), 2002

⁵⁹⁶ Classés par genre et année.

Entretiens

- François Darolles, Chargé de missions, Médecins sans frontières, mai 2004, Toulouse
- Bruno Joly, Medecin anesthésiste, Médecins du Monde, décembre 2005, Toulouse
- F.Sananes, Chirurgien dentiste, Médecins du Monde, janvier 2006, Toulouse
- France Aresta, Responsable des Missions internationales, Médecins du Monde, février 2006, Toulouse
- Gilles Van Moortel, Advocacy and Communication officer, VOICE, mars 2006, Bruxelles
- Lieutenant-Colonel, Jean François Brun, juillet 2006, Montpellier
- Mr Alain Podaire, Commission Européenne, DG entreprise, mars 2006, Bruxelles
- Lieutenant Colonel, Benoît de Rambures, avril 2006, Paris
- Amiral Combarrieu, Commission de défense, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, (divers entretiens sur toute ma période de stage).
- Entretien avec le responsable administratif et financier d'AMI (Aide Médicale Internationale), août 2007, Paris
- Amiral Girard, Directeur de la Revue Défense Nationale, Conversation téléphonique de mars 2008
- Stefan de Keersmaecker, Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO), Unit B2, affaires juridiques, entretien téléphonique d'octobre 2008 et correspondance personnelle sur l'année 2008
- Pablo Ibanez, Chef d'unité adjoint auprès d'ECHO, correspondance personnelle sur la période septembre 2008-novembre 2008.
- Suzanne Mallaun, ECHO A3, Desk officer Colombia, Cuba, Central America, Correspondance personnelle sur l'année 2008 et entretien téléphonique en octobre 2008.
- Laurens Elsen, Fonctionnaire européen, DG Admin, Entretien de juin 2008

Autres supports

- Zoé Valdès, *La nada cotidiana*, EMECE Narrativa, Barcelona, 1995, 171p

- Actes du colloque de l'Université Paris XII, « Dix ans d'humanitaire européen : bilan, enjeux, perspectives », 16 et 17 mai 2003.
- Conférence de Berlin, « Les orientations futures de la politique européenne de sécurité et de défense », Bundestag, Berlin, à l'occasion de la 53^e session de l'Assemblée de l'UEO, 6-7 février 2007.
- « Le rideau de sucre », Documentaire de C.Guzman Urzua, 2007
- « Casque bleu », (Témoignage de F.Cremieux), Film de C.Marker, Distribution Les films du jeudi, Ministère de la culture et de la communication, 25 minutes, 1995.

Annexes

TITRE XX

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT*Article 177*

1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise:
 - le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux,
 - l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale,
 - la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.
2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
3. La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

Article 178

La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177 dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

Article 179

1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels.
2. La Banque européenne d'investissement contribue, selon les conditions prévues dans ses statuts, à la mise en œuvre des mesures visées au paragraphe 1.
3. Le présent article n'affecte pas la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la convention ACP-CE.

Article 180

1. La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.
2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1.

Article 181

Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300.

Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux

LES MISSIONS D'ECHO

ECHO – L'«Office d'aide humanitaire» est le service de la Commission chargé de l'aide humanitaire aux pays tiers : c'est par son intermédiaire que la Commission exprime concrètement la solidarité de l'Union européenne envers les populations touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme dans le monde entier.

MISSION

La première mission d'ECHO est le financement de la distribution concertée de l'aide humanitaire et de la protection de la Communauté par l'intermédiaire d'organisations humanitaires partenaires, afin de sauver et de préserver des vies, de réduire ou de prévenir la souffrance et de sauvegarder l'intégrité et la dignité des populations des pays tiers touchées par des crises humanitaires.

L'assistance financière d'ECHO vise également, en coordination avec d'autres instruments d'aide, à faciliter le retour de ces populations à l'autonomie, partout dans le monde et à chaque fois que c'est possible, de façon à permettre la diminution progressive du financement d'ECHO dans de bonnes conditions. Dans cette optique, ECHO est activement engagé dans la mise en oeuvre des stratégies LRRD (linking relief, rehabilitation, development : lien urgence-réhabilitation-développement) et dans le développement d'une coopération plus active avec d'autres services de la Commission ou d'autres bailleurs de fonds. Au-delà d'une intervention directe en réponse à des besoins humanitaires engendrés par ce genre de situations, ECHO cherche également à contribuer à la conception, au niveau international, d'un mécanisme plus cohérent et durable de résolution des crises et problèmes complexes.

Partant de son expérience des secours en cas de catastrophes, ECHO s'efforce aussi d'aider à la préparation aux catastrophes dans le cadre d'une approche générale de la Commission visant à la prévention et à la préparation aux catastrophes, afin de réduire à la fois la vulnérabilité et l'exposition des personnes aux risques et aux catastrophes, et les coûts financiers de ce genre d'événements. Considérant que ses interventions sont à court terme, les financements d'ECHO vont avant tout à des projets qui tendent à réduire la vulnérabilité des groupes les plus exposés dans des zones reconnues comme à très haut risque de catastrophe naturelle et à accroître la coordination en vue d'élargir l'impact régional et/ou l'effet multiplicateur.

Dans l'accomplissement de sa mission et la gestion de l'ensemble du projet, ECHO considère que son premier devoir envers les victimes, les principaux intéressés, est de s'assurer que l'aide leur est apportée le plus efficacement et rapidement possible. En ce sens, l'action et les décisions d'ECHO découlent uniquement de l'évaluation des besoins humanitaires et nullement de considérations d'ordre politique. Lors de ses interventions humanitaires, ECHO veille à agir conformément aux principes énoncés dans le Règlement 1257/96, notamment ceux relatifs à l'impartialité et à la non-discrimination, dans le respect des droits et de la dignité des victimes.

La mission complémentaire d'ECHO est de sensibiliser les décideurs et le grand public aux problèmes humanitaires, afin de s'assurer que ces questions soient

ASSISTANT

MISSION

La mission principale de l'Assistant, aux côtés du Directeur d'ECHO, est d'assurer la coordination et un fonctionnement satisfaisant du service, tant au niveau de son fonctionnement général que du respect de son mandat et de sa politique.

Une autre tâche clé est la coordination de la mise en oeuvre du processus de réformes d'ECHO.

L'Assistant contribue à la création du cadre et des mesures d'accompagnement nécessaires à la formulation des objectifs politiques, en améliorant le fonctionnement du service et en assurant sa propre gestion selon les normes de fonctionnement les plus exigeantes établies par la Commission dans le cadre de la Réforme (Livre Blanc) et la réforme de l'aide humanitaire (évaluation art. 20). L'Assistant est responsable en particulier de l'organisation et du suivi de la politique définie dans les documents de gestion, notamment en ce qui concerne la transparence et l'accès aux documents.

ECHO-INFORMATION

MISSION

La mission d'ECHO-Information est de mettre en oeuvre l'engagement d'ECHO de fournir à l'opinion publique, en Europe et dans le monde, des informations concernant la solidarité européenne avec les personnes dans le besoin et de contribuer à renforcer la prise de conscience des problèmes en jeu dans le domaine humanitaire. Dans ce contexte, ECHO-Information joue un rôle de coordination globale dans la mise en oeuvre de la stratégie d'Information et de Communication d'ECHO, établie en 2000 suite aux résultats de l'évaluation des activités d'ECHO. L'unité travaille également au développement des différents instruments et moyens de support des activités opérationnelles et de gestion.

ECHO-EVALUATION

MISSION

La mission d'ECHO-Evaluation consiste à fournir des évaluations pertinentes et objectives sur les résultats des actions humanitaires financées par l'Office (évaluation à mi-parcours et a posteriori) ainsi que sur les orientations possibles pour mettre sur pied et améliorer les actions futures (évaluation ex ante). L'évaluation vise à améliorer la politique et les opérations présentes et futures d'ECHO et étaye la stratégie de l'Office en termes de responsabilité et de transparence. L'unité participe et contribue également au travail de la Commission en général et aux activités internationales en rapport avec l'évaluation, en particulier dans le domaine de l'humanitaire.

ECHO 1

MISSION

La mission d'ECHO 1 est de gérer la distribution des fonds de l'aide humanitaire de la Communauté en faveur des populations touchées par des crises humanitaires dans les pays ACP. L'unité travaille également à la promotion de la préparation aux catastrophes dans ces mêmes régions et gère le financement d'actions spécifiques de la Communauté dans ce domaine.

ECHO 2

MISSION

La mission d'ECHO 2 est de gérer la distribution des fonds de l'aide humanitaire de la Communauté en faveur des populations touchées par des crises humanitaires dans les pays d'Europe centrale et orientale et les NEI. L'unité travaille également à la promotion de la préparation aux catastrophes dans ces mêmes régions et gère le financement d'actions spécifiques de la Communauté dans ce domaine.

ECHO 3

MISSION

La mission d'ECHO 3 est de gérer la distribution des fonds de l'aide humanitaire de la Communauté en faveur des populations touchées par des crises humanitaires dans les pays d'Asie, d'Amérique latine, de la Méditerranée et du Moyen Orient. L'unité travaille également à la promotion de la préparation aux catastrophes dans ces mêmes régions et gère le financement d'actions spécifiques de la Communauté dans ce domaine.

ECHO 4

MISSION

La mission d'ECHO 4 est :

- * d'assurer la cohérence générale, la coordination et la représentation d'ECHO dans ses relations avec les autres services de la Commission, les Institutions européennes, d'autres bailleurs de fonds humanitaires, y inclus les Etats membres et les organisations internationales ;
- * de participer à la définition de la politique et des stratégies d'ECHO et d'en assurer la coordination, de représenter la position d'ECHO dans les différents forums internationaux ;
- * de coordonner l'approche globale du planning annuel et de développer différents outils d'aide aux activités opérationnelles et de gestion d'ECHO.

ECHO 5

MISSION

La mission d'ECHO 5 est d'assurer un rôle de coordination globale dans tout ce qui touche :

- * à la gestion et au développement des ressources humaines au siège et sur le terrain ;
- * aux relations contractuelles avec les partenaires.

ECHO 5 prépare et représente la position d'ECHO dans différents domaines :

- * la procédure budgétaire annuelle ;
- * la mise en oeuvre de la réforme d'ECHO dans le cadre de la réforme générale de la Commission ;
- * la mise en oeuvre et l'adaptation du Contrat Cadre de Partenariat (CCP) avec les partenaires d'ECHO (ONG humanitaires et agences internationales).

L'unité travaille également au développement de divers outils et moyens de support pour les activités opérationnelles et de gestion, en particulier dans le domaine de la formation et de la gestion des ressources humaines.

ECHO 6

MISSION

La mission d'ECHO 6 est de gérer toutes les opérations relatives à l'exécution budgétaire, au contrôle financier et à l'audit externe de l'aide humanitaire. L'unité assure également la coordination globale de la présentation du budget annuel et fournit une aide pour tous les problèmes financiers relatifs aux actions humanitaires.

ECHO 6 prépare et représente la position d'ECHO, en relation avec les autres Institutions (en particulier la Cour des Comptes), dans diverses activités inter-services en rapport avec la réforme générale de la Commission et dans les négociations avec les organisations internationales et les autres partenaires extérieurs.

L'unité réalise un certain nombre de contrôles comptables, soit automatisés tels que les restrictions d'accès aux systèmes financiers, soit manuels, tels qu'un circuit de visas à plusieurs niveaux pour les décisions et paiements.

Pour l'aider dans son travail, l'unité a conçu un certain nombre d'outils, y inclus un manuel interne et un descriptif des circuits internes et en assure la maintenance. De plus, divers autres instruments dont des méthodologies et termes de référence d'audit ont été créés et testés.



COMMISSION EUROPÉENNE
OFFICE HUMANITAIRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (ECHO)

Document n° 1

**SCHEMA DE PRESENTATION D'UNE PROPOSITION D'OPERATION ET
D'UNE DEMANDE DE FINANCEMENT**

I. L'ORGANISATION HUMANITAIRE

1. Demande introduite par :

1.1 Nom de l'organisation humanitaire:

Médecins du Monde - France

1.2 Contrat Cadre de Partenariat signé avec ECHO le :

04 Mars 1999

1.3 Numéro de Contrat Cadre de Partenariat:

99/0032

2. Personnes responsables:

2.1 Coordonnées de la personne responsable de l'opération au sein du siège de l'organisation humanitaire (nom, tél., fax et adresse E-mail).

Julien Bousac – Responsable du Desk Moyen-Orient

62 rue Marcadet 75018 Paris, France

Téléphone : 33 1 44 92 15 87

Fax : 33 1 44 92 99 92

e-mail : julien.bousac@medecinsdumonde.net

2.2 Coordonnées des personnes responsables de l'opération sur le terrain (nom, tél., fax, adresse et adresse E-mail).

Pas d'équipe présente sur le terrain pour le moment

II. CADRE GENERAL

3. Localisation détaillée de l'opération (dans la mesure du possible, annexer carte de la région sur laquelle la localisation de l'opération est précisée).

L'opération est prévue dans le gouvernorat du Liban Sud. Le centre de réhabilitation se situe à Khiam.

Localités bénéficiaires (liste non exhaustive) : Marjayoun, Deir Mimas, Taybeh, Kfarkila, Borj el Moulouk, Qlaia, Ebel es-Saqi, El-Meri, Hibbariyé, Dibbine, Rachaya, Odeyssi, el-Fardyss, Wazani ...

4. Historique de l'opération:

- 4.1 Est-ce qu'il s'agit d'une prolongation d'une opération déjà financée par ECHO ? (Si oui, indiquer numéro du contrat d'opération ECHO, date fin et montant)

Il ne s'agit pas d'une prolongation.

- 4.2 Est-ce qu'il s'agit d'une prolongation d'une opération financée auparavant par un autre donateur que ECHO ? (Si oui, indiquer le nom du bailleur de fonds, le calendrier de l'opération, le montant ainsi qu'une brève description de celle-ci)

Non

5. Présence de l'organisation humanitaire dans le pays et/ou région concernée par l'opération proposée.

- 5.1 Etes-vous déjà présent dans le pays ? (Si oui, indiquer depuis quand)

Pas de présence permanente actuellement.

- 5.2 Expériences précédentes sur place (préciser les domaines d'activités: humanitaire, réhabilitation ou développement ainsi qu'une brève description).

Dernières présences de MDM-F au Liban :

- 1991-1992 : réhabilitation de deux hôpitaux publics à Beyrouth et Saïda.
- 1996 : mission d'urgence lors de l'opération « Raisins de la colère » : distributions de produits de première nécessité.

6. Coordination

- 6.1 Avec qui envisagez vous de coordonner l'opération proposée ?

L'opération est coordonnée avec les autorités publiques à travers le Conseil du Sud et la branche locale du Ministère des Affaires Sociales.

De nombreux acteurs du terrain (ONG libanaises et internationales, associations et mouvements locaux) ont été consultés et sont, à divers degrés, appelés à contribuer au programme envisagé.

- 6.2 Avez vous déjà pris contact avec la Délégation de la Commission européenne et/ou le Correspondant de ECHO? (si oui, ont ils reçu copie de votre demande ?)

M. Depaigne, à la Délégation européenne à Beyrouth, a été rencontré à plusieurs reprises par les équipes qui menaient le travail préparatoire (janvier, mai et juin 2000).

M. Delpuech, représentant régional d'ECHO, a également été rencontré en janvier et mai 2000.

Lors des dernières rencontres, le principe du projet ici exposé a été évoqué.

III. L'OPERATION

7. Titre

Centre de réhabilitation des ex-détenus et leur famille

8. Description et évaluation de la situation et des besoins:

- 8.1 Sources/documents d'information et méthodologie d'évaluation utilisés:

La collecte d'information s'est effectuée au cours de trois missions successives, en janvier, mai-juin et juillet 2000.

Lors de ces séjours, de nombreux contacts ont été établis, tant au niveau officiel que de la société civile. L'équipe s'est rendue dans la zone alors occupée dès janvier 2000, et y est retournée lors des séjours suivants. De nombreuses structures de santé ont été visitées, de nombreux professionnels de la santé interrogés, et les bénéficiaires potentiels approchés.

Parmi les contacts principaux :

- entretien avec le Ministre des Affaires Sociales : M. Michel MOUSSA ainsi que de la direction régionale à Nabatiyé.
- entretien avec le Directeur du Ministère de la Santé : M. AMMAR
- visite au Conseil du Sud à Beyrouth

- entretien avec Mr Henry FOURNIER (Délégué CICR pour le Liban)
- entretien avec l'Evêque grec-orthodoxe de Marjayoun : Monseigneur Elias KFOURY
- entretien avec l'attaché humanitaire de l'Ambassade de France : M.SIVAN

- entretien avec le secrétaire général du Follow up Committee for Lebanese Detainees : M. Mohamed SAFA
- entretien avec MSF Hollande à Nabatiyé (programme de formation d'agents de dépistage des troubles de santé mentale)
- entretien avec l'Association des enfants de la guerre et de leur famille (Mme Mirna GANNAGE)
- entretien avec l'Association AMEL (Dr Kamel MOHANNA)
- enquête sur le terrain auprès d'un échantillon de 20 ex-détenus (dont deux femmes) et examen de 15 expertises médicales
- enquêtes auprès des acteurs de la santé (visite de l'hôpital de Marjayoun, visite du dispensaire des affaires sociales et du dispensaire du Ministère de la santé) à Khiam
- visite de deux centres de la Croix rouge libanaise à Marjayoun et Deir Mimas
- visite des villages avoisinant Khiam

Lors de ces visites, de nombreux documents ont été collectés, parmi lesquels les listes des ex-détenus du centre de Khiam, communiqués par le Conseil du Sud et l'association Follow-up Committee for Lebanese Detainees

8.2 Calendrier, nom du responsable de l'évaluation et conclusions de celle-ci

Responsable : France ARRESTAT, ayant effectué les trois évaluations.

Calendrier : *Du 15/01/2000 au 4/02/2000*

Participant à l'évaluation : Dr Jean-François VIEL médecin de santé publique et Jean Margaret DAVIS, psychologue clinicienne

Du 23/05/2000 au 10/06/2000

Participant à l'évaluation : Christèle FOURCROY, psychologue sociale

Du 06/07/2000 au 16/07/2000

Participant à l'évaluation : Véronique SAULOUP, infirmière

Conclusions : En janvier/février 2000, la première exploration soulignait la nécessité d'un programme auprès des ex détenus de Kham et d'Israël sur la ligne de front (la zone de sécurité étant alors inaccessible).

Nous programmions l'étude du projet dans la zone de Tibnine en mai 2000. Nous arrivions sur les lieux au moment même du retrait d'Israël. Au vu des événements, la pertinence et la faisabilité d'un tel projet se trouvaient renforcées. Le contenu du projet a alors été précisé compte tenu du contexte : soutien psychologique et réhabilitation physique des ex-détenus. Jusqu'à présent, aucune structure publique ni associative ne prend en compte les besoins en santé mentale de la population du sud, encore moins des ex-détenus.

