

L'EUFOR TCHAD-RCA ET LA PROTECTION DES CIVILS

LES LEÇONS MILITARO-HUMANITAIRES D'UNE MISSION ATYPIQUE (MARS 2008-MARS 2009)

PAR

Raphaël POUYE*

Dix ans après la première introduction de la protection des civils à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations Unies (Résolution 1 265), et plus de trois ans après son inclusion dans le mandat de toutes les opérations de maintien de la paix par la Résolution 1 674 (2006), un vif regain d'intérêt pour cette question est en cours aux Nations Unies. Il s'articule autour de deux efforts principaux : mettre en place des moyens militaires plus robustes de maintien de la paix au service des civils et renforcer le corpus juridique engageant les protagonistes à respecter le droit international humanitaire. C'est là, pour l'essentiel, l'approche dessinée par le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le sujet¹. Pour consensuelles qu'elles puissent paraître, ces lignes directrices, en particulier le caractère prioritaire accordé à la protection des civils au cœur des mandats de maintien de la paix, ont suscité de vifs débats au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34). En préalable à l'inclusion d'un paragraphe sur ce thème dans le texte du rapport de celui-là, les Etats contributeurs de troupes ont rappelé la nécessaire mobilisation des moyens juridiques et militaires adaptés.

Malgré un sentiment d'urgence renforcé notamment par la récurrence d'une violence de grande échelle en République démocratique du Congo, la protection des civils continue donc de faire l'objet de blocages au niveau stratégique². La mise en œuvre de la protection des civils continue également de soulever des objections à l'échelle la plus tactique, cela, dans la mesure où « *les missions de l'ONU et le Secrétariat avancent vers une définition plus complète, qui va au-delà de la simple protection physique* »³, c'est à dire par l'intégration des divers acteurs des opérations de maintien de la paix⁴. Les humanitaires y voient souvent une formalisation des relations militaro-humanitaires sous l'égide des Nations Unies ou de l'OTAN, qui menace leur indépendance politique et, ainsi, le peu de sécurité que leur politique d'impartialité est supposée leur conférer⁵.

* Chercheur indépendant, membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (CERIUM, Université de Montréal, Canada) et, de décembre 2007 à mai 2009, conseiller politique de l'opération Eufor Tchad-RCA.

¹ Le 11 novembre 2009, le vote de la Résolution 1 894 a illustré ce net regain d'intérêt pour la thématique de la protection des civils.

² Le document de travail New Horizons' du DOMP a, de ce fait, pour la première fois proposé la mise en place de structures consultatives permettant, entre Etats membres, de faire avancer la réflexion et les engagements des uns et des autres dans cette direction. Cf. Département des opérations de maintien de la paix / Département de l'appui aux missions, *A New Partnership Agenda : Charting the New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, 2009.

³ *Ibid.*, p. 20. Traduction de l'auteur.

⁴ Préconisée dès l'année 2000 par le Rapport Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, New York, 2000.

⁵ Aunohita MOJUMDAR, « In Afghanistan, blurred lines cost lives », *Asia Times*, 20 août 2008.

L'Eufor Tchad-RCA, opération militaire déployée par l'Union européenne (UE) de mars 2008 à mars 2009 à l'est du Tchad et au nord-est de la République centrafricaine, a d'abord fait té polémique à un tout autre titre. Elle devait rendre possible la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat) dans cette zone voisine du Soudan. Assemblée à l'initiative de Paris en réponse à une lettre du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) soulignant l'insécurité croissante dans la zone, cette force européenne devait contribuer à la protection des civils, directement et indirectement. Directement, par sa capacité coercitive de défense des populations locales et des humanitaires menacés. Indirectement, en assurant la sécurité d'une opération onusienne, composée de policiers et de civils et présentée comme le centre d'un vaste effort « multidimensionnel », supposé intégrer les travailleurs humanitaires et les acteurs du développement.

Ce montage proposé à partir de l'été 2007 par le nouvel exécutif français, a dû d'abord surmonter les réticences de plusieurs capitales européennes : celles-là mesuraient le danger d'être entraînées, au Tchad et en Centrafrique, dans deux pays du « pré carré » où la France maintient depuis les indépendances une présence militaire presque ininterrompue. La rébellion tchadienne soutenue par le Soudan, particulièrement menaçante à la fin 2007, renforçait chez certains Européens la crainte d'un soutien militaire français au régime du président Idriss Déby, propre à détourner l'EUFOR de sa mission. Au prix de fermes garanties d'impartialité devant prévenir toute coopération sur le terrain entre soldats européens et tchadiens et du doublement de l'effort financier et humain concédé par Paris, l'Eufor vit finalement le jour au début 2008, permettant enfin à la Minurcat d'envisager le déploiement de ses personnels policiers et civils.

Marquée du sceau de cette naissance difficile, l'Eufor, une fois sur le terrain, a rencontré une objection de toute autre nature : elle s'est trouvée placée au cœur de la controverse globale sur l'intégration des efforts de protection des civils, manifestation, selon certains, d'une tentative de « *manipulation politique de l'assistance humanitaire* »⁶. Résolvant d'importants malentendus initiaux avec les organisations humanitaires, l'Eufor a alors su faire la preuve, par des actes concrets, du respect scrupuleux de son mandat de protection. Cette approche a plus tard reçu l'assentiment de nombreuses organisations humanitaires, ainsi que celui du Secrétaire général, Ban Ki-moon, dans son rapport de 2009 sur la protection des civils⁷.

L'objectif de cet article est d'examiner par quels chemins l'Eufor, d'abord contestée sur le terrain par les humanitaires, a su devenir un partenaire respecté de nombreuses organisations non gouvernementales⁸. Sans ennemi tangible et sans processus politique par

⁶ IRIN News, « Analysis : humanitarian action under siege », 18 août 2009, disponible sur le site Internet www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=85752.

