

FRÉDÉRIC MÉRAND

HAINGO MIREILLE RAKOTONIRINA

LA FORCE EUROPÉENNE AU TCHAD ET EN CENTRAFRIQUE : LE BAPTÊME DU FEU

L'UNION EUROPÉENNE PEUT-ELLE ÊTRE UN ACTEUR STRATÉGIQUE ET NEUTRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ? L'EUFOR TCHAD/RCA EST L'OPÉRATION MILITAIRE LA PLUS DIFFICILE ENGAGÉE PAR L'UE DEPUIS LE LANCEMENT DE SA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE (PESD), EN 1998. DRESSANT UN BILAN DE CETTE OPÉRATION OFFICIELLEMENT BOUCLÉE EN MARS 2009, CET ARTICLE VISE À ÉCLAIRER LES PRINCIPAUX ENJEUX AUXQUELS L'EUFOR A ÉTÉ CONFRONTÉE. APRÈS AVOIR ESQUISSE LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION, IL ANALYSE LES CONDITIONS AYANT AMENÉ L'UE À DÉPLOYER CETTE FORCE, SON FONCTIONNEMENT, LE DÉBAT ENTRE LES ÉTATS MEMBRES SUR LA PERTINENCE D'UNE TELLE MISSION, ET PLUS GÉNÉRALEMENT SUR LES LIENS ENTRE L'EUFOR ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA PESD.

L'Eufor Tchad/RCA (ci-après Eufor), dont les 3 700 militaires avaient le mandat d'assurer la protection des réfugiés soudanais et des personnes déplacées au Tchad et en République centrafricaine, a pris fin officiellement le 15 mars 2009, passant le relais à la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat). Quelque 2 000 soldats de l'Eufor, en grande partie constituée d'effectifs français, restent cependant sur place, sous casquette onusienne, en attendant que la Minurcat soit pleinement opérationnelle. Terminée comme prévu après un mandat d'un an, l'Eufor laisse dans la région un bilan en demi-teinte car, si aucune offensive majeure n'a eu lieu sous sa présence, les actes de banditisme et les attaques contre les civils sont en recrudescence.

Première opération militaire de l'Union européenne (UE) à voir un soldat, l'adjudant Gilles Polin, mourir pour Bruxelles depuis le lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (Pesd) en 1998, l'Eufor fut une mission controversée, égratignée par une couverture médiatique passablement



négative aux Pays-Bas, en Allemagne et en Scandinavie, mais aussi en France¹. La controverse a surtout porté sur les rapports ambigus qui se dessinent entre la Pesd et la politique africaine de la France. Il n'a jamais manqué d'observateurs pour soupçonner la France de vouloir instrumentaliser le rôle de l'UE en Afrique. C'est particulièrement vrai dans le cas de la Pesd. Pour certains, la défense européenne porte en elle le risque de miner la tradition civile de l'UE en liant trop étroitement aide humanitaire et intervention militaire². Pour d'autres, la Pesd pourrait à la limite devenir le cache-sexe bleu étoilé d'une forme nouvelle de néocolonialisme. Un député européen de gauche résume bien cette appréhension :

« L'Afrique semble être devenue une sorte de terrain d'expérimentation pour les troupes européennes de combat, afin de sauvegarder les intérêts des anciennes puissances coloniales européennes. Dans l'avenir, il pourrait y avoir encore plus de missions post-coloniales menées sous l'étendard européen³. »

Longtemps étouffés, ces soupçons se sont exprimés en filigrane du débat sur la portée géographique de la défense européenne. La Pesd a été conçue à l'origine pour un scénario de type Kosovo, limité au territoire européen avec l'appui de l'Otan. Mais dès 1999, au sommet d'Helsinki, on évoque un cercle d'action de « 4 000 km autour de Bruxelles », ce qui couvre une partie de l'Afrique subsaharienne. C'est là une proposition française, soutenue du bout des lèvres par Londres mais qui fait sourciller l'Allemagne et les États scandinaves, peu favorables à l'idée de « pesdiser » la relation entre l'UE et les pays africains. Ceux-ci voient l'UE comme une puissance civile, pas comme un acteur militaire ; c'est ce qui, en Afrique comme ailleurs, doit continuer à faire sa singularité. À Bruxelles, la Commission européenne – surtout la DG Relations extérieures (Relex) et la DG Développement, responsables des politiques communautaires d'aide humanitaire et de développement – accepte mal l'intrusion du Conseil, responsable de la Pesd à travers ses organes politico-militaires, dans les questions africaines traitées jusque-là dans le cadre exclusif des relations UE-Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP)⁴.

Au-delà de l'atteinte à leurs compétences, les fonctionnaires de la Commission craignent en sourdine que la Pesd n'entraîne l'UE dans une logique sécuritaire qui servirait les intérêts des anciennes puissances coloniales, principalement la France⁵. Il est vrai que c'est la France qui réclame avec insistance l'« européanisation » de son programme de formation militaire, Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (Recamp), permettant peut-être l'accès à certains financements communautaires⁶. C'est aussi la France qui a initié les deux incursions militaires de l'UE au Congo démocratique (Artémis en 2003 et Eufor RDC en 2006), auxquelles elle a apporté l'essentiel du soutien

logistique et humain. Les Britanniques préférèrent rester à l'écart des deux opérations alors que la hiérarchie militaire allemande a dû se faire tirer l'oreille par les diplomates de l'*Auswärtiges Amt* pour commander la seconde. Le fait est que trois des cinq plus importantes opérations militaires de l'UE se sont déroulées dans le pré carré africain de la France, à son instigation, avec une contribution disproportionnée des troupes hexagonales. La Pesd en Afrique demeure, pour l'essentiel, une affaire française.

Paris rejette ces critiques du revers de la main et souligne que le mandat de la Pesd est fondé sur un assez large consensus inscrit dans les traités européens : les fameuses tâches de Petersberg. Tirant leur nom du château près de Bonn où elles furent définies en 1992, celles-ci incluent les missions humanitaires et d'évacuation des ressortissants, le maintien de la paix, mais aussi l'utilisation de la force pour la gestion de crise, y compris le rétablissement de la paix. Toutes les opérations militaires de l'UE ont été menées en collaboration avec les Nations unies et avec le soutien en apparence unanime des États membres de l'UE qui, par l'entremise du Conseil des ministres, contrôlent les opérations sur le plan politique⁷. En outre, on fait valoir à Paris comme à Bruxelles que l'acheminement de l'aide humanitaire ne peut plus se concevoir aujourd'hui sans un encadrement sécuritaire conséquent ; or, au Tchad comme au Congo, les forces françaises étaient déjà présentes dans la région. Les Européens se sont par ailleurs engagés à soutenir les efforts de l'Union africaine (UA) visant à développer ses propres forces de maintien de la paix, dont les capacités européennes ne constitueraient à terme qu'un supplétif⁸.

1. Pour la France, voir par exemple J.-F. Bayart, « Au Tchad, l'Eufor est désormais associée à un processus de liquidation de l'opposition démocrate », *Le Monde*, 15 février 2008.

2. I. Manners, « Normative power Europe: A contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, p. 235-258.

3. Intervention de Tobias Pflüger, député GUE (Gauche unitaire européenne), au Rassemblement européen pour la défense de la paix. Voir <www.guengl.eu/showPage.jsp?ID=5155&DID=null&ISSUE=0&M=-1&Y=-1&GALLERY=null&SEARCH=0>.