Compte-tenu des réticences suscitées par les consultations psychologiques auprès de la population (récurrentes dans tout le Proche-Orient), un dispositif qui permettra de faciliter l'accès des ex-détenus au centre doit être mis en place, comme exposé au point 9.2.

Notre choix s'est finalement porté sur la localité de Kham pour les raisons suivantes :

- position centrale dans la zone libérée, à proximité de nombreux villages d'origine des ex-détenus (après étude des listes communiquées)
- implantation préalable du partenaire envisagé (AMEL) et présence de personnes ressources
- composition multi-communautaire de la localité
- lieu-symbole des épreuves endurées par les détenus, puisque la localité abritait le centre de détention tristement renommé. Loin de provoquer un rejet de la part des ex-détenus, le choix de Kham semble bien accueilli par toutes les personnes rencontrées, qui l'interprètent comme un signe de reconnaissance des souffrances subies.

Le contexte nouveau nous a également amené à nous intéresser à aux familles des ex-miliciens de l'ALS aujourd'hui condamnés (dont le nombre est estimé à 2100 personnes), dont la situation est précaire. Il est impossible de prévoir dès aujourd'hui une intégration de cette population parmi les bénéficiaires du centre envisagé, pour des raisons de sensibilité politique évidentes. Cependant, de nombreux entretiens sur le terrain en laissent entrevoir la possibilité à moyen terme. Un travail de recherche dans cette direction devra être mené par l'équipe du centre.

8.3 Besoins identifiés.

Les ex-détenus de Kham ont normalement accès à un soutien de type financier de la part du Conseil du Sud (pour ceux libérés après 1993), et à la gratuité des soins hospitaliers. Cependant, nombreux sont ceux qui se plaignent de n'avoir jamais perçu les aides prévues. Ce dispositif ne prévoit cependant aucun suivi médical, ni aucun soutien psychologique, alors que les symptômes observés indiquent des troubles très fréquents. Le besoin d'une prise en charge adaptée s'est révélé plus urgent avec la libération simultanée des 144 personnes encore détenues lors de l'effondrement de l'ALS, fin mai 2000.

Le travail de préparation a permis d'identifier les problèmes récurrents rencontrés par les ex-détenus et leur entourage :

- Souffrance psychologique des ex-détenus et de leur famille (souvent masquée par les problèmes économiques de ces familles). Dépression, irritabilité, instabilité reviennent de manière quasi-systématique, même pour les détenus libérés depuis plusieurs années.
- Souffrance physique des ex-détenus (plus de 85 % des détenus interrogés souffrent de douleurs lombaires articulaires, ont des problèmes respiratoires, digestifs, oculaires, auditifs... dus aux conditions de détention)
- Souffrance psychologique des familles ayant vécu l'absence ou le retour d'un détenu.
- Souffrance psychologique des familles des récents détenus de l'ALS (l'Armée du Liban Sud).

Les ex-détenus, hommes et femmes, expriment tous le désir d'un lieu de rencontre et de sociabilité entre personnes ayant connu l'expérience de la détention.

A ces problèmes spécifiques à notre population cible, s'ajoutent ceux rencontrés par l'ensemble de la population de la zone libérée :

- Insuffisance du système de prévention en soins de santé primaire (ex. surconsommation de médicaments, automédication...) malgré le nombre des structures de santé existantes. La distribution de médicaments a souvent pris le pas sur la consultation médicale. A titre d'exemple, le CICR a décidé d'interrompre l'approvisionnement en médicament des cliniques mobiles gérées par la Croix-Rouge libanaise, qui devraient cesser leur activité prochainement.
- Absence de soins spécifiques adaptés dans le contexte de la baisse d'activité de l'hôpital de Marjayoun. La perspective d'une reprise rapide de l'hôpital par le Ministère de la Santé, qui doit s'accompagner d'une baisse sensible de la masse salariale des employés, n'entraînera certainement pas la réouverture de services

fermés depuis plusieurs années. A titre d'exemple, le service de physiothérapie de l'hôpital est fermé depuis plus d'un an.

Ces besoins s'expriment dans un contexte de retour à court terme d'une partie (estimée à environ 15%) de la population qui avait fui la zone pendant la période d'occupation, ajoutant ainsi à la pression qui pèse sur les structures aujourd'hui.

9. Description de l'opération proposée:

9.1 Objectifs de l'opération :

Objectif principal :

Apporter un soutien psychologique immédiat, par l'intermédiaire de thérapies individuelles ou de groupe, aux ex-détenus du centre de détention de Khiam et à leur famille.

Objectifs secondaires :

- Soulager et améliorer l'état de santé physique des ex-détenus, en palliant dans l'urgence la défaillance du système de santé dans la zone, par exemple en offrant des services jusqu'à présent non-disponibles, comme la physiothérapie, qui répondent aux pathologies les plus fréquemment observées.
- Améliorer la qualité des prestations de service en soins de santé primaire sur la zone de Khiam (sensibilisation à l'utilisation des médicaments essentiels)

9.2 Description de l'opération (préciser les modalités de mise en oeuvre de l'opération):

Les activités prévues répondent à un souci principal d'accès de la population des ex-détenus au centre de réhabilitation. En effet, les réticences d'ordre culturel de l'ensemble de la population au principe des soins psychologiques ne nous permettent pas d'envisager un centre exclusivement consacré à la prise en charge psychologique. Un tel centre connaîtrait vraisemblablement un public très réduit, et ferait courir le risque aux bénéficiaires d'une stigmatisation vis-à-vis du reste de la population.

Le dispositif envisagé regroupe donc plusieurs activités, qui répondent toutes à un besoin réel, et permettent d'orienter vers le centre une population d'ex-détenus supérieure à celle susceptible de venir spontanément.

A. Le dispositif des activités

Les activités prévues sont les suivantes :

- La consultation psychologique, animée par un/e psychologue expatrié/e expérimenté/e, et un/e psychologue libanais/e qui travaillent en compagnonnage. C'est la raison d'être du centre, elle organise le fonctionnement des autres activités.
- La consultation médicale (Un médecin et une infirmière). Elle a pour but :
 - De référer vers le psychologue les ex-détenus ou les membres de leur famille dont la première demande n'est pas de nature psychologique, mais dont les symptômes indiquent un besoin.
 - De contribuer à un travail de prévention en matière de soins de santé primaires et à améliorer l'offre de santé sur la zone de Khiam.
- Le service de physiothérapie (Un physiothérapeute) : la nature des pathologies rencontrées auprès des ex-détenus, et l'absence de tels soins dans toute la zone libérée doivent contribuer à orienter vers le centre une population élargie et à traiter certaines des pathologies dues aux suites de la détention.
- Un lieu d'échange et de rencontre des ex-détenus et de leur famille, comprenant une petite bibliothèque (salle pédagogique) (1 ou 2 animateurs communautaires issus des volontaires d'Amel), qui doit répondre au besoin exprimé par ceux-ci de se retrouver et d'avoir accès à une information générale concernant leur période d'incarcération. Ce lieu permet également de toucher une population supplémentaire.

Enfin, un réseau de partenaires extérieurs (Dispensaire du Ministère des Affaires Sociales à Khiam, médecins privés, autres dispensaires associatifs) doit être informé et sensibilisé à la présence du centre de réhabilitation, afin de pouvoir y référer les personnes concernées. Ces contacts reposent sur le travail d'une assistante sociale et des relais privés déjà identifiés à Khiam. L'assistante sociale sera également amenée à effectuer des visites au domicile des ex-détenus, en fonction des besoins et possibilités.

B. Les modalités de fonctionnement

- Le projet est axé autour d'un partenariat entre MDM-F et l'association libanaise Amel (cf annexe 1), qui s'est engagée dans le principe du programme, et avec qui le détail de la stratégie d'approche a été discutée. Amel a longtemps géré un centre de santé à Khiam alors sous contrôle israélien, avant d'être contrainte à un arrêt. Elle dispose d'une reconnaissance et d'un réseau de volontaires qui sont autant d'atouts pour la réussite du programme. D'autre part, Amel bénéficie d'une expérience importante dans le domaine de la santé, puisqu'elle gère déjà huit centres de

- La consultation psychologique, animée par un/e psychologue expatrié/e expérimenté/e, et un/e psychologue libanais/e qui travaillent en compagnonnage. C'est la raison d'être du centre, elle organise le fonctionnement des autres activités.
- La consultation médicale (Un médecin et une infirmière). Elle a pour but :
 - De référer vers le psychologue les ex-détenus ou les membres de leur famille dont la première demande n'est pas de nature psychologique, mais dont les symptômes indiquent un besoin.
 - De contribuer à un travail de prévention en matière de soins de santé primaires et à améliorer l'offre de santé sur la zone de Khiam.
- Le service de physiothérapie (Un physiothérapeute) : la nature des pathologies rencontrées auprès des ex-détenus, et l'absence de tels soins dans toute la zone libérée doivent contribuer à orienter vers le centre une population élargie et à traiter certaines des pathologies dues aux suites de la détention.
- Un lieu d'échange et de rencontre des ex-détenus et de leur famille, comprenant une petite bibliothèque (salle pédagogique) (1 ou 2 animateurs communautaires issus des volontaires d'Amel), qui doit répondre au besoin exprimé par ceux-ci de se retrouver et d'avoir accès à une information générale concernant leur période d'incarcération. Ce lieu permet également de toucher une population supplémentaire.

Enfin, un réseau de partenaires extérieurs (Dispensaire du Ministère des Affaires Sociales à Khiam, médecins privés, autres dispensaires associatifs) doit être informé et sensibilisé à la présence du centre de réhabilitation, afin de pouvoir y référer les personnes concernées. Ces contacts reposent sur le travail d'une assistante sociale et des relais privés déjà identifiés à Khiam. L'assistante sociale sera également amenée à effectuer des visites au domicile des ex-détenus, en fonction des besoins et possibilités.

B. Les modalités de fonctionnement

- Le projet est axé autour d'un partenariat entre MDM-F et l'association libanaise Amel (cf annexe 1), qui s'est engagée dans le principe du programme, et avec qui le détail de la stratégie d'approche a été discutée. Amel a longtemps géré un centre de santé à Khiam alors sous contrôle israélien, avant d'être contrainte à un arrêt. Elle dispose d'une reconnaissance et d'un réseau de volontaires qui sont autant d'atouts pour la réussite du programme. D'autre part, Amel bénéficie d'une expérience importante dans le domaine de la santé, puisqu'elle gère déjà huit centres de

soins au Liban, en plus de centres de formation professionnelle et de d'enseignement technique.

L'ensemble du projet sera conduit en partenariat entre les deux associations. A l'issue des huit mois du programme, Amel s'engage sur le principe d'une reprise des activités du centre.

- Les activités du centre ne seront pas gratuites : un recouvrement partiel des coûts est prévu, tout en restant à un niveau faible afin de permettre l'accès de tous, tout en contribuant à la viabilité du projet. Une faible participation financière n'est pas un obstacle à la fréquentation si la qualité des services y est reconnue.

- Les consultations et la physiothérapie seront ouvert à l'ensemble de la population de la région, puisqu'ils répondent à des besoins de santé réels. Cette ouverture doit aussi contribuer à la bonne intégration du centre dans son contexte. Le groupe des ex-détenus et de leur famille restera cependant prioritaires en termes de soins.

9.3 Bénéficiaires: caractéristiques et nombre :

- Population ciblée : de 5000 à 7000 personnes

Ex-détenus : Sur les 3000 personnes estimées avoir été incarcérées à la prison de Khiam, un tiers sont originaires de Khiam et de ses alentours, parmi lesquels plusieurs centaines sont revenues résider. Un recensement plus précis reste à faire sur le nombre resté dans la région ou susceptible de revenir.

Familles des ex-détenus : Environ 7000 personnes auraient été affectées par la détention d'un des leurs.

Familles des récents détenus (ALS) : 2100 personnes sont aujourd'hui condamnées ou en instance de jugement.

- Population pouvant bénéficier du centre : environ 40 000 personnes vivant dans les différents villages cités en première page (estimation pouvant varier à la hausse avec le retour prévu des déplacés).

9.4 Monitoring:

- Recensement par l'assistante sociale (en coopération avec le centre des Affaires Sociales de Khiam et le Conseil du Sud) des ex-détenus de la région ciblée ainsi que, dans un deuxième temps, des familles des récents détenus.

- A trois mois, six mois et à la fin du programme, évaluation du pourcentage de la population-cible ayant été approchée et/ou ayant bénéficié des soins et activités du centre.
- Suivi de la fréquentation du centre de santé et suivi de l'évolution de l'offre de soin en fonction des développements socio-politiques de la zone (retour des déplacés, réouverture éventuelle des dispensaires et hôpitaux publics...)

Les mesures à prendre pour s'assurer que les bénéficiaires seront atteints ont été détaillées à la partie 9.2.

9.5 Lien avec les activités de réhabilitation et de développement:

Le programme envisagé s'inscrit dans une logique d'urgence compte tenu de la situation très difficile et du nombre des personnes concernées (ex-détenus et leur famille). A moyen terme, il vise aussi un soutien à l'effort de reconstruction de la société civile libanaise et du système de santé libanais, manifestée par une coopération envisagée avec le Ministère des Affaires Sociales, ce qui justifie la volonté de poursuite du programme par Amel.

9.6 Le cas échéant, évaluation "ex post": préciser les mesures envisagés au titre de l'article 29 des Conditions Générales.

Une visite sur le terrain de la responsable du programme (France Arrestat), accompagnée d'un médecin, doit permettre l'évaluation en cours de réalisation.

9.7 Préciser les mesures envisagées au titre de l'article 30 des Conditions Générales concernant la visibilité.

Le centre sera identifié au noms d'ECHO, de MDM et d'Amel. La mention du bailleur sera mentionnée sur les véhicules, matériels et publications ayant trait au programme.

10. Ressources humaines et moyens matériels et techniques prévus pour la réalisation de l'opération:

10.1 Ressources humaines: description des fonctions, nombre et durée d'intervention du:

10.1.1 personnel local :

FONCTION		DESCRIPTION FONCTIONS	DUREE INTERVENTION D
Médecin	1	<ul style="list-style-type: none"> - Dépistage au travers des consultations des cas nécessitant une psychothérapie, un traitement psychiatrique ou une physiothérapie - Consultations générales 	- 8 mois (temps plein)
Psychiatre	1	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi et orientation du volet psychologique (les cas psychiatriques lourds ne seront pas traités au centre mais référés vers des structures extérieures) 	- vacations
Psychologue	1	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du programme psychologique adapté aux besoins (psychothérapie individuelle, psychothérapie de groupe...) - Dépistage à travers les activités du centre des troubles psychiques nécessitant une prise en charge - Formation en continu de l'assistante sociale sur le dépistage et le suivi de personnes atteintes de troubles mentaux. 	- 8 mois (temps plein)
Assistante sociale	1	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement des ex détenus et de leur famille - Recensement des familles des nouveaux détenus - Coopération étroite avec le centre des affaires sociales vers qui les cas sociaux seront dirigés - Sensibilisation des acteurs locaux (dispensaires, professionnels de santé) aux actions du centre - Participations aux activités pédagogiques du centre 	- 8 mois (temps plein)
Physiothérapeute	1	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge de la rééducation des personnes référées à son service 	- 8 mois (temps plein)
Infirmière	1	<ul style="list-style-type: none"> - Aide aux consultations - Participation aux activités pédagogiques du centre - Gestion de la pharmacie 	- 8 mois (temps plein)

Secrétaire	1	- Accueil - Gestion administrative du centre - Suivi comptable	- 8 mois (temps plein)
Interprète	1	- Aide à la traduction de documents, à l'échange entre expatriés et bénéficiaires.	- 8 mois (temps plein)
Agents communautaires	2	- Animation des activités générales du centre	- 8 mois (temps plein)
Chauffeurs	2	- Responsable du parc automobile - Conduite des équipes sur leur terrain d'action	- 8 mois (temps plein)
Agent d'entretien	1	- Hygiène du centre	- 8 mois (temps plein)

10.1.2 Personnel expatrié

FONCTION	NOMBRE	DESCRIPTION DES FONCTIONS	DUREE D'INTERVENTION
Psychologue (coordination de la mission)	1	- Organisation et mise en place du programme psychologique - Complément de formation et échanges professionnels avec la psychologue locale - Mise en place d'outils sur le suivi des patients - Mise en place d'outils sur la pertinence des activités pédagogiques - Suivi et formation de l'assistante sociale au dépistage à domicile des patients en souffrance psychologique <i>Recrutement d'un A.S.</i>	- 8 mois (temps plein)

Infirmière	1	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de la gestion de la pharmacie - Mise en place du recouvrement des coûts - Mise en place du programme de prévention - Mise en place des dossiers médicaux - Formation au continu de l'infirmière prenant le relais au bout de trois mois des différentes activités ci-dessus cités 	- 3 mois (temps plein)
Logisticien/ administrateur	1	<ul style="list-style-type: none"> - Administration de la mission - Gestion des fournisseurs - Responsable de la réhabilitation du centre en partenariat avec l'Association AMEL - Aide à la comptabilité du centre 	- 8 mois (temps plein)

10.2 Moyens matériels et techniques : indiquer l'essentiel du matériel envisagé pour la réalisation de l'opération.

- Réhabilitation du centre (à préciser)

Réhabilitation des cloisons , réhabilitation des fenêtres, installation électrique (chauffage...)

- Equipement du centre

Equipement du cabinet médical (bureau, chaises, armoires, table de consultation, paravent)

Equipement de la salle de consultation psychologique (bureau, chaises, matelas, armoire) équipement de la physiothérapie (appareil ondes courtes, ultra sons, électrothérapie, parafinothérapie, infrarouge, traction, chariot, chariot bois, chaise sans dossier, brosse médicale, chaise quadriceps, table manuelle, cage)

Equipement de la salle pédagogique (bibliothèque, matériel audiovisuel, chaises, tables, matériel d'expression écrite, fournitures diverses...)

- Véhicules

Un véhicule doit permettre d'assurer les déplacements de l'assistante sociale, un deuxième d'assurer les déplacements de l'équipe expatriée (contacts fréquents à Nabatiyé, Saïda ou Beyrouth).

- Médicaments et consommables nécessaires à la consultation de médecine générale.

