

INSTITUT EUROPEEN DE L'UNIVERSITE DE GENEVE

Université de Genève

**Le rôle des ONG et de l'Union européenne dans la
résolution de conflits**

Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme d'études approfondies en
études européennes par Patrice Kreidi

Rédigé sous la direction de M. Maximos Aligisakis
Juré : Stéphane Pfister
Genève, février 2007

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
I. LA RESOLUTION DE CONFLITS ET LES ONG	7
I.1 Les organisations non gouvernementales	7
I.1.1 Un essai de définition	7
I.1.2 Les diverses approches de la résolution de conflits	8
I.1.3 Nouvelle nature de conflits, nouveaux acteurs	11
I.1.4 La diplomatie à voies multiples	12
I.1.5 Le rôle de la société civile spécialisée dans la résolution de conflits	15
I.1.6 Le financement des ONG	20
I.2 La politique européenne en matière de gestions de conflits	21
I.2.1 De la PESC à la PESD	21
I.2.2 L'UE et la gestion militaire de conflits	23
I.2.3 Opérations civiles/gestion civile de crises	24
I.2.4 L'UE et la prévention de conflits	26
I.2.5 Agir à tous les niveaux de la crise	29
II. LES ONG ET L'UNION EUROPEENNE : PARTENARIAT OU INSTRUMENTALISATION ?	31
II.1 Le lobbying	31
II.1.1 Les institutions européennes	31
II.2 Les ambitions de l'UE et de la société civile dans la résolution de conflits	35
II.2.1 Prévenir les conflits	35
II.2.2 Consolider la paix avec la société civile	37
II.2.2.1 Les Etats membres et la société civile	38
II.2.3 Les ONG sollicitent l'UE	39
II.2.4 Collaboration entre la PESD et les ONG	41

II.3 Le lobbying des ONG auprès de l'UE et la gestion des crises	42
II.3.1 Les réseaux européens d'ONG liés à la gestion des crises	43
II.3.2 Le financement de l'UE pour les activités de la société civile	45
II.3.3 L'aide humanitaire : ECHO et les ONG	47
II.3.4 Les opérations civiles de l'UE et les organisations de la société civile	49
II.3.5 Les ONG européennes et l'UE en action: quelques exemples	50
II.3.6 Améliorer la collaboration entre les ONG et l'UE	53
III. LA RESOLUTION DU CONFLIT A ACEH PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE : ECHEC OU SUCCES ?	55
III.1 Les origines du conflit	55
III.2 Les ONG en action à Aceh	56
III.2.1 HDC : un exemple réussi ?	57
III.2.2 L'efficacité de CMI	59
III.3 Les multiples acteurs de la résolution du conflit à Aceh	62
III.3.1 Une coopération étendue et efficace: la Commission, le Conseil et CMI	62
III.3.1.1 La dernière pièce du puzzle : l'AMM	63
III.3.2 Consolider la paix à long terme : le rôle de la société civile locale	64
III.3.3 Quel avenir pour Aceh ?	65
III.3.4 Les diverses activités de l'UE à Aceh et en Indonésie	66
CONCLUSION	69
BIBLIOGRAPHIE	72
ANNEXES	79

Abréviations

AMM	Aceh Monitoring Mission
CCP	Commission de consolidation de la paix
CIVCOM	Comité sur les Aspects Civils de la Gestion de Crise
CMI	Crisis Management Initiative
COHA	Cessation of Hostilities Agreement
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement
COPS	Comité Politique et de Sécurité
CSDC	Centro Studi Difesa Civile
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
ECCP	European Centre for Conflict Prevention
ECHO	European Community Humanitarian Office
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
FfP	Fonds pour la Paix
GAM	Free Aceh Movement
GPPAC	Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict
HDC	Humanitarian Dialogue Centre
ICG	International Crisis Group
IEDHD	Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme
IMP	Initial Monitoring Presence
KATU	Civil Society Conflict Prevention Network
MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
MMR	Mécanisme de Réaction Rapide
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
TAM	Technical Assessment Mission
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Introduction

La résolution de conflits par les Nations Unies à travers des opérations de maintien de la paix, mais également grâce aux règlements pacifiques des différends est largement connue. Certaines organisations régionales ont également des politiques de résolutions de conflits par des moyens semblables ou différents de ceux des Nations Unies. L'Union européenne (UE), organisation régionale du continent européen, mais également organisation supranationale, joue un rôle important dans ce domaine. Elle a développé plusieurs instruments pour agir dans la prévention de conflits, la gestion de crise et la consolidation de la paix. D'autres organisations au niveau européen, paneuropéen ou extra-européen possèdent également certaines fonctions dans ces champs d'action. Le Conseil de l'Europe, l'OSCE et même l'OTAN ont en effet plusieurs activités dans la résolution de conflits. Pourtant, ces organisations intergouvernementales ne sont pas les seules actrices dans leur tentative de résoudre les conflits. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) se sont spécialisées dans la résolution de conflits et nous trouvons de plus en plus d'ONG européennes spécialisées dans ce domaine qui interagissent avec l'Union européenne.

En étudiant le fonctionnement interne de ces différentes ONG, leurs publications sous la forme de recommandations et de conseils à l'UE et leurs activités, nous pourrions comprendre leurs moyens d'action, leurs interactions avec l'UE et si leur rôle à prévenir, transformer ou résoudre les conflits se révèle efficace.

Il s'agira d'analyser dans une première partie du travail les activités de ces deux acteurs, les ONG et l'UE, dans le domaine de la résolution de conflits. Il faudra évidemment y mentionner la portée de la notion de la résolution de conflits, puisque ce terme est vaste. En effet, les ONG peuvent travailler dans les différentes phases du conflit, certaines pouvant se spécialiser dans une phase du conflit ou alors être multifonctionnelles dans plusieurs phases du conflit. Nous remarquerons ainsi que les ONG actives dans le domaine de la résolution de conflits ont différentes fonctions, ce qui est notamment dû au fait que l'approche de la résolution de conflits est étendue et que cette dernière possède plusieurs instruments à court, moyen et long terme. Il s'agira donc d'étudier les activités des ONG englobant la large gamme de la résolution de conflits, c'est-à-dire non seulement les ONG de médiation, mais également les ONG humanitaires, de développement, des droits de l'homme, etc. Elles apportent effectivement de nombreuses et diverses solutions à la résolution de conflits. Nous montrerons ainsi que les ONG ont un avantage comparatif dans la résolution de conflits par rapport aux autres acteurs des relations internationales. Nous commencerons à établir une typologie des ONG par une analyse de leurs objectifs, méthodes et moyens d'action. Nous soulignerons également l'ambiguïté de certaines ONG qui se trouvent être parfois des relais aux Etats ou qui sont caractérisées par une forte dépendance financière de ces derniers.

Nous verrons ensuite le travail de l'UE s'occupant à sa façon de la résolution de conflits pour ensuite comprendre dans une deuxième partie le rôle des diverses ONG de paix en interaction avec les institutions européennes dans la large gamme des activités de la résolution de conflits. Il sera notamment intéressant de se demander si un lobbying existe de la part de ces ONG au niveau de l'UE. Il faudra alors s'intéresser aux processus de prises de décision de l'UE afin de comprendre comment ces ONG peuvent effectuer une action de lobby. Il s'agira donc d'analyser les rapports qu'elles entretiennent avec l'UE et la PESC/PESD. Il est en effet important d'analyser les relations entre l'UE, ses différents organes et les ONG afin de comprendre la capacité d'influence de ces dernières dans le processus de décision et dans les politiques de résolution de conflits de l'UE. Il faudra voir si les ONG coopèrent avec l'UE dans ce domaine et également si elles appliquent un certain lobby au niveau communautaire. Cela sous-entend également d'analyser comment ces ONG sont reflétées au niveau européen.

Nous essayerons alors de comprendre les différents rôles et influences que ces ONG possèdent par rapport à l'UE et nous montrerons l'implication et les enjeux d'une telle ambiguïté pour agir au niveau européen. Il sera question de se limiter aux ONG des Etats membres de l'UE ou celles ayant une dimension européenne par des interactions et des relations de collaboration avec l'UE. La prise en compte des objectifs des ONG et de leurs moyens (lobbies, partenariat,

réseau, etc..) pour les atteindre au niveau européen sera essentielle à analyser. En d'autres termes, il s'agira de voir quelles sont les stratégies des ONG et leurs méthodes d'approche au sein de l'UE (actions de partenariat ou confrontations). Nous étudierons ensuite dans la troisième partie un exemple de conflit dans lequel plusieurs ONG européennes ont joué un rôle important. On y analysera l'étendue de leurs moyens d'action pour résoudre le conflit et également la portée de leur collaboration/confrontation avec l'UE.

I. La résolution de conflits et les ONG

I.1 Les organisations non gouvernementales

I.1.1 Un essai de définition

Notre travail portant sur le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans la résolution de conflits, il est donc nécessaire d'aborder dans une première partie la nature même de ces ONG. Nous pouvons remarquer que de plus en plus souvent la thématique des ONG est abordée dans les relations internationales. La raison en est que les ONG et leur rôle n'ont cessé de croître depuis leur émergence au 19^{ème} siècle¹. A cette époque, elles n'étaient pas encore désignées selon le terme d'organisations non gouvernementales, mais plutôt comme des associations internationales². Nous pouvons observer que même à travers plus d'un siècle d'existence, les objectifs des ONG n'ont pas vraiment changé. Il s'agit toujours de venir en aide aux victimes, à ceux qui sont délaissés et qui n'ont pas eu de chances, participant ou subissant contre leur gré un conflit armé. En effet, la plupart des ONG du 21^{ème} siècle ont toujours gardé les mêmes buts, c'est-à-dire de soulager les victimes de conflits, de la pauvreté ou de catastrophes naturelles et de tenter de trouver des solutions aux conflits. En d'autres termes, leurs activités se situent dans l'amélioration de la qualité de vie ou plutôt même de sauver des vies par différentes actions qui peuvent aller de la protection de l'environnement à l'aide humanitaire, en passant par la défense des droits de l'homme. Cette volonté d'aider se trouve souvent dans des origines religieuses ou philanthropiques. Au fil de leur développement, les ONG ne se sont pas seulement démultipliées, mais ont également gagné de l'influence dans des domaines de plus en plus divers. Mais avant d'aller plus loin dans la description de la large gamme d'activités des ONG, il est important d'avoir premièrement une définition de celles-ci. Toutefois, il n'existe pas une, mais plusieurs définitions d'ONG étant donné la portée vaste que ce terme peut avoir. Cette formule est apparue après la Deuxième guerre mondiale dans la charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à son article 71, alors qu'auparavant on parlait d'associations internationales. Cependant, l'article 71 ne donne pas une définition des ONG, mais ne fait que mentionner leur existence. C'est quarante ans plus tard que l'ONU, par la résolution 1996/31 de son Conseil économique et Social (ECOSOC), va définir la notion d'ONG dans le but d'établir les dispositions relatives aux relations entre l'ONU et les ONG, et afin de faciliter la participation de ces dernières³ : « Aux fins des présentes dispositions générales, est considérée comme une organisation non gouvernementale une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression ».

Lorsqu'on parle d'ONG, on admet l'existence d'une société civile. La société civile peut se définir comme un large éventail d'organisations non gouvernementales et non lucratives qui ont une présence dans la vie publique et qui expriment les intérêts et les valeurs de leurs membres ou d'autres basés sur des considérations ethniques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou

¹ En 1823, en Grande-Bretagne, est créée la *British and Foreign Anti-Slavery Society*. Et à la fin du 19^{ème} siècle, par l'influence d'Henry Dunant, émergent les « Sociétés de secours aux blessés » qui deviendront les très connues sociétés nationales de la Croix-Rouge. Un article suppose même que les Chevaliers de l'Ordre de Malte est une des plus anciennes ONG connues. CE Eric HUGUET, « Les Chevaliers de l'Ordre de Malte, ou la plus ancienne ONG de l'histoire », *La Tribune du CID*, No 28, 2002. L'Ordre de Malte dispose également d'un siège d'observateur aux Nations Unies.

² Philippe RYFMAN, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004, p. 18.

³ ECOSOC, *Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales*, Résolution 1996/31, 25 Juillet 1996, voir : <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>

philanthropiques⁴. Les ONG et les organisations de la société civile dont nous parlerons dans ce travail sont comprises dans cette définition. Ces acteurs participent à la sphère publique en entrant en interaction avec l'Etat et le secteur privé ainsi que la famille et créent alors un espace public.

Les associations internationales du 19^{ème} faisaient aussi partie de la société civile. Cette partie de la société civile s'est alors développée aux vingtième et vingt-et-unième siècle fournissant de nombreux exemples d'ONG travaillant dans des domaines différents. Les ONG ont donc permis l'expansion qualitative et quantitative de la société civile, cette dernière contribuant à renforcer dans certains pays la démocratie et favoriserait alors le développement⁵. L'extension d'ONG transnationales dans les années 1990 a également fait apparaître une société civile globale et aussi régionale⁶. Leurs activités ont permis de placer des problèmes globaux dans l'agenda international.

Il existe alors divers genres d'ONG. On trouve des ONG de développement et d'aide humanitaire, des droits de l'homme, de l'environnement, etc. Non seulement les ONG diffèrent dans leurs champs d'action, mais également dans leur méthode d'action et par leurs origines. En effet, en ce qui concerne d'abord la provenance et leurs sources d'influences et de financements, nous pouvons établir une certaine typologie d'organisations de la société civile. Nous y trouvons des GONGOs (*governmental NGOs*), agissant comme une façade pour les activités d'un gouvernement, des BINGOs (*business-organized NGOs*), des DONGOs (*donor-organized NGOs*), créées par des donateurs pour des buts particuliers comme le développement ou les urgences humanitaires, ou des QUANGOs (*quasi NGOs*), telles que certaines ONG scandinaves, canadiennes et américaines, ainsi que le CICR, dont l'autonomie diminue lorsque leur dépendance aux fonds gouvernementaux augmente⁷. Etant donné que ces dernières sont proches des gouvernements, elles leur fournissent souvent leurs services d'expertise⁸.