⁷ « *Egalement en ce qui concerne la sûreté et la sécurité des travailleurs et opérations humanitaires, bien que la Force de l'Union européenne au Tchad (EUFOR) n'ait pas initialement été conçue ni organisée pour exercer des fonctions de police, elle a adapté ses activités de manière à contribuer à la lutte contre la criminalité visant la communauté humanitaire, notamment en organisant des patrouilles, en sécurisant les zones et routes d'approvisionnement-clefs et en établissant des périmètres à l'intérieur desquels les acteurs humanitaires peuvent opérer sans escorte* », *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé* (S/2009/277), New York, 29 mai 2009, p. 30.

⁸ Nous ne couvrons pas ici les aspects relevant de la mise en place politique de l'Eufor, des relations UE-ONU ou encore des aspects logistiques de l'opération. Sur ces sujets, cf. notamment : Björn H. SEIBERT, « African adventure ? Assessing the European Union's military intervention in Chad and Central African Republic », *MIT Security Studies Program Working Paper*, nov. 2007 ; Alexander MATTELAER, « The strategic planning of EU military operations – The case of EUFOR Tchad-RCA », *IIES Working Paper*, n°5, 2008 ; Damien HELLY, « 'EUFOR Tchad/RCA », in *European Security and Defence Policy : the First 10 Years (1999-2009). ISS Book*, oct. 2009 ; Raphaël POUYE, « L'EUFOR Tchad-RCA, une opération européenne de protection à l'épreuve du politique », in Jocelyn COULON (dir.) *Guide du maintien de la Paix*, Athena Editions, Montréal, 2009.

lequel ancrer son action dans le long terme, l'Eufor a en fait bénéficié de son mandat atypique de « pure » protection des civils. La relative faiblesse politique de l'ensemble multidimensionnel auquel elle devait se rattacher⁹ l'a en effet placée dans des conditions d'impartialité comparables à celles supposées gouverner la conduite des organisations humanitaires. En privant l'Eufor de certains moyens essentiels, physiques et juridiques, de réduire durablement l'insécurité dans la zone, les fées européennes et tchadiennes penchées sur son berceau ont du même coup rendu possible sa démarche de partenaire d'une relation apaisée entre militaires et humanitaires.

L'EST DU TCHAD A LA FIN 2007, UNE CRISE SECURITAIRE COMPLEXE ET EN PLEINE MUTATION

La crise à laquelle l'Eufor est appelée à répondre avec la Minurcat se caractérise par sa très grande complexité. Elle relève en partie des effets collatéraux de la violence qui secoue à partir de 2003 le Darfour voisin, au Soudan. Face à l'afflux massif en territoire tchadien de plus de 200 000 Darfouris, le HCR réclame dès 2006 un appui sécuritaire international. Les camps de réfugiés de l'est du Tchad se sont constitués en bases de repli pour les insurgés darfouris pourchassés par Khartoum, faisant peser un risque de contagion régionale du conflit. Cette région frontalière entre le Tchad et le Soudan est déjà profondément déstabilisée par une dynamique croisée d'incursions de rebelles soutenus par les deux pays. En avril 2006, une colonne menée depuis le Darfour par le dissident tchadien Mahamat Nour est parvenue aux portes de N'Djamena. En décembre 2007, c'est une nouvelle coalition rebelle qui fait subir aux armées du président Idriss Déby leurs plus graves pertes. A la fin janvier 2008, celle-là parviendra à investir pendant deux jours la capitale et à faire le siège, en vain, du palais présidentiel, avant de rebrousser chemin vers son refuge soudanais. Dans le même temps, N'Djamena soutient certains des groupes rebelles soudanais installés dans la partie septentrionale de l'Est tchadien. En mai 2008, le plus fort de ces mouvements, dont les chefs sont des parents du président I. Déby, lance un raid éclair qui le portera, pour quelques heures seulement, aux portes de la capitale soudanaise.

De part et d'autre, ces dissidents aux régimes en place à N'Djamena et à Khartoum, souvent en affaires avec les responsables locaux des armées régulières, entretiennent un climat de non-droit dans leurs zones de repli. Cette guerre de basse intensité voit cohabiter des soldats tenus par des solidarités claniques et des rebelles à la nationalité incertaine – deux statuts interchangeables au gré de trafics transfrontaliers et d'identités politiques flottantes¹⁰. Par ailleurs, la démission des autorités locales, souvent au profit des clans frontaliers auxquels est confiée officieusement la surveillance de l'ennemi, aggrave une situation déjà délétère. L'insécurité ainsi entretenue charge politiquement et aiguise les antagonismes locaux entre éleveurs et agriculteurs, entre populations de vieille souche et migrants plus récents et, distinction récente faisant écho au conflit du Darfour, entre « Arabes » et « Africains ». Au sud de la frange orientale du Tchad, dans la région de Goz Beida, les conflits liés à l'occupation des terres prennent un tour violent. A partir du printemps 2006, plus de 100 000 Tchadiens trouvent refuge dans des dizaines de sites de déplacés à l'est du Tchad et plus de 30 000 fuient vers le Darfour. Cooptions à la tête de l'Etat tchadien et retournements d'alliances font cesser cet épisode sanglant à la fin 2007¹¹.

⁹ Tel qu'énoncé par la Résolution 1 778 du Conseil de sécurité de l'ONU, sept. 2007.

¹⁰ International Crisis Group, *Tchad : la poudrière de l'est*, Rapport Afrique n°149, 15 avr. 2009.

¹¹ Sur la violence à l'est du Tchad et ses liens ambigus avec la guerre au Darfour, cf. Jérôme TUBIANA, « The Chad–Sudan proxy war and the 'Darfurization' of Chad : myths and reality », *Small Arms Survey* (HSBA Working Paper n°12), 16 avr. 2008.