1. Le cas échéant, partenaire local et/ou sous traitant (article 11§2 des Conditions Générales).

11.1. Association AMEL

Siège social : Amel Bldg – Abu Chakra Str – Mousseitbeh- Beirut – Liban

Tel : (961- 1) 317294/3-3049106-305646

Fax : (961-1-603227)

E-mail : amel@cyberia.net.lb

11.2 Statut juridique

ONG enregistrée sous le n°109/AD le 29/09/1979- rectification 87/AD le 7/10/1982

Reconnue d'utilité publique par le décret présidentiel 5832 daté du 10/08/94

11.3 Nom et titre de la personne responsable pour l'opération

Dr Kamel MOHANNA, président et fondateur de Amel

11.4 Lien contractuel éventuel avec l'organisation humanitaire

Accord de partenariat en cours de rédaction

11.5 Coopération antérieure avec le partenaire local

- En 1982 : Lors des bombardements sur Beyrouth, coopération pour une mission chirurgicale d'urgence
- En 82/83 : Envoi d'une sage femme expatriée de Médecins du Monde en appui à la maternité AMEL de Bazourieh

11.6 Rôle spécifique dans la réalisation de l'opération

- Prise en charge de la location des locaux du nouveau centre
- Participation à la mise en place des activités du centre
- Recrutement du personnel du centre conjointement avec MDM
- Travail des volontaires de l'association dans les activités générales

- Mobilisation des acteurs de santé régionaux
- Prise en charge au bout de six mois de plusieurs salaires du centre (psychologue, assistante sociale, physiothérapeute, médecin), avec reprise des activités à terme avec le soutien de MDM.

12. Calendrier de l'opération:

12.1 Durée: 8 mois

12.2 Date de démarrage de l'opération:

Démarrage le 1^{er} septembre 2000

12.3 Différentes phases de sa réalisation (à compléter)

1^{er} septembre – 30 septembre :

réhabilitation du local

recrutement du personnel local

recensement de la population-cible

1^{er} octobre – 28 février :

démarrage et mise en place de toutes les activités du centre

1^{er} mars – 30 avril :

évaluation des activités

préparation du transfert de responsabilité vers Amel

IV. FINANCEMENT DE L'OPERATION

13. Budget :

13.1 Budget total de l'opération (en EUR) :

310 000 EURO

13.2 Budget demandé à ECHO (en EUR) :

310 000 EURO

13.3 Décomposition du budget (joindre formulaires standard dûment complétés, documents n° 7 et 8).

Voir feuilles jointes

14. En cas de cofinancement, préciser la personnalité des autres donateurs appelés à participer (cfr. article 3§2 des Conditions Générales).

Pas de cofinancement envisagé

15. Avance sollicitée au titre de l'article 21 des Conditions Générales.

50% du budget demandé, soit 155 000 Euro

16. Spécifier la nature, la date et le montant des dépenses engagées au titre des articles 7§2 et 7§3 des Conditions Générales.

Aucun

Contrat d'opération No. :

Objet	
Budget initial	X
Budget modifié	

(DOCUMENT 7)

Nom de l'organisation humanitaire : Médecins du Monde - France

Mettre X derrière le titre ad hoc



Conditions générales: Contrat Cadre Article 4: Proposition d'opération et de Financement

Conditions générales: Contrat Cadre Article 8: Budget de l'opération

Conditions générales: Contrat Cadre Article 10: Budget et Modifications

BUDGET

Code	Objet	BUDGET PRECEDENT	NOUVEAU BUDGET	Différence : Nouveau budget - Budget précédent
		Montants (EUR)	Montants (EUR)	
01	PERSONNEL	0,00	132 200,00	
01.0	Personnel Expatrié		60 000,00	
01.0	Personnel Local		72 200,00	
02	ALIMENTAIRE		0,00	
03	INTRANTS AGRICOLES		0,00	
04	MEDICAL		87 691,00	
05	PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE		0,00	
06	ABRIS TEMPORAIRES		0,00	
07	EAU ET ASSAINISSEMENT		0,00	
08	REHABILITATION D'URGENCE		5 260,00	
09	FRAIS DE DISTRIBUTION		0,00	
10	TRANSPORT		48 000,00	
10.0	Transport international		0,00	
10.0	Transport local		48 000,00	
11	EVALUATION		0,00	
12	AUDIT EXTERNE		0,00	
13	ETUDES PREPARATOIRES		0,00	
14	FORMATION		4 210,00	
15	SECURITE		0,00	
16	AUTRES SERVICES		6 800,00	
17	PROGRAMME DE VISIBILITE		124,00	
18	AUTRES		0,00	
19	FRAIS ADMINISTRATIFS		19 479,00	
20	RESERVE		6 236	
TOTAUX:			310 000	

DECOMPOSITION DU BUDGET

Code	Objet	Quantité	Unité	Durée	Unité	Prix unit. (EUR)	Montant total (EUR)
01	PERSONNEL						
01.01	Personnel Expatrié						132 200,00
01.01.01	personnel salarié						60 000,00
							0,00
01.01.02	personnel non salarié						60 000,00
	Psychologue						24 000,00
	Infirmière	1	homme	8,00	mois	3 000,00	9 000,00
	Logisticien/Administrateur	1	homme	3,00	mois	3 000,00	24 000,00
	Responsable Mission - 2 missions de 15 jours	1	homme	8,00	mois	3 000,00	3 000,00
				1,00	mois	3 000,00	
01.02	Personnel Local						72 200,00
01.02.01	personnel de catégorie A						19 000,00
	Médecin	1	homme	8,00	mois	1 000,00	8 000,00
	Psychiatre	1	homme	3,00	mois	1 000,00	3 000,00
	Psychologue	1	homme	8,00	mois	1 000,00	8 000,00
01.02.02	personnel de catégorie B						25 600,00
	Assistante sociale	1	homme	8,00	mois	800,00	6 400,00
	Infirmière	1	homme	8,00	mois	800,00	6 400,00
	Kinésithérapeute	1	homme	8,00	mois	800,00	6 400,00
	Interprète	1	homme	8,00	mois	800,00	6 400,00
01.02.03	personnel de catégorie C						24 000,00
	Agents communautaires	2	homme	8,00	mois	600,00	9 600,00
	Chauffeurs	2	homme	8,00	mois	600,00	9 600,00
	Secrétaire	1	homme	8,00	mois	600,00	4 800,00
01.02.04	personnel de catégorie D						3 600,00
	Agent d'entretien	1	homme	8,00	mois	450,00	3 600,00
02	ALIMENTAIRE						0,00
03	INTRANTS AGRICOLES						0,00
04	MEDICAL						87 691,00
04.01	Médicaments						46 300,00
	Médicaments (médicaments essentiels, ...etc.)	1	unité			46 300,00	46 300,00
04.02	Matériel médical						39 079,00
	Appareil Ondes courtes	1	unité			5 260,00	5 260,00
	Ultrasons	1	unité			3 156,00	3 156,00
	Electrothérapie	2	unité			4 210,00	8 420,00
	Parafinothérapie	1	unité			1 580,00	1 580,00
	Infrarouge	2	unité			1 580,00	3 160,00
	Traction	1	unité			9 470,00	9 470,00
	Chariot	1	unité			305,00	305,00
	Chariot bois	1	unité			630,00	630,00
	Chaise sans dossier	4	unité			105,00	420,00
	Brosse médicale	4	unité			420,00	1 680,00
	Chaise quadriceps	1	unité			2 104,00	2 104,00
	Table manuelle	1	unité			790,00	790,00
	Cage	1	unité			2 104,00	2 104,00
04.99	Autres						2 312,00
	Achats terrain (équipement dispensaire,...)	1	unité			2 312,00	2 312,00
05	PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE						0,00
06	ABRIS TEMPORAIRES						0,00
07	EAU ET ASSAINISSEMENT						0,00
08	REHABILITATION D'URGENCE						5 260,00
08.01	Réhabilitation						5 260,00
	Réhabilitation d'un centre médico-psychologique	1	unité			5 260,00	5 260,00
09	FRAIS DE DISTRIBUTION						0,00



Conditions générales: Contrat Cadre Article 4: Proposition d'opération et de Financement

Conditions générales: Contrat Cadre Article 8: Budget de l'opération

Conditions générales: Contrat Cadre Article 10: Budget et Modifications

DECOMPOSITION DU BUDGET

Code	Objet	Quantité	Unité	Durée	Unité	Prix unit. (EUR)	Montant total (EUR)
10	TRANSPORT						48 000,00
10.01	Transport international						0,00
10.01.02	transports sous-traités						0,00
10.02	Transport local						48 000,00
10.02.01	transports entrepris par l'organisation humanitaire						0,00
10.02.02	transports sous-traités						48 000,00
	Location véhicules 4 x 4	2	unité	8,00		2 300,00	36 800,00
	Forfait "running costs" véhicules 4 x 4	2	forfait	8,00		700,00	11 200,00
11	EVALUATION						0,00
12	AUDIT EXTERNE						0,00
13	ETUDES PREPARATOIRES						0,00
14	FORMATION						4 210,00
14.01	Matériel pédagogique						4 210,00
	Matériel pédagogique pour la formation "prévention des mines" et "sensibilisation à l'utilisation des médicaments essentiels"	1	unité			4 210,00	4 210,00
15	SECURITE						0,00
16	AUTRES SERVICES						6 800,00
16.01	Équipement de communication						
	Téléphone /fax	2	forfait	8,00		125,00	2 000,00
	Téléphone cellulaire	2	forfait	8,00		250,00	4 000,00
	E-mail	1	forfait	8,00		100,00	800,00
17	PROGRAMME DE VISIBILITE						124,00
	Stickers	100	unité			1,24	124,00
18	AUTRES						0,00
Sous-Total:							284 285,00

	Base (EUR)	Montant total (EUR)
19	284 285,00	19 479

20	RESERVE						6 236
	Réserve						
Total:							310 000,00

Réforme de la Gestion de l'Aide Extérieure
- Groupe Interservices Permanent (GIP) -

« Interservice Quality Support Group » (OSGI)

1. MANDAT/TERMES DE RÉFÉRENCE

1.1. Le point 2.1 de la Communication du 16 mai sur la réforme de l'aide extérieure décrit les fonctions du « Interservice Quality Support Group » (OSGI) (Rev. 8, p. 12 et Annexe 1). Il indique comme première fonction :

« S'assurer que les documents de programmation [addendum : et leurs révisions périodiques] respectent les normes minimales de qualité et sont conformes aux résultats d'évaluation ainsi qu'aux objectifs fixés par le groupe des Commissaires RELEX »¹.

Ces « normes minimales » sont contenues dans le document qui vient d'être adopté par les DG RELEX, le « Cadre pour les documents stratégiques par pays (DSP) », et notamment les six « éléments communs », repris à la page 5 du document :

- (1) description des objectifs de coopération,
- (2) agenda politique du pays bénéficiaire,
- (3) analyse de la situation politique, économique et sociale,
- (4) vue d'ensemble de la coopération passée et présente de la CE (y compris autres donateurs ; expériences et leçons tirées),
- (5) la stratégie de coopération communautaire, y compris les questions de cohérence et de complémentarité,
- (6) enfin, un programme de travail, encore appelé programme indicatif national.

Le « quality control » ira bien sûr au-delà de la conformité formelle du document pour s'attacher à la qualité des analyses et au lien entre ces analyses et la stratégie proposée. Les quatre critères classiques de pertinence,

Lors de leur réunion du 20/09/2000, le Groupe des Commissaires RELEX ont convenu que les programmes de préadhésion n'entrent pas dans le champ de compétence du Interservice Quality Support Group.

faisabilité, viabilité et impact attendu de la stratégie et du programme de travail proposés seront examinés, de même que le respect des instructions en matière de priorités et de concentration et d'utilisation d'indicateurs mesurables.

La conformité à certaines instructions supplémentaires –mais non dérogatoires- pourra être vérifiée, selon les programmes (cf. guidelines de programmation du 9ème FED pour les pays ACP, plus détaillées, ou toutes autres guidelines harmonisées, cf. Infra sous 1.2).

S'agissant du programme de travail/programme indicatif, le groupe vérifiera qu'il est bien cohérent avec la stratégie, est rédigé selon le cadre logique (objectifs généraux, spécifiques, résultats), mentionne des enveloppes financières par secteur/thème, un calendrier et des critères d'identification des projets (voire des idées de projet), comme indiqué à l'annexe de la communication, sous 2.2.

1.2. Autres fonctions du QSGI :

- élaboration d'une proposition de schéma renforcé de programmation pluriannuelle de l'aide par pays et par région (contenu/méthodologie) ;
- propositions relatives à une méthode pour l'introduction de règles harmonisées en matière de programmation et de méthodologie ; modification de chaque règlement de base ou règlement cadre ;
- identification et diffusion des bonnes pratiques, l'objectif du QSGI étant de promouvoir une culture de recherche de qualité tout au long du cycle, plutôt qu'un contrôle ex-post ;
- diffusion des résultats des travaux du groupe .

2. MODALITES DE FONCTIONNEMENT

Le QSGI sera composé de représentants de chaque DG RELEX, y compris ECFIN et ECHO, sous la présidence d'un Directeur issu d'une Direction Générale de la famille RELEX chargée de la programmation. Le Président du QSGI sera désigné par les Commissaires RELEX sur proposition des Directeurs généraux concernés.

Le groupe se réunira autant que nécessaire. Chaque Commissaire désignera nominativement plusieurs représentants personnels et leurs suppléants, sans possibilité de remplacement.

- 1 directeur Président (à désigner par les Commissaires RELEX)
- 2 représentants RELEX (et 2 suppléants)
- 2 représentants DEV (et 2 suppléants)
- 2 représentants SCR (et 2 suppléants)
- 2 représentants ELARG (et 2 suppléants)

- 1 représentant TRADE (et 1 suppléant)
- 1 représentant ECFIN (et 1 suppléant)
- 1 représentant ECHO (et 1 suppléant)
- 1 représentant de l'unité Evaluation (et 1 suppléant)

Le secrétariat sera assuré par 3 fonctionnaires de la DEV (1A,1B,1C) qui proposera au groupe des modalités opérationnelles pour le travail du groupe (convocations, ordres du jour, délais, compte-rendus, organisation des débats,...).

Chaque Direction Générale indiquera au Secrétariat, dans le mois de la désignation des membres du QSGI, une estimation du nombre de documents qu'elle compte lui soumettre, avec un calendrier estimatif pour 2000/2001.

Le QSGI établira sur cette base un programme de travail annuel, compatible avec la charge de travail que ses membres peuvent assumer, et identifiera des priorités de travail.

Avis juridique important

[ES](#) [CS](#) [DA](#) [DE](#) [ET](#) [EL](#) [EN](#) [FR](#) [IT](#) [LV](#) [LT](#) [HU](#) [MT](#) [NL](#) [PL](#) [PT](#) [SK](#) [SL](#) [FI](#) [SV](#)
[Plan du site](#) | [LexAlert](#) | [FAQ](#) | [Aide](#) | [Contact](#) | [Liens](#)
31996R1257**Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire***Journal officiel n° L 163 du 02/07/1996 p. 0001 - 0006*

ES	CS	DA	DE	ET	EL	EN	FR	IT	LV	
html	h									

MORE
INFO

RÈGLEMENT (CE) N° 1257/96 DU CONSEIL du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 130 W,

vu la proposition de la Commission (1),

statuant conformément à la procédure prévue par l'article 189 C du traité (2),

considérant que les populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles, d'événements tels que les guerres et les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs propres autorités;

considérant que les actions civiles de protection des victimes de conflits ou de circonstances exceptionnelles comparables relèvent du droit international humanitaire et que, par conséquent, il convient de les intégrer dans l'action humanitaire;

considérant que l'assistance humanitaire comporte non seulement la mise en oeuvre des actions de secours immédiates afin de sauver et de préserver des vies humaines dans des situations d'urgence ou de posturgence, mais aussi la mise en oeuvre d'actions visant à faciliter ou permettre le libre accès aux victimes et le libre acheminement de cette assistance;

considérant que l'assistance humanitaire peut constituer un préalable à des actions de développement ou de reconstruction et que, par conséquent, elle doit couvrir toute la durée d'une situation de crise et de ses suites; que, dans ce contexte, elle peut intégrer des éléments de réhabilitation à court terme afin de faciliter l'arrivée à destination de secours, de prévenir l'aggravation des effets de la crise et de commencer à aider les populations affectées à retrouver un degré minimal d'autosuffisance;

considérant qu'il convient tout particulièrement d'agir au niveau de la prévention des catastrophes afin de garantir une préparation préalable aux risques qui en découlent; qu'il y a lieu, par conséquent, de mettre en place un système d'alerte et d'intervention approprié;

considérant, par conséquent, qu'il convient d'assurer et de renforcer l'efficacité et la cohérence des dispositifs communautaires, nationaux et internationaux de prévention et d'intervention destinés à répondre aux besoins créés par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ou par des circonstances extraordinaires comparables;

considérant que l'aide humanitaire dont l'objectif n'est autre que la prévention et l'allègement de la souffrance humaine est octroyée sur la base de la non-discrimination des

victimes pour des raisons raciales, ethniques, religieuses, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'appartenance politique et qu'elle ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature politique;

considérant que les décisions d'aide humanitaire doivent être prises de façon impartiale en fonction exclusivement des besoins et de l'intérêt des victimes;

considérant que la mise en oeuvre d'une étroite coordination, tant au niveau de la décision que sur le terrain, entre les États membres et la Commission, constitue la base de l'efficacité de l'action humanitaire de la Communauté;

considérant que, dans le cadre de sa contribution à l'efficacité de l'aide humanitaire au niveau international, la Communauté doit s'efforcer de collaborer et se coordonner avec des pays tiers;

considérant qu'il y a lieu, en outre, dans le même but, d'établir les critères de coopération avec les organisations non gouvernementales, les organismes et les organisations internationales spécialisées dans le domaine de l'aide humanitaire;

considérant qu'il faut préserver, respecter et encourager l'indépendance et l'impartialité des organisations non gouvernementales et des autres institutions humanitaires dans la mise en oeuvre de l'aide humanitaire;

considérant qu'il y a lieu de favoriser, dans le domaine humanitaire, la collaboration des organisations non gouvernementales des États membres et d'autres pays développés avec des organisations semblables existantes dans les pays tiers concernés;

considérant que, en raison des caractéristiques propres à l'aide humanitaire, il convient d'établir des procédures efficaces, souples, transparentes et, chaque fois que nécessaire, rapides pour la prise de décisions concernant le financement des actions et projets humanitaires;

considérant qu'il y a lieu de fixer les modalités d'exécution et de gestion de l'aide humanitaire de la Communauté financée par le budget général des Communautés européennes, les actions d'aide d'urgence prévues par la quatrième convention ACP-CE, signée à Lomé le 15 décembre 1989, modifiée par l'accord portant modification de ladite convention, signé à Maurice le 4 novembre 1995, restant régies par les procédures et les modalités établies par ladite convention,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

Objectifs et orientations générales de l'aide humanitaire

Article premier

L'aide humanitaire de la Communauté comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme, et ceci durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations.

Cette aide comporte aussi des actions de préparation préalable aux risques ainsi que des actions de prévention de catastrophes ou circonstances exceptionnelles comparables.