4. Y. Buchet de Neuilly, « La crise, quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in M. Le Pape, J. Siméant et C. Vidal (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 270-286 ; N. Bagayoko, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », *Les Champs de Mars*, n° 16, 2004, p. 93-114 ; F. Mérand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 124-128.

5. Entretiens, DG Développement, Bruxelles, mai 2005. Voir aussi N. Bagayoko, « Gouvernance multiniveaux et politique de sécurité africaine de l'UE », in R. Schwok et F. Mérand (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2009.

6. Entretiens avec un officier de l'état-major français, Paris, automne 2006.

7. B. Kouchner, « Pour une défense européenne », *Le Monde*, 11 mars 2008.

8. F. Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », *Occasional Paper*, n° 51, Paris, Institut d'études de sécurité de l'UE, 2004.



L'UE peut-elle être un acteur stratégique *et* neutre en Afrique subsaharienne ? La mission au Tchad et en Centrafrique porte ce débat à son paroxysme. D'un côté, les Français se font fort de montrer que l'opération Eufor permet à l'UE d'apporter sa modeste pierre à la protection des réfugiés du Darfour en l'absence d'une solution viable pour le Darfour lui-même ; qu'elle jouit d'un soutien très large des États membres ; qu'elle s'appuie sur une résolution du Conseil de sécurité de l'Onu ; et qu'elle a été placée sous le commandement d'un pays neutre exempt d'arrière-pensées impérialistes, l'Irlande. Que des pays aussi irréprochables que la Suède et la Finlande se soient joints à l'Eufor est en soi remarquable. Quant à l'imbrication peut-être trop étroite entre la force européenne et les Éléments français au Tchad (EFT), elle a été, dit-on à Paris, vite clarifiée⁹.

De l'autre côté, il est clair que la France entretient des relations ambiguës avec le régime autoritaire d'Idriss Déby qu'elle soutient militairement depuis son arrivée au pouvoir en 1990. De façon intentionnelle ou non, le succès d'Eufor a entraîné le renforcement du pouvoir de Déby, faisant de l'UE un acteur certes stratégique mais peut-être pas dans le sens souhaité par la majorité de capitales européennes. Pour lancer l'Eufor, Paris a donc dû forcer la main de certains partenaires européens, qui ont en retour rechigné à apporter la contribution promise¹⁰. Du côté tchadien, l'Eufor a été dénoncée vertement par les rebelles. Selon les observateurs, l'escalade du conflit et le rôle privilégié joué par les forces françaises en soutien au président Déby ont remis en cause la possibilité même d'une intervention neutre et impartiale¹¹. Or c'est justement au nom de cette impartialité et de cette neutralité que l'UE a pu soutenir à l'unanimité cette initiative française, suscitant au passage la participation de pays comme l'Autriche, la Suède et l'Irlande. Il n'est pas certain que, dans ces pays, l'opinion publique aurait été prête à accepter une dégradation de la situation sécuritaire qui aurait mis ses soldats – ou leur réputation – en danger. Aux Pays-Bas, une nation pourtant habituée aux opérations musclées, le débat a fait rage au parlement¹². Comme l'écrivait *The Economist* en février 2008, évoquant les liens politiques qui unissent Paris à N'Djamena, « ce n'est pas parce que la mission au Tchad est trop européenne qu'elle est difficile à vendre, mais parce que trop d'États membres la soupçonnent d'être une astuce pour avancer les intérêts français¹³ ».

Pertes humaines, tempête médiatique, récriminations de toutes sortes, risques d'enlèvement ou même d'échec : la Pesd a connu son baptême du feu au Tchad et en Centrafrique. Si les missions précédentes au Congo étaient difficiles politiquement, surtout auprès de l'opinion allemande, elles furent aussi plus brèves. Presque consensuelle pendant quelques années, la défense européenne est devenue plus politisée au contact du continent africain. C'est

dans cette optique que notre article vise à éclairer les principaux enjeux auxquels l'Eufor a été confrontée. Il est important de souligner que notre propos porte davantage sur la dimension européenne de l'intervention que sur la situation tchadienne proprement dite. Sans prétendre être familiers avec la situation interne du Tchad, du Soudan ou de la République centrafricaine, nous commencerons par esquisser quelques éléments de contexte liés au théâtre d'opération. Puis nous expliquerons les circonstances ayant amené l'UE à y déployer l'Eufor, le fonctionnement de cette opération et les principaux défis politiques et logistiques auxquels elle fait face. Ceci nous amènera à nous interroger sur les implications de l'Eufor pour l'avenir de la Pesd et de la notion d'Europe stratégique.

L'UE S'ENGAGE SUR UN TERRAIN MINÉ

La mise en place de l'opération Eufor participe d'une volonté tardive de prendre en compte la dimension régionale du conflit au Darfour, au détriment de la résolution politique des conflits internes aux trois pays concernés. Elle intervient dans un contexte régional chargé. Les frontières communes au Tchad, à la République centrafricaine et au Soudan sont une zone de non-droit où les gouvernements manifestent à l'occasion leur impuissance par la répression des mouvements insurrectionnels en pleine résurgence depuis le début des années 2000. Le gouvernement soudanais, alors proche d'un accord avec la rébellion du Sud, doit également faire face à une rébellion au Darfour qu'il réprime violemment, en particulier depuis 2003. Le déploiement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (Muas) ne parvient pas à enrayer le cycle de violence qui a déjà fait 2 millions de personnes déplacées et réfugiées. Le gouvernement tchadien est, quant à lui, isolé, affaibli par des dissensions, puis des rébellions, y compris des membres de son clan¹⁴.

9. C. Holzbauer, « En attendant l'Eufor », *L'Express*, 19 février 2008, <<http://www.lexpress.fr/info/quotidien/actu.asp?id=466103>>.

10. D. M. Tull, « The Chad crisis and operation EUFOR Chad/CAR », *SWP Comments*, février 2008, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

11. B. H. Seibert, « EUFOR Tchad/RCA : a cautionary note », *European Security Review*, n° 37, 2008, Bruxelles, p. 1-4.

12. L. Kirk, « Dutch MPs wary of Netherlands Joining Chad Mission », *EU Observer*, 19 mars 2008. <http://euobserver.com/9/25853?rss_rk=1>.

13. « The lessons of Europe's muddle over its military mission to Chad », *The Economist*, 7 février 2008. <http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10640856>.

14. R. Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflit », *Politique africaine*, n° 102, juin 2006, p. 134-154.



En République centrafricaine, le président François Bozizé, arrivé au pouvoir en mars 2003 après une première tentative manquée de coup d'État, peine à instaurer l'État de droit sur l'ensemble du territoire. Hormis la capitale, Bangui, où patrouillent les Forces armées centrafricaines, l'insécurité et l'impunité dominant dans le reste du pays¹⁵. Le Nord, en particulier, échappe au contrôle gouvernemental et devient le lieu de tous les trafics ainsi que le terrain de jeu de coupeurs de route, de bandes armées, de mouvements rebelles centrafricains mais aussi tchadiens opposés à Idriss Déby, allié ambivalent de François Bozizé. Si le Nord-Est, frontalier du Tchad, constitue une zone de transit pour les rebelles tchadiens, la principale menace au régime centrafricain vient du Nord-Ouest : cette région est non seulement la plus peuplée mais elle est surtout le fief du principal mouvement rebelle, l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD), composée d'anciens officiers de l'armée de l'ancien président Ange-Félix Patassé – soutenu par le Soudan mais renversé par Bozizé avec l'aide du tchadien Déby – et des personnalités les plus importantes de l'opposition telles que Jean-Jacques Demafouth, chef politique de l'APRD, et Martin Ziguélé, ancien Premier ministre et chef du premier parti de l'opposition civile. Le fait que cette zone ait échappé au théâtre d'opération de la force européenne démontre une volonté de dédier celle-ci au seul traitement des symptômes régionaux, en l'occurrence le passage de rebelles tchadiens dans le nord-est.