L'afflux massif d'aide dans cet environnement dégradé est rapidement perçu comme un butin potentiel considérable, d'autant plus qu'il est convoyé par les seuls acteurs non armés de l'Est tchadien. Les attaques contre les véhicules humanitaires se multiplient, tandis que les principaux responsables ne tentent même pas de masquer leur implication. Les rebelles tchadiens pour leur part sont stationnés en territoire soudanais. C'est là qu'ils se livrent eux-mêmes au banditisme, leurs incursions au Tchad se résumant presque toujours à des raids au long cours vers N'Djamena, durant lesquels la population n'est pas prise pour cible. Face à cette explosion de la criminalité à l'est du Tchad, un élément spécialisé, financé par les donateurs internationaux, est chargé de protéger les camps de réfugiés et de déplacés, ainsi que les installations et les convois humanitaires. Cependant, avec seulement 230 hommes peu équipés, cette force de la Commission nationale d'appui aux réfugiés (CNAR) ne suffit pas. Les vols de véhicules humanitaires, autrement plus lucratifs que les attaques sur les villages, deviennent une véritable industrie, qui modifie profondément l'économie locale de la violence à l'est du Tchad. Le nord-est de la Centrafrique, zone très enclavée, où l'Etat centrafricain n'a guère de prise, est également un refuge pour les fauteurs de troubles de la région, rebelles ou bandits de grand chemin. Les réfugiés et déplacés n'y sont que quelques milliers, mais cette zone fait l'objet d'une attention internationale renouvelée dans le cadre des tentatives de règlement du conflit régional.

L'EUFOR TCHAD-RCA, UNE REPONSE *A MINIMA* FAÇONNEE PAR DES ATTENTES CONTRADICTOIRES

En août 2006 déjà, le Conseil de sécurité de l'ONU avait tenté, par sa Résolution 1 706, d'établir une opération de paix de très grande envergure devant couvrir à la fois le processus de paix entre Nord et Sud-Soudan, le conflit au Darfour et l'insécurité à l'est du Tchad et au nord-est de la RCA. Le net rejet de cette proposition de mission de l'ONU par le Soudan débouche sur un émiettement de la réponse de l'ONU à la crise. Au Soudan et, bientôt, au Tchad, l'ONU fait l'expérience du « *défi du consentement* »¹² (*the challenge of consent*) de la part d'Etats-hôtes qui ne concèdent que du bout des lèvres et en l'assortissant de conditions la présence d'une opération de paix. La composante de la Résolution 1 706 devant répondre aux problèmes spécifiques du Tchad et de la Centrafrique se trouve donc détachée d'une tentative de résolution globale – et soudano-centrée – du problème. Le refus, par le président Déby, de toute supervision par l'ONU de la frontière tchado-soudanaise¹³ continue de réduire les ambitions d'une opération onusienne contestée par son principal Etat-hôte présumé. Par contraste, le Président centrafricain manifeste pour sa part son soutien à toute présence internationale dans la partie nord-est de son pays. Finalement, N'Djamena accepte le principe d'une mission de l'ONU *a minima*, chargée de surveiller les camps et de former et d'encadrer un nouveau dispositif tchadien de gendarmerie et de police, supposé apporter une réponse plus robuste que celle fournie jusqu'alors par la Commission nationale d'appui aux réfugiés. Le nord-est de la RCA sera également inclus dans ce concept d'opération, avec la mise en place d'un simple soutien onusien aux forces de l'ordre existantes. Il s'agit là de confiner l'espace de crise et de rendre difficile tout contournement de la frontière par la rébellion tchadienne à travers cette région¹⁴.

Pour l'ONU, le déploiement des effectifs civils et policiers de la mission ne peut se faire sans protection militaire internationale. Or, le Département des opérations de maintien

¹² NYU Center for International Cooperation, *Building on Brahimi : Peacekeeping in an Era of Uncertainty*, mai 2009, p. 10.

¹³ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, S/2007/97, 23 fév. 2007.

¹⁴ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, S/2007/488, 10 août 2007.

de la paix (DOMP) fait savoir qu'avec le déploiement en cours de la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (Minuad), il n'a pas les moyens de déployer simultanément une autre opération aux défis logistiques immenses. Par ailleurs, le président Déby se montre très réticent face à tout projet d'une force de l'ONU stationnée sur son territoire. A la mi-2007, Paris parvient à faire accepter le principe d'un déploiement bicéphale, permettant de contourner cette double objection. L'Eufor, opération militaire européenne, constituera le bras armé d'une opération onusienne exclusivement civile et policière, la Minurcat, chargée de la formation d'une unité tchadienne connue plus tard sous le nom de Détachement intégré de sécurité (DIS).

L'Eufor sera ainsi autorisée à déployer jusqu'à 4 700 soldats pendant un an. Son mandat, aux termes de la Résolution 1 778 votée en septembre 2007, est de sécuriser le déploiement de la Minurcat dans l'est du Tchad. Dans le même temps, elle doit, au cours des douze mois de son existence, contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés venus du Darfour et les déplacés internes tchadiens, et faciliter la liberté de mouvement des humanitaires. L'Eufor Tchad-RCA s'impose donc comme une solution provisoire, d'une durée d'un an, pouvant concilier les positions de l'ONU et celles des autorités tchadiennes et devant ouvrir la voie à une reprise du mandat de l'Eufor par une autre force, si possible onusienne. A terme, il s'agit également de mettre en place les conditions devant permettre un retour durable des déplacés dans leurs zones d'origine.

L'Eufor est donc née de longues négociations avec les gouvernements des Etats-hôtes, mais également entre ses différents promoteurs¹⁵. Elle demeurera sujette à de nombreuses divergences d'interprétation tout au long de ses douze mois d'existence. Pour le HCR et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), il s'agit de garantir de manière discrète et surtout impartiale l'inviolabilité de l'« espace humanitaire » dans la zone : ils réclament donc que l'Eufor et la Minurcat puissent mettre fin aux attaques sur leurs convois et à l'insécurité dans les camps de réfugiés et déplacés. Pour les Etats européens qui adhèrent au projet français d'opération militaire, il s'agit de poursuivre de manière décisive le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), sans se compromettre politiquement avec les forces de sécurité tchadiennes et centrafricaines, dont ils connaissent les dérapages fréquents en matière de droits humains¹⁶. Ils partagent donc fondamentalement le principe d'impartialité appuyé par les humanitaires. Pour la France, l'exercice est complexe : il s'agit de contribuer de manière décisive au développement de la PESD, en déployant pour la troisième fois en Afrique une opération européenne en partenariat avec l'ONU ; dans le même temps, il n'est pas question de mettre en péril les relations entretenues depuis des décennies avec le Tchad et la RCA. Enfin, pour de nombreux personnels des Nations Unies, l'effort de la Minurcat ne peut être réellement crédible que s'il est doté d'un volet politique.