Article 2

Les actions d'aide humanitaire visées à l'article 1er ont notamment pour objectif:

- a) de sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de posturgence immédiate et à l'occasion de catastrophes naturelles ayant entraîné des pertes de vies humaines, des souffrances physiques et psycho-sociales ainsi que des dégâts matériels majeurs;
- b) d'apporter l'assistance et le secours nécessaire aux populations affectées par des crises plus durables découlant particulièrement des conflits ou des guerres, ayant provoqué les mêmes effets que ceux visés au point a), notamment lorsqu'il s'avère que ces populations ne

pourraient pas être secourues suffisamment par leurs propres autorités ou en l'absence de toute autorité;

c) de contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires par tous les moyens logistiques disponibles et par la protection des biens et du personnel humanitaires, à l'exclusion des actions ayant des implications de défense;

d) de développer les travaux de réhabilitation et de reconstruction, notamment d'infrastructure et d'équipements, à court terme, en étroite association avec les structures locales, afin de faciliter l'arrivée de secours, de prévenir l'aggravation des effets de la crise et de commencer à aider les populations affectées à retrouver un degré minimal d'autosuffisance prenant en compte, lorsque cela est possible, les objectifs de développement à long terme;

e) de faire face aux conséquences des déplacements de populations (réfugiés, personnes déplacées et rapatriées) consécutifs à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ainsi que mener à bien les actions de rapatriement et d'aide à la réinstallation dans leur pays d'origine lorsque sont réunies les conditions prévues par les conventions internationales en vigueur;

f) de garantir une préparation préalable aux risques de catastrophes naturelles ou de circonstances exceptionnelles comparables et d'utiliser un système d'alerte rapide et d'intervention approprié;

g) d'appuyer des actions civiles de protection en faveur des victimes de conflits ou circonstances exceptionnelles comparables, conformément aux conventions internationales en vigueur.

Article 3

Les aides de la Communauté visées aux articles 1, 2 et 4 peuvent financer l'achat et la fourniture de tout produit ou matériel nécessaires à la mise en oeuvre des actions humanitaires, y compris la construction des logements ou des abris pour les populations concernées, les dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, engagé dans le cadre de ces actions, le stockage, l'acheminement, international ou national, l'appui logistique et la distribution des secours, ainsi que toute autre action visant à faciliter ou permettre le libre accès aux destinataires de l'aide.

Elles peuvent aussi financer toute autre dépense directement liée à l'exécution des actions humanitaires.

Article 4

Les aides de la Communauté visées aux articles 1er et 2 peuvent, en outre, financer:

- les études préparatoires de faisabilité des actions humanitaires ainsi que l'évaluation de projets et plans humanitaires,
- les actions de suivi des projets et plans humanitaires,
- à petite échelle et, lorsqu'il s'agit de financement pluriannuel, avec caractère dégressif, les actions de formation et les études concernant l'action humanitaire,
- les dépenses visant à mettre en exergue le caractère communautaire de l'aide,
- les actions de sensibilisation et d'information ayant pour objet d'accroître la connaissance de la problématique humanitaire, notamment de l'opinion publique européenne ainsi que celles des pays tiers où la Communauté finance des actions humanitaires importantes,
- les actions de renforcement de la coordination de la Communauté avec les États membres, d'autres pays tiers donateurs, les organisations et institutions internationales humanitaires, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations représentatives de ces dernières,
- les actions d'assistance technique nécessaires à la mise en oeuvre des projets humanitaires, y compris l'échange de connaissances techniques et d'expériences entre organisations et organismes humanitaires européens ou entre ceux-ci et ceux des pays tiers,
- les actions humanitaires de déminage y compris la sensibilisation des populations locales à

l'égard des mines antipersonnel.

Article 5

Le financement communautaire au titre du présent règlement prend la forme d'aides non remboursables.

Les opérations visées au présent règlement sont exonérées d'impôts, de taxes, de droits et de droits de douane.

CHAPITRE II

Modalités d'exécution de l'aide humanitaire

Article 6

Les actions d'aide humanitaire financées par la Communauté peuvent être mises en oeuvre soit à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un État membre ou du pays tiers bénéficiaire, soit à l'initiative de la Commission.

Article 7

1. Les organisations non gouvernementales pouvant bénéficier d'un financement communautaire pour la mise en oeuvre des actions prévues par le présent règlement doivent répondre aux critères suivants:

a) être constituées en organisations autonomes sans but lucratif dans un État membre de la Communauté selon la législation en vigueur dans cet État;

b) avoir leur siège principal dans un État membre de la Communauté ou dans les pays tiers bénéficiaires de l'aide de la Communauté, ledit siège devant constituer le centre effectif de toutes les décisions relatives aux actions financées au titre de ce règlement. À titre exceptionnel, ce siège peut se situer dans un autre pays tiers donateur.

2. Pour déterminer si une organisation non gouvernementale est susceptible d'avoir accès au financement communautaire, les éléments suivants sont pris en considération:

a) sa capacité de gestion administrative et financière;

b) sa capacité technique et logistique par rapport à l'action envisagée;

c) son expérience dans le domaine de l'aide humanitaire;

d) les résultats des actions précédentes mises en oeuvre par l'organisation concernée, notamment avec financement communautaire;

e) sa disposition à participer, en cas de besoin, au système de coordination établi dans le cadre d'une action humanitaire;

f) sa capacité et sa disponibilité à développer la coopération avec les acteurs humanitaires et les communautés de base dans les pays tiers concernés;

g) son impartialité dans la mise en oeuvre de l'aide humanitaire;

h) le cas échéant, son expérience précédente dans le pays tiers concerné par l'action humanitaire en cause.

Article 8

La Communauté peut aussi financer les actions humanitaires mises en oeuvre par des organismes et organisations internationales.

Article 9

La Communauté peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, financer des actions humanitaires mises en oeuvre par la Commission ou par des organismes spécialisés des États membres.

Article 10

1. Afin de garantir et de renforcer l'efficacité et la cohérence des dispositifs communautaires et nationaux d'aide humanitaire, la Commission peut prendre toute initiative utile pour

promouvoir une étroite coordination entre ses activités et celles des États membres, autant au niveau des décisions que sur le terrain. À cette fin, les États membres et la Commission entretiennent un système d'informations réciproques.

2. La Commission veille à ce que les actions humanitaires financées par la Communauté soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations unies.

3. La Commission s'efforce de développer la collaboration et la coopération de la Communauté et des pays tiers donateurs dans le domaine de l'aide humanitaire.

Article 11

1. La Commission fixe les conditions d'allocation, de mobilisation et de mise en oeuvre des aides visées par le présent règlement.

2. L'aide n'est exécutée que si le bénéficiaire respecte ces conditions.

Article 12

Tout contrat de financement conclu au titre du présent règlement prévoit notamment que la Commission et la Cour des comptes peuvent procéder à des contrôles sur place et au siège des partenaires humanitaires selon les modalités habituelles définies par la Commission dans le cadre des dispositions en vigueur, en particulier celles du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

CHAPITRE III

Procédures de mise en oeuvre des actions humanitaires

Article 13

La Commission décide des interventions d'urgence pour un montant ne dépassant pas 10 millions d'écus.

Sont considérées comme nécessitant une intervention d'urgence, les actions:

- répondant à un besoin humanitaire immédiat et non prévisible, lié à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme, de caractère soudain, telles que les inondations, les tremblements de terre et les conflits armés, ou les situations comparables,
- limitées, dans le temps, à la réponse à cette situation d'urgence non prévisible; les fonds correspondants couvrent la réponse aux besoins humanitaires visés au premier tiret pour une période ne dépassant pas six mois, prévue par la décision de financement.

Pour les actions répondant à ces conditions et qui dépassent 2 millions d'écus:

- la Commission arrête sa décision,
- elle informe par écrit les États membres dans un délai de quarante-huit heures,
- elle rend compte de sa décision lors de la prochaine séance du comité, en justifiant notamment le recours à la procédure d'urgence.

La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 3 et dans les limites de l'article 15 paragraphe 2, deuxième tiret, décide la poursuite des actions prises selon la procédure d'urgence.

Article 14

La Commission est chargée de l'instruction, de la décision et de la gestion, du suivi et de l'évaluation des actions visées au présent règlement, selon les procédures budgétaires et autres en vigueur, et notamment celles prévues au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Article 15

1. La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 2:

- décide le financement communautaire des actions de protection visées à l'article 2 point c) dans le cadre de la mise en oeuvre de l'action humanitaire,

- adopte les règlements d'application du présent règlement,
- décide des interventions directes de la Commission ou du financement des interventions des organismes spécialisés des États membres.

2. La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 3:

- approuve des plans globaux, destinés à fournir un cadre cohérent d'action dans un pays ou une région déterminée où la crise humanitaire est, notamment du fait de son ampleur et de sa complexité, de nature à perdurer, ainsi que leurs enveloppes financières. Dans ce contexte, la Commission et les États membres examinent les priorités à accorder dans le cadre de la mise en oeuvre de ces plans globaux,
- décide des projets d'un montant supérieur à 2 millions d'écus sans préjudice de l'article 13.

Article 16

1. Il sera procédé une fois par an au sein du comité visé à l'article 17 à un échange de vues, sur la base d'une présentation par le représentant de la Commission, des orientations générales de l'action humanitaire à mener au cours de l'année à venir et à un examen de la problématique générale de la coordination des actions communautaires et nationales d'aide humanitaire, ainsi que de toute question générale ou spécifique relative à l'aide communautaire dans ce domaine.

2. La Commission soumet aussi au comité visé à l'article 17 des informations relatives à l'évolution des instruments de gestion des actions humanitaires, y compris le contrat-cadre de partenariat.

3. Le comité visé à l'article 17 est informé également des intentions de la Commission en ce qui concerne l'évaluation des actions humanitaires et éventuellement de son calendrier de travail.

Article 17

1. La Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

2. Lorsqu'il est fait référence à la procédure définie au présent paragraphe, le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.

3. Lorsqu'il est fait référence à la procédure définie au présent paragraphe, le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas, la Commission diffère l'application des mesures décidées par elle d'un délai d'un mois à compter de la date de la communication.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

Article 18

1. La Commission procède régulièrement à des évaluations d'actions d'aide humanitaire financées par la Communauté en vue d'établir si les objectifs visés par ces actions ont été atteints et en vue de fournir des lignes directrices pour améliorer l'efficacité des actions futures. La Commission soumet au comité un résumé, comprenant aussi les statuts des experts engagés, des évaluations réalisées qui pourraient, le cas échéant, être examinées par celui-ci. Les rapports d'évaluation sont à la disposition des États membres qui le demandent.

2. À la demande des États membres, la Commission peut, avec la participation de ceux-ci, également procéder à des évaluations portant sur les résultats des actions et plans humanitaires de la Communauté.

Article 19

Après chaque exercice budgétaire, la Commission soumet un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil comprenant le résumé des actions financées au cours de l'exercice.

Le résumé contient notamment des informations concernant les acteurs avec lesquels les actions humanitaires ont été mises en oeuvre.

Le rapport inclut également une synthèse des évaluations externes effectuées, le cas échéant, à propos des actions spécifiques.

La Commission informe les États membres, au plus tard dans un délai d'un mois après sa décision et sans préjudice de l'article 13, des actions approuvées avec indication de leurs montants, nature, populations bénéficiaires et partenaires.

Article 20

La Commission présentera trois ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, au Parlement européen et au Conseil, une évaluation d'ensemble des actions financées par la Communauté dans le cadre du présent règlement, assortie de suggestions concernant l'avenir du présent règlement et, en tant que de besoin, de propositions de modifications à lui apporter.

Article 21

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Luxembourg, le 20 juin 1996.

Par le Conseil

Le président

P. BERSANI

(1) JO n° C 180 du 14. 7. 1995, p. 6.

(2) Avis du Parlement européen du 30 novembre 1995 (JO n° C 339 du 18. 12. 1995, p. 60), position commune du Conseil du 29 janvier 1996 (JO n° C 87 du 25. 3. 1996, p. 46) et décision du Parlement européen du 21 mai 1996 (JO n° C 166 du 10. 6. 1996).

Haut

Géré par l'Office des publications

II. POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE

25. Le Conseil européen adopte les deux rapports de la présidence (cf. annexe IV) sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense.

26. L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union reconnaît que c'est au Conseil de sécurité des Nations Unies qu'il appartient en premier lieu de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

27. Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne.

28. Se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit :

- coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;

- de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique ;

- des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les Etats membres de l'UE ;

- des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres Etats concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;

- un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les Etats membres.

29. Le Conseil européen invite la prochaine présidence, en association avec le Secrétaire général/Haut Représentant, à accorder la priorité à la poursuite, au sein du Conseil "Affaires générales", des travaux relatifs à tous les volets de ces rapports, y compris la prévention des conflits et la création d'un comité pour la gestion civile des crises. La prochaine présidence est invitée à élaborer un premier rapport sur l'évolution de la situation pour le Conseil européen de Lisbonne et, à l'attention du Conseil européen de Feira, un rapport d'ensemble contenant des recommandations et des propositions

appropriées, ainsi que des éléments de réponse à la question de savoir si une modification des traités est jugée nécessaire ou non. Le Conseil "Affaires générales" est invité à entamer la mise en œuvre de ces décisions en instituant au sein du Conseil, à compter de mars 2000, les organes et les structures intérimaires convenus, conformément aux dispositions actuelles du traité.



Conseil des Ministres de l'UEO - Déclaration de Petersberg

Bonn, 19 juin 1992

Les Ministres des Affaires étrangères et de la Défense des Etats membres de l'UEO se sont réunis à Bonn le 19 juin 1992 et ont rendu publique la Déclaration de Petersberg qui comprend les trois parties suivantes :

Sur l'UEO et la sécurité européenne

Sur le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO

Sur les relations entre l'UEO et les autres Etats européens membres de l'Union européenne ou de l'Alliance atlantique

I. SUR L'UEO ET LA SECURITE EUROPEENNE

Développements dans le domaine de la sécurité en Europe, du désarmement et de la limitation des armements

Les Ministres ont évoqué les changements marquants survenus en Europe dans le domaine de la sécurité depuis leur dernière réunion ordinaire, en novembre 1991. Ils ont souligné l'importance d'un renforcement du rôle et des institutions de la CSCE pour la paix et la sécurité en Europe. Ils se réjouissent à la perspective des décisions qui seront prises à Helsinki concernant l'ouverture de nouvelles négociations sur les mesures de limitation des armements et de désarmement ainsi que l'intensification des consultations régulières et de la coopération sur les questions de sécurité. Compte tenu de l'établissement d'un nouveau forum de la CSCE pour la coopération en matière de sécurité, ils ont estimé d'importance primordiale les décisions visant au renforcement des moyens de la CSCE pour la prévention des conflits, la gestion des crises et le règlement pacifique des différends. Ils sont favorables à la proposition en cours de discussion à la réunion de suivi d'Helsinki, visant à ce que la CSCE adopte le statut d'accord régional, aux termes du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Les Ministres ont estimé que la CSCE devrait avoir le pouvoir de lancer et de mener des opérations de maintien de la paix sous sa propre responsabilité.

Alors que l'UEO développe ses capacités opérationnelles conformément à la Déclaration de Maastricht, nous nous déclarons prêts à soutenir, au cas par cas et conformément à nos propres procédures, la mise en oeuvre efficace des mesures de prévention des conflits et de gestion des crises, et notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE ou du Conseil de sécurité des Nations unies. Ceci se fera sans préjudice des contributions que d'autres pays participant à la CSCE et d'autres organisations pourraient apporter à ces activités.

Les Ministres se sont félicités des décisions prises par le Conseil de la CSCE à Berlin et à Prague concernant les relations entre la CSCE et d'autres organisations européennes et transatlantiques se renforçant mutuellement, y compris l'UEO. Ils ont déclaré que l'UEO est, en liaison avec l'Union européenne, prête à participer pleinement à la construction d'une architecture européenne de sécurité. Ils ont de même réaffirmé leur conviction que l'Alliance atlantique constitue l'une des bases indispensables de la sécurité de l'Europe. Ils ont favorablement accueilli le processus de réforme en cours à l'OTAN qui vise à établir un nouveau partenariat transatlantique solide.

Les Ministres se sont réjouis de l'accord conclu à la Conférence extraordinaire sur les FCE tenue à Oslo le 5 juin 1992, permettant l'entrée en vigueur du Traité FCE, qui a été et qui demeure un important objectif de leur politique en matière de limitation des armements. Sa mise en oeuvre effective

et intégrale accroîtra la stabilité et ouvrira la voie en Europe à un nouvel ordre de sécurité basé sur la coopération. Les Ministres invitent les nouveaux Etats parties à ce traité à assurer sa ratification d'ici au sommet d'Helsinki de la CSCE. Ils attachent une grande importance à la conclusion en temps utile pour ce sommet d'un accord sur la limitation des effectifs des forces terrestres et aériennes (FCE 1 bis) et à la mise en oeuvre du Traité Ciel ouvert. Les Ministres ont réaffirmé leur volonté de voir l'accord Ciel ouvert entrer en vigueur à bref délai et ont invité d'autres Etats de la CSCE à adhérer au Traité conformément à ses dispositions.

Les Ministres se sont félicités des mesures récemment prises par les Etats concernés pour permettre l'entrée en vigueur du Traité START et de l'important accord sur les nouvelles réductions d'armements stratégiques auquel sont parvenus les Etats-Unis et la Russie le 17 juin 1992 à Washington.

Les Ministres ont rappelé que la présence de forces étrangères sur le territoire d'un Etat souverain exige le consentement explicite de cet Etat. Ils ont souligné qu'il était important d'établir rapidement, dans le cadre des négociations en cours, des calendriers pour le retrait des troupes étrangères des Etats baltes.

Les Ministres ont exprimé leur conviction qu'une Convention sur les armes chimiques peut être conclue dans les prochains mois. Ils sont convaincus que cette convention peut jouer un rôle important et ouvrir la voie au plan mondial à une limitation multilatérale des armements, et demandent à tous les Etats membres de la Conférence du désarmement d'apporter leur soutien au consensus qui se dégage. Ils réitérent leur détermination d'être parmi les premiers signataires de cette Convention et demandent à tous les autres pays de les suivre dans cette voie.

Les Etats membres de l'UEO réaffirment leur résolution de contribuer plus avant à l'établissement d'un nouvel ordre de paix en Europe qui, conformément à la Charte de Paris, sera fondé sur la coopération. Les Ministres ont souligné à cet égard la contribution précieuse du CCNA. C'est dans le même esprit que l'UEO a invité les Ministres des Affaires étrangères et de la Défense de huit Etats d'Europe centrale à une réunion ministérielle extraordinaire qui doit se tenir ce jour. L'UEO et les pays invités entendent renforcer la consultation et la coopération dans le cadre de la nouvelle structure européenne de sécurité.

Mise en oeuvre de la déclaration de Maastricht

Les Ministres ont souligné l'importance fondamentale du Traité sur l'Union européenne et attendent avec intérêt la poursuite de l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen de Lisbonne. Ils ont examiné les progrès réalisés pour développer le rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, conformément à la Déclaration adoptée par les Etats membres de l'UEO en décembre 1991 lors du Conseil européen de Maastricht.

Les Ministres ont réaffirmé l'importance pour l'UEO d'instaurer d'étroites relations de travail avec l'Union européenne et l'Alliance atlantique, conformément à la Déclaration de Maastricht de l'UEO. Ils ont adopté un rapport sur les mesures pratiques nécessaires à leur développement. Ils ont invité le Conseil permanent à proposer au Conseil des Douze et au Conseil de l'Atlantique Nord des mesures concrètes visant à faciliter la mise en place d'une étroite coopération entre les secrétariats respectifs.