Les événements qui ont poussé la communauté internationale à prendre en compte la possible imbrication de ces instabilités nationales remontent à l'année 2006, lorsque l'activité insurrectionnelle reprend de plus belle après une brève période d'accalmie. Le gouvernement tchadien est sur le point de tomber en avril 2006 lorsque le Front uni pour le changement (FUC), après plusieurs gains territoriaux, défie les forces gouvernementales à N'Djamena avant d'être défait et contraint à la fuite. À la suite de cet épisode, le FUC trouvera à nouveau refuge au Darfour soudanais où il est basé depuis sa fondation à la fin de l'année 2005, sa naissance procédant d'une volonté soudanaise, toujours présente, d'unir les rebelles tchadiens. Cet échec relatif ne décourage pas les rebelles qui continuent d'entreprendre différentes incursions sur le territoire tchadien dès la fin de la saison des pluies, dont celle majeure d'octobre 2006.

Ces incursions ont pour effet de donner une raison au gouvernement tchadien d'user de son droit de poursuite pour mener sa contre-offensive au Soudan et se déclarer en « état de belligérance » contre le gouvernement soudanais. Celui-ci accuse à son tour le gouvernement tchadien d'accepter la présence sur son territoire de rebelles soudanais. Le divorce semble consommé entre ces deux alliés de circonstance qui, au début du conflit au Darfour,

s'étaient mis d'accord pour fragiliser les rebelles de cette région, une stratégie ayant exposé Idriss Déby aux accusations de trahison par les membres de son ethnie, bien représentée dans la rébellion darfourie¹⁶. Or, il semble que, dès 2004, des groupes armés utilisés par El-Béchar pour réprimer les rebelles du Darfour aient également mené des offensives au Tchad¹⁷. En juillet 2005, Idriss Déby accepte de fournir une base arrière en territoire tchadien au Mouvement pour la justice et l'égalité. Il n'en fallut pas plus à El-Béchar pour encourager une offensive des rebelles tchadiens du Rassemblement pour la Démocratie et la Liberté en octobre 2005¹⁸.

En République centrafricaine, les rebelles de l'Union des forces démocratiques de Centrafrique de Abdoulaye Miskine s'emparent des villes de Birao, d'Ouadda Djallé et de Sam Ouandja après de violents combats avec les forces gouvernementales entre le 30 octobre et la mi-novembre. Il faudra le soutien de la Force de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac) en République centrafricaine, la Force multinationale en Centrafrique (Fomuc)¹⁹, ainsi que des 300 soldats français de l'opération Boali²⁰ pour chasser les rebelles de ces villes au début du mois de décembre²¹.

Les gouvernements tchadien et centrafricain sortent affaiblis de ces confrontations et la régionalisation du conflit au Darfour soudanais finit par inquiéter la communauté internationale. À commencer par la France qui, par la voie de son ministre des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy, propose le 12 novembre 2006 l'envoi d'une force de paix le long des frontières communes au Tchad, à la République centrafricaine et au Soudan. Cette force de paix aurait toutefois une physionomie différente de celle envisagée par les signataires de l'Accord de bon voisinage tchado-soudanais du 8 février 2006, prévoyant

15. B. Ki-Moon, *Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et sur les activités du Bureau des Nations unies pour la consolidation de la paix en Centrafrique*, S/2006/441, 27 juin 2006.

16. J. Tubiana, *The Chad-Sudan Proxy War and the « Darfurization » of Chad : Myths and Reality*, Smalls Arms Survey HSBA Working Paper 12, Genève, avril 2008, p. 27.

17. *Ibid.*, p. 28.

18. S. Massey et R. May, « Commentary : The crisis in Chad », *African Affairs*, vol. 105, n° 420, 2006, p. 444.

19. La Fomuc a transféré ses responsabilités opérationnelles à la Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (Micopax), placée sous l'autorité de la Cemac, le 12 juillet 2008.

20. L'opération Boali avait été lancée officiellement le 16 mars 2003 au moment de la prise de pouvoir de François Bozizé, initialement pour soutenir la Force multinationale en Centrafrique déployée auparavant par la Cemac pour assurer la sécurité de l'ancien président, Ange-Félix Patassé. Voir M. Mas, « Soutien français au Tchad et en Centrafrique », *RFI*, 28 novembre 2006, <http://www.rfi.fr/actufr/articles/083/article_47809.asp>.

21. H. Rakotonirina, « Le Tchad de nouveau dans la tourmente. La région des Trois Frontières s'embrace », <<http://www.operationspaix.net/Le-Tchad-sombre-dans-la-tourmente>>, avril 2006.



une force africaine reposant sur un important élément libyen et bénéficiant de la coopération active du Tchad et du Soudan²². Le Soudan, qui s'accommodait de la mission de l'Union africaine au Darfour, s'oppose à toute autre présence étrangère : le déploiement d'une mission des Nations unies (puis de l'UA) au Darfour en lieu et place de la Muas est hypothéqué par les objections de Khartoum qui s'évertue à faire de la future Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour une force exclusivement africaine mais sans pouvoir d'intervention réel, comme la Muas. De même la Libye, médiateur très impliqué dans ce conflit et important soutien politique et militaire d'Idriss Déby, avait annoncé une participation éventuelle à cette force, mais certainement pas dans le cadre élargi d'une mission onusienne, militaire de surcroît.

Le Tchad a rejeté d'emblée le rapport déposé le 23 février 2007 par le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, qui proposait une présence multidimensionnelle comportant une composante militaire onusienne de 6 000 ou 10 900 soldats²³. Le président Déby affirme n'avoir souscrit qu'au déploiement d'une force civile destinée à la protection des réfugiés, personnes déplacées et personnels humanitaires. La proposition de Ban Ki-Moon était pourtant moins ambitieuse que celle de son prédécesseur qui, le 22 décembre 2006, prévoyait une composante politique « aidant à faciliter le dialogue en République centrafricaine, au Soudan et au Tchad et entre ces pays [...] »²⁴. La clause a subi le même sort que les appels répétés au dialogue inclusif de l'Union africaine²⁵ : sacrifiés à la volonté de déployer une force internationale, déploiement qui n'aurait pu obtenir l'aval de Déby sans une garantie de non-ingérence dans les affaires internes tchadiennes.

Finalement, le président Déby accepte l'idée française d'une force européenne à dimension militaire mais plus réduite que celle proposée par l'Onu, et ce après une visite du nouveau ministre français des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, suivie d'un séjour du président tchadien à Paris en juillet 2007. Cette acceptation survient quelques jours à peine après que le gouvernement tchadien ait rejeté l'idée française d'un corridor humanitaire partant du Tchad pour venir en aide aux populations du Darfour. L'incident semblait démontrer le poids relatif de l'influence française sur le gouvernement tchadien, une impression que le président Déby s'est empressé d'effacer en acceptant le déploiement d'une force européenne. Il est difficile de mesurer les calculs tchadiens mais, du côté de Paris, on semble avoir voulu poser un geste symbolique fort qui ferait oublier l'absence d'une solution viable pour le Darfour. Or, depuis le Congo en 2003, une fois écartée l'option d'une force onusienne qui aurait joui d'une plus grande légitimité, le label « européen » s'impose assez naturellement à Paris pour encadrer ce type d'opération.