Nous préférons nous intéresser dans cette analyse aux organisations non gouvernementales, qui sont clairement perçues comme n'étant pas liées à un gouvernement, ni à une entreprise. Il est évident que les sources de financements des ONG proviennent en majeure partie de fonds gouvernementaux, mais la question de l'indépendance des ONG sera vue plus tard dans notre étude. Il est aussi clair que la portée des ONG que nous considérerons sera limitée. En parlant dans notre travail de la résolution de conflits, nous n'allons pas nous intéresser par exemple aux ONG qui s'occupent de protéger l'environnement comme *Greenpeace*. C'est d'ailleurs notre tâche de faire une distinction entre les ONG s'occupant de la résolution de conflits et quels sont les moyens qui y sont consacrés, car chaque ONG peut encore avoir des fonctions différentes, telles que la documentation d'informations, le lobbying ou l'activisme politique. Mais essayons d'abord de comprendre la portée de la discipline de la résolution de conflits tout en la mettant en interaction avec les ONG.

1.1.2 Les diverses approches de la résolution de conflits

L'objet de cette étude portant sur la résolution de conflits, il s'agit alors de préciser le terme et d'en montrer sa portée. Les conflits sont aussi vieux que le monde, nous les trouvons même dans la Bible qui les explique premièrement par la nature humaine, cette dernière n'étant pas parfaite et pouvant donc mener à des confrontations. Il est d'abord nécessaire de rappeler que le courant de la résolution de conflits date du 19^{ème} siècle avec la création de groupes pacifistes et l'émergence

⁴ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, World Bank, December 2006, p. 3.

⁵ Adèle WOODS, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement : Etat des lieux*, OECD, 2000, p. 9.

⁶ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, *op. cit.*, p. 5.

⁷ Oliver P. RICHMOND, "NGOs, Peace and Human Security", *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, p. 3.

⁸ Pour une typologie plus complète des différentes catégories d'ONG existantes, voir l'annexe I.

de plusieurs pratiques interdisciplinaires étudiant ce domaine⁹. L'étude sur les conflits s'est vue ainsi abordée par plusieurs approches et écoles de pensées dans le but de les atténuer, de les gérer ou encore de les terminer. Premièrement, l'approche de la *gestion de conflits* ou de *règlement de conflits* se focalise sur la gestion à court terme d'un conflit armé en identifiant les parties clés au conflit et en négociant ou en servant de médiateur aux accords de paix, mais peut aussi fournir une stabilité à long terme en mettant en place les bases nécessaires pour effectuer un travail dans la prévention de conflits¹⁰. Deuxièmement, l'approche de la *résolution de conflits* s'emploie à s'attaquer aux causes du conflit en réparant le tissu social des communautés affectées par le conflit en améliorant les communications et les relations intergroupes. Troisièmement, l'approche de la *transformation de conflits* s'occupe de combiner la gestion de conflits à court terme avec la résolution de conflits à long terme et de transformer ainsi les causes du conflit. Cette dernière se veut plus complète, et prend en compte une plus grande variété d'acteurs. Nous utiliserons cependant dans ce travail la notion de résolution de conflits, même si certains cas pourraient correspondre au terme de la gestion ou de la transformation de conflits. Il existe en effet une large panoplie d'outils pour prévenir et résoudre les conflits allant de la défense et la protection des droits de l'homme à l'aide au développement en passant par la médiation. Ces différentes méthodes impliquent que notre champ d'étude abordera également la prévention de conflits.

Le conflit peut se définir comme la « poursuite de buts incompatibles par différents groupes »¹¹. Un conflit n'est donc pas forcément armé, mais est présent pour toutes les situations où il existe des oppositions d'intérêts. Ensuite, le conflit peut se développer et devenir par exemple un conflit armé¹². Les causes d'un conflit sont diverses. Par exemple, la pauvreté est souvent liée à l'émergence de conflits, d'où l'importance de parler de la prévention de conflits dans les domaines de la coopération au développement, tels que l'éducation, la santé et l'infrastructure, la bonne gouvernance et les droits de l'homme¹³. Par conséquent, la résolution de conflits implique une compréhension des origines profondes du conflit afin de pouvoir les rendre inoffensives¹⁴. Lorsqu'un conflit est véritablement résolu, non seulement celui-ci disparaît, mais également toutes ses formes de violence. La notion de résolution de conflits est ambiguë, car elle signifie à la fois le résultat (le conflit résolu) et le processus (le conflit sur le point de se résoudre ou la volonté de le résoudre). D'ailleurs, si l'on parle de la résolution de conflits violents, le concept de paix est également nécessaire. La situation post-confliktuelle et la paix sont caractérisées par la même difficulté à être gérées qu'un accord de paix ou qu'une guerre, puisque la paix n'est pas une fin en soi, mais un commencement¹⁵. C'est pourquoi, il est important de résoudre le conflit en s'attaquant à ses origines afin qu'une résurgence du conflit n'ait pas lieu et qu'une paix à long terme puisse s'installer. Dans l'étude de la résolution de conflits, plusieurs notions sont alors importantes à connaître. Le maintien de la paix (*peacekeeping*) qui s'occupe de maintenir une paix généralement acceptée (avec le consentement des parties, la plupart du temps sous forme de cessez-le-feu avec des forces armées d'interposition dont l'objectif est de séparer les belligérants et de surveiller l'arrêt des hostilités). La plupart des ONG présentes dans le maintien de la paix sont les ONG humanitaires qui travaillent pendant le conflit. Le rôle des différents acteurs (force d'interposition d'une organisation internationale ou menée par un Etat, agences onusiennes humanitaires ou ONG) est de créer dans la zone de guerre des espaces alternatifs sécurisés et humanitaires où une autorité politique légale et légitime peut assurer le

⁹ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Paris, Editions Ellipses, 2001, p. 19.

¹⁰ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, *op. cit.*, p. 5.

¹¹ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, *op. cit.*, p. 15.

¹² En anglais "violent conflict" ou "deadly conflict" qui sont des conflits extrêmes comme un génocide.

¹³ Sarah BAYNE, *Conflict prevention and the EU :From rhetoric to reality*, International Alert, Safeworld, May 2003, p. 20.

¹⁴ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵ Maximos ALIGISAKIS, « L'Europe comme sortie des conflits », in Maximos ALIGISAKIS (sous la dir. de), *Europe et sortie des conflits*, Genève, Euryopa, 2005, p. 9.

monopole de la violence légitime. Le maintien de la paix est maintenant souvent associé à des opérations civilo-humanitaires¹⁶. Le consentement des parties pour des opérations de maintien de la paix est toujours une précondition pour leur succès. Il ne faut pas oublier que les services apportés par les ONG ont des conséquences ambiguës sur le conflit, car le flux d'aide alimentaire ou de médicaments peut favoriser une des parties au conflit¹⁷. Un autre principe est celui de l'imposition de la paix (*peace-enforcement*) qui se charge de l'imposition d'un règlement par une puissance tierce en utilisant des moyens militaires.

Le rétablissement de la paix (*peacemaking*) est une volonté d'engagement de faire la paix par des moyens pacifiques au sens de l'article 33 de la Charte des Nations Unies. Il s'agit de mettre fin à un conflit violent. Mais si on souhaite véritablement mettre un terme au conflit, il est nécessaire de transformer les structures sociales et le contexte du conflit et aussi de changer les objectifs et les intérêts des acteurs¹⁸. C'est là que la notion de consolidation de la paix (*peacebuilding*) intervient.

La consolidation de la paix s'occupe de la phase de l'après-accord de paix, mais peut aussi déjà avoir lieu pendant les négociations. Elle consiste à prévenir une rechute de la guerre et se concentre à faire perdurer l'accord, les objectifs et les intérêts qui ont été changés. Elle ressemble d'une certaine manière à la prévention conjoncturelle ou structurelle de conflits dans sa volonté à empêcher une (re)naissance du conflit ou une (re)escalade de la violence, soit en s'attaquant aux causes profondes du conflit (prévention structurelle) soit en essayant de résoudre à la surface le conflit en arrivant à une désescalade (prévention conjoncturelle). L'ONU a une grande tradition de consolidation de la paix. Les différents acteurs de la consolidation de la paix (Etats, organisations internationales, ONG) possèdent plusieurs outils pour consolider la paix dans cette phase du conflit. Elles peuvent exister sous forme d'une armée, d'une police civile, d'une administration civile, de surveillances d'élections, de protections des droits de l'homme, d'aide aux réfugiés, de développement économique, etc. Les acteurs de la consolidation de la paix peuvent alors procéder à une division du travail par leurs divers moyens d'action, valeurs et intérêts¹⁹. Les ONG y ont une approche plus locale, notamment celles se trouvant sur le terrain et qui insistent sur l'appropriation du processus de paix par les acteurs locaux. Les organisations internationales insistent davantage sur les aspects constitutionnels et les mesures pacificatrices, alors que les Etats ont plutôt recours à la pression et à la dissuasion (par la force ou non) afin de mettre un terme au conflit (pour toutes les phases du conflit)²⁰.

Il nous faut aussi parler de la prévention de conflits, dont le concept n'a pas encore été entièrement approfondi. La prévention de conflits dans les conflits non interétatiques contient deux concepts que nous avons juste mentionnés un peu plus haut et qu'il s'agit d'éclaircir. La *prévention conjoncturelle* et la *prévention structurelle*. Le premier consiste à empêcher la situation de dégénérer en conflit armé sans pouvoir ou vouloir corriger les racines profondes du conflit, alors que le deuxième veut remettre en cause les origines profondes d'un conflit (potentiel) par des programmes économiques, d'amélioration des relations et de communications intercommunautaires²¹.

Pour résumer et selon Galtung, le maintien de la paix diminue l'intensité destructive du comportement des parties, le rétablissement de la paix vise le changement d'attitudes des principaux protagonistes et la consolidation de la paix tente de surmonter les contradictions qui résident aux sources du conflit²². En outre, ces différentes phases de construction de la paix sont liées. En effet, le maintien de la paix ne peut pas être une fin en soi, car il permet seulement de

¹⁶ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix; nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, op. cit., p. 16.

¹⁷ *Ibid.*, p. 89.

¹⁸ *Ibid.*, p. 91.

¹⁹ *Ibid.*, p. 95.

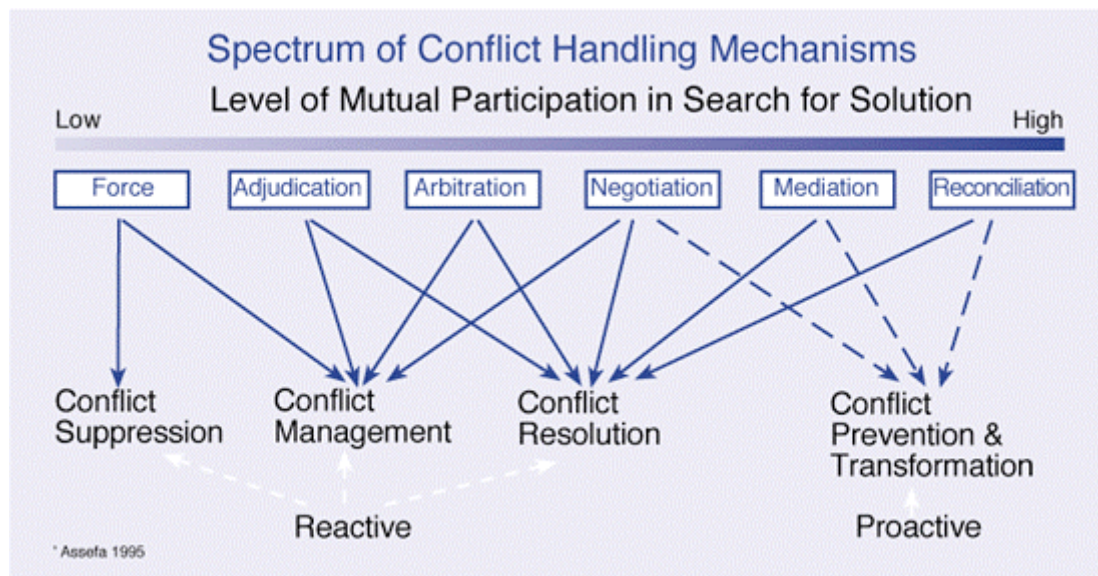
²⁰ *Ibid.*, p. 96.

²¹ *Ibid.*, pp. 82-83.

²² Johan GALTUNG, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflicts, Development and Civilization*, London, Sage, 1996, p. 112.

gagner du temps afin de rechercher des solutions pour obtenir la paix. Il doit faire partie du plus large travail de création de la paix et plus particulièrement de la consolidation de la paix²³.

On remarque alors qu'il existe différentes phases de résolution de conflits avec une multitude d'acteurs. La prévention de conflits ou la consolidation de la paix étant particulièrement préférées dans une volonté de changement d'attitude face au conflit, autrement dit dans le but de passer de la réaction à la prévention²⁴. Le graphique ci-dessous nous explique d'une autre manière les différents instruments pour traiter un conflit et où ceux-ci se trouvent dans les diverses approches du traitement de conflit²⁵. Les pratiques qui nous intéresseront particulièrement dans notre travail sont la négociation et la médiation qui se situent selon le schéma suivant dans les domaines de la résolution de conflits de la prévention et de la transformation de conflits.



Hizkias ASSEFA, "The Meaning of Reconciliation", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, Utrecht, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 37.

1.1.3 Nouvelle nature de conflits, nouveaux acteurs

En se rendant compte des insuffisances de la diplomatie traditionnelle étatique relative à la résolution de conflits, les ONG ont pris un rôle de plus en plus important dans ce domaine²⁶. Il s'agit surtout de la période de l'après guerre froide qui a vu surgir de nouvelles sortes de conflits. La résolution de conflits est alors devenue davantage complexe, car les conflits n'étaient plus seulement interétatiques, mais intraétatiques et infraétatiques. Le rétablissement de la paix et le maintien de la paix n'étaient plus les seuls moyens permettant de faire face aux conflits afin de les diminuer ou de les arrêter, mais un besoin de concepts innovateurs s'est fait ressentir dû à l'existence de ces nouveaux conflits²⁷. Les Etats et les organisations internationales ont souvent été les principaux négociateurs dans la résolution de conflits, car ils (surtout les Etats) possèdent

²³ Hugh MIALL, Oliver RAMSBOTHAM, Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 145.