Les Ministres ont entendu un rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis en vue du transfert du Conseil et du Secrétariat général de l'UEO de Londres à Bruxelles. Ils ont chargé le Conseil permanent et le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que le transfert puisse être effectué au plus tard en janvier 1993.

Les Ministres ont entendu un rapport du Chef d'état-major des armées allemand sur les réunions des Chefs d'état-major des armées. Les Ministres ont décidé que les Chefs d'état-major des armées se réuniraient deux fois par an avant les Conseils des Ministres ordinaires, et de façon ad hoc chaque fois que cela sera nécessaire. Les Ministres sont également convenus qu'à la suite du transfert du Conseil et du Secrétariat à Bruxelles, les délégations nationales pourront être renforcées par des délégués militaires qui devront mettre au point et soumettre des avis au Conseil, communiquer à la cellule de planification le point de vue des Chefs d'état-major des armées et suivre l'aspect militaire de ses travaux.

Les Ministres de l'UEO se sont félicités de la décision prise par les Ministres de la Défense du GEIP,

réunis à Oslo le 6 mars 1992, d'analyser le rôle futur du GEIP dans la nouvelle architecture de sécurité européenne. Il s'agit là d'une évolution favorable qui correspond pleinement à l'objectif fixé par les Etats membres de l'UEO à Maastricht d'étudier plus avant une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements de l'UEO. Les Ministres de l'UEO proposent que des experts des pays membres de l'UEO et du GEIP étudient minutieusement cette problématique et effectuent un premier examen du rôle et des fonctions d'une éventuelle agence européenne des armements, et qu'un rapport soit soumis pour examen.

Les Ministres de l'UEO ont favorablement accueilli la décision prise le 25 mai 1992 à Bruxelles par les Ministres de la Défense de l'Eurogroupe, d'étudier la possibilité, entre autres options et si les conditions requises sont satisfaites, de transférer à l'UEO, en tout ou en partie, les fonctions actuelles de l'Eurogroupe pour lesquelles il existe encore un besoin.

Les Ministres ont noté avec satisfaction les progrès considérables qui ont été accomplis en ce qui concerne la mise en place du Centre satellitaire expérimental de l'UEO à Torrejón (Espagne), témoignage concret du renforcement du rôle opérationnel de l'UEO, et se sont réjouis à la perspective de l'inauguration officielle qui aura lieu dans le courant de l'année. Ils ont également noté que le contrat pour l'étude de faisabilité du système principal a été octroyé à un consortium d'entreprises des Etats membres de l'UEO dirigé par une entreprise allemande.

Activités des Groupes de travail

S'agissant de la vérification, les Ministres ont noté avec satisfaction que des règles de fonctionnement ont été établies au sein de l'UEO pour des équipes multinationales FCE, et qu'elles ont été ensuite adoptées par l'Alliance. Il s'agit là du premier exemple, depuis la Déclaration de Maastricht, de l'introduction de positions conjointes concertées au sein de l'UEO dans le processus de consultation de l'Alliance.

Notant les progrès accomplis jusqu'ici, les Ministres ont donné leur accord de principe pour que soit menée une étude de faisabilité visant à déterminer le moyen le plus économique de mettre en oeuvre le Traité Ciel ouvert dans le cadre d'une coopération entre les Etats membres. Ils ont chargé le groupe d'experts de déterminer les points de départ de l'étude, de définir les options méritant un examen plus approfondi et d'étudier la question des coûts, afin de pouvoir décider, lors de leur prochaine réunion ordinaire, qu'il convient de poursuivre l'étude. Ils ont souligné que l'UEO est disposée à coopérer ultérieurement avec des tiers, et à cet égard, se sont félicités des contacts qui ont été noués avec d'autres alliés européens, ainsi qu'avec la Fédération de Russie. Ils sont convenus que des experts devront étudier la possibilité d'une coopération intensifiée avec la Fédération de Russie qui pourrait inclure une étude de faisabilité conjointe et/ou un survol d'essai.

Les Ministres ont réaffirmé l'importance des travaux du sous-groupe Méditerranée sur la sécurité en Méditerranée. Ils ont donné mandat à l'UEO d'instaurer progressivement un dialogue avec les pays du Maghreb, compte tenu de l'évolution de la situation politique dans ces pays comme dans la région.

Institut d'études de sécurité de l'UEO

Les Ministres ont pris note avec satisfaction des activités de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO à Paris. Ses publications, séminaires et colloques ont beaucoup contribué à une meilleure compréhension de l'évolution en cours de l'identité européenne de sécurité et au renforcement des relations entre l'UEO et d'autres pays européens.

II. SUR LE RENFORCEMENT DU ROLE OPERATIONNEL DE L'UEO

Conformément à la décision de développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique figurant dans la Déclaration des Etats membres de l'UEO rendue publique à Maastricht le 10 décembre 1991, les Etats membres de l'UEO ont poursuivi l'examen et la définition des missions, structures et moyens appropriés, couvrant en particulier une cellule de planification de l'UEO et des unités militaires relevant de l'UEO, afin de renforcer son rôle opérationnel.

Les Etats membres déclarent qu'ils sont prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires

provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO.

Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO sera prise par le Conseil de l'UEO conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies. La décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national et sera prise par les Etats membres conformément à leurs constitutions respectives.

Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'Article 5 du Traité de Washington et de l'Article V du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des Etats membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour:

- o des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants;
- o des missions de maintien de la paix;
- o des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

La planification et l'exécution de ces missions seront pleinement compatibles avec les dispositions militaires nécessaires pour assurer la défense collective de tous les alliés.

Les unités militaires proviendront des forces des Etats membres de l'UEO, y compris des forces ayant des missions OTAN - dans ce cas, après consultation avec l'OTAN - et seront organisées sur une base multinationale et interarmées.

Tous les Etats membres de l'UEO désigneront sous peu les unités militaires et les états-majors qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'UEO pour ses diverses missions éventuelles. Lorsque des formations multinationales tirées des forces des pays membres de l'UEO existent déjà ou sont prévues, ces unités pourraient être mises à disposition pour emploi sous l'égide de l'UEO, avec l'accord de tous les pays participants.

Les Etats membres de l'UEO se proposent de mettre sur pied et d'organiser l'entraînement des capacités appropriées qui permettront le déploiement terrestre, maritime ou aérien des unités militaires de l'UEO en vue d'accomplir ces missions.

Une cellule de planification sera mise en place le 1er octobre 1992, sous réserve des considérations pratiques ; elle relèvera du Conseil. Elle sera implantée avec le Secrétariat général dans un immeuble approprié à Bruxelles. Le Conseil a nommé aujourd'hui le général Caltabiano (de l'armée de l'air italienne) au poste de Directeur. La cellule sera chargée :

- o de préparer des plans de circonstance pour l'emploi de forces sous l'égide de l'UEO ;
- o de préparer des recommandations pour les dispositions nécessaires en matière de commandement, de conduite des opérations et de transmissions, y compris les instructions permanentes pour les états-majors qui pourraient être choisis ;
- o d'établir un inventaire actualisé des forces et des groupements de forces susceptibles d'être affectés à l'UEO pour des opérations spécifiques.

Le Conseil des Ministres a approuvé le mandat de la cellule de planification.

III. SUR LES RELATIONS ENTRE L'UEO ET LES AUTRES ETATS EUROPEENS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE OU DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Suite à la Déclaration rendue publique le 10 décembre 1991 à Maastricht, avec le Traité sur l'Union européenne, les Ministres de l'UEO ont rappelé les principes fondamentaux sur lesquels devront être fondées les relations entre les Etats membres et les Etats membres associés de l'UEO :

- o règlement par des moyens pacifiques de leurs différends mutuels, conformément aux obligations découlant du Traité de Bruxelles modifié, du Traité de l'Atlantique Nord et de la Charte des Nations unies, aux engagements pris aux termes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, ainsi qu'aux autres principes et règles de droit international généralement reconnus ;
- o abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force, dans leurs relations mutuelles, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies.

Ils ont aussi souligné que les garanties de sécurité et les engagements de défense contenus dans les Traités qui lient les Etats membres au sein de l'Union de l'Europe Occidentale et qui les lient au sein de l'Alliance atlantique se renforcent mutuellement et ne sauraient être invoqués par ceux qui souscrivent à la partie III de la Déclaration de Petersberg dans les différends survenant entre les Etats membres de l'une ou l'autre des deux organisations.

Dans leur Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991, les Etats membres de l'UEO ont proposé que les Etats qui sont membres de l'Union européenne soient invités à adhérer à l'UEO aux conditions qui seront convenues conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Simultanément, les autres Etats européens membres de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur permette de participer pleinement aux activités de l'UEO.

Conformément à la partie III de la Déclaration de Petersberg, les Ministres ont décidé qu'il convient, en formulant l'invitation adressée aux pays souhaitant devenir membres de plein droit, observateurs ou membres associés, de préciser les points suivants :

Membres :

Les Etats membres de l'Union européenne qui ont accepté l'invitation à adhérer à l'UEO s'engagent

- o à respecter, conformément aux principes et aux valeurs auxquels adhèrent tous les Etats membres de l'UEO, le Traité de Bruxelles de 1948 modifié le 23 octobre 1954, ses Protocoles et textes associés, et les accords conclus par les Etats membres en vertu des dispositions dudit Traité,
- o à prendre acte en les approuvant des accords, décisions et règlements adoptés conformément aux dispositions dudit Traité, et des Déclarations adoptées à partir de celle de Rome du 27 octobre 1984,
- o à développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, conformément à l'engagement pris le 10 décembre 1991 dans la Déclaration sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, jointe au Traité sur l'Union européenne
- o à accepter dans son intégralité la teneur de la partie III de la Déclaration de Petersberg qui formera un élément du Protocole d'adhésion.

Observateurs :

Les Etats membres de l'Union européenne, qui ont accepté l'invitation à devenir observateurs,

- o pourront, bien que n'étant pas parties au Traité de Bruxelles modifié, assister aux réunions du Conseil de l'UEO sous réserve des dispositions prévues à l'Article VIII du Traité de Bruxelles modifié ; à la demande de la majorité des Etats membres, ou de la moitié des Etats membres dont la Présidence, la présence aux réunions du Conseil pourra être limitée aux membres de plein droit ;
- o pourront être invités aux réunions des groupes de travail ;

- pourront être invités, sur demande, à prendre la parole ;
- auront les mêmes droits et responsabilités que les membres de plein droit pour les fonctions relevant d'instances et d'institutions auxquelles ils appartiennent déjà et qui seraient transférées à l'UEO.

Membres associés :

Les autres Etats européens membres de l'Alliance atlantique qui ont accepté l'invitation à devenir membres associés, pourront, bien que n'étant pas parties au Traité de Bruxelles modifié, participer pleinement aux réunions du Conseil de l'UEO - sous réserve des dispositions prévues à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié - de ses groupes de travail et des organismes subsidiaires, compte tenu des dispositions suivantes :

- à la demande de la majorité des Etats membres, ou de la moitié des Etats membres dont la Présidence, cette participation pourra être limitée aux membres de plein droit ;
- ils auront la possibilité d'être associés à la cellule de planification par une procédure de liaison permanente ;
- ils auront les mêmes droits et responsabilités que les membres de plein droit pour les fonctions relevant d'instances et d'institutions auxquelles ils appartiennent déjà et qui seraient transférées à l'UEO ;
- ils auront droit à la parole mais ne pourront pas bloquer une décision faisant l'objet d'un consensus entre les Etats membres ;
- ils pourront s'associer aux décisions prises par les Etats membres ; ils pourront participer à leur mise en oeuvre à moins de décision contraire prise par la majorité des Etats membres ou par la moitié des Etats membres dont la Présidence ;
- ils participeront, sur la même base que les membres de plein droit, aux opérations militaires de l'UEO pour lesquelles ils engagent des forces ;
- ils accepteront dans son intégralité la section A de la partie III de la Déclaration de Petersberg qui formera un élément du document d'association ;
- ils seront raccordés au système de télécommunications (WEUCOM) des Etats membres pour les messages relatifs aux réunions et activités auxquelles ils participent ;
- ils seront invités à apporter une contribution financière aux budgets de l'Organisation.

Activités spatiales

Pour des raisons pratiques, les activités spatiales demeureront restreintes aux membres actuels jusqu'à la fin de la période expérimentale concernant le centre satellitaire se terminant en 1995. Pendant cette phase, les nouveaux membres et les membres associés seront tenus informés des activités spatiales de l'UEO. Des dispositions appropriées seront prises pour permettre aux membres associés de participer aux activités spatiales ultérieures au moment où seront adoptées les décisions relatives à la poursuite de ces activités.

Mandat

Les Ministres ont chargé le Conseil permanent de prendre des dispositions pour entamer les discussions avec les Etats concernés.

Les Ministres ont confirmé leur souhait de conclure les accords nécessaires avant le 31 décembre 1992.



Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles

Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33

Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - [Webmaster](#)

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

7. Under guidance of the PSC work continues on the necessary scenario's preliminary to the definition of the military requirements necessary to fulfil the 2010 horizon, taking into account the terrorist threat as asked for by the EU Plan of Action to Combat Terrorism welcomed by the European Council in June 2004. Further elaboration of the strategic planning assumptions and the illustrative scenarios will take place during the following steps of the capability development process. This process will lead to the finalisation of the Requirements Catalogue 2005 in the spring of next year. This will be followed by a bidding round in view of the production of the Force Catalogue and the subsequent production of the Progress Catalogue. These steps will take into account the relevant action points of the Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism.

8. To evaluate progress on capability improvement with a view to the Headline Goal 2010 work on the definition of benchmarks and criteria has started, notably within the framework of the EU Battlegroups concept. The relevant bodies of the Council and the EDA will take this work forward. Within its competencies, laid down in the Joint Action, the EDA will work on scrutinising, assessing and evaluating against criteria to be agreed by the Member States the capability commitments given by the Member States through the ECAP process, and utilising the CDM.

RAPID RESPONSE - EU BATTLEGROUPS

9. The ability for the EU to deploy force packages at high readiness as a response to a crisis is a key element of the 2010 Headline Goal. The Battlegroup is a specific form of rapid response. It is the minimum military effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of stand-alone operations, or for the initial phase of larger operations. The Battlegroup is based on a combined arms, battalion sized force and reinforced with Combat Support and Combat Service Support elements. A Battlegroup could be formed by a Framework Nation or by a multinational coalition of Member States. In all cases, interoperability and military effectiveness will be key criteria. A Battlegroup must be associated with a Force Headquarters and pre-identified operational and strategic enablers, such as strategic lift and logistics.

10. Member States can also contribute niche capabilities, providing specific elements with added value to the Battlegroups. These capabilities could be included in a database, under the responsibility of the EUMC, in support of the Battlegroups and for integration, as appropriate, into coherent, predetermined Battlegroup packages through the regular Battlegroup generation conferences.
11. On decision making, the ambition of the EU is to be able to take the decision to launch an operation within 5 days of the approval of the Crisis Management Concept by the Council. On the deployment of forces, the ambition is that the forces start implementing their mission on the ground, no later than 10 days after the EU decision to launch the operation. This requires that Battlegroups will be built on assets and capabilities held at a readiness of 5-10 days. This readiness criterion applies as a benchmark to Member States as a whole. Battlegroups will be employable across the full range of tasks listed in the TEU Art.17.2 and those identified in the European Security Strategy, in particular in tasks of combat forces in crisis management, bearing in mind their size. Battlegroups need to be sustainable until mission termination or until relief by other forces. They should be sustainable for 30 days initial operations, extendable to 120 days, if re-supplied appropriately.
12. To qualify as an EU Battlegroup force packages will meet commonly defined and agreed, detailed military capability standards. These overarching standards and criteria concern: availability, employability and deployability, readiness, flexibility, connectivity, sustainability, survivability, medical force protection and interoperability. Standards and criteria, set by Member States, form the basis for further development of criteria for evaluation/certification and detailed capability/interoperability standards, taking into account the role of the EDA as described in paragraph 8.
13. In May 2004 the GAERC concluded that commitments would be sought from Member States in order to achieve an initial Battlegroup capability in early 2005 and complete development in 2007. With a view to these commitments a definition and characteristics of the Initial Operational Capability (IOC) have been worked out. For the period 2005-2007 the EU will be able to undertake at least one Battlegroup-sized rapid response operation.

14. Full Operational Capability (FOC) will be reached in 2007. The Union should have the capacity to undertake two concurrent single Battlegroup-size rapid response operations, including the ability to launch both such operations nearly simultaneously.
15. Annex A to Annex II contains an overview of Member States initial commitments for EU Battlegroups.
16. The EU Battlegroups concept is complementary and mutually reinforcing with the NATO Response Force (NRF) documents while taking into account the characteristics of both organisations. Standards, practical methods and procedures will be compatible to those defined within NATO (NRF), wherever possible and applicable. The EU-NATO Capability Group, notably through ongoing exchange of information for addressing overall coherence and complementarity between EU Battlegroups and the NRF, will ensure coherent, transparent and mutually reinforcing development of the capability requirements common to both organisations.
17. In line with the Nice European Council Conclusions Member States are welcome to include the non-EU European NATO countries and other countries which are candidates for accession to the EU in their Battlegroups. In such cases this will be done without prejudice to the rights of any Member State. Member States are also welcome to consider including other potential partners in their Battlegroups.

ECAP EVALUATION

18. The European Capability Action Plan, launched in 2001, has been evaluated in the light of the elaboration of the Headline Goal 2010 and taking into account the role of the EDA as set out in the Joint Action establishing it and in line with the Capability Development Mechanism (CDM). The first aim of the ECAP evaluation is to take stock of the progress that has been made in remedying shortfalls and to define the remaining military shortfalls, thereby creating a "baseline" for the Headline Goal 2010 process. The second aim is to evaluate ECAP as an instrument of the Member States to improve European military capabilities, drawing lessons from the ECAP experience so far, including its guiding principles, and taking into account the

décision européenne prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2 du présent article.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

ARTICLE III-301

1. Lorsque le Conseil européen ou le Conseil a défini une approche commune de l'Union au sens de l'article I-40, paragraphe 5, le ministre des affaires étrangères de l'Union et les ministres des affaires étrangères des États membres coordonnent leurs activités au sein du Conseil.
2. Les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales coopèrent entre elles et contribuent à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune visée au paragraphe 1.

ARTICLE III-302

Le Conseil peut nommer, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, un représentant spécial auquel il confère un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du ministre.

ARTICLE III-303

L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre.

ARTICLE III-304

1. Le ministre des affaires étrangères de l'Union consulte et informe le Parlement européen conformément à l'article I-40, paragraphe 8, et à l'article I-41, paragraphe 8. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.
2. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du ministre des affaires étrangères de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.