L'insigne européen donne un surcroît de légitimité à une intervention qui pourrait apparaître trop intéressée. Il permet aussi à la France de promouvoir l'Europe de la défense dont elle demeure, à ce jour, la principale avocate à Bruxelles²⁶.

La France a eu du mal à convaincre les autres membres de l'UE de partager les coûts et la responsabilité d'une stabilisation du Tchad qui reviendrait à soutenir le gouvernement tchadien. Mais Bruxelles n'est pas insensible à l'occasion qui lui est offerte de mettre la Pesd en valeur tout en faisant reposer l'effort essentiellement sur Paris. Le 12 septembre 2007, les ministres des Affaires étrangères des 26 (le Danemark dispose d'un droit de retrait sur les questions de Pesd) approuvent les objectifs politiques et stratégiques d'une opération européenne au Tchad et en République centrafricaine. Le 25 septembre, le Conseil de sécurité de l'Onu vote la résolution 1778 portant création d'une présence multidimensionnelle « composée de divers éléments dont l'élément spécial tchadien de maintien de l'ordre, des éléments de l'Onu comprenant des policiers, un personnel d'appui technique et la force militaire composée de troupes de l'Union européenne²⁷ », telle que proposée par le Secrétaire général des Nations unies. Pour la troisième fois en 5 ans, l'UE déploie une force militaire en Afrique subsaharienne. Cette opération est soutenue symboliquement par le Parlement européen le 27 septembre 2007 et le 15 octobre, le Conseil des ministres approuve officiellement le déploiement pour un an d'une « opération militaire de transition en République du Tchad et en République centrafricaine, dénommée Eufor Tchad/RCA²⁸ ».

22. *Ibid.*

23. B. Ki-Moon, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, 23 février 2007, S/2007/97. La mission dirigée par M. Annabi, sous-secrétaire général des Nations unies aux opérations de maintien de la paix, proposait deux options : une composante militaire de 6 000 hommes s'appuyant sur des moyens aériens importants, une composante militaire de 10 900 hommes moins tributaire des moyens aériens et reposant davantage sur les forces d'infanterie. De plus, en cas d'urgence, 850 hommes pourraient renforcer l'une ou l'autre de ces configurations.

24. K. Annan, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9 d) et 13 de la résolution 1706 (2006) du Conseil de Sécurité*, 22 décembre 2006, S/2006/1019.

25. Conseil de Paix et de Sécurité, *Communiqué de la 70^e réunion*, Addis Abeba, Union africaine, 12 février 2007, PSC/PR/Comm (LXX).

26. Entretiens, Secrétariat du Conseil de l'UE, Bruxelles, mai 2005.

27. B. Ki-Moon, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, 10 août 2007, S/2007/488, p. 8.

28. Conseil de l'Union européenne, « 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 », *Journal officiel de l'Union européenne*, 23 octobre 2007.



Un enthousiasme vite tempéré

Selon la résolution 1778 (2007) votée à l'unanimité par le Conseil de sécurité, les 3 700 militaires de l'opération Eufor avaient pour mandat de : 1) contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées ; 2) 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 ; 3) contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations unies et à assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations unies et du personnel associé²⁹.

Prévue pour une durée maximale d'un an, l'Eufor devait garantir la protection et préparer le déploiement de la Minurcat créée par la même résolution, celle-ci en constituant en quelque sorte le pendant policier chargé d'entraîner et de conseiller des policiers tchadiens en matière de protection humanitaire. Le concept des opérations de l'Eufor n'a pas fait l'unanimité. Selon certains observateurs, les réfugiés de l'est du Tchad avaient davantage besoin des policiers de la Minurcat que des soldats surarmés de l'Eufor ; mais pour d'autres, ni l'Eufor ni la mission onusienne ne peuvent pallier les défaillances d'un État de droit qui demeure hypothétique dans la région³⁰.

L'Eufor s'inscrit dans le cadre de la Pesd, qui a permis à l'UE de mener près de 20 opérations civiles ou militaires de gestion de crises depuis 2003, notamment en Bosnie, en Macédoine, en République démocratique du Congo, en Afghanistan et maintenant au Kosovo. La Pesd met un accent particulier sur la coordination civilo-militaire qui, selon les responsables bruxellois, distingue l'UE des autres organisations de sécurité, notamment l'Otan. Bien que les militaires de l'Eufor n'aient pas été appelés à effectuer des tâches humanitaires ou même civiles, leur action s'est inscrite dans une politique de gestion de crises décidée en collaboration par le Conseil et la Commission, et qui se veut globale. Dans ce contexte, l'objectif présumé de l'Eufor était de permettre à la Commission européenne, aux agences de l'Onu et aux ONG d'assurer l'aide humanitaire et la construction des infrastructures en toute sécurité.

Dans les opérations européennes, la direction politique et le contrôle stratégique sont assurés par le Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UE, par l'entremise du Comité politique et de sécurité (Cops) où siègent les ambassadeurs « sécurité » des États membres. Le concept et la planification de l'opération sont validés par le Comité militaire de l'UE, présidé depuis novembre 2006 par l'ancien chef de l'état-major des armées français, le général Henri Bentégeat. Bref, la responsabilité politique de l'Eufor était clairement bruxelloise. Mais l'exécution, elle, fut plus byzantine. Bien que l'UE possède

son propre embryon d'état-major, le commandement de l'Eufor a été confié à une « nation-cadre », la France, qui a mis son quartier général du Mont-Valérien à disposition. Conformément aux pratiques développées par la Pesd, le QG opérationnel (OHQ) français de quelque 70 officiers a été « augmenté » d'environ 70 officiers européens. Même si la plupart de ces Européens étaient en fait des officiers de liaison, l'opération fut commandée par un Irlandais, le général de corps d'armée Patrick Nash. C'est toutefois un Français, le général Jean-Philippe Ganascia, qui commandait l'état-major de force (FHQ) déployé à Abéché, au Tchad. Le camp des Étoiles où se trouvait le FHQ a abrité surtout des Français, des Suédois et des Finlandais. Outre le bien nommé camp Europa situé à N'Djamena, qui servait de base arrière, une poignée d'autres camps ont été installés près du théâtre d'opération : les Irlandais à Goz Beïda, les Polonais à Iriba, les Français à Forchana, etc. L'Italie a fourni quant à elle un hôpital de campagne, « Rôle 2 ».

Les camps Europa et Étoiles ont été financés à même le budget communautaire : 120 millions d'euros ont été débloqués pour l'Eufor. Jamais l'UE n'avait dépensé de tels montants pour une opération de nature militaire. Mais toutes les autres dépenses potentiellement « létales » ont été assurées par les États contributeurs. Un peu plus d'une dizaine de pays ont annoncé leur participation en personnels, les principaux participants étant l'Irlande (environ 400), la Pologne (un peu moins de 400) et l'Autriche (160). La France, pour sa part, a déployé (et déploie toujours) plus de la moitié des effectifs, soit environ 2 000 hommes. Il est intéressant de remarquer que deux de ces pays sont neutres, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent pas à l'Alliance atlantique, alors que la France demeurait, au moment du lancement de l'opération, exclue du commandement intégré. Cela permet à la France de présenter l'Eufor comme une opération purement européenne, à l'inverse de missions comme celle en Bosnie qui dépend du soutien de l'Otan.