²⁴ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *Les Populations en Construction de la Paix: un programme d'action global pour la prévention du conflit violent*, Utrecht, 2004, p. 4.

²⁵ Hizkias ASSEFA, "The Meaning of Reconciliation", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 37.

²⁶ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, op. cit., p. 99.

²⁷ *Ibid.*, p. 13.

de forts moyens de pression pour aboutir à des accords par la négociation. En outre, il leur était plus facile de cerner les parties au conflit et leurs problèmes, car les protagonistes étaient généralement des Etats, puisque les conflits étaient alors interétatiques. Depuis que les conflits sont devenus davantage asymétriques à partir de la fin de la Guerre froide, il faut pondérer les moyens de règlement des différends.

Ce genre nouveau et récurrent de conflits a rendu difficile sa résolution par des moyens étatiques vu qu'il manque aux Etats une connaissance approfondie de la situation locale, ainsi qu'une position impartiale par rapport aux belligérants. Effectivement, après la période de la guerre froide et de la confrontation bipolaire, les outils de la négociation ainsi que leurs objectifs deviennent plus ambigus, car il existe une incertitude concernant l'ordre mondial futur. Dans un conflit interétatique, le négociateur externe étatique était assez légitime, mais dans un conflit intra ou infraétatique, le négociateur étatique n'a plus le même rôle, et est souvent perçu comme favorisant une partie. Le besoin d'un négociateur légitime s'est donc fait ressentir²⁸. La question se pose alors si les ONG peuvent combler tous ou certains défauts de la diplomatie étatique puisqu'un négociateur efficace a besoin de posséder une capacité de coercition pour que la partie la plus forte au conflit soit forcée de négocier. De plus, peuvent-elles afficher une véritable impartialité en étant en contact avec les différentes factions, et sont-elles aussi clairement indépendantes par rapport aux financements qu'elles reçoivent, ceux-ci provenant largement de leurs gouvernements ? Ce sont à ces questions que nous tenterons d'apporter une réponse dans les pages suivantes, en n'oubliant pas de mentionner toutes les ambiguïtés du travail fait par les ONG.

Les ONG ont quand même certaines fonctions bénéfiques pour les négociations. En effet, elles possèdent une grande expérience du terrain et connaissent ainsi les acteurs locaux, ce qui fait d'elles des négociateurs potentiels d'une grande efficacité. De plus, le fait de travailler sur le terrain permet de faciliter la négociation entre les parties. Elles agissent aussi dans les champs opérationnels tels que le déminage, le retour des réfugiés, la démobilisation des combattants, etc.²⁹. Néanmoins, les ONG, tout comme les Etats, ne possèdent pas le monopole de la perfection dans la résolution de conflits. En outre, les organisations de la société civile peuvent aussi être un facteur de guerre, autant qu'un agent pour la paix³⁰. Ils détiennent en effet le potentiel servant à mobiliser plusieurs groupes de la société civile, ceux-ci ayant la capacité de faciliter la résolution d'un conflit, mais aussi de l'intensifier selon leurs intérêts et objectifs. Dans la deuxième partie de notre travail, nous analyserons plus en détail les relations entre les ONG de paix et l'Union européenne. Il s'agit ici d'avoir une vue plus générale sur les relations entre les ONG et les Etats dans la résolution de conflits. Sont-ils complémentaires ou concurrents dans ce domaine ?

1.1.4 La diplomatie à voies multiples

Dans les études sur la résolution de conflits, un nouveau concept a pris forme, la *diplomatie à voies multiples*, qui prend en compte différents acteurs des relations internationales dans la fabrication de la paix. La méthode de la diplomatie à voies multiples s'attache d'abord à appréhender les haines des parties avant de commencer la négociation³¹. Lorsque l'on parle de diplomatie à voies multiples, nous comprenons que celle-ci contient plusieurs voies³². La première est la diplomatie officielle entre les gouvernements. Nous trouvons les acteurs classiques tels que les Etats et les organisations internationales. Ils fournissent généralement une

²⁸ *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁹ *Ibid.*, p.102.

³⁰ Catherine BARNES, "Weaving the Web: Civil-Society Roles in Working with Conflict and Building Peace", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, London, Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 9.

³¹ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, op. cit., p. 135.

³² En anglais *tracks*

médiation de paix par la diplomatie officielle, mais peuvent aussi utiliser la menace ou l'emploi de la force dans le cadre de la médiation et de la négociation³³. C'est aussi la forme capable de mobiliser le plus de ressources et celle qui possède le plus de légitimité, car elle s'adresse à des partenaires institutionnalisés comme elle, établissant des contacts protocolaires. Cependant on peut également lui reprocher son manque de connaissance du terrain et son ignorance des niveaux intermédiaires pour résoudre les conflits³⁴. La « deuxième voie » consiste dans des méthodes diplomatiques hors du système gouvernemental formel et fait référence aux contacts officieux et informels, aux activités de la société civile³⁵. Dans cette deuxième partie, nous pouvons trouver une gamme variée d'acteurs non étatiques. Les plus importants sont les ONG qui s'occupent de la résolution de conflits par la médiation. La plupart d'entre elles organise des « ateliers de travail » dans le but de favoriser la paix et d'améliorer la communication entre les parties au conflit³⁶. Leurs membres sont souvent des professionnels et des experts qui connaissent les cas d'une manière approfondie. Ils travaillent généralement sur le terrain, favorisant la communication, la collaboration et la compréhension avec les acteurs locaux afin de résoudre les problèmes. Ils établissent des rencontres non officielles qui peuvent faciliter certaines progressions. Ils créent également des groupes de travail, des conférences, des séminaires pour discuter et faire avancer la situation. Les ONG aident les parties au conflit en les mettant au contact pour gagner leur confiance, en établissant des agendas, en clarifiant les problèmes et en formulant des accords³⁷. Elles arrivent donc par ces moyens à réduire les tensions, comprendre et faire comprendre les divergences d'intérêt et guider les parties à des solutions originales. Nous avons donc vu plus haut que la médiation étatique est légale et légitime. Par contre, les ONG ont besoin de faire accepter leur légitimité³⁸. En effet, les ONG qui apportent une médiation dans le règlement d'un conflit doivent pratiquer une forme d'impartialité, mais être aussi perçues comme impartiales par les parties³⁹. Les ONG peuvent aussi avoir de la peine à être des médiateurs dans les conflits asymétriques, car elles ne détiennent pas une importante puissance de médiation coercitive⁴⁰. En effet, elles ne possèdent pas les moyens nécessaires, contrairement aux Etats, pour forcer une partie à entrer dans un processus de négociation.

Un autre acteur non étatique, que nous mentionnons brièvement ici, mais qui ne fera pas partie de notre étude, est le secteur privé qui se trouve parfois impliqué dans la résolution de conflits en créant un lien entre le marché, la paix et le développement économique par une notion d'interdépendance.

Sans aller trop loin dans le sujet, d'autres idées ont été apportées à la notion de diplomatie à voies multiples. On y parle ainsi d'une « troisième voie » qui prend en compte une dimension verticale avec les différents acteurs de la société⁴¹. D'autres ont également établi jusqu'à cinq voies qui impliquent plusieurs acteurs et plusieurs méthodes telles que la diplomatie officieuse des citoyens dans le but d'arriver à une désescalade du conflit et de le résoudre, surtout à partir de la « voie deux » jusqu'à la voie cinq⁴². L'idée d'une voie 1,5 a aussi été conçue et consiste dans la place que prend une organisation non étatique de la voie II avec un accès unique à la voie I⁴³. Le résultat d'une médiation/négociation réussie de voie 1,5 est caractérisée habituellement par un

³³ Stéphane PFISTER, « Promouvoir et construire la paix : l'apport des Etudes pour la résolution de conflits », document non publié, 2006, p. 61.

³⁴ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, *op. cit.*, p. 38.

³⁵ *Ibid.*, p. 36.

³⁶ Stéphane PFISTER, « Promouvoir et construire la paix : l'apport des Etudes pour la résolution de conflits », *op. cit.*, p. 61.

³⁷ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, *op. cit.*, p. 159.

³⁸ *Ibid.*, p. 73.

³⁹ *Ibid.*, p. 102.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 29.

⁴¹ Stéphane PFISTER, « Promouvoir et construire la paix : l'apport des Etudes pour la résolution de conflits », *op. cit.*, p. 62. Voir également la pyramide de Lederach en page 18.

⁴² Jani LASSIL, *Multi-track, track two and 1,5 diplomacy ?*, Crisis Management Initiative, 2006, p. 3.

⁴³ *Ibid.*, p. 12.

accord entre les dirigeants officiels des parties au conflit (voie I) basé sur les suggestions et le précédent travail de la voie II (les ONG et d'autres acteurs non étatiques) pour obtenir un règlement pacifique⁴⁴. La diplomatie à voies multiples s'occupe alors de résoudre un conflit en utilisant plusieurs voies, c'est-à-dire en prenant la variété d'acteurs avec leurs différentes méthodes pour résoudre un conflit.

De nombreuses fonctions sont ainsi développées par les ONG dans la résolution de conflits tels que la diplomatie au niveau local et horizontal, la création de forums d'expression, le lancement de campagnes d'éducation massive des citoyens, des stratégies de création d'emplois afin de permettre aux combattants de retrouver une vie sans violence, une stratégie de correction des inégalités socioculturelles et une stratégie de médiation par les modèles de résolution de conflits⁴⁵. Concernant cette dernière activité, nous constaterons plus loin dans ce travail que les ONG agissent beaucoup plus rarement dans ce domaine que pour d'autres fonctions de la résolution de conflits. Il est néanmoins vrai que les ONG possèdent un certain avantage par rapport à la diplomatie traditionnelle. Elles sont souvent considérées comme indépendantes des intérêts des Etats, ce qui se traduit par une plus grande crédibilité et acceptation des parties au conflit, même si leurs financements dépendent beaucoup des gouvernements. Elles sont également plus flexibles dans la projection et la gestion des interventions. Finalement, par une capacité de travail « depuis le bas », elles facilitent l'accès des différents acteurs sociaux et des dirigeants intermédiaires de la société où l'intervention a lieu⁴⁶. Les ONG sont ainsi souvent actives dans plusieurs domaines, ne se limitant pas à une spécialité. Il est cependant rare qu'une ONG puisse agir dans tous les domaines. C'est pourquoi, on assiste de plus en plus à l'existence de réseaux de médiation dans lesquels plusieurs ONG travaillent ensemble sur différents projets en commun. Les fonctions qu'elles apportent ne leur sont pas non plus toutes exclusives et d'autres acteurs (Etats, organisations internationales) y contribuent également, parfois en tant que responsable principal de ces activités⁴⁷.

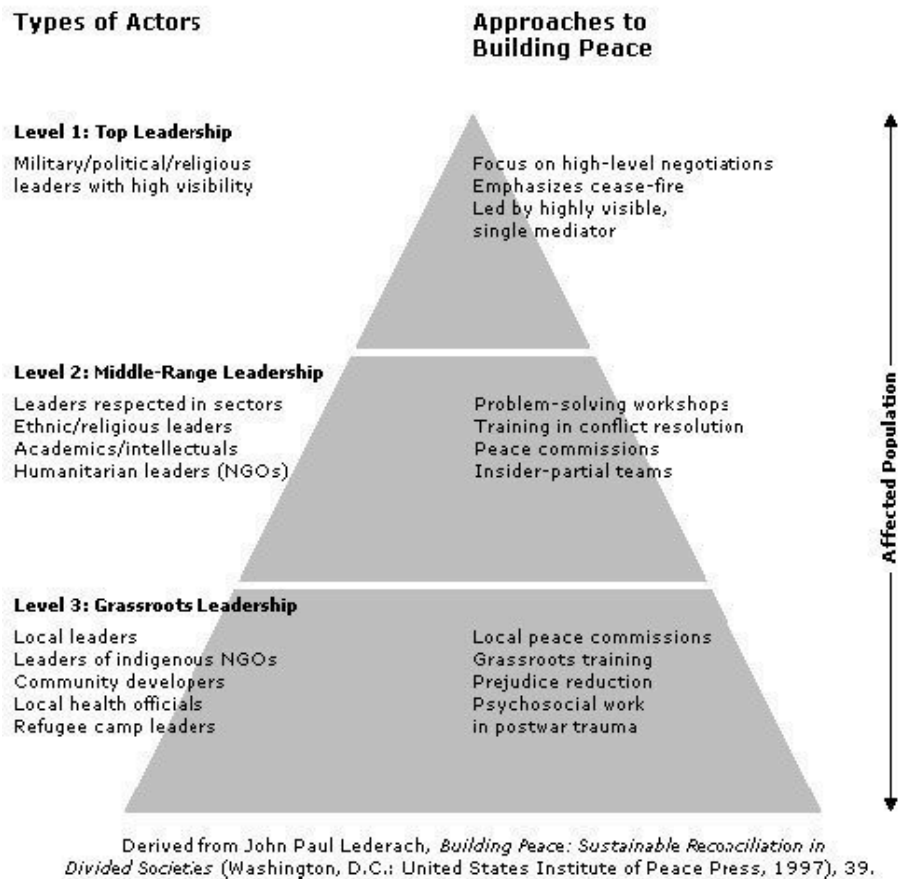
Afin de se faire une idée sur la variété d'acteurs et les différents moyens d'atteindre une consolidation de la paix, nous trouvons ci-dessous la pyramide de Lederach décrivant les différents niveaux de la consolidation de la paix :

⁴⁴ James LARRY TAULBEE, V. Marion JR CREEKMORE., "NGO Mediation: The Carter Centre », *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, p. 157.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 108-109.

⁴⁶ SCOTTO Giovanni, GIACINTI Karl, *Global governance e prevenzione dei conflitti violenti: il ruolo delle istituzioni e della società civile europea*, Roma, Centro Studi Difesa Civile, 2004, p. 3.

⁴⁷ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, *op. cit.*, p. 17.