NI MAINTIEN DE LA PAIX, NI STABILISATION : LA PRATIQUE D'UN MANDAT PAR DEFAULT

Or, pour le régime du président Idriss Deby, la priorité ne peut être autre que celle de sa survie immédiate. En novembre et décembre 2007, d'intenses combats se déroulent dans l'est du pays, et le Président, à la tête de ses troupes, échappe de peu à la mort. Malgré ce péril immense, N'Djamena engage des discussions très dures avec le Secrétariat de l'ONU, qui constituent de véritables reculs par rapport aux clauses de la Résolution 1 778. Cela

¹⁵ CHARLEMAGNE, « Colonial baggage », *The Economist*, 7 fév. 2008.

¹⁶ Amnesty International, *Double malheur, aggravation de la crise des droits humains au Tchad*, déc. 2008.

retardera de plus de six mois le déploiement de la mission onusienne et privera l'Eufor, pendant près de la moitié de son mandat, du partenaire qu'elle est censée protéger.

Plus largement, le Tchad s'oppose, face aux négociateurs des Nations Unies, à tout ce qui pourrait constituer l'amorce d'une extension du mandat de la Minurcat au-delà du simple encadrement des policiers et gendarmes tchadiens du DIS. Certes, la Minurcat est bien issue d'un projet de mission qui, au départ, faisait de la crise soudanaise le cœur du problème régional. C'est précisément à ce titre que cette mission, comme l'Eufor, chargée de la protéger, ne s'est vu attribuer de responsabilité que sur une partie du territoire du Tchad et de la Centrafrique. La Minurcat et, accessoirement, l'Eufor se trouvent ainsi placés dans une logique étrangère à l'orthodoxie du maintien de la paix tel que défini en 2000 par le Rapport Brahimi¹⁷. Elles ne s'appuient pas sur un processus politique fondé sur un accord de paix et la mise en place d'institutions de transition appelées à être sanctionnées, à terme, par des échéances électorales. Dotée d'une légitimité démocratique que d'aucuns jugent douteuse, la République du Tchad ne pourra donc être ce partenaire étatique que les opérations de maintien de la paix ont d'ordinaire pour mission de soutenir. Condition de la participation de nombreux Etats européens à l'Eufor, l'impartialité prive dans les faits la force européenne d'un partenaire sur le terrain. En cela, ni l'Eufor, ni la Minurcat ne peuvent être considérées comme constituant une véritable opération de maintien de la paix.

Par ailleurs, la Minurcat et, de ce fait, l'Eufor sont soumises à une définition de la menace armée qui ne correspond que partiellement à la réalité des causes de l'insécurité. Jouant habilement de la perception, chez ses partenaires, d'une menace soudanaise grandissante, le Tchad réussit à imposer une lecture géopolitique faisant des menées de Khartoum la cause unique des troubles dans la zone. Sous le vocable « *darfourisation* »¹⁸, l'aggravation de l'insécurité à l'est du Tchad est présentée comme relevant à la fois des tentatives de déstabilisation par des rebelles armés par Khartoum et de conflits fonciers allumés par des *Janjaweds* tchadiens à la solde du Soudan. Les problèmes plus généraux de banditisme sont également attribués aux rebelles tchadiens. Or, les entrepreneurs de violence à l'est du Tchad occupent une place de choix auprès de certaines élites de N'Djamena. Alors que les menaces s'accumulent sur le régime, il n'est pas question pour celles-là de perdre le moindre allié, de surcroît parmi les *Zaghawa*, minoritaires mais centraux dans les cercles du pouvoir¹⁹. Ainsi privée d'une définition claire de la menace dans sa zone d'opérations, l'Eufor ne sera ni une mission de stabilisation ni une mission de contre-insurrection.

L'EUFOR SANS LA MINURCAT : A LA RECHERCHE D'UNE MISSION

Enoncer publiquement ce que l'Eufor ne peut pas faire, c'est là l'essentiel du travail entrepris dans les premières semaines par les commandants de la mission, en Europe comme sur le terrain²⁰. C'est à la fin janvier 2008 que les premières mises au point s'imposent : face aux rebelles menaçant directement la présidence tchadienne, l'Eufor marque une non-

¹⁷ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, New York, 2000.

¹⁸ Cf. Jérôme TUBIANA, *op. cit.*

¹⁹ Roland MARCHAL, « Chad/Darfur : how two crises merge », *Review of African Political Economy*, vol. XXXIII, n°109, sept. 2006, pp. 467-482.

²⁰ Le quartier général de l'opération EUFOR se situe au Mont-Valérien, à l'ouest de Paris, sous le commandement du général de corps d'armée irlandais Patrick Nash. La Force est dirigée depuis Abéché, au Tchad, par le général de brigade français Jean-Philippe Ganascia.

belligérance complète, conforme à son mandat puisque que la menace ne touche pas directement les civils et ne porte pas sur sa zone d'opérations.

Cette mise au point fait écho aux impératifs d'impartialité qu'impose la doctrine humanitaire. Cependant, les premiers contacts avec les personnels humanitaires donnent lieu à une seconde explication de ce que l'Eufor ne pourra pas faire : lutter, avec des moyens militaires lourds, contre de petits groupes de « coupeurs de route », adeptes du vol de voitures humanitaires ou d'effractions nocturnes dans les dépôts de matériels²¹. Se pose alors avec acuité un problème de vide sécuritaire (*security gap*), puisque le retard de la Minurcat a pour effet de différer d'autant le recrutement et la formation du DIS, seul chargé directement de protéger les humanitaires au jour le jour. Cela modifie foncièrement le mandat de l'Eufor : de bras armé du dispositif bicéphale conçu par la Résolution 1 778, la force européenne devient un élément d'entrée en premier, chargé de préparer le terrain pour l'arrivée future de la Minurcat et du DIS²². D'autant que le concept militaire de l'Eufor a été formulé à l'époque des violences de 2006-2007 autour de Goz Beida, opposant des milices nombreuses et lourdement armées. Lorsque les soldats européens²³ entrent au Tchad, la menace est devenue surtout criminelle, omniprésente, mais de petite échelle. L'Eufor se trouve donc seule pour définir une stratégie adaptée. Quant au DIS, à l'image des forces de l'ordre tchadiennes « conventionnelles », il est manifeste que, à terme, il ne constituera qu'une plus-value toute relative dans la lutte contre le banditisme. Face au système de prévarications qui garantit aux auteurs de troubles une complète impunité, ces policiers et gendarmes encadrés par les Nations Unies manquent de capacité dissuasive. Les humanitaires, à l'origine, pour certains, de la demande d'un soutien sécuritaire international perçoivent les limites sécuritaires et politiques d'une réponse internationale réduite à son versant militaire²⁴.