Mais c'est surtout le déséquilibre entre la contribution française et celle des autres pays qui frappe. La plupart des troupes déployées n'avaient pas l'expérience du terrain africain et furent soumises à des règles d'engagement particulièrement contraignantes³¹. La réticence des capitales européennes, qui concevaient l'Eufor comme une mission essentiellement française, a entraîné de sérieux retards dans la génération de forces. Le début de

29. Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1778 (2007)*, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007).

30. « Relying on outsiders », *The Economist*, 29 mai 2008.

31. J.-Y. Haine, « The EU's humanitarian dilemma : Eufor Chad », *Commentary*, Security Community EU, <<http://www.securitycommunity.eu/modules.php?name=News&file=article&sid=71>>.



L'opération a été déplacé d'octobre 2007 à février 2008 après que la France ait consenti à accroître encore davantage sa contribution en hommes et en matériel. Le déploiement a dû être interrompu dès le mois de février, pendant près de 10 jours, en raison des affrontements opposant à N'Djamena troupes gouvernementales et rebelles. Dans cette montée en puissance que l'on pourrait qualifier de poussive, c'est à la Russie, pourtant en délicatesse avec l'UE depuis août 2008 à cause du conflit géorgien, qu'il est revenu de prêter des hélicoptères.

Aux yeux de l'UE, l'Eufor a toujours été une mission de transition devant être relayée par une opération onusienne plus conséquente en mars 2009 : certains États membres ont d'ailleurs conditionné leur participation à un mandat clair, robuste et sans prolongation possible. La stratégie de sortie, à peu près suivie, soulignait en effet que l'UE puisse déployer des forces militaires visant à renforcer ou faciliter le déploiement de casques bleus, peut-être plus légitimes mais aussi réputés plus lents³². Ce concept, développé dans le cadre des *battle groups* depuis 2003, prévoit à terme la mise sur pied d'une quinzaine de groupements tactiques multinationaux, mobiles et constamment en alerte, capables d'être déployés rapidement sur un théâtre d'opération en attendant que des forces de l'Onu ou de l'UA, plus conséquentes, ne prennent le relais. Dans le cas de l'Eufor, toutefois, la force a été créée de toutes pièces, dans l'urgence, et, conformément aux craintes, la relève par les troupes de l'Onu à partir de mars 2009 s'est révélée assez lente³³. De plus, l'accueil plus que mitigé du gouvernement tchadien au rapport de Ban Ki-Moon³⁴ datant du mois de septembre 2008 sur le renforcement de la Minurcat en remplacement d'Eufor pouvait laisser présager des marchandages particulièrement ardues au moment du départ de celle-ci (sans compter les difficultés pour l'Onu de rassembler une telle force) : selon le président Déby, la première force proposée par l'Onu était trop imposante et trop intrusive. En principe, il est désormais acquis que la Minurcat atteindra 5 200 personnes mais, si ce n'est pas le cas, les troupes européennes restées sur place après la conclusion de l'Eufor seront vite confrontées au dilemme suivant : s'enliser au Tchad contre la volonté des États contributeurs ou, reniant les espoirs qu'ils ont pu faire naître, abandonner les réfugiés et les personnes déplacées à leur sort.

Les risques d'une Europe stratégique

Si l'Union européenne a considéré l'Afrique comme un terrain privilégié d'expérimentation de sa politique de sécurité et de défense³⁵, l'opération Eufor fut *a priori* plus risquée que les précédentes. Celles-ci étaient moins ambitieuses dans leur mandat et dans leur durée, et l'UE pouvait compter sur une forte présence onusienne. L'opération Artémis, la première opération de

l'UE hors d'Europe et sans les moyens de l'Otan, a duré trois mois (juin-septembre 2003) ; elle consistait à stabiliser la situation en Ituri où la spirale conflictuelle menaçait le déroulement de la plus importante mission des Nations unies en Afrique, la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo. Mille cinq cents personnes originaires de France, du Royaume-Uni, de Suède et de Belgique y ont pris part. Toujours en République démocratique du Congo, l'Eufor RDC a eu pour mandat de surveiller le déroulement d'élections consenties par les principales parties locales. Les quelque 1 000 hommes effectivement déployés à Kinshasa pour une durée de sept mois de mai à novembre 2006 provenaient d'une vingtaine de pays³⁶. Dans ces deux exemples, la mission de l'UE avait été déployée pour une courte durée, en soutien à une opération importante déjà présente et renforcée.

La mission au Tchad et en Centrafrique fut tout d'abord un défi opérationnel et logistique de par l'ampleur du territoire à couvrir, l'insuffisance des infrastructures et les conditions climatiques, l'arrivée de la saison des pluies risquant de mettre en péril le déploiement final de la force³⁷. Cette mission a également représenté un défi politique pour les Européens, écartelés entre l'urgence de circonscrire un conflit de plus en plus menaçant entre le Soudan et le Tchad, de venir en aide aux populations réfugiées et déplacées – cibles des bandes armées et principales victimes des épisodes de conflit ouvert entre gouvernements plus ou moins légitimes et rebelles divisés et peu soucieux de convaincre de leur propre représentativité –, et le risque d'instrumentalisation, voire d'agression par les parties au conflit. Enfin, l'Eufor fut le plus grand test à ce jour de la crédibilité de l'Union européenne comme puissance stratégique en Afrique, c'est-à-dire capable de manier le *hard power* en plus du *soft power* dans le but de façonner les équilibres sur le continent. Ce que l'UE a tenté au Tchad en imposant une force de paix, c'est aussi d'apporter autre chose que de l'aide humanitaire ou l'accès à ses marchés dans le panier de sa politique étrangère.

32. N. Bagayoko, « L'opération Artémis, un tournant pour la Politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique contemporaine*, n° 209, 2004, p.101-116.

33. B. H. Seibert, « EUFOR Tchad/RCA... », art. cit.

34. B. Ki-Moon, *Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad*, 12 septembre 2008, S/2008/601.

35. N. Bagayoko, « Les politiques européennes... », art. cit.

36. Voir le site du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix : <<http://www.operationspaix.net>>.

37. En contrepartie, la saison des pluies réduirait également la menace d'une attaque rebelle.



Un défi logistique

Les conditions logistiques du déploiement ont constitué un obstacle important à la réussite de l'opération : manque d'infrastructures routières et de lignes de communication, humidité, vaste étendue à couvrir (900 km de frontières, 400 km de profondeur à l'intérieur des terres tchadiennes, près de 200 000 km² de terrain sablonneux dont une partie est potentiellement inondable pendant la saison des pluies de mai à octobre), territoire enclavé, éloigné des mers³⁸. De plus le déploiement des forces devait être achevé avant le début d'une saison des pluies qui aurait multiplié les obstacles à leur mobilité. Le défi logistique fut accru par le manque de moyens de transport de troupes des pays contributeurs, déjà impliqués dans d'autres théâtres d'opération tels que l'Afghanistan. Aux hélicoptères supplémentaires que la France, la Pologne et la Belgique acceptèrent finalement de fournir s'ajouteront des hélicoptères de transport russes, prélude à la participation de troupes russes à l'Eufor³⁹. Outre le manque de moyens de transport stratégique, ce qui ressort de l'épisode, c'est l'apparente impréparation de la mission, et l'écart entre la forte mobilisation diplomatique (surtout française) qui lance la mission et la cruelle réalité des moyens nationaux et européens.