Concernant la prévention de conflits, les ONG ont différentes fonctions dans ce domaine. Elles peuvent être des agents de démocratisation, des fournisseurs d'informations de terrain, des mobilisateurs de l'opinion publique ou des médiateurs⁴⁸. La prévention de conflits est également plus effective en utilisant la diplomatie à voies multiples. En effet, une intervention comprenant les acteurs locaux, les ONG internationales et les gouvernements permet d'approcher la prévention par plusieurs niveaux et diverses méthodes qui se complètent. En d'autres termes, les différents acteurs sont complémentaires. Mais la situation est devenue plus ambiguë concernant la relation entre les objectifs des ONG et leurs sources de financement et il est désormais question de savoir si les ONG bénéficient d'une véritable autonomie, et si elles peuvent rester indépendantes et impartiales. La diplomatie à voies multiples peut ainsi être remise en cause⁴⁹.

1.1.5 Le rôle de la société civile spécialisée dans la résolution de conflits

Il s'agit maintenant d'examiner les différentes variétés d'ONG ayant un rôle dans la résolution de conflits. Une catégorie d'ONG dans la résolution de conflits sont les ONG de défense ou de soutien (*advocacy groups*), qui s'occupent de défendre certaines causes qui concernent particulièrement l'ONG, comme par exemple d'une manière générale, les ONG telles qu'*Amnesty International* et *Human Rights Watch* qui travaillent pour le respect et l'amélioration des droits de l'homme dans le monde. Les moyens de défendre leur cause se font par du lobbying auprès des

⁴⁸ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, op. cit., p. 87.

⁴⁹ Hugh MIALL, Oliver RAMSBOTHAM, Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, op. cit., p. 119.

gouvernements et des organisations internationales et par la publication de rapports dénonçant les violations des droits de l'homme dans les pays concernés. Elles font aussi des missions d'information aidées par les observations réalisées par leurs correspondants sur place. Elles s'occupent également de publier des rapports sur les enquêtes menées à propos d'un thème ou d'un pays spécifique⁵⁰. Le rôle des ONG de droits de l'homme dans la résolution de conflits se situe dans l'idée qu'une paix à long terme ne peut être efficace que si une reconnaissance des souffrances et une estimation des abus a eu lieu auparavant pour les parties au conflit. Ces efforts peuvent avoir une composante punitive pour les crimes graves, mais aussi contenir des éléments de pardon ou d'amnistie afin que le ressentiment ne fasse pas s'effondrer le processus de paix et qu'une consolidation de la paix durable puisse être établie⁵¹. Du point de vue du domaine de la prévention de conflits, les violations de droits de l'homme, ainsi que le manque de démocratie et d'Etat de droit sont vus comme une cause de conflits⁵². Par conséquent, ces ONG de défense mettent autant d'efforts dans la surveillance et l'analyse post-confliktuelle de la consolidation de la paix que dans la prévention pré-confliktuelle et la résolution de conflits en cours⁵³.

Nous trouvons aussi des ONG qui sont plutôt considérées comme des centres de recherches (*think tanks*)⁵⁴. Elles sont souvent financées par des gouvernements et publient des analyses, des rapports sur des sujets liés à leur domaine de prédilection. Ces centres de recherches sont très attachés à la politique et fournissent des arguments et des points de vue dans ce domaine. Leurs membres sont souvent des académiques spécialistes d'un sujet donné. En outre, certains de ces centres possèdent des bureaux régionaux ou des correspondants à l'étranger, ce qui leur permet d'être tenus informés directement et plus efficacement sur la situation dans les pays en conflit. Les centres de recherches sont donc très importants dans la recherche pour la paix. Ils apportent en effet une expertise dans leurs domaines d'étude et proposent des programmes d'enseignement à la médiation, à la négociation, etc.⁵⁵. Ces centres de recherches peuvent être parfois créés par des personnes politico-morales qui sont souvent d'anciennes personnalités politiques à la « retraite », mais toujours actives dans le domaine international. Par exemple, on trouve le *Carter Center* spécialisé notamment dans l'observation d'élections internationales et de programmes dédiés aux droits de l'homme et à la démocratie, l'*Institut Baker* ou la *Fondation Soros*.

Nous trouvons encore les ONG religieuses, souvent chrétiennes, (*Christian Peacemakers Team*, Communauté de Sant' Egidio) agissant dans plusieurs domaines tels que la paix, les droits de l'homme, la médiation, etc. Elles ont également leur place dans la résolution de conflits par la médiation. Elles apportent leurs doctrines et croyances comme fondements pour arriver à la paix.

Nous allons également mentionner l'aide humanitaire en restant dans l'optique de la résolution de conflits, même si cette relation est controversée et est majoritairement réfutée. Néanmoins, les acteurs humanitaires sont régulièrement impliqués dans la fourniture d'aide et de services dans les situations de conflits. Ils ont commencé ainsi à travailler d'une façon différente en développant de nouveaux programmes se sensibilisant davantage aux conflits et favorables aux objectifs de consolidation de la paix⁵⁶. Il est vrai que le travail humanitaire n'est pas le plus important, ni le plus pertinent dans le domaine de la résolution de conflits, car l'aide seule ne peut pas promouvoir la paix, mais il a été démontré que le travail humanitaire a souvent créé des possibilités pour la médiation ou de bonnes conditions pour résoudre un conflit, puisque les

⁵⁰ Bertrand BADIE, *La Diplomatie des Droits de l'Homme : Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 282.

⁵¹ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", in C. A. CROCKER, F.O HAMPSON, Pamela AALL, *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2001, p. 371.

⁵² Sybilla FRIES, "Conflict Prevention and Human Rights", in Vincent KRONENBERGER, Jan WOUTERS, *The European Union and conflict prevention: Policy and Legal Aspects*, The Hague, Asser Press, 2004, p. 248.

⁵³ Gareth EVANS, "Conflict Prevention and NGOs", in Anders MELLBOURN, *Development, Security and Conflict Prevention*, Sweden, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, 2005, p. 127.

⁵⁴ Par exemple, la *Carnegie Endowment* et la *Ford Foundation*.

⁵⁵ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, op. cit., p. 46.

⁵⁶ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, op. cit., p. 11.

agences d'aides ont développé des contacts au travers des lignes de conflits. Il existe une grande proportion d'ONG humanitaires s'occupant de venir en aide aux victimes de conflits armés, de catastrophes naturelles, etc. Etant donné que les ONG humanitaires sont impliquées dans le conflit, elles ont besoin d'être au courant de la dimension de la résolution de conflits dans leurs activités. Certaines ONG, telles que le *Carter Centre*, la *communauté de Sant'Egidio* ou *Quaker Peace* ont alors combiné des missions humanitaires avec les activités de la voie II dans la résolution de conflits, telles que l'observation des droits de l'homme, l'éducation des techniques de résolution de conflits ou des projets de réconciliation pour les communautés divisées⁵⁷. Un cas s'est également présenté dans lequel une ONG d'aide est devenue un pacificateur. Il s'agit de la *Norwegian Church Aid* au Mali, qui était déjà présente depuis 1984⁵⁸. Les ONG humanitaires ont également pu sensibiliser les sociétés civiles du Nord aux questions humanitaires en les impliquant à divers niveaux (volontariat, pression sur les gouvernements et les différents degrés de pouvoir)⁵⁹. Elles travaillent donc sur le terrain en essayant de couvrir les besoins vitaux (nourriture, hygiène, logements, etc.) des victimes. Elles agissent alors, soit pendant le conflit avec des risques élevés pour le personnel humanitaire, soit à la fin du conflit afin de reconstruire la région touchée en fournissant de l'aide sur place. En effet, les ONG humanitaires possèdent plusieurs champs d'action : droits de l'homme, dominante médicale (Médecins sans Frontières, Médecins du Monde), de soutien faisant des campagnes internationales comme pour créer la Cour Pénale Internationale. L'intervention humanitaire, associée au maintien de la paix et au travail des tierces parties, peut également préparer le terrain pour une éventuelle cession des hostilités en permettant en même temps de calmer et de contenir le conflit en cours⁶⁰. De plus, il a souvent été difficile de distinguer, surtout pour l'opinion publique, la différence entre l'assistance humanitaire et l'aide au développement⁶¹. Certaines ONG humanitaires ne s'occupent ainsi pas seulement de répondre aux crises humanitaires, mais elles divisent aussi leur travail avec des activités de développement. Une zone grise existe alors entre les fonctions humanitaires et de développement même si leur division peut sembler disparaître avec l'importance du concept de LRRD (*Link between Relief, Rehabilitation and Development*)⁶². Les activités de développement sont variées et se focalisent sur les composants vitaux de la société comme l'agriculture, l'éducation, les infrastructures, etc. L'aide a en effet le potentiel de s'attaquer aux conditions structurelles qui produisent un conflit violent telles que l'exclusion sociale, le manque de participation politique, de faibles institutions publiques et le manque de sécurité personnelle, toutes ces fonctions permettant d'obtenir une prévention de conflits à long terme, si elles sont traitées et résolues efficacement. Elles peuvent donc avoir un effet considérable dans la résolution de conflits à long terme. L'aide est aussi en mesure de soutenir les processus de paix, car elle peut aider à préparer le terrain pour une paix durable en subvenant aux besoins des citoyens de la population par la création d'espaces sociaux pour le dialogue⁶³. L'aide humanitaire est au contraire caractérisée par l'urgence et donc par le court-terme avec des opérations comprenant la distribution de nourriture, un accès à l'eau potable et des équipements sanitaires, la construction d'abris, la réparation d'infrastructures, la gestion et prévention de maladies⁶⁴. Son point central est de sauver des vies et non de résoudre le conflit, mais les activités humanitaires peuvent avoir de sérieux effets sur les conditions de développement futur. En effet, si une ONG favorise par exemple

⁵⁷ Hugh MIAL, Oliver RAMSBOTHAM, Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution*, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁸ Pour plus de renseignements sur ses activités, voir «Peace Aid: Norwegian Church Aid in Mali», in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, *op. cit.*, p. 409.

⁵⁹ Philippe RYFMAN, *La question humanitaire, Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Éditions Ellipses, 1999, p. 95.

⁶⁰ Hugh MIAL, Oliver RAMSBOTHAM, Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution*, *op. cit.*, p. 150.

⁶¹ Pierre DE SENARCLENS, *L'Humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences-po, Collection La Bibliothèque du citoyen, 1999, p. 16.

⁶² Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, p. 368.

⁶³ Malin BRENK, Hans Van de VEEN, "Development: No Development without Peace, No Peace without Development", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, *op. cit.*, p. 360.

⁶⁴ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, p. 369.

volontairement ou non une partie au conflit dans son travail d'aide humanitaire, elle ne sera plus perçue comme neutre, ce qui pourra entraîner la poursuite du conflit et en empêcher sa résolution à cause du parti pris de l'ONG. C'est pourquoi, l'approche « *Do No Harm* » développée par Mary Anderson en 1999 vise principalement à éviter de faire « plus de mal que de bien », et se préoccupe de l'impact négatif non voulu de l'aide humanitaire ou de développement en soulignant que ces aides ont souvent tendance à aggraver le conflit plutôt que de contribuer à sa résolution⁶⁵. Cette méthode veut en effet que l'aide puisse renforcer en premier lieu les capacités de la paix pour ne pas causer des dommages⁶⁶. En outre, certaines ONG humanitaires et de développement ont ajouté une composante de résolution de conflits dans leur travail en reconnaissant que leurs activités pouvaient créer des tensions et changer les relations existantes⁶⁷.

Il est encore important d'aborder les ONG qui agissent en tant qu'intermédiaires, facilitateurs ou médiateurs, normalement appelées « *ONG de paix* », dont le rôle a déjà été brièvement mentionné lorsque nous avons abordé le sujet de la diplomatie à voies multiples. Leurs méthodes de travail sont essentiellement d'écouter positivement les parties au conflit, de se concentrer sur leurs besoins communs et de s'abstenir de faire des demandes qui vont au-delà de ces besoins⁶⁸. Elles vont travailler avec les individus, les groupes communautaires ou les représentants officiels en évitant de prendre partie au conflit et en promouvant le dialogue pour établir des bases communes qui étaient au départ antagonistes. Ces ONG, qui se dédient à éviter les crises par des mesures préventives ou en agissant en tant qu'intermédiaires dans les conflits, sont donc engagées dans la prévention et la résolution de conflits. Elles travaillent avec les parties en conflit et elles visent à faciliter les négociations et aident à soutenir les solutions acceptées⁶⁹. La société civile a donc un rôle important à jouer dans la construction de la paix. Le Conseil de sécurité des Nations Unies avait inclus ce thème dans sa 4993^{ème} réunion en 2004⁷⁰. Le délégué britannique, faisant sa déclaration au nom de l'UE, avait proclamé alors la nécessité que les organisations de la société civile fournissent des informations d'alerte précoce de crises potentielles afin qu'il y ait une plus grande réaction de la communauté internationale⁷¹. Par exemple, des ONG comme *Amnesty International*, *International Crisis Group*, des organisations d'églises ou de groupes de minorités agissent en tant qu'instruments d'alerte précoce en publiant des rapports et en informant l'opinion publique et les gouvernements des tendances non démocratiques ou des répressions ayant lieu dans certains Etats⁷².

Nous pouvons établir une liste non exhaustive, mais regroupant les fonctions principales des ONG de paix dans la résolution de conflits⁷³ :

- fournir une assistance dans la résolution de différends au niveau communautaire.
- former les acteurs locaux en utilisant les méthodes de résolution de problèmes dans la résolution de différends.
- établir des forums locaux pour le dialogue et la solution de problèmes, par exemple les réunions de communautés, les centres de médiations, etc.
- développer et diffuser l'information pour les méthodes de solution de problèmes.
- travailler avec les centres régionaux afin de les tenir informer des problèmes locaux et des activités des ONG.

⁶⁵ Malin BRENK and Hans Van de VEEN, "Development: No Development without Peace, No Peace without Development", *op. cit.*, p. 362.

⁶⁶ Michael SCHLOMS, "Le dilemme de l'action humanitaire", *Cultures & Conflicts*, No 60, 2005, p. 4.

⁶⁷ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, p. 372.

⁶⁸ Jürgen SCHRAMM, *The role of Non-Governmental Organizations in the new European Order*, Baden-Baden, Nomos, 1995, p. 45.