En sécurisant la zone, l'Eufor est également appelée, dans son mandat, à ne pas négliger les projets de réhabilitation financés par la Commission européenne. Elle est en effet présentée comme le volet sécuritaire d'un engagement international beaucoup plus large, qui doit inclure le travail des humanitaires, largement financé par la Commission européenne. Dans ce contexte, le retour des déplacés dans leurs villages d'origine est présenté comme un indicateur possible du succès de l'Eufor. L'idée d'amorcer un mouvement de retours avant la saison des pluies – à partir de juillet 2008 – peut constituer en effet la première étape d'un cercle vertueux, susceptible de restaurer à terme la confiance dans cette région meurtrie. Il n'est pourtant pas certains que les conflits locaux soit bien terminés et les humanitaires considèrent cet encouragement comme précipité et dangereux²⁵. Or, en liant un déploiement militaire à un effort de développement, mis en œuvre en majorité par des organisations non gouvernementales, cette initiative annonce pour certains un asservissement de l'humanitaire au profit du politique. Déjà, à l'annonce de l'arrivée des troupes européennes au Tchad, les humanitaires financés par la Commission européenne avaient ôté de leurs véhicules les autocollants portant le drapeau de l'Union, par crainte de susciter un amalgame aux yeux des

²¹ Vincent HUGUEUX, « Tchad : l'Eufor a des faiblesses », *L'Express*, 2 oct. 2008, disponible sur le site Internet www.lexpress.fr/informations/l-eufor-a-des-faiblesses_725083.html.

²² Erin A. WEIR / Mpako FOALENG, « Tchad : Renforcer la mission de l'ONU pour une sécurité durable », *Refugees International Bulletin*, 24 juil. 2008.

²³ Il s'agit pour l'essentiel de trois bataillons à dominante française, irlandaise et polonaise, renforcés respectivement par des éléments slovènes, néerlandais et croates, d'un bataillon logistique français, d'une force de réaction rapide suédoise, d'une force de protection finlandaise et albanaise, d'un hôpital de rôle II italien et d'une flotte d'hélicoptères français, polonais et russes. Ces derniers participent en effet pour la toute première fois à une mission de la PESD.

²⁴ Réunions publiques de présentation du mandat de l'Eufor aux humanitaires, Abéché et Guereda, avr. 2008.

²⁵ Human Rights Watch, *The Risk of Return. Repatriating the Displaced in the Context of Conflict in Eastern Chad*, 19 juin 2009.

populations : il s'agissait pour eux de préserver leur image d'impartialité, condition, selon la doctrine humanitaire, de leur sécurité vis-à-vis des populations. Y voyant une réduction de cet « espace humanitaire » où seraient respectés les principes fondamentaux de l'assistance aux victimes sans considération d'orientation politique, les chefs de mission des grandes ONG manifestent alors publiquement leur inquiétude²⁶.

REPARER LA RELATION AVEC LES HUMANITAIRES ET CONSTRUIRE UN « CONSENSUS DES TEMOINS »

Si le conflit sur la question des retours éclaire de réelles divergences entre humanitaires et dirigeants européens, il révèle également quelques malentendus sur le terrain. D'une part, la Force européenne est tenue à l'impartialité et s'efforcera, tout au long de la mission, d'en convaincre ses interlocuteurs civils. Par ailleurs, son insistance à marquer les limites de son action coercitive face à des adversaires de format non militaire ne correspond pas à une démission face à la réalité du banditisme : il s'agit bien d'imaginer des modes de sécurisation dissuasifs et crédibles, notamment par un usage déterminant de la force, et non des tâches d'« accompagnement », voire d'escortes, qui ne sont ni efficaces militairement, ni acceptables pour les humanitaires. Par ailleurs, l'Eufor souligne son respect de l'« espace humanitaire » en imposant pour la première fois sur ce théâtre le port systématique de la tenue militaire par ses personnels spécialisés en relations civilo-militaires (CIMIC)²⁷. De même, elle interdit à ses hommes de pénétrer dans les camps de réfugiés et de déplacés, sauf dans les cas extrêmes où son intervention est requise pour sauver des vies humaines. Cependant, le non-respect de ces règles par certains soldats, écho d'une difficulté réelle à faire évoluer les mentalités de part et d'autre, a pour effet de limiter la confiance des humanitaires dans ces mesures. Souvent, les interlocuteurs de l'Eufor saluent les initiatives de celle-là, mais déplorent la récurrence de pratiques CIMIC classiques au niveau des bataillons.

Du côté des humanitaires, l'insistance à se tenir à l'écart de l'Eufor relève d'une lecture du risque sécuritaire qui donne peut-être trop de poids à la dimension politique. Il est certes indispensable pour les humanitaires de ne pas être perçus par les rebelles comme participant d'un effort de développement, qui, en poussant au retour des déplacés, soutient un objectif politique du gouvernement tchadien. Cependant, lorsque les rebelles eux-mêmes affirment qu'ils croient en l'impartialité de l'Eufor, il devient plus difficile pour les humanitaires de persister dans le refus de toute liaison avec les officiers européens. D'autant plus que, face à un banditisme largement déconnecté de la rébellion, l'impartialité des humanitaires ne fait guère de différence pour leur sécurité.