Sur place, un autre défi logistique attendait l'Eufor. Le nombre de réfugiés et de personnes déplacées à protéger ne cesse de croître, chassés par une recrudescence de la violence et de l'insécurité. Le flux de réfugiés arrivant au Tchad dépasse largement celui des retours. Ainsi, le Tchad accueille 240 000 réfugiés soudanais provenant principalement du Darfour, 45 000 réfugiés centrafricains venant du nord où le gouvernement centrafricain peine à imposer sa loi, et compte 180 000 personnes déplacées. La République centrafricaine accueille pour sa part 2 500 réfugiés soudanais et compte 20 000 personnes déplacées dans le Nord-Est, 180 000 dans le Nord-Ouest⁴⁰. Déjà les premiers mois de la mission ont vu un mouvement massif vers les camps de réfugiés au Tchad, alors que le gouvernement tchadien disait ne plus vouloir accepter de tels groupes sur son territoire. Leur nombre a continué à progresser, la présence d'Eufor contribuant à instaurer un fragile sentiment de sécurité. Le risque est de rendre permanente une condition temporaire et de faire du maintien de la paix un pansement inadéquat aux conflits politiques.

Ceci pose la question des critères d'évaluation du succès d'Eufor. Doit-on le mesurer par l'absence temporaire de combats, mais qui reprendraient dès le départ des forces européennes ? Par une éventuelle réduction des actes de banditisme, des délits de droit commun et autres violations des droits humains (pour le moment en recrudescence selon le rapport d'évaluation à mi-parcours du Secrétaire général des Nations unies⁴¹) ? Par le nombre de réfugiés abrités dans les camps (également temporaires) ou par le nombre

de réfugiés qui retourneraient dans leur village où, en l'absence de solution viable au conflit interne, ils s'exposeraient à cette même violence qui les a fait fuir au départ ? Pour le moment, l'UE refuse de trancher. Elle s'expose ainsi à la critique d'avoir voulu hisser le drapeau européen dans la hâte, sans avoir les moyens de ses ambitions ou la crédibilité de ses promesses⁴².

Un défi politique

L'approche retenue dans la résolution des trois conflits a consisté à isoler les contextes nationaux pour atténuer les effets de contagion. La résolution du conflit au Tchad dépend notamment de l'impossibilité pour les rebelles tchadiens de trouver armes et refuge à l'extérieur, particulièrement au Soudan. Cet objectif ne peut reposer sur la seule bonne volonté des gouvernements des deux pays. En effet, les gouvernements tchadien et soudanais continuent de s'accuser mutuellement de déstabilisation par bandes armées interposées. Les accords tels que celui de Tripoli signé le 8 février 2006 restent lettre morte. Cet accord « de bon voisinage » avait mis fin à l'état de belligérance déclaré par le Tchad à la suite d'une attaque rebelle menée à partir du Soudan où les forces armées tchadiennes les avaient ensuite pourchassés, arguant de leur droit de poursuite. Le Tchad et le Soudan s'engageaient alors à respecter leur souveraineté et intégrité territoriale respective, et à s'abstenir de porter assistance aux mouvements rebelles. La Déclaration de Tripoli prévoyait également la création d'une commission de suivi, d'une mission d'information, et d'une force de paix et de sécurité.

Malgré les déclarations de bonnes intentions, Idriss Déby et Omar El-Béehir remettent de l'huile sur le feu à chaque nouvelle échauffourée, l'annonce d'un échange d'ambassadeurs entre les deux pays ne dissipant pas leur méfiance réciproque. Ainsi, la rencontre organisée par le président sénégalais Abdoulaye Wade en marge du sommet de l'Organisation de la Conférence islamique en mars 2008 a été plus que tiède. Sur fond d'accusations tchadiennes envers le Soudan, la rencontre a été reportée au lendemain, le président soudanais ayant prétexté un problème de santé⁴³. L'absence des rebelles darfourai aux

38. B. H. Seibert, *African Adventure ? Assessing the European Union's military Intervention in Chad and the Central African Republic*, Cambridge, MIT Security Studies Program Working Paper, novembre 2007, p. 17-18.

39. J.-D. Merchet, « Tchad : La Russie devrait rejoindre l'Eufor », *Libération, Blog : Secret défense*, 29 mai 2008, <<http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2008/05/tchad-la-russie.html>>.

40. UNHCR, *Global Appeal 2008-2009*, <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8cae.pdf>>, p. 127.

41. B. Ki-Moon, *Rapport du Secrétaire général...*, S/2008/601, rapport cité.

42. J.-Y. Haine, « The EU's Humanitarian Dilemma... », art. cit.

43. « Un accord de paix Tchad-Soudan arraché au forceps », *Xinhua*, <http://www.french.xinhuanet.com/french/2008-03/14/content_596535.htm>, 14 mars 2008>.



discussions limite par ailleurs la portée de l'accord de non-agression signé le 14 mars et qui n'apporte rien de neuf à la situation. Ces grands rendez-vous diplomatiques semblent avoir pour unique mérite d'éviter la rupture du dialogue entre deux chefs d'État soucieux d'avoir l'air de maîtriser la situation et de donner l'impression aux nombreux médiateurs qu'ils occupent une place sur l'échiquier continental.

Plus que jamais, le sentiment d'une impasse domine. D'où la question de la sécurisation des zones frontalières par une partie tierce, suivant l'idée selon laquelle une mission de paix pourrait pallier l'absence de volonté de paix de la part des belligérants. Cette tâche « stratégique » qui incombait à l'Eufor va bien au-delà des termes de la résolution 1778. Mener une mission à bien dans ces conditions nécessite une force dissuasive (capable de réagir de manière convaincante dès que nécessaire), neutre (traitant toutes les parties de la même façon et en toutes circonstances), et impartiale (ce qui signifie respecter et faire respecter les principes de la Charte et aux termes du mandat de l'opération⁴⁴). D'où l'importance d'une force véritablement européenne et perçue comme telle : le paradoxe d'Eufor est que le refus de certains pays de participer à une entreprise soupçonnée de n'être qu'une extension de la politique française est justement revenu à en faire une force majoritairement française, la rendant d'autant plus vulnérable aux accusations de partialité. Bien des pays européens ont accepté d'endosser la conception française de l'Eufor dans la mesure où ils ne prévoyaient pas s'investir dans cette région jugée peu stratégique par la vaste majorité d'entre eux⁴⁵.

Une impossible neutralité ?

Lors des précédentes missions menées en Afrique au nom de l'Europe, la France a joué un rôle moteur, assurant déjà le rôle de nation-cadre au Congo en 2003. Dans le cas de la mission au Tchad, le contexte de l'intervention a accru la méfiance entretenue par les partenaires européens et les acteurs présents sur le terrain envers l'activisme français. Le Tchad fait partie des pays d'Afrique subsaharienne ayant signé un accord de coopération militaire avec la France et bénéficiant d'une forte présence militaire (qui ne relève pas de l'accord de coopération militaire) : 1 200 hommes qui, dans la majorité, ont été initialement déployés dans le cadre du dispositif Épervier mis en place pour protéger le Tchad d'une attaque libyenne en 1986, auxquels se sont joints 150 hommes venus de Libreville (Gabon) en avril 2006, au moment de l'offensive du FUC sur N'Djamena. Les Éléments français au Tchad (EFT) ont permis à la France de procéder à l'évacuation du personnel onusien et des étrangers présents au Tchad en février 2008, alors que le régime d'Idriss Déby semblait vivre ses dernières heures, sous l'attaque d'une alliance entre

les principales forces rebelles de l'est, l'Union des forces pour la démocratie et le développement (UFDD), le Rassemblement des forces pour le changement (RFC) et l'UFDD-Fondamentale (UFDD-F).