⁶⁹ See Sang TAN, "NGO in Conflict Management in Southeast Asia", *International Peacekeeping*, Vol.12, No 1, Spring 2005, p. 52.

⁷⁰ SECURITY COUNCIL, *Role of civil society in post-conflict peace-building*, 22 June 2004, voir : <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2004.htm>.

⁷¹ SECURITY COUNCIL, *Role of civil society in post-conflict peace-building*, Press Release, 22 June 2004, p. 7.

⁷² Jürgen SCHRAMM, *The role of Non-Governmental Organizations in the new European Order*, *op. cit.*, p. 11.

⁷³ Connie PECK, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p. 231.

Pour résumer, ces ONG de paix jouent en général un rôle important durant le conflit en tant que médiateur entre les parties au conflit (gouvernement, opposition, mouvements de libération, etc.). Elles peuvent compléter ou se substituer à l'intervention officielle d'une tierce partie⁷⁴. Leur tâche principale est d'aider à préparer le terrain pour une réception favorable aux accords négociés et pour arriver à la réconciliation⁷⁵.

On trouve plusieurs cas où la société civile a agi en tant que médiateur dans un conflit comme au Mozambique avec la communauté de Sant-Egidio, le *Carter Center* à Haïti, en Corée du Nord, en Bosnie et dans la région des Grands Lacs, le *Norwegian Institute for Applied Science* dans les accords d'Oslo, ou les ONG *Humanitarian Dialogue Centre (HDC)* et *Crisis Management Initiative (CMI)* à Aceh. Il est important de noter que la possibilité pour ces organisations d'agir en tant que tierce partie dans ces conflits est surtout due au fait que des relations préexistantes, des contacts et une confiance entre elles et les parties au conflit s'étaient déjà développés sur une certaine période⁷⁶. Les ONG peuvent aussi influencer la voie I dans la gestion de conflits par des activités de communication publique ou de défense en faisant pression sur les parties aux négociations afin d'arriver à un accord ou pour obtenir certains points spécifiques dans l'agenda de négociations⁷⁷. Il faut aussi que les ONG prennent garde à ne pas aller au-delà de leurs activités, car elles ont parfois assumé des responsabilités qui dépassaient leurs missions originales comme nous le verrons pour l'ONG *HDC* à Aceh.

Dans notre travail, nous parlerons des ONG de paix qui s'occupent de la résolution de conflits par la médiation et la réconciliation entre les parties antagonistes, mais aussi des autres ONG ayant un rôle dans la large gamme d'instruments de la résolution de conflits. Il est évident que la plupart du temps, on ne peut pas définir une ONG appartenant à une catégorie particulière. On trouve régulièrement un enchevêtrement entre les différents domaines de compétence et de fonction des ONG. *International Crisis Group (ICG)* en est un bon exemple, qui coopère d'ailleurs avec les Nations Unies et l'UE. Elle possède plusieurs bureaux à l'étranger et analyse les situations conflictuelles dans tous les pays/régions existants. ICG a ainsi une fonction d'alerte précoce en publiant des rapports analysant les pays frappés par un conflit ou qui risquent de le devenir. L'alerte précoce a trois objectifs : la prévention, l'atténuation et la gestion⁷⁸. Elle participe aussi à des recherches thématiques universitaires et établit des modèles de gestion de crise⁷⁹. Elle s'occupe de faire des analyses de terrain, des prescriptions politiques et des campagnes publiques et aussi à haut-niveau⁸⁰. ICG ne peut donc pas être contenue seulement dans une catégorie d'ONG de paix ou de sécurité, puisqu'elle accomplit une large combinaison de fonctions. ICG est d'ailleurs considérée comme une des meilleures sources non étatiques d'alerte précoce, d'analyse et de conseil aux gouvernements concernant la prévention de conflits violents. Par conséquent, les ONG comme ICG ont plusieurs activités. Elles fournissent des informations pour les négociateurs de conflit. Elles contribuent aussi aux débats de politique publique en publiant des études annuelles sur les conflits violents, les droits de l'homme, les réfugiés, etc. qui deviennent des points de référence et des sources d'information pour les gouvernements⁸¹.

⁷⁴ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, p. 372.

⁷⁵ Claude NICOLET, "The Interrelationship between the Evolution of Civil Society and Progress in regional Security: The Balkans", *Columbia International Affairs Online*, New York, September 2002, p. 13.

⁷⁶ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, p. 374.

⁷⁷ Reiner FORSTER, Mark MATTNER, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁸ Takwa Zebulon SUIFON, "Early Warning, Early Response: Preventing Violent Conflict", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, *op. cit.*, p. 421.

⁷⁹ Philippe RYFMAN, *Les ONG*, *op. cit.*, p. 50.

⁸⁰ Gareth EVANS, "Conflict Prevention and NGOs", in Anders MELLBOURN, *op. cit.*, p. 124.

⁸¹ Christos A. FRANGONIKOLOPOULOS, "Non-governmental Organisations and Humanitarian Action : The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos", *Global Society*, Vol. 19, No. 1, Janvier 2005, p. 49.

1.1.6 Le financement des ONG

La question de l'indépendance financière des ONG est importante à analyser. En effet, une ONG de paix doit être perçue comme étant impartiale dans sa tentative à résoudre les conflits. Autrement, les parties au conflit ne pourraient pas être en confiance dans les négociations si la position de l'ONG était biaisée. Une résolution de l'ECOSOC définit en partie la nature d'une ONG par ses sources de financement : « *Les principaux moyens financiers de l'organisation doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés ou éléments constitutifs nationaux ou des contributions des particuliers membres de l'organisation* »⁸². Toutefois, comme le rappelle Ryfman, cette approche concernant le financement reste institutionnelle, car on ne trouve normalement pas de grandes ONG financées essentiellement par leurs adhérents. Leur financement provient au contraire essentiellement de sources gouvernementales ou d'organisations internationales. Le cas des ONG françaises est cependant différent pour l'origine de leur financement, car l'aide privée reste très importante. De plus, certaines ONG comme *Médecins sans Frontières* n'acceptent pas l'aide publique et ses fonds sont donc exclusivement du domaine privé. Pourtant, on peut se demander si les ONG sont toujours aussi impartiales, car la plupart de leurs financements provient de fonds étatiques. Les Etats ont donc un potentiel d'influence sur les ONG. Par exemple, concernant l'aide humanitaire, l'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO) est le 1^{er} bailleur de fonds mondial de l'humanitaire⁸³. Les ONG qui reçoivent ces fonds peuvent-elles vraiment être considérées comme impartiales et indépendantes ou doivent-elles suivre la politique de l'UE dans la gestion de crises ? En outre, l'UE est impliquée non seulement dans l'humanitaire, mais aussi dans la prévention et la résolution de conflits et nous verrons plus loin dans ce travail qu'elle finance également certaines ONG de paix.

Pour revenir aux sources de financement des ONG, on remarque que la part des ressources privées des principales ONG françaises, scandinaves, néerlandaises et canadiennes a diminué⁸⁴. Elles dépendent de plus en plus de l'Etat pour leur financement. Les Etats pourraient alors exiger un certain comportement des ONG qu'ils financent. Pour les ONG humanitaires, le travail d'aide humanitaire deviendrait alors un moyen de transmission de l'action de l'Etat et impliquerait une dépendance des ONG. Il est néanmoins difficile pour la majorité des ONG de se passer de l'argent des Etats. Doit-on alors définir ces ONG comme étant des organisations quasi gouvernementales ou des ONG gouvernementales (comme par exemple *la Fondation Kadhafi*) ? Les ONG seraient alors vues comme de simples intermédiaires aux politiques publiques des acteurs gouvernementaux, puisque les Etats donateurs influent sur les ONG pour déterminer leur programme d'actions⁸⁵. Mais d'un autre côté, les ONG peuvent aussi faire pression sur le processus d'élaboration d'une loi par des actions de lobbying. Ensuite, face aux Etats, les ONG sont aussi perçues comme des acteurs essentiels qui sont capables d'avoir de faibles coûts de fonctionnement et de remplacer l'Etat sur certains projets de développement. Les ONG seraient alors meilleur marché que les Etats.

Il ne faut pas oublier de mentionner la différence entre les ONG « du Nord » et « du Sud ». Elles défendent souvent les mêmes intérêts (aide humanitaire, droits de l'homme, consolidation de la paix), mais différent dans les moyens pour atteindre leurs objectifs. Les ONG « du Sud » possèdent la plupart du temps moins de ressources financières et ont moins accès aux conférences internationales dans les organisations internationales, mais elles connaissent également mieux le terrain, car leurs membres et militants sont issus de la population locale. On observe alors une plus grande proximité entre les ONG « du Nord » et les organisations internationales qu'entre les ONG « du Sud » et les ONG « du Nord ». Les deux premières catégories se sentent plus proches, car elles partagent les mêmes codes et la même culture historique⁸⁶. Les ONG européennes et américaines ont également établi une étroite relation avec

⁸² ONU, Résolution de l'ECOSOC 1996/31, *op. cit.*, point 13.

⁸³ Jean-Luc MARRET, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes, op. cit.*, p. 8.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 155.

⁸⁶ Béatrice POULIGNY, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding : Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies", *Security Dialogue*, Vol. 36, No 4, December 2006, p. 501.

leurs Etats respectifs d'autant plus qu'elles attirent les fonds de leurs gouvernements⁸⁷. Faut-il pour autant accepter automatiquement les ONG du Nord sur le terrain ? La majorité d'entre elles font du bon travail, mais que se passe-t-il si des erreurs de jugement et d'action sont faites par ces ONG ? Dans ce but, certains mécanismes ont déjà été créés en établissant des codes de conduite pour les ONG. De plus, les Etats et aussi l'UE, par rapport à son aide humanitaire, demandent des comptes aux ONG pour voir la réussite ou l'efficacité de leurs projets.

Les ONG, dans leur grande diversité de moyens et de méthodes, ont donc un rôle important dans la résolution de conflits, car elles apportent plusieurs qualités spéciales à la construction de la paix, particulièrement dans leur discernement des différentes cultures, leurs relations avec les partenaires locaux et leur compréhension des liens entre la gestion de crises, le développement durable à long-terme, etc. Leurs opérations comprennent en effet souvent des activités humanitaires, de développement, de réhabilitation et de reconstruction⁸⁸.

1.2 La politique européenne en matière de gestions de conflits

L'Union européenne, dans sa politique extérieure, s'est consacrée au domaine de la gestion de crises. Les Etats en faillite sont maintenant considérés comme une des principales menaces à la sécurité européenne⁸⁹. Ce qui nous intéresse ici est de voir l'étendue des capacités de l'UE dans la résolution de conflits afin d'analyser par la suite les compétences des ONG sur ce terrain et la relation entre les deux acteurs. Les différentes institutions de l'UE dans le domaine de la gestion de crise devront être prises en compte en rappelant la distinction souvent difficile entre les actions, les objectifs et les moyens de celles-ci à cause de ses trois « catégories » de politiques étrangères : celle de la Communauté, exercée par la Communauté européenne dans le premier pilier ; celle de l'Union, employée par la politique étrangère de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ; et les politiques étrangères nationales des Etats membres⁹⁰. L'UE, dans sa volonté d'être un acteur global, a besoin de toutes les ressources nécessaires, pour atteindre ses objectifs.

Une action de l'UE peut apparaître comme un énorme facteur d'influence ou de puissance étant donné sa taille actuelle (désormais à 27 Etats membres) avec 450 millions de citoyens pesant un quart du PNB mondial. La marque européenne peut représenter pour certains une influence importante sur les crises internationales et leur gestion⁹¹.

1.2.1 De la PESC à la PESD

Afin de comprendre l'attitude des ONG dans la résolution de conflits et leurs liens et interactions avec l'UE, il s'agit de rappeler le rôle de cette dernière dans la gestion de crise. Pour ce faire, nous devons donc commencer par étudier la PESC et ensuite la PESD. La PESC a commencé par le Traité de Maastricht de 1992 qui contient des dispositions dans son titre V donnant une responsabilité à l'UE pour les questions relatives à la sécurité. Les objectifs définis par ce traité ne concernent pas seulement la sécurité de l'UE, mais aussi le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, dans un but plus large de permettre à l'UE de jouer un rôle politique sur la scène internationale. A partir de 1998 et suite aux guerres en ex-

⁸⁷ Michael PUGH, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, Vol. 25 (4), 2001, p. 118.

⁸⁸ Pamela AALL, "Nongovernmental Organizations and Peacemaking", *op. cit.*, p. 443.

⁸⁹ Quentin PERRET, "The European Union and Crisis Management", *Fondation Robert Schuman*, No 22, 13 mars 2006, p.1.

⁹⁰ Giovanni BONO, "The Role of the EU in External Crisis Management", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 397.

⁹¹ Nicole GNESOTTO, *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, août 2004, p. 30.