L'assassinat, début mai 2008, du chef de mission de l'ONG britannique Save the Children illustre tristement cette mutation du contexte tchadien, au moment même où les soldats européens se mettent en place. L'événement précipite un premier rapprochement significatif entre l'Eufor et les humanitaires. Face aux autorités tchadiennes qui les somment d'accepter les escortes armées obligatoires des forces locales, les humanitaires acceptent d'augmenter le rythme de leurs rencontres avec l'Eufor : il s'agit de façonner de manière pragmatique des modes de sécurisation qui prennent en compte les contraintes morales ou matérielles des uns et des autres. Il en ressort que la solution la plus adaptée est celle qui respectera le droit pour les humanitaires de choisir le ratio sécurisation militaire/indépendance qui s'accommode le mieux de leurs

²⁶ IRIN News, *Tchad, la protection de l'EUFOR, le dilemme des humanitaires*, Dakar, 16 mai 2008, disponible sur le site Internet www.ocha-gwapps1.unog.ch/rw/RWB.NSF/db900SID/STRI-7EPL88?OpenDocument.

²⁷ Il s'agit d'éviter cette confusion des genres qui, lorsque les militaires CIMIC se présentent comme des humanitaires, contribue à faire des véritables humanitaires des belligérants aux yeux des populations. C'est, aux yeux de nombreuses ONG, une cause majeure de leur insécurité croissante sur certains théâtres comme l'Afghanistan ou l'Irak.

activités et de leur doctrine. Un cadre de dialogue sur la sécurité est alors mis en place avec le soutien du Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH) et le HCR. Ce forum permet chaque semaine de mettre à disposition les horaires et les itinéraires des convois armés de l'Eufor et de décrypter ensemble la nature précise des menaces. Enfin, un bulletin sur l'évolution des menaces est distribué chaque semaine par les officiers CIMIC. En offrant à ceux qui le souhaitent de bénéficier du parapluie sécuritaire de l'opération sans imposer de coordination formelle, l'Eufor regagne, peu à peu, la confiance de ses interlocuteurs. Non tenue par la doctrine de l'ONU en matière d'intégration des missions et ne disposant évidemment pas des fonctions de coordination de l'aide qui échoient traditionnellement aux opérations de paix, l'Eufor peut se positionner en partenaire égal. Beaucoup est fait pour expliquer, parmi les officiers, cette démarche, qui doit ramener les humanitaires au cœur de l'action de la Force. La doctrine moderne de la stabilisation place les populations au centre de gravité de l'action militaire, laquelle, du même coup doit emprunter les chemins de l'aide humanitaire et de la reconstruction pour se faire accepter²⁸. Au contraire, l'Eufor est fondée sur un mandat de protection qui doit préserver au maximum la liberté d'action et l'intégrité des populations qu'elle protège : réfugiés, déplacés, mais aussi les humanitaires qui leurs viennent en aide. Ce changement de paradigme, le temps d'une mission atypique, prend à rebours une pratique du CIMIC née à la fois de la contre-insurrection classique et du maintien de la paix onusien. Elle a donné lieu, chez les militaires comme chez les humanitaires, à un processus de « désapprentissage » d'habitudes de travail profondément ancrées, source parfois de friction et de difficultés d'adaptation.

L'Eufor refuse ainsi d'aborder, lors de ses contacts avec les ONG et les agences de l'ONU, d'autre thème que la sécurité. Elle met sous le boisseau ses propres capacités en matière de micro-projets de développement, cheville ouvrière habituelle du CIMIC. Cette insistance de l'Eufor à demeurer dans les très strictes limites de son métier militaire et de ne pas empiéter sur celui des humanitaires fait beaucoup pour poser les bases d'une saine relation de travail. Non tenue par la doctrine de l'ONU en matière d'intégration des missions et ne disposant évidemment pas des fonctions de coordination de l'aide humanitaire qui échoient traditionnellement aux opérations de maintien de la paix, l'Eufor peut se positionner en partenaire égal. Plus encore, le fait qu'elle n'est ni tenue par une coordination avec l'Etat-hôte, ni contrainte par la poursuite d'un adversaire organisé lui confère une totale liberté pour se concentrer sur les besoins exprimés par les ONG et les populations. D'abord à Abéché, capitale de l'Est abritant le quartier général de l'Eufor et ceux des principales ONG et agences, les premières réunions sont répliquées à Farchana, Goz Beida, puis Iriba, où les trois bataillons Eufor sont basés. Le commandant de la Force s'y joint régulièrement pour y rencontrer les personnels de terrain. A N'Djamena, il voit chaque semaine en tête-à-tête plusieurs chefs de missions humanitaires. Enfin, la Centrafrique n'est pas oubliée puisque, chaque mois, les humanitaires de Birao, chef lieu du Nord-Est, et de Bangui, la capitale, s'y entretiennent sur les questions de sécurité avec le commandant de la Force. Chaque ONG est donc libre, par ce biais, de coopérer dans les limites qu'elle s'impose et de manière parfois confidentielle, tant en matière d'informations que de requêtes d'assistance sécuritaire. Cette relation de confiance fait émerger une vision commune de la nature de la menace, affinée au contact des populations des zones les plus reculées.

Lors de la visite de la mission de revue à mi-parcours en août 2008, chargée par l'ONU et l'UE d'étudier les options d'une force de suivi chargée de remplacer l'Eufor, les humanitaires s'accordent pour reconnaître que, avec des moyens militaires, l'Eufor est parvenue à « inventer » des modes de sécurisation innovants²⁹. Ils confirment aussi que la violence à l'est du Tchad est avant tout d'origine locale et que seule l'action des autorités pourra l'enrayer durablement. Qu'il s'agisse des assassins du chef de mission de Save the Children, jamais recherchés, de ceux de

²⁸ A ce sujet, cf. Rupert SMITH, *L'Utilité de la force : l'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, Paris, 2007.