Cette présence militaire est l'une des raisons de la politique française au Tchad, le pays offrant un terrain d'entraînement idéal auquel les milieux militaires sont attachés⁴⁶. Ceci n'implique pourtant pas un soutien sans failles à Déby : l'arrivée d'un rebelle au pouvoir ne remettrait pas forcément en question les liens avec la France. Outre la possible volonté de rassurer le reste des dirigeants de l'Afrique francophone du soutien éventuel de la France si ce cas se manifestait ailleurs, Paris souhaite éviter une « somalisation » de la région : un éclatement du Tchad qui menacerait la Centrafrique voisine d'une part et éventuellement une menace islamiste brandie par le président Déby et contre laquelle il se pose volontiers en ultime rempart⁴⁷. Si ces menaces sont plus ou moins crédibles, il reste que, pour la France, toutes choses étant égales par ailleurs, la permanence des choses vaut bien quelques concessions au président Déby⁴⁸. Trop peut-être au goût des partenaires européens avec lesquels la France tente de partager le poids de la stabilisation de la région mais qui ne comprennent pas pourquoi elle n'a pas exigé de contrepartie (un processus démocratique ?) à Déby⁴⁹. De plus, le flou qui a entouré le rôle de la France lors des attaques de forces rebelles sur N'Djamena en février 2008 et la tentative ultérieure de faire avaliser une intervention militaire en soutien à Déby par le Conseil de sécurité n'étaient pas de nature à rassurer les partenaires de la France sur ses intentions réelles.

Ce scepticisme fut alimenté par le président tchadien qui, enhardi par le soutien apparemment inconditionnel de la France, s'est posé en victime d'une collusion entre les rebelles tchadiens et le gouvernement soudanais. La position de Déby ne peut qu'inciter à la méfiance dans la mesure où il assume une large part de responsabilité dans la situation actuelle. Au bilan plus que

44. L. Brahimi (dir.), *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 août 2000.

45. « The lessons of Europe's muddle... », art. cit.

46. G. Magrin, « Tchad 2008, Géographie d'une guerre ordinaire », *EchoGéo*, n° 4, mars-mai 2008, <<http://echogeo.revues.org/index2249.html>>. Article consulté le 13 août 2008.

47. S. Massey et R. May, « Commentary : The crisis... », art. cit., p. 447. Les États-Unis ont également un intérêt à la stabilité du Tchad : ils exploitent le pétrole tchadien et offrent une aide militaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme par le biais du programme Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative (TSCTI).

48. J.-F. Bayart, « Au Tchad, l'Eufor... », art. cit.

49. J. Tubiana, *The Chad-Sudan...*, op. cit., p. 55.



mitigé de ses quinze années au pouvoir, à la gestion désastreuse des revenus du pétrole (redistribués à un cercle restreint de ses soutiens ou encore consacrés à l'achat d'armement) et au refus de céder sa place une fois son mandat légal arrivé à terme, s'ajoutent des tentatives avérées de museler ou coopter ses opposants, poussant ainsi les prétendants éventuels au trône à la lutte armée⁵⁰. L'arrestation, par des membres de l'armée nationale tchadienne, de trois opposants politiques, Lol Mahamat Choua, Ngarlejy Yorongar et Ibni Oumar Mahamat Saleh, dans la nuit du 3 février alors que les rebelles se retiraient de N'Djamena, fut un épisode parmi d'autres de ce cycle répressif. Si les deux premiers opposants ont été libérés dans des conditions encore contestées, Ibni Oumar Mahamat Saleh serait décédé, selon le rapport de la commission d'enquête mise en place à la demande de Nicolas Sarkozy, soucieux d'apaiser ses partenaires européens au moment du déploiement d'Eufor... rapport remis au président Déby le 5 août 2008 et rendu public seulement un mois après⁵¹.

Toutefois, le manque de volonté, de légitimité et de représentativité des opposants ayant choisi la force ne facilite pas la lisibilité du conflit et donc la prise de position des intervenants extérieurs. Les dissensions entre rebelles nuisent par ailleurs à leur crédibilité, laissant l'impression d'une lutte entre personnes plutôt que d'une lutte en faveur d'une cause autre que celle de la destitution d'Idriss Déby : en mars 2008, le vice-président de l'UFDD, Adouma Hassaballah, décidait par exemple de créer, avec des dissidents du Rassemblement des forces pour le changement (RFC), un nouveau groupe, l'Union des forces pour le changement et la démocratie (UFCD).

Ainsi, les alliances semblent fragiles, soumises aux querelles de personnes et à la méfiance réciproque que se vouent les chefs de ces groupes. L'incapacité des opposants à nommer un chef unique augure mal de leurs chances d'offrir un front uni contre Idriss Déby et, le cas échéant, de gouverner en concorde. Cette situation permet à Déby de négocier séparément avec ses opposants, civils ou rebelles, leur association au pouvoir. Tant que cette stratégie aura l'air de réussir (dans la mesure où les rebelles sont effectivement divisés et négocient en rangs dispersés avec Déby), le soutien français à Déby peut avoir une certaine justification⁵². Individualisée et provisoire, la stratégie du président tchadien ne peut toutefois à elle seule aboutir à une résolution du conflit : après une brève participation au gouvernement en tant que ministre de la Défense (mars 2007-fin novembre 2008), l'opposant Mahamat Nour Abdelkerrim a été destitué suite à des soupçons de tentative de coup d'État, alors que ses troupes refusaient d'être désarmées. Cet épisode illustre que les arrangements précaires ne résolvent pas le problème capital de la méfiance réciproque.

Tout comme les alliances se font et se défont, les accords sont violés dans l'allégresse, aussi bien par le gouvernement que par les rebelles, à tel point qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure les concessions tactiques de part et d'autre pourront constituer des jalons d'une relative paix. L'accord de Tripoli entre le gouvernement tchadien et quatre groupes rebelles (l'UFDD dirigée par Mahamat Nouri, la Concorde nationale du Tchad (CNT) dirigée par le Colonel Hassane Saleh Al Gadam Al Jinedi, le RFC dirigé par Timane Erdimi et l'UFDD-F dirigée par Abdelwahid About) en est un exemple patent. L'accord signé à Syrte le 25 octobre 2007 sous l'égide du leader libyen Kaddafi, parrain autoproclamé des grands rendez-vous diplomatiques, prévoit notamment un cessez-le-feu immédiat, une amnistie générale pour les rebelles, leur participation à la gestion des affaires de l'État, et enfin le cantonnement des troupes et leur intégration éventuelle dans les forces armées tchadiennes. Hormis la CNT – et plus récemment les dissidents du RFC –, le gouvernement et les autres groupes rebelles ont dénoncé cet accord au moment où les détails devaient en être finalisés : le premier omettant d'envoyer un représentant, poussant aussitôt les seconds à reprendre leur offensive le 24 novembre, au lendemain du délai fixé pour cette finalisation⁵³.