Yugoslavie, qui ont marqué l'impuissance et l'inefficacité des forces militaires européennes, la France et la Grande-Bretagne ont décidé à St-Malo de combler cette faiblesse en amenant l'idée d'une politique européenne de sécurité et de défense dont une notion plus vague était déjà présente dans le traité de Maastricht (Article J.4). En d'autres termes, les deux pays s'accordaient pour construire l'élément militaire de l'UE et compléter ainsi la gamme de ses moyens d'action⁹². La PESD, créée officiellement en 1999 à Cologne, se voyait alors comme un prolongement de la PESC dans le but de mettre en œuvre les objectifs de cette dernière (être capable de répondre aux crises internationales par des forces militaires crédibles sans faire préjudice aux actions de l'OTAN)⁹³. Les termes de prévention de conflits et de gestion de crises étaient pour la première fois articulés dans les documents officiels de l'UE et liés avec les tâches de Petersberg. Toujours la même année, mais en décembre à Helsinki, le Conseil européen établissait l'Objectif Global (*Headline Goal*), c'est-à-dire la capacité de déployer d'ici 2003 une force de 60000 hommes en l'espace de soixante jours et pour la durée d'une année sous la forme d'une force commune européenne capable de s'occuper des missions de Petersberg. C'est ensuite à Laeken en 2001 que la PESD a été déclarée opérationnelle et que l'UE a annoncé qu'elle possédait désormais la capacité opérationnelle parmi la gamme complète des tâches de Petersberg. Dès 2003, l'UE a pu commencer à établir des missions de paix et à jouer un rôle important dans la gestion de crises. Il faut également rappeler que, depuis Cologne, des changements institutionnels ont été décidés et, avec les conseils européens suivants, surtout ceux d'Helsinki, de Feira et de Nice, ces développements ont été respectivement élaborés, finalisés et acceptés⁹⁴. En 2003, les Etats membres de l'UE ont décidé également d'établir un nouvel Objectif Global 2010 pour refléter l'évolution de l'environnement stratégique et de la technologie⁹⁵. Un des ses objectifs principaux est d'avoir une plus grande interopérabilité⁹⁶, ainsi qu'un meilleur déploiement et une durabilité des forces armées des Etats membres. C'est en effet nécessaire afin de posséder une force de réaction rapide efficiente incluant des groupements tactiques de 1500 hommes (*Battlegroups*). Cette force doit être dans la capacité d'agir efficacement face aux crises et doit pouvoir répondre aux demandes des Nations Unies⁹⁷. Les priorités de l'Union dans la gestion civile de crises et les capacités qu'elle doit acquérir furent alors établies à Feira en 2000 et sont les suivantes : établir l'ordre public par une police efficace, renforcer l'Etat de droit, mettre en place une administration civile et créer une protection civile⁹⁸. Un Objectif Global Civil pour 2008 (*Civilian Headline Goal*) a aussi été décidé en 2004 pour améliorer les capacités civiles de l'UE. Les missions civiles pourraient inclure un soutien aux processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR)⁹⁹.

Lorsque nous parlons de l'UE et de sa politique extérieure dans la gestion de crises, il faut remarquer que son concept n'est pas si simple et qu'il existe une différence de perceptions au sein même de deux importantes institutions de l'UE, le Conseil et la Commission. La Commission, par ses discours, s'appuie plus dans le domaine relatif à la *prévention des conflits*, alors que le Conseil met davantage l'accent (mais pas uniquement) sur la *gestion de crises*, c'est-à-dire lorsque le conflit a eu lieu, impliquant les forces armées et/ou civiles des Etats membres¹⁰⁰. On peut comprendre

⁹² *Ibid.*, p. 14.

⁹³ Jean-Yves HAINE, *ESDP : an overview*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, avril 2004, p. 3, voir : <http://www.iss-eu.org/esdp/01-jyh.pdf>.

⁹⁴ L'organe principal de la PESD depuis Nice est le Comité politique et de sécurité (COPS) qui est assisté par le Comité militaire et le Comité de l'Etat major. On trouve aussi un comité des aspects civils de gestion des crises, et un groupe de travail politico-militaire.

⁹⁵ Gustav LINDSTROM, *The Headline Goal*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Avril 2005, p. 4, voir : <http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>.

⁹⁶ Il faut considérer l'interopérabilité dans un large contexte avec des aspects militaires, civils et civilo-militaires.

⁹⁷ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Headline Goal 2010*, Bruxelles, 30 Avril 2004, p. 3, voir : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

⁹⁸ Jean-Yves HAINE, "ESDP : an overview", *op. cit.*, p. 5.

⁹⁹ Gustav LINDSTROM, *The Headline Goal*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ Stephan DAVIDSHOFER, « La gestion de crise et l'Union européenne : modalités d'une réappropriation », in *Prévention, gestion et sortie des conflits : actes du séminaire de recherche doctorale commun IUHEI, IUED, IEUG*, Euryopa, No 36, 2006, p. 18.

cette dernière « préférence » par le fait que le domaine intergouvernemental s'occupe logiquement de l'usage de la force, étant donné que ce sont les Etats et leurs souverainetés qui y sont représentés.

Afin de comprendre la vaste gamme d'instruments de l'UE dans la gestion de crises, il convient d'expliquer le rôle des différentes institutions et organes de l'UE. La PESD incorpore les opérations de gestion de crises civiles et militaires qui sont de l'autorité du Conseil dans le deuxième pilier. Les décisions de lancer une opération de la PESD sont faites par consensus par les ambassadeurs des Etats membres au sein du Comité de politique et de sécurité (COPS). Dans le cas d'actions civiles de gestion de crise, elles sont préparées à l'intérieur du Comité sur les Aspects Civils de la Gestion de Crise (CIVCOM)¹⁰¹. Les propositions pour des actions de la PESD sont introduites directement par un Etat membre ou via la Présidence. Les activités de consolidation de la paix, de prévention de conflits (comprenant également la reconstruction de la paix), d'aide humanitaire et de développement et les politiques commerciales sont soutenues par la Commission dans le premier pilier. Il existe alors une déconnexion institutionnelle entre le Conseil et la Commission, ce qui empêche l'intégration complète des activités de la gestion de crise de l'UE¹⁰². Par exemple, certaines opérations civiles de la PESD peuvent être définies comme une action dans le domaine de la prévention de conflits et certaines activités de la Commission se concentrent également dans la prévention de conflits, sans qu'aucun lien ne soit fait entre les deux. En d'autres termes, les instruments de la prévention de conflits de l'UE se trouvent dans les trois piliers : dans le premier pilier, au sein de la Commission avec la coopération au développement, les politiques humanitaires et commerciales et son service de prévention de conflits et de gestion de crises; dans le deuxième pilier par la PESC ; dans le troisième pilier relatif à la coopération en matière de police et de justice (JAI). Nous distinguons donc en général le rôle de la Commission et du Conseil dans la prévention de conflits. Il s'agit de ne pas trop s'étonner de cette division de tâches dans les différents piliers de l'UE, car nous la trouvons aussi dans d'autres politiques de l'UE telles que dans les affaires économiques ou dans l'immigration. Concernant la prévention de conflits, la Commission s'occupe davantage de la prévention structurelle, ou à long terme, des conflits par son assistance au développement, son aide humanitaire et sa consolidation de la paix après le conflit¹⁰³. Néanmoins, la Commission possède quand même un instrument à court terme, le *mécanisme de réaction rapide*¹⁰⁴ (MMR), qui lui permet de réagir au plus vite aux urgences civiles et aux catastrophes naturelles dans les pays atteints¹⁰⁵.

Il s'agit maintenant d'observer l'ensemble des capacités et des structures de la PESD, celle-ci étant divisée en trois composantes, à savoir: la gestion militaire des crises, la gestion civile des crises et la prévention de conflits¹⁰⁶.

1.2.2 L'UE et la gestion militaire de conflits

L'UE a effectué plusieurs opérations militaires à la suite de la mise en route officielle de la PESD. Ces opérations peuvent être étudiées selon plusieurs notions de la résolution de conflits. D'abord, la première mission de maintien de la paix de l'UE a été lancée en mars 2003 en

¹⁰¹ Agnieszka NOWAK, "Civilian crisis management: the EU way", *Cahier de Chaillot*, No 90, juin 2006, p. 104.

¹⁰² EPLO, *A European Peacebuilding Coordination Cell*, Policy Paper, January 2006, p. 1.

¹⁰³ Peter Viggo JAKOBSEN, *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity- A "real added value" for the UN?*, June 8 – 9 2004, p. 7.

¹⁰⁴ Il permet une action rapide dans des domaines précis afin de répondre ou d'éviter des situations de crise ou de conflit, réelles ou potentielles. Son financement prend la forme d'aides non remboursables. Voir : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12701.htm>.

¹⁰⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement*, COM (2002) 598, 7 novembre 2002, p. 2. Voir : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12009.htm>.

¹⁰⁶ Entièrement consultables sur le site <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r00001.htm>.

Macédoine. Du nom d'opération *Concordia*, elle a succédé à l'opération de l'OTAN *Allied Harmony*. Cette mission se rapprochait du sens classique du maintien de la paix et consistait à garantir un environnement sûr pour que le gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine puisse appliquer l'accord d'Ohrid d'août 2001.

En juin 2003, la deuxième mission militaire autonome de l'UE du nom d'*Artémis* a eu lieu en République Démocratique du Congo. Cette intervention militaire de 1800 hommes, menée par la France, a impliqué tous les membres de l'UE dans le processus de prise de décision concernant le planning et les règles d'engagement. Une des stratégies de l'UE pour cette mission était d'aider au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des groupes armés, particulièrement les enfants-soldats, ainsi que de préparer un programme de réhabilitation socio-économique pour soutenir l'administration intérimaire. En outre, l'UE a fourni un paquet d'aide de 200 millions d'euros du Fonds de Développement Européen afin de mettre en place une force de police « ethniquement » mixte¹⁰⁷. On voit ici que cette opération s'inscrivait dans le domaine du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix.

En décembre 2004, l'UE remplaça la mission de l'OTAN SFOR en Bosnie-Herzégovine (BiH). L'opération du nom d'*Althea* devait également assurer un environnement sûr pour l'application des *accords de Dayton*, renforcer la capacité de construction locale, supporter les progrès de la BiH pour son intégration à l'UE et contribuer à avoir une BiH stable, viable, multiethnique et pacifique. On assiste alors à une opération mélangeant le maintien de la paix et la consolidation de la paix. La quatrième opération militaire de l'UE a été lancée en juin 2006 afin d'appuyer la mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral.

1.2.3 Opérations civiles/gestion civile de crises

L'UE, étant aussi un acteur civil, a la possibilité de s'occuper de tous les domaines de la gestion de crises, y compris la prévention civile de conflits et les activités civiles de consolidation de la paix (spécialement les activités de police)¹⁰⁸. Rappelons que lors du Conseil Européen de Feira en 2000, les domaines prioritaires de la gestion civile de crises avaient été définis. Il s'agit des forces de police, du renforcement de l'Etat de droit, de l'administration civile et de la protection civile¹⁰⁹. Alors que la dimension militaire de la gestion de crise de l'UE a clairement un caractère intergouvernemental, les aspects civils de la gestion de crise de l'UE sont moins bien définis, car elles comprennent une large gamme d'instruments mis en œuvre tant dans le pilier intergouvernemental que dans le pilier communautaire¹¹⁰. La gestion civile de crise de l'UE implique donc les trois piliers, les deux premiers étant les principaux¹¹¹. Le second pilier, le Conseil européen avec la PESC/PESD, est responsable pour l'établissement et la gestion des forces de réaction rapide¹¹². Le Haut Représentant, qui est aussi le Secrétaire-Général du Conseil européen, est responsable de formuler, préparer et mettre en œuvre les décisions politiques et le dialogue politique avec les pays tiers au nom du Conseil européen. Il est ainsi devenu de facto le gestionnaire de crises de l'UE comme le montre ses nombreux voyages et réunions dans les pays tiers et ses efforts pour la gestion de crises dans les conflits aux Balkans et au Moyen-Orient.

¹⁰⁷ Jean-Yves HAINE, "ESDP : an overview", *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁸ Thierry TARDY, Erik WINDMAR, *The EU and Peace Operations*, Geneva Center for Security Policy, 22-23 September 2003, p.12.

¹⁰⁹ Stéphane PFISTER, « Aux origines de la gestion civile des crises par l'Union européenne : l'Administration de l'UE et la Mission de police de l'UEO à Mostar (1994 -1996) », in Vincent CHETAIL, Cedric VAN DER POEL, Sylvie RAMEL, René SCHWOK, (Textes édités par), *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Euryopa, No 36, Mars 2006, p. 140.

¹¹⁰ Agnieska NOWAK, "Civilian crisis management: the EU way", *op. cit.*, p. 10.

¹¹¹ Il est intéressant de remarquer qu'EPLO donne beaucoup plus d'importance au premier pilier en affirmant que celui-ci est le principal dans la gestion civile de crise.

¹¹² Peter Viggo JAKOBSEN, *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity- A "real added value" for the UN?*, *op. cit.*, p. 5.

L'UE ne s'est donc pas engagée seulement dans des opérations militaires, mais également civiles qui se retrouvent être beaucoup plus nombreuses que les premières¹¹³. La première mission civile de l'UE en 2003 en Bosnie a remplacé la force de police internationale des Nations Unies. A la fin de l'opération militaire *Concordia*, l'opération *Proxima* l'a remplacée. C'était la seconde mission de police de l'UE. Les pays membres de l'UE avaient déjà acquis une certaine expérience dans l'administration civile à Mostar (par l'UEO), la force de protection internationale en Albanie et l'élément multinational de conseil en matière de police lors de l'opération *Alba*. En janvier 2005, l'UE lança également une mission de police en République démocratique du Congo afin d'établir une unité de police intégrée (IPU) pour renforcer la sécurité interne du pays.

Le tableau ci-dessous nous montre comment fonctionne la gestion civile de crises au sein des trois piliers de l'UE¹¹⁴.

Gestion Civile de Crises dans les trois piliers de l'UE		
<i>Premier Pilier</i>	<i>Deuxième Pilier</i>	<i>Troisième Pilier</i>
Communauté européenne: institutions supranationales de la communauté. Prévention structurelle ou à long terme: aide au développement, consolidation de la paix post conflit et aide humanitaire. Gestion de crise à court terme : Protection civile et formation	Intergouvernemental: PESC et PESD. Gestion de crise à court terme: établissement et gestion des forces de réaction rapide et des nouvelles institutions de la PESD	Intergouvernemental: Coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles.

Le défi reste dans la difficile coordination intra-UE pour le rôle de chaque institution dans la gestion de crises. Son cadre est effectivement fragmenté avec une division des responsabilités entre le deuxième pilier intergouvernemental qui s'occupe entre autre des décisions militaires, le troisième pilier intergouvernemental et le premier qui concerne les activités civiles contrôlées par la Commission¹¹⁵. Il a aussi été montré que l'UE investit davantage de temps et d'argent pour développer ses capacités de gestion de crise à travers le plan d'action pour les aspects civils de la PESD et l'objectif global civil pour 2008, plutôt que de développer en amont ses instruments de prévention de conflits¹¹⁶. Plusieurs ONG, notamment celles membres du *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO), essaient effectivement de démontrer que la prévention de conflits offre des bénéfices économiques, politiques et de développement à plus long terme. En d'autres termes, ils affirment qu'il vaut mieux prévenir que de guérir (ou d'agir).