ARTICLE III-305

1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le ministre des affaires étrangères de l'Union assure l'organisation de cette coordination. Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions de l'Union.
2. Conformément à l'article I-16, paragraphe 2, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales

auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le ministre des affaires étrangères de l'Union, informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concertent et tiennent les autres États membres ainsi que le ministre des affaires étrangères de l'Union pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendent, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu de la charte des Nations unies.

Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le ministre des affaires étrangères de l'Union soit invité à présenter la position de l'Union.

ARTICLE III-306

Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions européennes qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre. Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations et en procédant à des évaluations communes.

Elles contribuent à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens européens sur le territoire des pays tiers, visé à l'article I-10, paragraphe 2, point c), ainsi que des mesures adoptées en application de l'article III-127.

ARTICLE III-307

1. Sans préjudice de l'article III-344, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du ministre des affaires étrangères de l'Union, ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du ministre des affaires étrangères de l'Union.
2. Dans le cadre du présent chapitre, le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du ministre des affaires étrangères de l'Union, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article III-309.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les mesures appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

ARTICLE III-308

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des

procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles I-13 à I-15 et à l'article I-17.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

SECTION 2

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

ARTICLE III-309

1. Les missions visées à l'article I-41, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.
2. Le Conseil adopte des décisions européennes portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le ministre des affaires étrangères de l'Union, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

ARTICLE III-310

1. Dans le cadre des décisions européennes adoptées conformément à l'article III-309, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le ministre des affaires étrangères de l'Union, conviennent entre eux de la gestion de la mission.
2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions européennes visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires.

ARTICLE III-311

1. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (l'Agence européenne de

défense), instituée par l'article I-41, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;

- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;

- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;

- d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;

- e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision européenne définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

ARTICLE III-312

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article I-41, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au ministre des affaires étrangères de l'Union.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision européenne établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des affaires étrangères de l'Union.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au ministre des affaires étrangères de l'Union.

Le Conseil adopte une décision européenne qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des affaires étrangères de l'Union. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65% de la population de ces États.

Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35% de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision européenne suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65% de la population de ces États.

Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35% de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions européennes et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

SECTION 3

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

ARTICLE III-313

1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union.

2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, et des cas où le Conseil en décide autrement.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article III-300, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

3. Le Conseil adopte une décision européenne établissant les procédures particulières pour garan-

tir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée à l'article I-41, paragraphe 1, et à l'article III-309. Il statue après consultation du Parlement européen.

Les activités préparatoires des missions visées à l'article I-41, paragraphe 1, et à l'article III-309, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.

Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, les décisions européennes établissant:

- a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds;

- b) les modalités de gestion du fonds de lancement;

- c) les modalités de contrôle financier.

Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article I-41, paragraphe 1, et à l'article III-309, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le ministre des affaires étrangères de l'Union à utiliser ce fonds. Le ministre des affaires étrangères de l'Union fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat.

CHAPITRE III LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

ARTICLE III-314

Par l'établissement d'une union douanière conformément à l'article III-151, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres.

ARTICLE III-315

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

2. La loi européenne établit les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune.

3. Si des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, l'article III-325 est applicable, sous réserve des dispositions particulières du présent article.

La Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Com-

la politique de l'Union dans l'Union et, à terme, l'éradication au développement dans les politiques qui sont susceptibles en développement. Les États membres respectent les objectifs et le cadre des Nations unies et des organisations internationales com-

CLE III-317

La décision européenne établit les principes pour la mise en œuvre de la politique au développement, qui est des programmes pluriannuels des États membres ayant une approche théma-

La décision conclure avec les pays tiers et les organisations compétentes tout en tenant compte des objectifs visés aux articles III-316.

Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords.

La décision d'investissement contribue à la réalisation des objectifs prévus dans son statut, des mesures visées au para-

CLE III-318

La complémentarité et l'efficacité de l'Union et les États membres des politiques en matière de coopération et se concertent sur leurs objectifs et compris dans les organisations et lors des conférences inter-États membres pour entreprendre des actions et les États membres contribuent, si nécessaire, en œuvre des programmes

La décision peut prendre toute initiative pour assurer la coordination visée au

Les compétences respectives, les États membres coopèrent avec les organisations internationales com-

SECTION 2

POLITIQUE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET TECHNIQUE DES PAYS TIERS

CLE III-319

Les autres dispositions de la décision des articles III-316 à III-318 et des actions de coopération financière et technique, y compris les actions dans le domaine financier, sont cohérentes avec la politique de l'Union et sont conformes aux principes et objectifs de

son action extérieure. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

2. La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du paragraphe 1.

3. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées.

Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords.

ARTICLE III-320

Lorsque la situation dans un pays tiers exige une assistance financière à caractère urgent de la part de l'Union, le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les décisions européennes nécessaires.

SECTION 3

L'AIDE HUMANITAIRE

ARTICLE III-321

1. Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

2. Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination.

3. La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en œuvre les actions d'aide humanitaire de l'Union.

4. L'Union peut conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord utile à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 et à l'article III-292.

Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords.

5. Afin d'établir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union, un Corps volontaire européen d'aide humanitaire est créé. La loi européenne fixe son statut et les modalités de son fonctionnement.

6. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination entre les actions de l'Union et celles des États membres, afin de renforcer l'efficacité et la complémentarité des dispositifs de l'Union et des dispositifs nationaux d'aide humanitaire.

7. L'Union veille à ce que ses actions d'aide humanitaire soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations unies.

CHAPITRE V LES MESURES RESTRICTIVES

ARTICLE III-322

1. Lorsqu'une décision européenne, adoptée conformément au chapitre II, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères de l'Union et de la Commission, adopte les règlements ou décisions européennes nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision européenne, adoptée conformément au chapitre II, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

CHAPITRE VI ACCORDS INTERNATIONAUX

ARTICLE III-323

1. L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque la Constitution le prévoit ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par la Constitution, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

2. Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres.

ARTICLE III-324

L'Union peut conclure un accord d'association avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales pour créer une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

ARTICLE III-325

1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article III-315, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le ministre des affaires étrangères de l'Union lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des

recommandations à la décision européenne de négociations et de conclusion de l'accord. Le chef de l'équipe de négociation provisoire a le statut de conseiller technique et désigne les membres du comité.

5. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, adopte une décision provisoire a

6. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, adopte une décision provisoire a

Sauf lorsque l'accord politique étranger est adopté par le Conseil, le ministre des affaires étrangères de l'Union adopte la décision de l'accord:

a) après approbation du Parlement européen;

b) après approbation du Parlement européen;

c) après approbation du Parlement européen;

d) après approbation du Parlement européen;

e) après approbation du Parlement européen;

f) après approbation du Parlement européen.

7. Par dérogation à la procédure législative, le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

8. Tout au long de la négociation, le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

9. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

10. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

11. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

12. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

13. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

14. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

15. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

16. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

17. Le Conseil, sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, peut, en cas d'urgence, conclure un accord.

(Actes adoptés en application du titre V du traité sur l'Union européenne)

ACTION COMMUNE 2003/423/PESC DU CONSEIL

du 5 juin 2003

relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 14, son article 18, paragraphe 5, son article 25, troisième alinéa, son article 26 et son article 28, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 8 mai 2003, le Conseil a arrêté la position commune 2003/319/PESC du Conseil concernant le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) et abrogeant la position commune 2002/203/PESC⁽¹⁾.
- (2) Le 10 décembre 2002, le Conseil a arrêté l'action commune 2002/962/PESC modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains⁽²⁾.
- (3) Le 19 mai 2003, le Conseil a demandé au secrétaire général/haut représentant d'étudier la faisabilité d'une opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo.
- (4) Le secrétaire général des Nations unies a demandé aux États membres des Nations unies de fournir une force de stabilisation temporaire dans l'Ituri, conformément au mandat prévu dans la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies du 30 mai 2003.
- (5) Conformément au concept de nation-cadre de l'Union européenne, adopté le 24 juillet 2002 comme base conceptuelle pour la conduite d'opérations autonomes de gestion des crises dirigées par l'Union européenne avec recours à une nation-cadre, un État membre devrait être désigné en tant que nation-cadre.
- (6) Afin de planifier et de préparer le déploiement d'une force de l'Union européenne en République démocratique du Congo, le lieu de l'état-major d'opération devrait être fixé et un commandant de l'opération et un commandant de la force devraient être nommés.
- (7) Le Comité politique et de sécurité (COPS) devrait exercer le contrôle politique de l'opération dirigée par l'Union européenne et en définir l'orientation stratégique et prendre les décisions nécessaires, conformément à l'article 25, troisième alinéa, du traité.
- (8) Conformément aux orientations définies par le Conseil européen réuni à Nice du 7 au 9 décembre 2000, la présente action commune devrait déterminer le rôle du secrétaire général/haut représentant, conformément aux articles 18 et 26 du traité, dans la mise en œuvre des mesures relevant du contrôle politique et de la direction stratégique exercés par le COPS, conformément à l'article 25 du traité.
- (9) Des États tiers pourraient participer à l'opération à l'invitation du Conseil.
- (10) Conformément à l'article 28, paragraphe 3, du traité de l'Union européenne, les dépenses opérationnelles afférentes à la présente action commune ayant des implications militaires sont mises à la charge des États membres, conformément au cadre général défini dans la décision du Conseil du 17 juin 2002.
- (11) L'article 14, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne requiert que soient indiqués les moyens à mettre à la disposition de l'Union pour toute la durée de mise en œuvre de l'action commune. Dans ce contexte, il y a lieu d'indiquer un montant de référence financière.
- (12) Le montant de référence financière pour les coûts communs de l'opération constitue la meilleure estimation existante et s'entend sans préjudice des chiffres définitifs qui seront inclus dans un budget qui devra être approuvé conformément aux principes énoncés dans la décision portant sur le cadre général du 17 juin 2002.
- (13) Conformément à l'article 6 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union européenne qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark ne participe pas au financement de l'opération,

⁽¹⁾ JO L 115 du 9.5.2003, p. 87.

⁽²⁾ JO L 334 du 11.12.2002, p. 5.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE ACTION COMMUNE:

Article premier

Mission

1. L'Union européenne mène une opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, dénommée Artemis conformément au mandat énoncé dans la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies.

2. Les forces déployées à cet effet opèrent conformément aux objectifs fixés dans le «cadre pour une action de l'Union européenne en réponse à la crise à Bunia» approuvé par le Conseil.

Article 2

Désignation d'une nation-cadre

La France assumera le rôle de nation-cadre pour cette opération.

Article 3

Nomination du commandant de l'opération

Le général de division Neveux est nommé commandant de l'opération de l'Union européenne.

Article 4

Désignation du lieu de l'état-major d'opération

L'état-major d'opération est situé au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) à Paris, France.

Article 5

Désignation du commandant de la force

Le brigadier général Thonier est nommé commandant de la force Union européenne.

Article 6

Planification et lancement de l'opération

Le Conseil approuve le plan d'opération (OPLAN), autorise les règles d'engagement et décide du lancement de l'opération.

Article 7

Contrôle politique et direction stratégique

1. Le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions pertinentes conformément à l'article 25 du traité. Cette autorisation porte notamment sur les compétences nécessaires pour modifier le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. Le pouvoir de

décision pour ce qui est des objectifs et de la fin de l'opération demeure du ressort du Conseil, assisté par le secrétaire général/haut représentant.

2. Le COPS rend compte au Conseil à intervalles réguliers.

3. Le COPS reçoit à intervalles réguliers des rapports du président du Comité militaire de l'Union européenne (PCMUE) en ce qui concerne la conduite de l'opération militaire. Le COPS peut inviter le commandant de l'opération à ses réunions, en tant que de besoin.

Article 8

Direction militaire

1. Le CMUE surveille la bonne exécution de l'opération militaire, conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération.

2. Le CMUE reçoit à intervalles réguliers des rapports du commandant de l'opération. Il peut inviter le commandant de l'opération à ses réunions, en tant que de besoin.

3. Le PCMUE sert de point de contact principal avec le commandant de l'opération.

Article 9

Relations avec les Nations unies, la RDC et d'autres participants au processus de paix

1. La présidence, le secrétaire général/haut représentant, le commandant de l'opération et le représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs veillent à la coordination étroite de leurs activités respectives pour ce qui est de la mise en œuvre de la présente action commune.

2. Le secrétaire général/haut représentant, assisté du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, en étroite coordination avec la présidence, sert de point de contact principal avec les Nations unies, les autorités de la République démocratique du Congo et les pays voisins, ainsi qu'avec d'autres participants au processus de paix.

3. Le commandant de la force maintient, en tant que de besoin, des contacts avec les autorités locales, la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) et d'autres acteurs internationaux sur des questions relevant de sa mission.

Article 10

Participation d'États tiers

1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne et du cadre institutionnel unique. Les États tiers peuvent être invités à participer à l'opération.

2. Le COPS prend les mesures appropriées en ce qui concerne les modalités de cette participation et, si la demande lui en est faite, les soumet au Conseil, y compris l'éventuelle participation financière des États tiers aux coûts communs.

3. Le Conseil autorise le COPS à prendre, sur recommandation du commandant de l'opération et du CMUE, les décisions pertinentes relatives à l'acceptation des contributions proposées.

4. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions pertinentes sur l'établissement d'un comité des contributeurs, au cas où les États tiers apportent des contributions militaires significatives.

Article 11

Dispositions financières

1. Le Conseil établit les procédures à appliquer pour le règlement des coûts après l'opération⁽¹⁾, afin de financer les coûts communs de l'opération visée à l'article 1^{er}.

2. Aux fins de la présente opération le casernement et le logement pour l'ensemble des forces, ainsi que les dépenses liées au transport de l'ensemble des forces, ne sont pas éligibles au paiement en tant que coûts communs.

3. Le montant de référence financière est de 7 millions d'euros.

Article 12

Communication d'informations à des États tiers et à des organisations internationales

1. Le secrétaire général/haut représentant est autorisé à communiquer aux tierces parties associées à la présente action commune des informations et documents classifiés de l'Union européenne établis aux fins de l'opération, conformément au règlement de sécurité du Conseil.

2. Le secrétaire général/haut représentant est autorisé à communiquer aux tierces parties associées à la présente action commune des documents non classifiés de l'Union européenne ayant trait aux délibérations du Conseil au sujet de l'opération et relevant du secret professionnel conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil.

Article 13

Statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne

Si nécessaire, le statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en République démocratique du Congo est l'objet d'un accord avec le gouvernement de la République démocratique du Congo conclu sur la base de l'article 24 traité.

Article 14

Action communautaire

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission d'orienter, le cas échéant, son action en vue d'atteindre les objectifs de la présente action commune.

Article 15

Entrée en vigueur

La présente action commune entre en vigueur le 5 juin 2003. Elle vient à expiration le 1^{er} septembre 2003.

Article 16

Publication

La présente action commune est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Luxembourg, le 5 juin 2003.

Par le Conseil

Le président

M. CHRISOCHOÏDIS

⁽¹⁾ Sur la base du modèle de décision du Conseil relatif à l'établissement de procédures de préfinancement pour le financement d'une opération de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (approuvé par le Conseil le 27 janvier 2003).

Annexe XI

DATE	Motivation of the Decision	EURO
03/93	Storm of the Century	500.000
07/93	Ophthalmic Neuropathy	5.500.000
11/93	infectious diseases	495.000
11/93	medical aid against asthma	480.000
11/93	products for hospitals	500.000
12/93	Inundation	330.000
Subtotal aid of 1993	7.805.000	
02/94	Raw material for drugs and hygiene products	3.510.000
07/94	Ist Global Plan of Humanit. Aid to the Cuban Pop.	9.994.500
12/94	Cyclone Gordon	350.000
Subtotal aid of 1994	13.854.500	
07/95	II nd GP of Humanitarian Aid to the Cuban Pop.	15.000.000
Subtotal aid of 1995	15.000.000	
10/96	Hurricane Lilly	600.000
10/96	III rd GP of Humanitarian Aid to the Cuban Pop.	8.000.000
Subtotal aid of 1996	8.600.000	
8/97	Dengue epidemy	350.000
11/97	IVth GP of Humanitarian Aid to the Cuban Pop.	8.000.000
12/97	Microprojects	2.000.000
Subtotal aid of 1997	10.350.000	
06/98	Vth GP of Humanitarian Aid to the Cuban Pop.	7.000.000
07/98	Microprojects	2.000.000
11/98	Hurricane Georges	500.000
	DIPECHO projects 1998	350.000
Subtotal aid of 1998	9.850.000	
04/99	VIth GP of Humanitarian Aid to the Cuban Pop.	7.000.000
06/99	Projects in favour of the Cuban population	2.000.000
11/99	Proj. in favour of the Cuban pop. (bridge decision)	2.000.000
	DIPECHO projects 1999	410.000
Subtotal aid of 1999	11.410.000	
GRAND TOTAL 1993-	76.869.500	

Canevas de résumé pour l'évaluation d'une opération ou d'un plan global

Le résumé doit fournir une information synthétique et directe sur les points clés de l'évaluation concernée. Il suit une structure type à partir des critères principaux de l'évaluation et du management des interventions d'aide.

Tous les points doivent être traités. Dans le cas où un point n'est pas traité, il faut expliquer pourquoi. L'annexe fournit des détails destinés à vous aider à compléter ce document.

<p>Opération évaluée (plan global évalué) : Pays de l'opération (<i>pays ou région</i>) : Nom du partenaire (<i>noms des partenaires principaux</i>) : N° du contrat d'opération (<i>décision</i>) : Dates & durée de l'opération (<i>période couverte</i>) : Montant :EURO Secteur(s) concerné(s) et description (5 lignes max.) :</p>
<p>DESCRIPTION DE L'ÉVALUATION Dates de l'évaluation (début - fin): Rapport n° (remplir par ECHO) : nom du consultant: But & méthodologie (5 lignes max.)</p>
<p>CONCLUSIONS (+/- 25 lignes) <i>Pertinence</i> - Evaluation des besoins, identification des bénéficiaires, analyse des problèmes, méthodes d'évaluation des besoins suivies. - Connaissance et analyse du contexte et de la situation humanitaire. - Pertinence et faisabilité de la stratégie d'intervention : objectif général, objectif spécifique, résultats, activités et moyens, calendrier, prise en compte des facteurs externes au projet, participation de la communauté, systèmes de protection</p>
<p><i>Efficacité</i> - Analyse des résultats obtenus et degré de réalisation de l'objectif spécifique ; prise en compte de l'évolution de la situation. - Coût-efficacité.</p>
<p><i>Efficience</i> - Gestion opérationnelle par le partenaire, déroulement de la mise en œuvre (compétence technique, personnel, efficacité du suivi, de la coordination), qualité des produits. - Gestion administrative (coûts, gestion du budget).</p>
<p><i>Coordination, cohérence et complémentarité</i> - Cohérence et complémentarité avec les interventions d'autres bailleurs de fonds et services de la Commission. - Coordination mise en place sur le terrain (autres agences humanitaires, autorités locales, E.M. et autres, coopération avec ECHO).</p>
<p><i>Impact & implications stratégiques</i> - Analyse de l'impact de l'opération (mesures utilisées) - Analyse d'autres effets et de la viabilité (dépendance, environnement, genre, ...). - Perspectives, lien entre urgence, réhabilitation, développement.</p>
<p><i>Visibilité</i> - Visibilité (bénéficiaires, les partenaires, les autorités locales) - Moyens utilisés et effets.</p>
<p><i>Questions transversales</i> - LRRD ; droits de l'homme.</p>
<p>RECOMMANDATIONS (+/- 20 lignes)</p>
<p>LEÇONS APPRISES (+/- 10 lignes)</p>

Annexe au canevas de résumé

Pertinence

(Appréciation des objectifs de l'intervention. Justification des objectifs par rapport aux problèmes et aux besoins)

Evaluation des besoins

Identification des bénéficiaires (type, nombre, localisation, informations socio-économiques, ...)?