Dans ces conditions volatiles, assurer la stabilité du Tchad revient à un soutien implicite au régime tchadien, dans les actes, et des assurances de neutralité qui n'engagent que ceux qui le souhaitent. Or la neutralité affichée par l'Eufor et la Minurcat est soumise à la perception de ceux qu'elles croisent sur leur route. La présence de soldats français non-membres de la force européenne et le fait que ces EFT puissent apporter un soutien aérien à celle-ci ont pu brouiller cette perception. Même dans le strict respect de leur mandat, et malgré les efforts entrepris pour « informer » la population des différences entre un soldat français de l'Eufor et un soldat français des Éléments français au Tchad, les troupes de l'UE ont pu se trouver dans la ligne de mire

50. Paul-Simon Handy rappelle la centralité de la lutte armée dans la vie politique post-indépendance tchadienne. Celle-ci apparaît comme un moyen légitime d'accès au pouvoir. Voir P. S. Handy, « Chad : Wading through a domestic political crisis in a turbulent region », *ISS Situation Report*, 5 décembre 2007, p. 4. Par ailleurs, comme le souligne Roland Marchal, la politique de Déby revient à une justification du recours aux armes : « le président tchadien agit d'emblée d'une manière qui ne fait que conforter l'idée que les seules revendications qui obtiennent satisfaction sont celles portées par les armes », R. Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système... », art. cit., p. 145.

51. « L'opposant Ibni Oumar Saleh serait décédé », *Radio France Internationale*, 3 septembre 2008, <http://www.rfi.fr/actufr/articles/105/article_71919.asp>.

52. À l'inverse lorsque les rebelles semblaient unis et capables de s'accaparer du pouvoir pendant la campagne de février 2008, la France s'est proposée d'évacuer le président tchadien, une sortie de scène refusée par celui-ci. Voir J. Tubiana, *The Chad-Sudan...*, op. cit., note 1, p. 70.

53. *Ibid.*, p. 47.



des belligérants. Le mandat d'Eufor consistant à sécuriser les zones d'accueil des réfugiés et personnes déplacées proches, en d'autres termes les bases arrière des rebelles, était en soi offensif. D'où les avertissements des rebelles tels que Timane Erdimi à l'encontre de l'UE⁵⁴... *A fortiori*, outrepasser le cadre du mandat qui limite l'action d'Eufor au territoire tchadien ne pouvait qu'aggraver la situation : lorsqu'un soldat français de la force européenne a succombé aux attaques des forces armées soudanaises en territoire soudanais le 4 mars 2008, la neutralité affichée par l'Eufor a été ébréchée et les doutes sur les intentions réelles de la France semblaient confirmés.

La période qui s'ouvre au moment d'écrire ces lignes est des plus instables : le défi humanitaire au Darfour, et par contagion dans les camps de réfugiés au Tchad et en République centrafricaine, risque de s'aggraver depuis l'inculpation du président Omar El-Béchar par le procureur de la Cour pénale internationale pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité le 4 mars 2009. En République centrafricaine, la situation politique et sécuritaire demeure tumultueuse ; le nouveau gouvernement dirigé par Faustin Archange Touadéra doit faire face à une reprise des actes de rébellion malgré la tenue d'un « Dialogue politique inclusif » du 8 au 20 décembre 2008. Ces éléments rappellent, si besoin était, le besoin d'une résolution politique négociée du partage des pouvoirs dans la Région des Trois Frontières. C'est dans ce contexte difficile et incertain que la Minurcat prend le relais de l'Eufor.

Jusqu'ici, les opérations militaires de l'UE en Afrique ont été le fruit d'un mariage de circonstance issu, d'une part, de la volonté française de conférer une légitimité européenne à ses interventions africaines et, d'autre part, de la recherche par Bruxelles de nouveaux « terrains d'expérimentation » pour sa politique de défense en gestation⁵⁵. Les entretiens que nous avons menés à Bruxelles et à Paris ne laissent planer aucun doute sur cet échange de bons procédés⁵⁶ – étant entendu que cela n'enlève rien, sur le fond, aux vertus possibles de ces actions menées au titre de la Charte des Nations unies.

Dans ce contexte, l'Eufor Tchad/RCA a constitué un véritable test pour la Pesd. Elle continue évidemment à poser la question de l'identité internationale de l'UE⁵⁷ : doit-elle s'appuyer sur des outils civils et normatifs, comme ce fut longtemps le cas avec l'action de la Commission auprès des pays ACP, ou adopter la dimension stratégique (et donc militaire) chère aux partisans de l'Europe puissance ? Et en Afrique, l'UE doit-elle concentrer son action sur le développement et la libéralisation des échanges ou convient-il de développer, en partenariat avec l'Union africaine, une capacité commune de gestion militaire des crises, sachant que, malgré le slogan européen d'« *African ownership* », l'UE sera toujours dans cette relation un partenaire dominant ? Entre les deux

extrêmes, y a-t-il de la place pour une politique orientée sur la sécurité humaine, c'est-à-dire faisant passer les individus avant la raison d'État ? Comment s'assurer que la politique européenne ne jette pas simplement un voile pudique sur les pratiques clientélistes du passé, notamment celles associées à la Françafrique ? Sur toutes ces questions, la force européenne nous révélera peut-être un pan de l'avenir des relations entre l'UE et l'Afrique subsaharienne.

Mais les risques d'une Europe qui se veut stratégique en Afrique sont de taille. Entre les États neutres et les États alliés, entre les opinions qui valorisent la force militaire et celles qui préfèrent les instruments civils, et entre les pays tournés vers la projection de puissance et les autres plus introvertis, bref, entre la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède et les autres, la Pesd surfe depuis ses débuts sur l'ambiguïté. Si l'« africanisation » de la Pesd échoue ou, pis, si celle-ci est durablement entachée par les accusations de partialité, les désaccords européens pourraient se révéler au grand jour ■

Frédéric Mérand

Département de science politique de l'Université de Montréal

Haingo Mireille Rakotonirina

Département de science politique de l'Université de Montréal

54. « Les rebelles lancent un avertissement à l'Eufor », Reuters, 29 novembre 2007, <<http://www.sudonline.sn/spip.php?article7293>>.

55. N. Bagayoko, « Les politiques européennes... », art. cit. ; B. Giegerich et J.-Y. Haine, « In Kosovo, a cosmetic EU operation », *International Herald Tribune*, 12 juin 2006.

56. Confirmant nos propres échanges avec des fonctionnaires européens et français, Yves Buchet de Neuilly (« La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », in R. Schwok et F. Mérand, *L'Union européenne et la sécurité internationale*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2009) en fournit un exemple éloquent dans cet entretien qu'il a mené avec deux diplomates responsables de la Pesd : « - Donc on a vraiment une approche... On se dit : "tiens ce théâtre c'est bien, parce que ça va nous permettre de sortir des limites géographiques, d'imposer tel type de mission." Au fond je dirais on s'en fout de savoir...

- Ce qui importe c'est pas le théâtre, c'est la construction des capacités...

- Voilà, la construction des outils...

- Même, c'est pour la beauté du concept. On a un concept de police robuste.

- On veut l'utiliser...

- On va vouloir l'utiliser dans un théâtre qui correspond particulièrement bien. C'est pas pour dire qu'on se réjouit lorsque les choses se détériorent dans le sens où on le souhaite...

- On cherche les théâtres... Tiens, la Moldavie... Ça pourrit depuis vingt ans, mais ça y est, on a les capacités pour y aller, allons-y !

- Et alors c'est toujours très délicat d'en parler avec les ministères concernés...

- Parce qu'on leur fait croire qu'il y a une urgence du moment... ».

57. N. Delapalme et É. Colette, *Union européenne/Afrique : le partenariat stratégique*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2007.