¹¹³ Au total, 10 opérations civiles et de police, terminées ou non, ont été lancées depuis 2003 : EUPM, EUPAT, Eujust Themis, AMM, EUPOL COPS, EU BAM Rafah, EUJUST Lex, EUPOL Kinshasa, EUSEC DR Congo, et une force civilo-militaire soutenant l'action de l'AMIS II de l'Union Africaine au Soudan.

¹¹⁴ Peter Viggo JAKOBSEN, *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity- A "real added value" for the UN?*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁵ INSTITUT D'ETUDES DE SÉCURITÉ DE L'UE, *Enhancing the EU's response to violent conflict: moving beyond reaction to preventive action*, Conference Report, Paris, 2001, p. 35.

¹¹⁶ EPLO, *Five years after Göteborg: The EU and its conflict prevention potential*, Brussels, September 2006, p. 17.

1.2.4 L'UE et la prévention de conflits

Nous avons vu dans la première sous-partie les différentes phases de conflit et ce que la société civile peut apporter pour la résolution de ces derniers. L'Union européenne, à travers son objectif de renforcer la sécurité internationale et de maintenir la paix, possède une politique extérieure dans la première phase de la résolution de conflits, c'est-à-dire la prévention des conflits. L'UE détient effectivement une variété de moyens pour soutenir les efforts de prévention de conflits. Parmi ceux-ci, nous pouvons noter la coopération au développement, l'aide humanitaire, l'utilisation de nouveaux instruments dans le domaine de la gestion de crises et la coopération avec des partenaires internationaux et des ONG. A l'intérieur de la Commission, le service qui existe pour la prévention de conflits se trouve dans le DG RELEX. Il s'agit du service de la prévention de conflits et de gestion de crises (*Conflict Prevention and Crisis management Unit*). En ce qui concerne le Conseil des Ministres, nous trouvons l'*Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR)*. Le DG Développement et le DG Elargissement ne possèdent pas en soi des services pour la prévention de conflits, mais ils sont plutôt, par leur nature même, une partie des moyens utilisés pour la prévention de conflits.

Le terme de *prévention de conflits* se trouve être distinct de la politique extérieure de l'UE concernant la gestion de crises. C'est dans un but de souligner son importance, que la notion de prévention de conflits est distinguée des autres phases du conflit. En effet, un document a même été rédigé sur ce thème sous la direction de Chris Patten, ancien Commissaire européen chargé des relations extérieures. Il s'agit de la « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits »¹¹⁷ qui aborde la prévention de conflits en deux dimensions, la prévention à long terme et la prévention à court terme¹¹⁸. Le document veut combiner la variété des instruments (y compris l'aide au développement et la coopération) de l'UE pour prévenir les conflits. Nous les retrouverons mentionnés deux ans plus tard dans la *stratégie européenne de sécurité (ESS)* de Javier Solana.

Dans la stratégie européenne de sécurité de l'UE rédigée en 2003 par le représentant pour la PESC, nous pouvons trouver une référence à l'importance de la prévention de conflits pour la politique étrangère de l'UE. On remarque donc que l'UE a la volonté d'être capable d'agir avant qu'une crise ait lieu, et affirme dans le document du Conseil de l'UE du 30 avril 2004 que l'engagement préventif¹¹⁹ peut éviter qu'une situation se détériore¹²⁰. Le document mentionne également que les opérations militaires de l'UE doivent être utilisées main dans la main avec les missions humanitaires et civiles. On observe donc un regroupement des différentes fonctions de gestion de crises de l'UE dans le but d'agir à tous les niveaux du conflit. Par exemple, le document affirme que « des moyens militaires et une police efficace peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase postérieure au conflit. »¹²¹. L'UE a donc une volonté de répondre également aux situations de post-conflit et d'être active dans la consolidation de la paix. En rappelant aussi l'importance des instruments économiques et de la gestion civile de crises pour reconstruire et restaurer un gouvernement civil, le paragraphe conclut « fièrement » que « l'Union européenne est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples ». Pour compléter l'étendue des capacités de l'UE, le document avance que l'ensemble des instruments en matière

¹¹⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Bruxelles, Avril 2001.

¹¹⁸ Stéphane PFISTER, *Avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, Genève, Euryopa, No 25, 2004, p. 30.

¹¹⁹ La notion d'attaque préventive n'existe pas pour les militaires européens. Ils utilisent le terme d'engagement préventif qui est quand même associé à l'usage de la force militaire.

¹²⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Headline Goal 2010*, *op. cit.*, p. 2.

¹²¹ Javier SOLANA, *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*, Stratégie européenne de sécurité, Conseil européen de Salonique, 2003, p. 7.

de gestions de crises et de prévention des conflits comprennent les actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement¹²².

L'UE, au début de sa politique extérieure, a abordé principalement la prévention de conflits par des contributions à la coopération internationale et à la démocratisation au lieu d'agir dans le domaine diplomatique de la prévention qui permettrait de changer les dynamiques politiques d'un conflit émergent¹²³. En d'autres termes, l'UE s'est davantage focalisée sur le concept de consolidation de la paix (pour prévenir le conflit¹²⁴) dans le domaine économique, des droits de l'homme et de la démocratisation au lieu d'agir en tant que médiateur dans la prévention de conflits.

La prévention de conflits à long terme la plus efficace que l'UE possède pour l'instant est sa capacité à agir en tant que système de gouvernement pour la consolidation de la paix (*International Peacebuilding regime*)¹²⁵. Il atteint les régions proches du territoire de l'UE et concerne principalement la sphère économique. Son principal outil d'influence a été l'adhésion à l'UE. En effet, afin de pouvoir être membre de l'UE, il faut se conformer aux *critères de Copenhague* qui consistent dans le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la protection des minorités et d'une économie de marché. On sait que certains conflits peuvent provenir d'un déficit des principes démocratiques, de violations des droits de l'homme ou de minorités non représentées. C'est pourquoi, ces derniers sont importants pour que les Etats, qui souhaitent entrer dans l'UE et bénéficier de son appartenance, fassent des efforts en les respectant et que des bases soient ainsi établies pour prévenir toute apparition ou résurgence de conflit. L'élargissement est donc utilisé comme un moyen pour prévenir les conflits en établissant des « normes européennes » pour la négociation et le comportement des pays candidats en intégrant leur économie et leur administration politique¹²⁶.

L'élargissement n'est pas le seul outil pour la prévention de conflits. La Politique Européenne de Voisinage (PEV) en est un autre qui touche les pays à la périphérie de l'Union. Elle consiste à créer un cadre dans lequel une coopération, économique, politique ou judiciaire peut se faire entre l'UE et ses voisins, et qui crée alors des valeurs et des standards¹²⁷ contribuant à la prévention de conflits et à la stabilisation¹²⁸. Plus éloignés géographiquement, les accords de Cotonou visant les 71 pays ACP donnent à ces pays des possibilités de réduire le risque de conflit par des motivations d'ordres économique (stratégie pour le développement et pratiques commerciales) ou politique (s'attaquer aux problèmes de trafics d'armes ou de discrimination ethnique)¹²⁹.

Nous pouvons résumer ces premiers instruments en les définissant par le concept d'eupéanisation qui permettent la prévention et la résolution de conflits. L'eupéanisation se définit par des changements domestiques qui ont lieu en réponse aux politiques et aux pratiques institutionnalisées au niveau interne européen¹³⁰. En d'autres termes, ce qui nous intéresse donc ici est de voir comment le concept d'eupéanisation peut mener à la résolution d'un conflit en arrivant à établir des modifications internes dans le pays concerné. Le concept d'eupéanisation s'occupe normalement des pays à la périphérie de l'UE qui n'en sont pas membres, pouvant être des candidats à l'adhésion ou non, et qui cherchent à développer des relations avec l'UE. Mais il

¹²² *Ibid.*, p. 11.

¹²³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability, Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management", *ICG Issues*, Report No 2, 26 juin 2001, p. ii.

¹²⁴ En anglais *pre-conflict peace-building*. Il existe aussi le *post-conflict peace-building*.

¹²⁵ Tout ce qui concerne les lois, normes, et accords internationaux qui mettent en place des cadres pour le dialogue et la coopération en réduisant ainsi les menaces à la sécurité.

¹²⁶ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability Revisited", *Europe Report*, No 160, 17 janvier 2005, p. 34.

¹²⁷ Ceux-ci sont similaires aux critères de Copenhague: Etat de droit, prospérité économique, démocratie et respect des droits de l'homme.

¹²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability Revisited", *op. cit.*, p. 35.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 36.

¹³⁰ Gergana NOUTCHEVA, "Europeanisation and conflict Resolution", *CEPS Europa South-East Monitor*, Issue 49, October 2003, p. 1. Pour une plus large définition, voir Claudio M. RADAELLI, "The Europeanisation of Public Policy", in K. FEATHERSTON, C. RADAELLI, *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 30.

peut aussi s'appliquer dans le domaine du règlement de conflits et de la transformation de conflits où l'UE peut fournir un cadre pour résoudre les problèmes causant les conflits. Elle peut aussi agir directement ou indirectement comme médiateur entre les parties au conflit¹³¹. Il est alors important de distinguer entre le potentiel de l'UE d'offrir des solutions alternatives pour le règlement de conflits à travers ses institutions et le niveau de gouvernance, et le potentiel de l'UE d'influencer le comportement politique des acteurs sur le terrain en utilisant le « bâton et la carotte », ceux-ci pouvant changer la dynamique du conflit afin de parvenir à sa résolution. La première dimension concernerait plutôt les pays à la périphérie de l'UE se trouvant dans une zone d'influence importante de l'UE et pouvant être des pays candidats à l'adhésion. La deuxième dimension pourrait s'appliquer aux régions plus à l'extérieur du continent européen, dont les pays n'auraient pas comme motivation l'adhésion à l'UE, mais plutôt l'établissement de partenariats privilégiés avec l'Union. Le niveau d'influence de l'UE serait évidemment moins fort puisque les pays se trouvent plus loin de la zone d'attraction. Mais il faut quand même rappeler que la globalisation rapproche les régions et la dépendance ou l'interdépendance peuvent être alors assez fortes entre elles. L'UE aurait ainsi un *soft power* sur les conflits où elle pourrait fournir une médiation entre les parties. Il est vrai que le médiateur doit être fort afin d'être perçu comme légitime. La médiation a l'avantage de fournir de meilleurs résultats que si du *hard power* était utilisé, car elle permettrait de s'attaquer plus efficacement aux sources du conflit par une approche non-violente, alors que le *hard power* serait trop coercitif et pourrait créer un effet contraire à la résolution du conflit en installant par exemple un ressentiment auprès de la population. La deuxième dimension nous intéresse plus particulièrement, puisque si nous supposons que l'UE possède une puissance supérieure par rapport aux parties au conflit, elle se situe alors en position pour forcer les parties à trouver un accord, ou plus indirectement par un changement de l'équilibre du pouvoir interne en renforçant les groupes modérés et en défavorisant les partisans de la ligne dure¹³².

Il a aussi été reconnu par la Commission que l'aide extérieure est un des instruments les plus puissants dont l'UE dispose pour agir sur les racines des conflits¹³³. D'autre part, l'office de coopération EuropeAid fournit une assistance au développement plus efficace et plus focalisée. Le travail d'EuropeAid consiste essentiellement à réduire la pauvreté, à prévenir les conflits et à renforcer les sociétés vulnérables¹³⁴. Son bureau s'occupe en partie de la gouvernance, de la paix et du développement pour la prévention des conflits et le soutien à la démocratie. EuropeAid a été fondée en 2001 pour mettre en œuvre des programmes et des projets d'aide extérieure pour la Commission européenne. Ces projets sont financés par le budget de la Communauté européenne, géré par la DG RELEX et par le Fonds de Développement, géré par le DG développement¹³⁵.

Ce qui la différencie d'ECHO est son engagement pour les domaines prioritaires de développement¹³⁶. En effet, l'aide au développement permet une consolidation de la paix à long terme et une prévention des conflits plus lente, alors qu'ECHO s'occupe de l'aide humanitaire d'urgence et donc d'une reconstruction de la paix rapide à court terme et généralement pendant le conflit. ECHO se charge effectivement de l'aide d'urgence pour les victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés en dehors de l'UE. Ses budgets couvrent l'aide d'urgence, l'aide alimentaire et l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées. Certaines opérations humanitaires d'ECHO ont été prolongées dans des situations d'après-crise comme au Niger, en Bosnie et au Rwanda en 1998 et ces actions ont été perçues comme un moyen de prévenir l'escalade de conflits où l'assistance structurelle ne pouvait pas être fournie¹³⁷. L'aide humanitaire délivrée à

¹³¹ *Ibid.*, p. 2.

¹³² *Ibid.*, p. 4.

¹³³ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit.

¹³⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *EuropeAid, document d'information*, Bruxelles, 2006, p. 1.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁶ Commerce et développement, Intégration et coopération régionales, Politiques macroéconomiques, Accès aux services sociaux, Transport, Sécurité alimentaire et développement durable, Bonne gouvernance, Création de la capacité institutionnelle et Etat de droit.

¹³⁷ Joanna MACRAE, « The new humanitarianism : a review of trends in global humanitarian action », *HPG Report*, No 11, April 2002, p. 56.

travers ECHO permet ainsi de prévenir les conflits ou d'atténuer les crises¹³⁸. En effet, la stabilisation de difficiles situations économiques et sociales à travers l'aide humanitaire a un effet de consolidation de la paix à court terme¹³⁹.

Toujours dans le domaine de la prévention de conflits, la diplomatie préventive est également un outil disponible de l'UE qui combine la négociation, la médiation, la conciliation, l'arbitrage et d'autres moyens pacifiques¹⁴⁰. Plus particulièrement, l'action des représentants spéciaux de l'UE (RSUE) dont le concept est le même que pour les envoyés spéciaux du Secrétaire Général des Nations Unies, permet d'informer l'UE sur le développement d'une crise et d'utiliser les divers moyens disponibles dont il est parlé ci-dessus. Les RSUE ont ainsi une potentielle efficacité pour agir en tant que médiateur sur le terrain en prenant contact avec les parties du conflit dont la probabilité de surgir est grande. L'UE s'occupe également dans le même domaine de surveiller des processus électoraux, ou d'être un médiateur, ce qui relève de la diplomatie préventive en situation de « pré-crise »¹⁴¹. Par des stimulations financières, l'UE peut également influencer sur le déroulement d'un conflit. Cependant, l'habileté de l'Union à jouer un rôle diplomatique important dans certaines crises est parfois limité¹⁴². A cause de son passé colonial et de ses échecs en ex-Yougoslavie, l'UE possède dans certains cas une influence faible (ou plutôt négative) diplomatiquement.