Description des problèmes des bénéficiaires ? Analyse des besoins ?

Identification des besoins prioritaires (en rapport avec le contexte politique et humanitaire, et la stratégie d'intervention de ECHO) ?

Méthodes utilisées pour évaluer les besoins (consultations participatives, normes utilisées pour identifier l'urgence humanitaire, évaluation technique, ...)?

Contexte et situation humanitaire

Connaissance de la situation de base du pays (politique, sociale, économique et sécuritaire) et des contraintes ?

Connaissance et analyse de la situation humanitaire ?

Connaissance des stratégies des autorités nationales (notamment en matière de préparation aux catastrophes) ?

Expérience du partenaire ?

Connaissance de la capacité locale de réponse à la situation humanitaire ?

Description des autres types d'intervention en réponse à la situation humanitaire ?

Stratégie d'intervention (Référence : le cadre logique de l'intervention)

Objectif général (en relation avec le mandat de ECHO / la Déclaration de Madrid) ?

Ciblage adéquat des bénéficiaires par rapport aux besoins identifiés ? Moyens & critères utilisés?

Objectif spécifique défini en termes d'avantages pour les bénéficiaires, et quantifiable ?

Cohérence entre l'objectif spécifique du projet et les besoins humanitaires prioritaires ?

Cohérence entre les résultats et la demande des bénéficiaires ?

Justification des activités ? Des moyens prévus ?

Caractère approprié et faisable de la stratégie prévue (calendrier, plan de travail, système d'intervention, participation de la communauté, logistique ...)?

Identification des autres parties impliquées ?

Identification et prise en compte des facteurs externes au projet, des contraintes ?

Prise en compte, dès le départ, des aspects de viabilité (technologie, environnement, structure de soutien local, aspect de genre, ...)?

Systèmes de protection prévus ?

<i>Coordination, cohérence et complémentarité (Prise en compte efficace des interventions connexes)</i>
<u>Cohérence</u> et <u>complémentarité</u> avec les interventions, présentes et futures, d'autres bailleurs de fonds ? D'autres services de la Commission ?
Organisation mise en place pour la <u>coordination</u> sur le terrain : ministères et autorités locales, autres agence humanitaires (NU, ONGs), contact direct avec les bénéficiaires, coopération avec le correspondant ECHO, la délégation, ... ?
<i>Efficacité (Degré de réalisation des objectifs de l'intervention)</i>
<u>Résultats</u> Résultats réalisés (qualitatifs et quantitatifs) ? Contribution des résultats à l'objectif spécifique pour les bénéficiaires (qui en bénéficie ? Moyens de mesure, ...) ? Prise en compte de l'évolution de la situation ? Efficacité des modifications ? Coût du projet en rapport avec le degré de réalisation de l'objectif ?
<u>Suivi</u> Systèmes de mesure mis en place ?
<u>Facteurs de succès/ d'échec</u> Descriptions des stratégies de réussite ? Analyses des faiblesses et recommandations ?
<i>Efficiace (Qualité économique de la transformation des moyens en résultats et réalisations)</i>
<u>Gestion opérationnelle par le partenaire, déroulement de la mise en œuvre</u> Compétence technique : Planification de la mise en œuvre (respect du calendrier, système de gestion, ...), capacité de mobilisation ? Gestion de la logistique ? Adéquation qualité, quantité des produits livrés ? Systèmes de transport, de distribution, de stockage ... ? Respect des habitudes locales ? Aspects techniques spécifiques propres à chaque secteur ? Personnel : Compétence du personnel utilisé ? Organisation sur le terrain ? Mesures de sécurité du personnel ? Communication ? ... Suivi : qualité du suivi ? Auto-contrôle ? contrôle de la qualité ? Qualité du reporting ? ... Coordination : qualité de la coordination ?
<u>Gestion administrative</u> Coûts ? Gestion du budget ? Politique d'approvisionnement ? ...

<i>Impact & implications stratégiques</i> (<i>Effets qui peuvent être attribués à l'intervention. Modification de la situation par rapport à celle existant avant l'intervention</i>)
<u>Impact</u> Analyse de l'impact ? Mesures utilisées ? Contribution à la réduction des souffrances humaines ? Création de dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire ? Effets sur les revenus de la population locale ? Effets sur les aspects de genre ? l'environnement ? le renforcement des capacités locales ? Autres effets ?
<u>Perspectives & viabilité</u> Perspectives futures ? Urgence, crise prolongée, réhabilitation ? Opportunité de mettre en place des opérations de développement ? Respect des principes énoncés dans la Déclaration de Madrid ?
<i>Visibilité</i> (<i>Moyens qui contribuent à faire connaître l'action de ECHO</i>)
Moyens utilisés ? Visibilité » obtenue ?
<i>Questions transversales</i> (...)
LRRD :
Droits de l'homme :
RECOMMANDATIONS (+/- 20 lignes)
LEÇONS APPRISES & RÉTROACTION (+/- 10 lignes)

Législation communautaire en vigueur

Document 396E0697

396E0697

96/697/PESC: Position commune du 2 décembre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à Cuba
Journal officiel n° L 322 du 12/12/1996 p. 0001 - 0002

Texte:

POSITION COMMUNE du 2 décembre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative à Cuba (96/697/PESC)
LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article J.2,
A DÉFINI LA PRÉSENTE POSITION COMMUNE:

1. Dans ses relations avec Cuba, l'Union européenne cherche à encourager un processus de transition vers le pluralisme démocratique et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'un relèvement et une amélioration durables du niveau de vie du peuple cubain. La transition aurait plus de chances de s'effectuer de manière pacifique si un tel processus était engagé ou permis par le régime actuel lui-même. L'Union européenne n'a pas pour politique de tenter de provoquer des changements par des mesures coercitives ayant pour effet d'aggraver la situation économique difficile que connaît le peuple cubain.
2. L'Union européenne prend acte de la timide ouverture économique manifestée à ce jour par Cuba. Elle souhaite fermement être le partenaire de Cuba dans le processus progressif et irréversible d'ouverture de l'économie cubaine. Elle considère qu'une pleine coopération avec Cuba est subordonnée à l'amélioration de la situation en matière de droits de l'homme et de libertés politiques, comme l'a indiqué le Conseil européen de Florence.
3. Afin de faciliter le changement pacifique à Cuba, l'Union européenne:
 - a) intensifiera le dialogue actuel avec les autorités cubaines et avec tous les secteurs de la société cubaine afin de promouvoir le respect des droits de l'homme et la réalisation de réels progrès sur la voie du pluralisme démocratique;
 - b) cherchera des occasions - encore plus activement qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent - de rappeler aux autorités cubaines, tant publiquement qu'en privé, les responsabilités fondamentales qui leur incombent en matière de droits de l'homme, notamment en matière de libertés d'expression et d'association;
 - c) encouragera la réforme de la législation interne pour ce qui est des droits politiques et civils, y compris le code pénal cubain, et, par conséquent, la suppression de tous les délits politiques, la libération de tous les prisonniers politiques et la fin du harcèlement et de la répression dont les dissidents font l'objet;
 - d) évaluera l'évolution des politiques intérieure et étrangère de Cuba sur la base des mêmes critères qu'elle applique à ses relations avec d'autres pays, en particulier la ratification et le respect des conventions internationales en matière de droits de l'homme;
 - e) restera entre-temps disposée à fournir, par l'intermédiaire des États membres, une aide humanitaire ad hoc, sous réserve d'un accord préalable concernant sa distribution;

les mesures qui s'appliquent actuellement pour assurer la distribution par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales, des églises et des organisations internationales seront maintenues et, le cas échéant, renforcées. Elle note que la Commission suit la même démarche;

f) restera disposée à mener également, par l'intermédiaire des États membres, des actions de coopération économique ciblées, en vue d'appuyer l'ouverture économique en cours. Elle note que la Commission suit la même démarche.

4. À mesure que les autorités cubaines progresseront sur la voie de la démocratie, l'Union européenne apportera son soutien à ce processus et examinera l'utilisation appropriée des moyens dont elle dispose à cette fin, y compris:

- l'intensification d'un dialogue politique constructif, orienté vers des résultats concrets, entre l'Union européenne et Cuba,
- l'intensification de la coopération et, en particulier, de la coopération économique,
- l'approfondissement du dialogue avec les autorités cubaines, dans le cadre des instances appropriées, afin d'explorer davantage les possibilités de négocier à l'avenir un accord de coopération avec Cuba, sur la base des conclusions pertinentes des Conseils européens de Madrid et de Florence.

5. Le Conseil assurera le suivi de la présente position commune. Une évaluation de celle-ci sera engagée au terme d'une période de six mois.

6. La présente position commune prend effet le 2 décembre 1996.

7. La présente position commune est publiée au Journal officiel.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 1996.

Par le Conseil

Le président

R. QUINN

Fin du document

Document livré le: 23/07/2001

[consulter cette page sur europa.eu.int](http://europa.eu.int)

III

(Actes pris en application du traité UE)

ACTES PRIS EN APPLICATION DU TITRE V DU TRAITÉ UE

ACTION COMMUNE 2007/677/PESC DU CONSEIL

du 15 octobre 2007

relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 14, son article 25, troisième alinéa, et son article 28, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans sa résolution 1706 (2006) concernant la situation dans la région soudanaise du Darfour, le Conseil de sécurité des Nations unies a redit sa crainte que les violences persistantes au Darfour ne viennent encore nuire à la situation dans le reste du Soudan et dans la région, en particulier au Tchad et en République centrafricaine, et il a souligné qu'il fallait porter remède aux aspects régionaux des problèmes de sécurité pour parvenir à une paix durable au Darfour. Dans sa résolution 1769 (2007) autorisant la mise en place d'une opération hybride UA/ONU au Darfour (Minuad), le Conseil de sécurité s'est déclaré disposé à soutenir les propositions du secrétaire général des Nations unies concernant le déploiement éventuel d'une présence multidimensionnelle de l'ONU dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine aux fins d'améliorer la sécurité des civils dans ces régions.
- (2) Dans ses conclusions du 23 juillet 2007, le Conseil a réaffirmé son engagement à continuer de soutenir les efforts déployés par l'Union africaine et les Nations unies pour résoudre le conflit dans la région soudanaise du Darfour, en ce qui concerne tant le processus politique visant à parvenir à un règlement global et durable entre les parties en conflit concernées que les efforts de maintien de la paix menés par l'Union africaine et les Nations unies par le biais du déploiement d'une opération hybride UA/ONU au Darfour. Il a souligné qu'il soutenait les efforts en cours visant à faciliter les activités humanitaires au Darfour et qu'il était disposé à envisager d'autres mesures, notamment dans le cadre des Nations unies, afin de garantir l'acheminement de l'aide humanitaire et la protection des civils.
- (3) Le Conseil a en outre insisté sur la dimension régionale de la crise du Darfour et souligné qu'il était urgent de se pencher sur les incidences déstabilisatrices de la crise sur la situation dans les pays voisins, tant du point de vue humanitaire qu'en matière de sécurité, il a réaffirmé qu'il appuyait le déploiement d'une présence multidimensionnelle des Nations unies dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine, et il a indiqué qu'il était disposé à envisager une opération militaire de transition de l'Union européenne, qui viendrait appuyer une telle présence multidimensionnelle des Nations unies afin d'améliorer la sécurité dans ces régions.
- (4) Dans son rapport du 10 août 2007, le secrétaire général des Nations unies a proposé le déploiement, dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine, d'une présence multidimensionnelle comprenant une éventuelle composante militaire de l'Union européenne, afin notamment d'améliorer la sécurité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de faciliter les opérations de secours humanitaire et de créer les conditions propices aux efforts de reconstruction et de développement engagés dans ces régions.
- (5) Le 27 août 2007, le président du Conseil de sécurité des Nations unies, dans une déclaration faite au nom du Conseil de sécurité, a salué les propositions du secrétaire général des Nations unies concernant une présence multidimensionnelle en République du Tchad et en République centrafricaine, comprenant un éventuel déploiement militaire de l'Union européenne.
- (6) Le 12 septembre 2007, le Conseil a approuvé un concept général pour une éventuelle opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine.
- (7) Le secrétaire général/haut représentant a informé le secrétaire général des Nations unies de la décision prise par le Conseil, dans une lettre du 17 septembre 2007.

- 8) Les autorités du Tchad et de la République centrafricaine se sont félicitées d'une éventuelle présence militaire de l'Union européenne dans leurs pays respectifs.
- 9) La résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 septembre 2007 a approuvé la mise en place d'une Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat) et a autorisé l'Union européenne à déployer des forces dans ces pays pour une période de douze mois à compter de la déclaration de capacité opérationnelle initiale. Par ailleurs, la résolution prévoit qu'une évaluation des besoins sera effectuée dans les six mois par l'Union européenne et les Nations unies, en vue de la mise en place de dispositions de suivi, y compris une éventuelle opération des Nations unies.
- 10) Conformément à l'action commune 2007/108/PESC du Conseil (¹), les objectifs généraux du mandat du représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Soudan tiennent dûment compte des ramifications régionales du conflit au Darfour en République du Tchad et en République centrafricaine. Il conviendrait par conséquent que le mandat du RSUE pour le Soudan prévoie que celui-ci fournit des orientations politiques au commandant de la force de l'Union européenne, entre autres afin d'assurer une cohérence globale avec les efforts déployés par l'Union européenne en faveur du Soudan/Darfour.
- 11) Il conviendrait que le comité politique et de sécurité exerce le contrôle politique de l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, fournisse la direction stratégique et prenne les décisions appropriées, conformément à l'article 25, troisième alinéa, du traité UE.
- 12) Conformément à l'article 28, paragraphe 3, du traité UE, il conviendrait que les dépenses opérationnelles afférentes à la présente action commune ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense soient à la charge des États membres, conformément à la décision 2007/384/PESC du Conseil du 14 mai 2007 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (²) (ci-après dénommé «ATHENA»).
- 13) L'article 14, paragraphe 1, du traité UE prévoit que les actions communes fixent les moyens à mettre à la disposition de l'Union. Le montant de référence financière, couvrant une période de douze mois, pour les coûts communs de l'opération militaire de l'Union européenne constitue la meilleure estimation actuelle et ne préjuge pas des chiffres définitifs à incorporer dans un budget devant être approuvé conformément aux règles énoncées dans la décision concernant ATHENA.

- (14) Conformément à l'article 6 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark ne participe pas à la mise en œuvre de la présente action commune et ne contribue donc pas au financement de l'opération,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE ACTION COMMUNE:

Article premier

Mission

1. L'Union européenne mène une opération militaire de transition en République du Tchad et en République centrafricaine, dénommée EUFOR Tchad/RCA, conformément au mandat défini dans la résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies.

2. Les forces déployées à cet effet opèrent conformément aux objectifs politiques et stratégiques, tels qu'ils ont été approuvés par le Conseil le 12 septembre 2007.

Article 2

Nomination du commandant de l'opération de l'Union européenne

Le général Patrick NASH est nommé commandant de l'opération de l'Union européenne.

Article 3

Désignation de l'état-major de l'opération de l'Union européenne

L'état-major de l'opération de l'Union européenne est situé au Mont Valérien.

Article 4

Nomination du commandant de la force de l'Union européenne

Le général de brigade Jean-Philippe GANASCIA est nommé commandant de la force de l'Union européenne.

Article 5

Planification et lancement de l'opération

La décision relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne est arrêtée par le Conseil à la suite de l'approbation du plan d'opération et des règles d'engagement.

¹) JO L 46 du 16.2.2007, p. 63.

²) JO L 152 du 13.6.2007, p. 14.

Article 6

Contrôle politique et direction stratégique

1. Sous la responsabilité du Conseil, le comité politique et de sécurité (COPS) exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération militaire de l'Union européenne. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées, conformément à l'article 25 du traité UE. Cette autorisation porte notamment sur les compétences nécessaires pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. Elle porte également sur les compétences nécessaires pour prendre des décisions ultérieures concernant la nomination du commandant de l'opération de l'Union européenne et/ou du commandant de la force de l'Union européenne. Le pouvoir de décision concernant les objectifs et la fin de l'opération militaire de l'Union européenne demeure de la compétence du Conseil, assisté par le secrétaire général/haut représentant.
2. Le COPS rend compte au Conseil à intervalles réguliers.
3. Le COPS reçoit, à intervalles réguliers, des rapports du président du Comité militaire de l'Union européenne (PCMUE) en ce qui concerne la conduite de l'opération militaire de l'Union européenne. Le COPS peut, le cas échéant, inviter le commandant de l'opération de l'Union européenne et/ou le commandant de la force de l'Union européenne à ses réunions.

Article 7

Direction militaire

1. Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) suit la bonne exécution de l'opération militaire de l'Union européenne conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération de l'Union européenne.
2. Le CMUE reçoit, à intervalles réguliers, des rapports du commandant de l'opération de l'Union européenne. Il peut, le cas échéant, inviter le commandant de l'opération de l'Union européenne et/ou le commandant de la force de l'Union européenne à ses réunions.
3. Le PCMUE fait office de point de contact principal avec le commandant de l'opération de l'Union européenne.

Article 8

Cohérence de la réponse de l'Union européenne

1. La présidence, le secrétaire général/haut représentant, le RSUE, le commandant de l'opération de l'Union européenne et le commandant de la force de l'Union européenne veillent à la coordination étroite de leurs activités respectives pour ce qui est de la mise en œuvre de la présente action commune.
2. Sans préjudice de la chaîne de commandement, le commandant de la force de l'Union européenne consulte le RSUE et tient compte des orientations politiques de celui-ci, notamment pour les questions ayant une dimension politique régionale, excepté dans les cas où il y a lieu de prendre une décision urgente ou lorsque la sécurité opérationnelle prime toute autre considération.