²⁹ Entretiens à Abéché et N'Djamena, sept. 2008.

gendarmes de la CNAR, capturés puis relâchés à trois reprises, des soldats tchadiens impliqués dans l'attaque d'une jeune employée du Comité international de la Croix-rouge, jamais inquiétés, tout souligne l'absence d'une dynamique officielle de lutte contre l'insécurité. En septembre 2008, le rapport de l'ONG britannique OXFAM³⁰, puis celui du *think tank* indépendant International Crisis Group³¹ font leur lecture partagée des facteurs de l'insécurité. Commune à l'Eufor et aux humanitaires, celle-là voit la principale source de violence dans la prolifération des armes, l'impunité généralisée et le peu d'initiative de réconciliation locale. La protection des civils commence par un diagnostic précis et partagé entre acteurs de la protection. Ce consensus en formation est également au cœur des bonnes relations entre le commandant de la Force Eufor et le Représentant spécial du Secrétaire général dirigeant la Minurcat, Victor Angelo.

GOZ BEIDA ET LA MISE EN PLACE D'UNE PRATIQUE DE LA PROTECTION

A la suite de leur visite, les planificateurs de l'ONU finissent par recommander un format de forces très voisin de celui de l'Eufor. La Force européenne, qui a pourtant fait le constat de la corrélation imparfaite de ses moyens coercitifs avec la menace qu'elle rencontre, aurait-elle convaincu par ses modes d'action ? En imposant un tempo soutenu de patrouilles dans l'ensemble de la zone, elle a pu augmenter sa présence durant la saison des pluies et compenser durablement son faible ratio effectifs/superficie sur un territoire immense. Elle a identifié les zones d'insécurité chronique et y patrouille très en profondeur. Dès le mois de mai 2008, une attaque de cavaliers armés sur un village dans la région centrale de l'Assounga est prévenue *n extremis* par des soldats français. Au même moment, le contingent autrichien déployé autour de Guereda reçoit un *satisfecit* remarqué de la part des humanitaires, qui y remarquent une baisse significative de la violence. En novembre 2008, l'Eufor dépêche ses hélicoptères pour secourir des personnels humanitaires menacés par des combats à Sam Ouandja, en République centrafricaine, à l'extrême sud de sa zone d'opérations. Entre novembre 2008 et janvier 2009, enfin, la force européenne mène une importante opération de protection de civils : à Birak, dans la zone nord, secouée par une recrudescence des conflits communautaires, elle met en fuite à plusieurs reprises les assaillants, puis facilite l'accès des humanitaires aux populations récemment déplacées.

Concernant la mise en place de protocoles spécifiques de protection des humanitaires, le mois de juin 2008 constitue une seconde étape et le début d'une relation d'échange plus technique. Pénétrant en profondeur en territoire tchadien pour la première fois depuis l'attaque manquée sur N'Djamena cinq mois plus tôt, les rebelles entrent dans Goz Beida, chef lieu du sud-est du Tchad ; ils mettent à sac quelques entrepôts des organisations humanitaires, sans pour autant s'en prendre violemment ni à la population, ni aux personnels internationaux. Les contingents néerlandais et irlandais de l'Eufor entrent dans la ville, mais n'affrontent pas les rebelles. Après une confrontation très brève, ils obtiennent sans coup férir la restitution des véhicules des humanitaires et le retrait des rebelles en bon ordre. Ils procèdent parallèlement à l'évacuation des humanitaires vers leur base située à quelques kilomètres de là. L'incursion rebelle à Goz Beida n'aura duré que quelques heures et se solde par une poignée de victimes parmi les civils tchadiens et par quelques blessures légères pour certains humanitaires. Les limites de la réponse des soldats européens et le manque de préparation des humanitaires constituent des motifs de vive préoccupation. Certes, la

³⁰ OXFAM, « Mission incomplète : why civilians remain at risk in eastern Chad », *Briefing Paper*, sept. 2008.

³¹ International Crisis Group, « Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit », Rapport Afrique n°144, 24 sept. 2008.

réaction mesurée de l'Eufor a rassuré tous ceux qui s'inquiétaient encore d'un risque d'abandon de sa politique d'impartialité. Toutefois, de part et d'autre, militaires et humanitaires s'engagent à identifier ensemble les erreurs commises. Ils en tirent des leçons pratiques fondant de nouvelles procédures de sécurisation et d'évacuation. L'après-GoZ Beida est donc l'occasion de renforcer encore les liens de communication entre militaires européens et humanitaires par le biais de « répétitions générales », auxquelles se joignent les personnels de l'ONU et les représentants de l'administration locale. Démarre ainsi également une collaboration, fructueuse, entre l'Eufor et le Département de la sûreté et la sécurité de l'ONU (UNDSS), à l'approche de la passation de flambeau à une force de l'ONU finalement fixée pour le 15 mars 2009. Cette période est également celle de la signature, avec la facilitation du BCAH, d'un document-cadre entre le Coordinateur humanitaire des Nations Unies, Kingsley Amaning et le commandant de la Force Eufor, le général Jean-Philippe Ganascia, qui détaille l'ensemble des procédures de liaison mises en place entre humanitaires et militaires européens au Tchad³². Parallèlement, à partir de l'automne 2008, la Minurcat, suivie du DIS, entame son plein déploiement dans les provinces. Après les avancées de l'été et de l'automne 2008, cette dernière période de l'Eufor, enfin accompagnée des Nations Unies sur le terrain, se caractérise par un net reflux et le retour à des modes de coordination plus classiques.