Article 9

Relations avec les Nations unies, la République du Tchad, la République centrafricaine et les autres acteurs

1. Le secrétaire général/haut représentant, assisté du RSUE, en étroite coordination avec la présidence, sert de point de contact principal avec les Nations unies, les autorités tchadiennes, les autorités de la République centrafricaine et des pays voisins ainsi qu'avec les autres acteurs concernés.
2. Le commandant de l'opération de l'Union européenne, en étroite coordination avec le secrétaire général/haut représentant, collabore avec le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies en ce qui concerne les questions liées à sa mission.
3. En ce qui concerne les questions liées à sa mission, le commandant de la force de l'Union européenne entretient des contacts étroits avec la Minurcat et les autorités locales, ainsi qu'avec les autres acteurs internationaux, le cas échéant.
4. Sans préjudice de l'article 12 de la décision concernant ATHENA, le secrétaire général/haut représentant et les commandants de l'Union européenne concluent avec les Nations unies les arrangements qui s'imposent pour ce qui est des modalités d'assistance mutuelle et de coopération.

Article 10

Participation d'États tiers

1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne et du cadre institutionnel unique, et conformément aux orientations pertinentes du Conseil européen, les États tiers peuvent être invités à participer à l'opération.
2. Le Conseil autorise le COPS à inviter des États tiers à proposer une contribution et à prendre, sur recommandation du commandant de l'opération de l'Union européenne et du CMUE, les décisions appropriées concernant l'acceptation des contributions proposées.
3. Les modalités précises de la participation d'États tiers font l'objet d'accords conclus conformément à la procédure prévue à l'article 24 du traité UE. Le secrétaire général/haut représentant, assistant la présidence, peut négocier ces accords au nom de celle-ci. Si l'Union européenne et un État tiers ont conclu un accord établissant un cadre pour la participation de ce dernier à des opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, les dispositions de cet accord s'appliquent dans le cadre de la présente opération.
4. Les États tiers qui apportent des contributions militaires significatives à l'opération militaire de l'Union européenne ont les mêmes droits et obligations que les États membres de l'Union européenne participant à l'opération pour ce qui concerne la gestion courante de celle-ci.

5. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées concernant l'établissement d'un comité des contributeurs, au cas où des États tiers apporteraient des contributions militaires significatives.

Article 11

Action communautaire

1. Le Conseil et la Commission assurent, chacun selon ses compétences respectives, la cohérence entre la mise en œuvre de la présente action commune et l'action extérieure de l'Union européenne conformément à l'article 3 du traité UE. Le Conseil et la Commission coopèrent à cet effet.

2. Le cas échéant, des arrangements relatifs à la coordination des activités de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine sont mis en place sur le terrain, ainsi qu'à Bruxelles.

Article 12

Statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne

Le statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne et de leur personnel, y compris les privilèges, immunités et autres garanties nécessaires à l'accomplissement et au bon déroulement de leur mission, est arrêté conformément à la procédure prévue à l'article 24 du traité UE. Le secrétaire général/haut représentant, qui assiste la présidence, peut négocier ces modalités au nom de celle-ci.

Article 13

Dispositions financières

1. Les coûts communs de l'opération militaire de l'Union européenne sont gérés par ATHENA.

2. Le montant de référence financière pour les coûts communs de l'opération militaire de l'Union européenne s'élève à 99 200 000 EUR. Le pourcentage du montant de référence visé à l'article 33, paragraphe 3, de la décision concernant ATHENA est fixé à 50 %.

Article 14

Communication d'informations aux Nations unies et à d'autres tierces parties

1. Le secrétaire général/haut représentant est autorisé à communiquer aux Nations unies et aux autres tierces parties associées à la présente action commune des informations et des documents classifiés de l'Union européenne établis aux fins de l'opération militaire de l'Union européenne jusqu'au

niveau de classification approprié pour chacune d'elles, conformément au règlement de sécurité du Conseil.

2. Le secrétaire général/haut représentant est autorisé à communiquer aux Nations unies et aux autres tierces parties associées à la présente action commune des documents non classifiés de l'Union européenne concernant les délibérations du Conseil relatives à l'opération qui relèvent du secret professionnel, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil ⁽¹⁾.

Article 15

Entrée en vigueur et fin

1. La présente action commune entre en vigueur à la date de son adoption.

2. L'opération militaire de l'Union européenne prend fin au plus tard douze mois après avoir atteint la capacité opérationnelle initiale. La force de l'Union européenne commence à se retirer dès la fin de l'opération militaire de l'Union européenne. Durant la période de retrait, la force de l'Union européenne peut continuer à accomplir les missions qui lui ont été confiées conformément à la résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies, dans la limite de ses capacités résiduelles; la chaîne de commandement de l'opération militaire de l'Union européenne doit notamment continuer à s'appliquer.

3. La présente action commune est abrogée après le retrait de la force de l'Union européenne, conformément aux plans approuvés pour la fin de l'opération militaire de l'Union européenne et sans préjudice des dispositions pertinentes de la décision concernant ATHENA.

Article 16

Publication

La présente action commune est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Luxembourg, le 15 octobre 2007.

Par le Conseil

Le président

L. AMADO

⁽¹⁾ Décision 2004/338/CE, Euratom du Conseil du 22 mars 2004 portant adoption de son règlement intérieur (JO L 106 du 15.4.2004, p. 22). Décision modifiée en dernier lieu par la décision 2006/34/CE, Euratom (JO L 22 du 26.1.2006, p. 32).

nécessaires. « ... » pour réunir les éléments air et ma

III. Les Groupements tactiques en 2007

34. Les Groupements tactiques sont pleinement opérationnels depuis le 1^{er} janvier 2007.

I. Participants et calendrier d'alerte

35. Comme exposé ci-dessus, les GT 1500 sont pour la plupart multinationaux. Aujourd'hui, vingt-cinq sur les vingt-sept pays membres de l'Union participent à ce programme et quinze Groupements tactiques sont constitués ou en cours de constitution, dont treize d'entre eux sont déjà programmés dans le tour d'alerte pour les trois ans à venir.

36. Leur composition est la suivante :

- Groupement tactique nordique (Suède, Finlande, Estonie et Norvège) ;
- France ;
- France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne ;
- France et Belgique ;
- Royaume-Uni ;
- Royaume-Uni et Pays-Bas ;
- Allemagne, Pays-Bas et Finlande ;
- Allemagne, République tchèque et Autriche ;
- République tchèque et Slovaquie ;
- Pologne, Allemagne, Slovaquie, Lettonie et Lituanie ;
- Italie ;
- Espagne, Italie, Grèce et Portugal (GT amphibie) ;
- Italie, Hongrie et Slovénie ;
- Espagne ;
- Grèce, Bulgarie, Chypre et Roumanie (GT des Balkans).

37. L'Irlande a fait savoir en mai 2006 qu'elle participerait au Groupement tactique nordique. L'Italie (nation cadre) est entraînée à organiser un groupement tactique avec la Turquie et la Roumanie. Enfin, le Danemark et Malte ne participent à aucun Groupement tactique.

38. Un calendrier des alertes valable jusqu'en 2010 a été élaboré au sein de l'Union ; il permet aux Etats membres constituant ces groupes de les entraîner pour être prêts à prendre leur tour d'alerte à la date prévue. Deux GT 1500 seront d'alerte simultanément pour une durée de six mois.

39. Le tour d'alerte et la composition des GT 1500 pour les trois ans à venir se présentent de la manière suivante :

2007

- 1^{er} semestre : France, Belgique (commandement : France) ;
Allemagne, Pays-Bas et Finlande (commandement : Allemagne).
- 2^{ème} semestre : Italie, Hongrie, Slovénie (commandement : Italie) ;
Grèce, Bulgarie, Chypre, Roumanie (commandement : Grèce).

2008

- 1^{er} semestre : Suède, Finlande, Estonie, Norvège (commandement : Suède) ;
Espagne, France, Allemagne, Luxembourg, Belgique (commandement : Espagne).
- 2^{ème} semestre : Royaume-Uni (commandement : Royaume-Uni) ;

Allemagne, France, Espagne, Luxembourg, Belgique (commandement : Brigade franco-allemande).

2009

- 1^{er} semestre : France (à confirmer) (commandement : France) ;
Espagne, Italie, Grèce, Portugal (commandement : Espagne).
- 2^{ème} semestre : République tchèque, Slovaquie (commandement : République tchèque) ;
France, Belgique (à confirmer) (commandement : France).

2010

- 1^{er} semestre : Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie (commandement : Pologne) ;
Pays-Bas, Royaume-Uni (commandement : Royaume-Uni).
- 2^{ème} semestre : Italie, Turquie, Roumanie (commandement : Italie).



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 12 décembre 2006
(OR. en)**

16642/06

**CAB 72
PROCIV 259
JAI 701
PESC 1266
COCON 38**

NOTE

de la:	présidence
au:	Conseil européen
Objet:	Renforcement des capacités de réaction de l'Union européenne en cas d'urgence ou de crise

Les délégations trouveront ci-après le rapport de la présidence sur le renforcement des capacités de réaction de l'Union européenne en cas d'urgence ou de crise.

Introduction

1. Lors de sa réunion de juin 2006, le Conseil européen a souligné que l'amélioration de la capacité de l'Union à faire face aux situations d'urgence demeurerait un impératif politique. Il est donc convenu qu'il y avait lieu d'accorder une attention particulière aux aspects suivants:
 - poursuivre le développement de la capacité de réaction rapide de l'Union à partir des moyens mis à disposition par les États membres, y compris les modules de protection civile;
 - mettre en œuvre rapidement les mesures sur lesquelles un accord est déjà intervenu, y compris le dispositif de l'UE pour la coordination dans les situations d'urgence et de crise, ainsi que le recensement et la coordination des moyens de transport militaire dans le cadre de la réaction en cas de catastrophe;
 - mettre à l'épreuve ces procédures et ces capacités et tirer les enseignements de ces exercices et de l'expérience opérationnelle acquise afin d'améliorer la réaction en cas de catastrophe;
 - œuvrer en vue de l'adoption, d'ici à la fin de l'année, des dispositions juridiques nécessaires au renforcement des capacités communautaires de protection civile; et
 - renforcer la coopération consulaire entre les États membres de l'UE, notamment en créant des services d'assistance consulaire mutuelle dans des régions préidentifiées.
2. La présidence finlandaise a fait avancer les travaux sur tous les aspects de la réaction de l'UE en cas d'urgence et le Coreper suit régulièrement ce dossier. Le présent rapport dresse le bilan des progrès accomplis au cours des six derniers mois dans tous les domaines concernés et présente les travaux qu'il reste à effectuer. Les futures présidences sont invitées à se donner pour priorité de faire progresser les travaux sur l'ensemble des aspects et à faire régulièrement rapport au Conseil sur les progrès enregistrés.
3. Il est nécessaire d'améliorer les dispositifs existants pour la coordination de tous les éléments de la réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise majeure, y compris la coordination au sein de la Commission et du Secrétariat du Conseil et entre ceux-ci, les contacts entre les institutions de l'UE et les États membres et la coopération entre l'UE, les Nations unies et le pays touché.

4. S'il incombe aux États membres de gérer les situations d'urgence qui surviennent sur leur territoire et d'aider leurs citoyens à l'étranger, les autres États membres et l'Union européenne peuvent, dans un esprit de solidarité, jouer un important rôle de soutien, lorsqu'ils y sont invités. Sur la base du rapport spécial de la Cour des comptes relatif à l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami, la Commission prend des mesures pour aider les gouvernements touchés à gérer la coordination entre les donateurs et pour préciser les rôles et les responsabilités respectifs de la DG ECHO et du mécanisme de protection civile afin d'améliorer les synergies, tout en appuyant le rôle moteur joué par le BCAH des Nations unies dans la coordination de l'aide humanitaire.
5. La présidence finlandaise a fait avancer les discussions sur les rôles et les mandats des acteurs concernés. Les possibilités d'élaboration d'évaluations communes des besoins ont également été examinées. Il convient de poursuivre les travaux pour déterminer les moyens qui permettront d'améliorer la réaction de l'UE en cas de crise majeure, en concertation avec les organes concernés des Nations unies.

Mise au point d'un dispositif pour la coordination dans les situations de crise

6. À la suite de l'approbation par le Conseil, en juin dernier, du manuel sur la coordination dans les situations de crise et de l'élaboration de procédures opératoires normalisées internes pour le dispositif mis en place au sein du Conseil pour la coordination dans les situations de crise, un exercice visant à tester ce dispositif a eu lieu le 30 octobre. Le Coreper a immédiatement reçu une première évaluation de cet exercice, et un rapport plus détaillé a été présenté par la suite. Du point de vue de la présidence, ce test a été concluant quant au fonctionnement pratique des procédures opératoires normalisées et a donné des indications sur les domaines dans lesquels de nouvelles améliorations pourraient être apportées. D'autres exercices, de plus grande envergure, seront menés en 2007, éventuellement un sous chaque présidence. Les procédures opératoires normalisées continueront à être mises à jour en fonction des résultats de ces exercices.

7. Les travaux se sont poursuivis sur la mise au point du manuel sur la coordination de l'UE dans les situations d'urgence et de crise, en vue notamment de l'étendre à l'ensemble des situations d'urgence. On a cherché à déterminer s'il serait plus efficace d'avoir un point de contact unique par défaut dans tous les États membres, qui pourrait être utilisé dans toutes les situations d'urgence et de crise nécessitant l'aide opérationnelle des pays voisins, d'autres États membres, des structures de l'UE ou d'autres organisations. La présidence a organisé une réunion d'experts à Helsinki, les 9 et 10 novembre 2006, pour examiner ce concept de point de contact unique et les conditions de base à sa mise en place.
8. En ce qui concerne l'expérience acquise par les États membres dans le cadre de la coopération bilatérale dans les situations d'urgence et de crise, les experts ont analysé les enseignements tirés à la fois de la coopération bilatérale dans la lutte contre les incendies de forêts et des exercices financés par la Communauté. Afin de poursuivre ce processus, la prochaine présidence accueillera une réunion d'experts qui procéderont à un échange d'informations et d'expériences sur le thème de la décontamination, en vue d'améliorer l'interopérabilité des équipes de secours des différents États membres.

Renforcement des capacités de protection civile de l'UE

9. Comme le Conseil européen l'a demandé, la présidence a fait avancer les travaux sur les propositions de la Commission relatives au renforcement des capacités de protection civile de l'Union. Le 11 décembre 2006, le Conseil est parvenu à un accord politique sur l'instrument financier pour la protection civile.
10. En ce qui concerne la refonte du mécanisme communautaire de protection civile, les discussions ont essentiellement porté sur la définition et l'organisation des modules de protection civile ainsi que sur les rôles respectifs de la présidence et de la Commission dans les interventions à l'extérieur de la Communauté. Ces discussions se poursuivront et prendront également en considération l'avis du Parlement européen.

Recours à des moyens militaires à l'appui d'opérations de secours en cas de catastrophe

11. Le 13 novembre, le Conseil a pris note du document intitulé "Appui militaire à la réaction de l'UE aux catastrophes - Identification et coordination des moyens et des capacités", qui est un document évolutif, et il a approuvé la marche à suivre. Ce document recense une série de moyens et de capacités militaires qui pourraient être utilisés pour appuyer la réaction d'ensemble de l'UE en cas de catastrophe et formule des propositions sur la manière de coordonner l'utilisation des moyens et capacités mis à disposition par les États membres sur une base volontaire en vue de permettre une réaction immédiate. Ces arrangements seront le cas échéant revus en fonction de l'expérience acquise. En cas de recours aux ressources militaires des États membres afin d'appuyer une réaction coordonnée de l'UE face à une catastrophe, il conviendra de se conformer aux orientations adoptées au niveau international, notamment les directives d'Oslo et celles sur l'utilisation des ressources de l'armée et de la protection civile.
12. Une liste recensant et hiérarchisant les moyens et capacités militaires utiles a été établie à partir d'un relevé de catastrophes survenues récemment (le tsunami de 2004 en Asie du Sud-Est, l'ouragan Katrina en 2005, le tremblement de terre de 2005 au Pakistan, les inondations de 2006 en Algérie (Tindouf) et le tremblement de terre de 2006 en Indonésie (Java)). Ce travail a permis de répertorier les moyens et capacités militaires qui ont été utilisés et qui devraient toujours occuper une place centrale en cas de participation éventuelle de l'armée à une opération de secours, à savoir: le transport stratégique (air/mer), le transport tactique (par exemple l'utilisation d'hélicoptères sur le théâtre), les unités médicales et/ou les hôpitaux de campagne, et les moyens logistiques. Ces arrangements seront le cas échéant revus en fonction de l'expérience acquise.
13. Des instructions permanentes ont été mises au point afin de faire correspondre les besoins en matière de transport et les moyens de transport militaires ou affrétés par l'armée qui sont mis à disposition par les États membres et qui seraient susceptibles de compléter les moyens civils de transport. Ces instructions précisent les échanges de services et d'informations entre le Secrétariat général du Conseil et la Commission, les centres de coordination des mouvements multinationaux (Athènes et Eindhoven) et les points de contact désignés par les États membres pour prendre en charge les aspects militaires du transport dans la perspective d'une réaction immédiate.

Promouvoir l'assistance consulaire

14. L'amélioration de la protection consulaire des citoyens de l'UE reste un impératif politique et ceux-ci attendent à juste titre de leurs gouvernements qu'ils soient en mesure de leur apporter rapidement une aide concrète et tangible en cas de crise.
15. La crise survenue au Liban a permis de mettre en avant le fort sentiment de solidarité qui existe au sein de l'UE. Les États membres sont prêts à travailler en étroite collaboration et à utiliser tous les moyens disponibles pour réagir rapidement et efficacement et veiller à ce qu'aucun citoyen de l'UE ne soit abandonné. L'assistance mutuelle durant les opérations d'évacuation s'est avérée exemplaire et a respecté dans une large mesure les instructions consulaires communes qui ont été adoptées en juin dernier. Dans ce domaine également, la crise libanaise a montré l'importance que revêt un renforcement des efforts de coordination entre les capitales par le biais de téléconférences ainsi que la nécessité d'une coopération étroite avec les pays tiers.
16. Durant la présidence finlandaise, le concept de "pays chef de file" a été développé afin de renforcer l'efficacité et la cohérence des mécanismes consulaires en cas de crise dans un pays tiers. Le ou les pays chefs de file mettraient en place un cadre de coordination à l'intention de tous les États membres ayant des ressortissants dans les pays tiers.
17. Les États membres ont aussi pris des mesures concrètes pour améliorer les échanges d'informations, la visibilité des services consulaires de l'UE ainsi que la coordination et la coopération au niveau local entre le personnel consulaire des États membres.
18. L'application concrète d'idées telles que les services d'assistance consulaire mutuelle se poursuivra et on étudie actuellement les possibilités de regroupement, ainsi que les solutions possibles aux problèmes juridiques qui pourraient se poser.
19. Comme l'a demandé le Conseil européen de juin, le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission ont présenté un rapport commun sur le renforcement de la coopération consulaire entre les États membres de l'UE, notamment par la création de services d'assistance consulaire mutuelle dans des régions préidentifiées. Le Conseil est invité à étudier les autres mesures de nature générale qui sont proposées dans ce rapport.