L'ÉPILOGUE : RESISTANCES INSTITUTIONNELLES ET REPRISE EN MAIN PAR L'ONU

Une nouvelle polémique éclate alors entre humanitaires et Eufor. La mise en œuvre de micro-projets de développement par certains contingents nationaux suscite l'ire d'un grand nombre d'ONG. D'un volume financier minime, ces initiatives sont de l'échelle de la réfection d'un dispensaire local ou du renforcement d'un gué permettant de franchir une rivière en crue. L'Eufor avait initialement tenté d'adapter au mieux ces projets aux efforts en cours des organisations humanitaires dans la région, afin de limiter autant que possible le risque de doublons ou d'effets pervers de l'aide. Il s'avère finalement qu'il n'existe pas, dans la conception de ces micro-projets, la souplesse permettant une telle approche consultative. L'Eufor se voit alors dans la position inconfortable d'entreprendre ce qu'elle s'était interdit publiquement depuis des mois : sortir du cadre exclusif de ses tâches de sécurisation. Cette période est marquée par le retour inattendu du CIMIC traditionnel dans les activités de l'Eufor, alors qu'il avait été jusque-là exclusivement consacré à la liaison avec les humanitaires et les partenaires locaux. Spécificité d'une mission de protection à la fois impartiale dans son exercice et non liée par les contraintes « intégratrices » de l'ONU, le mode de relations établi par l'Eufor avec ses partenaires humanitaires avance souvent à rebours du CIMIC traditionnel. La lettre de protestation contre les micro-projets, envoyée au commandant de la Force Eufor par le Comité de coordination des ONG (CCO)³³, est un signal d'alarme contre un retour à la « normale » militaro-humanitaire. Peu après, certaines organisations s'insurgent contre une livraison ponctuelle d'aide alimentaire effectuée par l'Eufor au profit des déplacés de Birak en danger. C'est là peut-être le signe que la lune de miel est bien en passe de se terminer.

Cette phase ultime correspond également aux tentatives de reprise en main de la « coordination sécuritaire » par le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations

³² « Document de référence. Structures et mécanismes de coordination civilo-militaire lors du mandat d'Eufor Tchad/RCA ».

³³ Le CCO est une instance *ad hoc* réunissant de nombreuses organisations humanitaires présentes à l'est du Tchad.

Unies. Sujette à des interprétations divergentes, la position de la Minurcat consiste à reprendre à son compte le corpus institutionnel de l'ONU en la matière. Ce retour de l'ONU dans la relation militaro-humanitaire se manifeste beaucoup plus fortement à partir du printemps 2009, lorsqu'une force Minurcat est déployée sur le terrain en remplacement de l'Eufor en fin de mandat. Désormais dotée de ses propres troupes, la Minurcat doit s'en tenir à la doctrine édictée par New York. Ce changement entraîne à la fois une réduction de l'offre de sécurisation pour les humanitaires et un durcissement des règles de l'interaction entre militaires et humanitaires. La Minurcat s'impose alors comme « coordinatrice » de l'action multidimensionnelle au profit de la protection des civils, rôle dont elle avait été privée de fait par le long retard de son déploiement au Tchad et en RCA.

* *

*

Dans un contexte stratégique modifié par l'affaiblissement de la rébellion tchadienne, la persistance d'une « violence des confins » a résisté à la pleine mise en place du DIS. Les humanitaires, qui avaient noté que l'impact de l'EUFOR sur l'insécurité dans la zone serait éphémère, demeurent des cibles privilégiées et largement sans défense. « Beaucoup de bruit pour rien » pourrait-on penser. Ce n'est pas la conclusion qu'en tirent certaines organisations humanitaires, qui ont dépêché sur place quelques uns de leurs analystes les plus éminents pour y étudier le *modus vivendi* construit sur le terrain par les acteurs militaires et humanitaires de la protection des civils³⁴.

Dans le cadre d'un mandat *a minima*, orienté vers la seule défense des civils, l'Eufor a su inventer des modes de concertation nouveaux entre acteurs de la protection. Cette mise en œuvre d'une réponse globale aux menaces sur les civils fait désormais l'objet d'études et de « leçons apprises » chez les humanitaires. Peu connu, cet aspect du travail accompli au Tchad et en RCA au cours de l'année 2008 pourrait nourrir les réflexions en cours aux Nations Unies. Ainsi, les auteurs du rapport « *Building on Brahimi* », supposé orienter les réflexions du Secrétariat de l'ONU, font peu de cas du modèle « classique » d'interaction entre ONU et humanitaires telle que prescrite par le concept des « missions intégrées ». Cette formalisation des relations entre acteurs de la protection des civils, qui a tant empoisonné les relations militaro-humanitaires au cours des années 2000, n'est pour eux qu'une « distraction » : ils lui reprochent en effet d'avoir « *détourné le maintien de la paix de ses tâches prioritaires* », en reportant « *l'attention que mérite l'intégration stratégique des missions vers leur simple intégration institutionnelle* »³⁵.

Dans un contexte tchadien marqué par un fort « défi du consentement », l'EUFOR s'est attachée à démontrer son attachement aux normes humanitaires comme illustration du respect de son mandat. Non liée aux règles de l'intégration des missions, elle a pu innover par la mise en place d'un cadre non contraignant de concertation avec les organisations humanitaires. Le principal apport de sa démarche aura été de contribuer à l'émergence d'un consensus sur les causes de l'insécurité dans le pays, base de travail d'une approche commune de la protection. Il est cependant vrai que l'activisme opérationnel des soldats de

³⁴ Entretiens à N'Djamena avec le chercheur Cedric de Coning (NUPI, Oslo), aut. 2008.

³⁵ *Building on Brahimi*, op. cit. p. 27.

L'Eufor n'aura pas permis d'influer durablement sur l'économie locale de la violence. A ce titre, peut-elle réellement constituer un « modèle » ?

L'Eufor peut être davantage considérée comme un laboratoire des relations militaro-humanitaires dans un cadre stratégique renouvelé. Le Tchad a en effet présenté, en 2008-2009, un précipité des mutations auxquelles le maintien de la paix est de plus en plus confronté : attitude croissante de défi de la part des États-hôtes africains face aux exigences onusiennes en matière de gouvernance, émergence de nouveaux acteurs stratégiques du maintien de la paix, transformation de la relation franco-africaine, jeu des organisations régionales dans la résolution ou le blocage d'une situation de conflit. De ce point de vue, ce pays, miroir à bien des égards de son voisin soudanais, pourrait être un nouvel idéal-type d'État-hôte, en cela qu'il est artisan et victime de son propre délitement, demandeur et censeur de l'assistance internationale, habile interlocuteur de partenaires multiples et contradictoires (France, États-Unis, mais aussi Libye et États du Golfe...). Face à des équations rendues plus complexes par une multipolarité émergente et par le recours, au Soudan comme au Tchad, d'un maintien de la paix « à la carte », une relation militaro-humanitaire libérée de certaines contraintes de l'« intégration » pourrait utilement soutenir une pratique sur la protection des civils en pleine rénovation.