Pour résumer et dans le but de compléter le rôle de l'UE dans la prévention de conflits, nous pouvons reprendre la Communication de la Commission sur la Prévention des conflits qui présente une liste des instruments de l'UE : « la coopération au développement et l'assistance extérieure, la coopération économique et les instruments de politique commerciale, l'aide humanitaire, les politiques sociales et environnementales, les instruments diplomatiques tels que le dialogue politique et la médiation, les sanctions notamment économiques et enfin les nouveaux instruments de la PESD avec les documents de stratégie de coopération (Country Strategy Papers), y compris le recueil d'information afin d'anticiper les situations de conflits potentiels et faire le suivi des accords internationaux »¹⁴³.

L'UE dispose ainsi de plusieurs instruments dans la résolution de conflits. Il ressort que les Etats membres ont d'abord voulu doter l'UE de mécanismes variés pour agir dans ce domaine et que d'une certaine manière ils ont délégué à l'UE le travail de la résolution de conflits. Ce travail aurait pu être également effectué par une combinaison de leurs moyens militaires, civils et économiques sans passer par une délégation des compétences à un niveau institutionnel supérieur. Il est cependant important de rappeler que ces instruments sont dirigés en étroite collaboration avec les Etats membres. En effet, l'UE ne possède pas de capacité de décision *per se* dans le domaine de la gestion de crises, puisque ce dernier relève de la PESC et donc du Conseil statuant à l'unanimité sauf aux dérogations mentionnées au paragraphe 2 de l'article 23.

1.2.5 Agir à tous les niveaux de la crise

Nous avons pu estimer dans cette partie les performances de l'UE dans la gestion de crises. La question se pose alors si l'UE peut être considérée comme un acteur global. En ce qui concerne l'aide humanitaire ou l'influence par des liens économiques, on peut clairement affirmer que l'UE est un acteur global. Par ses opérations militaires ou civiles à l'extérieur du continent, l'UE semble aussi avoir certaines capacités d'action. Par contre, elle est toujours limitée dans l'étendue de ces moyens, car elle ne dispose pas de tous les instruments civils et militaires pour faire face aux conflits à l'intérieur et à l'extérieur du continent. C'est pourquoi, l'objectif global 2010 pour le domaine militaire et l'objectif global civil 2008 pour le domaine civil ont été établis par le Conseil européen afin d'améliorer les capacités militaires et civiles de l'UE. Cependant, il faut encore faire

¹³⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability Revisited", *op. cit.*, p. 37.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁴¹ Stéphane PFISTER, *Avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, *op. cit.*, p.39.

¹⁴² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability Revisited", *op. cit.*, p. 44.

¹⁴³ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, *op. cit.*, p. 7.

remarquer qu'un autre problème se pose dans la méthode de gestion de crises de l'UE. En effet, des insuffisances se trouvent aussi dans le processus de prise de décision de l'UE¹⁴⁴. On y observe le manque d'une seule autorité dans la politique étrangère ainsi qu'une division de compétences entre la Commission et le Conseil¹⁴⁵. En termes opérationnels, la Commission a dirigé des types d'action à plus long terme dans la prévention de conflits, alors que les opérations de la PESD, relevant donc du Conseil, ont une tendance à être de court terme dans l'intervention de crises¹⁴⁶. Le cas d'Aceh, qu'on étudiera dans la troisième partie, a néanmoins montré que la Commission et le Conseil sont capables de coordonner très rapidement leurs outils de gestions de crises dans les situations d'urgence, mais malheureusement d'une manière *ad hoc*¹⁴⁷.

Par contre, en ce qui concerne les capacités de gestion de crises de l'UE, on peut donc conclure cette partie en disant qu'il est encore trop tôt pour affirmer que la méthode européenne de gestion de crises est remplie de succès. Effectivement, la plupart des opérations entreprises par l'UE ne sont pas encore terminées. Les modestes missions dans les Balkans et l'initiative restreinte au Congo ne s'élèvent pas à une puissante présence sur la scène internationale¹⁴⁸. En plus, ces opérations ont été limitées en taille et il faut encore améliorer la flexibilité, l'interopérabilité des capacités européennes. Cependant, le futur est prometteur. Si l'UE, avec une forte volonté politique, continue à améliorer ses outils d'analyse et ses capacités à agir dans une approche globale par des moyens militaires et civils (et également civilo-militaires), l'UE pourra être perçue comme un important vecteur de sécurité au niveau international¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Quentin PERRET, "The European Union and Crisis Management", *op. cit.*, p.8.

¹⁴⁵ Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe comble un de ces manques en prévoyant la création d'un Ministre des Affaires Etrangères.

¹⁴⁶ AUSTRIAN CENTER FOR PEACE AND CONFLICT RESOLUTION, *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*, Brussels/Szadt Schlaining, 27 February 2006, p. 3.

¹⁴⁷ Pierre-Antoine BRAUD, Giovanni GREVI, "The EU mission in Aceh: implementing peace", *Occasional Paper*, No 61, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, December 2005, pp. 33-35.

¹⁴⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Crisis Response Capability Revisited", *op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁹ Quentin PERRET, "The European Union and Crisis Management", pp.10-11.

II. Les ONG et l'Union européenne : partenariat ou instrumentalisation ?

Les ONG sont des groupes importants pour l'UE. Le livre blanc sur la gouvernance européenne paru en 2001 a mis d'ailleurs l'accent sur la société civile européenne, dont le rôle principal est de mettre en place une opinion publique européenne¹⁵⁰. Pourtant, les relations entre les ONG et l'UE ont montré que cette dernière s'est révélée pour l'instant incapable de parvenir à un accord sur un règlement communautaire ayant le statut d'« association européenne »¹⁵¹. D'autres organisations européennes intergouvernementales y sont néanmoins parvenues. Le Conseil de l'Europe a tenté de définir le terme « ONG » dans sa convention 124 qui date de 1986¹⁵². Il reconnaît ainsi la personnalité légale aux ONG en restreignant et précisant leur champ d'application et leur donne un statut consultatif. Un peu plus de 350 ONG ont ainsi un statut consultatif avec le Conseil de l'Europe dont les deux tiers sont des ONG des droits de l'homme¹⁵³. D'un autre côté, l'OSCE donne aussi la possibilité aux ONG de participer à ses réunions si le sujet s'y prête¹⁵⁴. Par contre, au niveau communautaire, la Commission n'a pas encore adopté les procédures des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe, par lesquelles un statut consultatif est accordé aux ONG. La raison principale en est que « la Commission a toujours voulu entretenir le dialogue le plus ouvert possible avec toutes les parties intéressées sans avoir à appliquer un système d'accréditation »¹⁵⁵.

II.1 Le lobbying

II.1.1 Les institutions européennes

Dans notre étude sur les relations entre les ONG de paix et l'UE, il est important de parler du lobbying. En effet, il s'agit de voir comment ces ONG de paix font du lobbying auprès des différentes institutions de l'UE. Nous savons déjà que le lobbying est devenu une réalité dans l'UE, puisque environ 3000 groupes d'intérêts se trouvent à Bruxelles. Ceux-ci sont très variés allant des groupes de protection du consommateur aux groupes de défense de l'environnement. Ce qui nous intéresse ici sont les organisations non lucratives et plus particulièrement les organisations non gouvernementales dont les activités se trouvent dans la vaste gamme d'instruments de la résolution de conflits. La tâche n'est pas facile pour analyser leurs influences concrètes au sein des institutions de l'UE. En effet, alors qu'il est plutôt aisé de dire comment ces groupes peuvent faire du lobbying en étudiant le fonctionnement du processus de décision de

¹⁵⁰ Guillaume COURTY, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2006, p. 34. Voir aussi COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne : Un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, p. 14, voir : http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm.

¹⁵¹ Philippe RYFMAN, *Les ONG*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵² CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention Européenne sur la Reconnaissance de la Personnalité Juridique des Organisations Non Gouvernementales*, Strasbourg, 24.IV. 1986, voir : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/124.htm>. Il faut néanmoins remplir les conditions suivantes (article premier): avoir un but non lucratif d'utilité internationale ; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ; exercer une activité effective dans au moins deux Etats ; avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'autre Partie.

¹⁵³ Paul VAN TONGEREN, Renske HEEMSKERK, UN, *Regional Organisations and Civil Society Organisations*, New York, European Centre for Conflict Prevention & Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 19-21 July 2005, p. 71.

¹⁵⁴ Bertrand BADIE, *La Diplomatie des Droits de l'Homme : Entre éthique et volonté de puissance*, *op. cit.*, p. 278.

¹⁵⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Un dialogue ouvert entre la commission et les groupes d'intérêt*, Communication de la Commission, Bruxelles, 2 décembre 1992, p. 2, voir : http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_fr.htm

l'UE dans le domaine de son action extérieure, le travail devient plus ardu lorsqu'il s'agit de voir leurs réelles actions en tant que lobbyistes.

Le lobbying au sein de l'UE est devenu très important. En effet, depuis que Bruxelles se transforme en un considérable centre de pouvoir de prises de décision avec plus de 80 % de législations nationales étant d'inspiration européenne, les lobbies ont commencé à croître. Les principales fonctions d'un lobbyiste sont d'essayer d'influencer les procédés de prise de décision depuis l'extérieur (par des rencontres des officiels de la Commission ou par des participations à des audiences publiques) ou depuis l'intérieur (en participant directement aux procédés de prises de décision des comités d'experts sélectionnant les propositions des normes communautaires)¹⁵⁶. Il s'agira dans un premier temps d'analyser le fonctionnement des différentes institutions de l'UE dans leur processus de prise de décision dans le but de comprendre comment les ONG peuvent y accéder afin d'exercer leurs activités de lobbying.

En premier lieu, il faut rappeler que parmi toutes les institutions de l'UE, la Commission est la principale cible de lobbying, car elle est connue comme étant la plus accessible. La Commission reconnaît l'importance et le devoir d'avoir des consultations externes avant de proposer une législation. Certains groupes de pression, tels que des groupes promouvant les intérêts civiques (droits de l'homme, développement, etc..) peuvent donc articuler leurs préférences pour défendre leurs intérêts. Plusieurs étapes pratiques sont mises à l'œuvre par les lobbyistes : la mission d'information, l'analyse, l'influence et le suivi. Les agences de la Commission qui s'occupent de sa dimension extérieure sont les Directorats Généraux (DG) de développement, d'élargissement, du commerce, des relations extérieures, les bureaux d'EuropeAid et d'ECHO. Les mécanismes de prise de décision de ces directorats commencent d'abord par la rédaction d'un avant-projet initial au niveau intermédiaire de la hiérarchie dans le DG approprié¹⁵⁷. Il est important que les ONG communiquent avec les décideurs politiques, mais aussi avec les experts et les officiels au plus bas niveau, car ce sont ces derniers qui écrivent la plupart de la législation. Une assistance extérieure est alors cherchée provenant de consultants, d'académiques, de fonctionnaires nationaux, d'experts, de groupes d'intérêts ou d'ONG. Il peut alors être décidé si cette consultation extérieure est nécessaire. Les ONG ont donc la possibilité d'être sollicitées et d'avoir de l'influence sur les prises de décisions de la Commission, mais c'est d'abord à la Commission de décider de consulter certaines ONG ou non. Dans le cas présent, ce ne sont pas les ONG qui vont vers la Commission, mais plutôt le contraire. On remarque alors que la Commission accepte quand même certaines organisations de la société civile comme sources d'information fiables et représentants d'intérêts spécifiques par des canaux informels ou officiels. La Commission s'est ainsi mise à disposition de groupes d'intérêt, car elle peut bénéficier d'avantages importants de la part de ces groupes. Ces derniers ont en effet souvent accès à une information spécialisée et une bonne connaissance de leur domaine de spécialisation. Par ailleurs, le bénéfice est mutuel, car, par le contact quasi permanent entre la Commission et les groupes d'intérêts européens, un échange d'informations se fait dans les deux sens. La Commission leur fournit des renseignements, des études et des indications sur les enjeux en cours à l'intérieur de la Communauté, et les ONG fournissent à la Commission leur expertise sur des thèmes spécifiques¹⁵⁸. Il n'existe cependant pas de système officiel d'accréditation, mais cela se fait de manière informelle. Les fonctionnaires des DG peuvent ainsi recevoir plusieurs délégations de groupes d'intérêts. Certains grands groupes d'intérêts invitent également des représentants de la Commission dans des ateliers de travail, des séminaires ou des réunions officielles des groupes. Des contacts téléphoniques ou des réunions informelles se font souvent entre la Commission et les représentants des groupes. Ces derniers présentent aussi à la Commission des rapports écrits, des briefings, qui sont des sources d'information utiles pour la

¹⁵⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, Luxembourg, April 2003, p. iii.

¹⁵⁷ Neill NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, London, ed. Plgrave Macmillan, 2006, p. 163.

¹⁵⁸ Dusan SIDJANSKI, *Networks of European pressure groups: From the origins of EEC to the EU*, Genève, Euryopa, No 4, 1997, p. 23.

Commission et pouvant l'influencer dans ses prises de décisions. Les contacts se font ensuite à plusieurs niveaux¹⁵⁹.

Concernant la politique et l'action extérieure de l'UE, il faut d'abord rappeler que la Commission est "pleinement associée" avec le travail effectué dans le pilier de la PESC du Traité sur l'Union européenne (TUE). La nature intergouvernementale et non communautaire du pilier de la PESC signifie évidemment que le rôle de la Commission est secondaire et sert principalement à soutenir le Conseil. Cependant, les activités de la Commission dans la PESC peuvent être quand même importantes si le Conseil est trop occupé ou manque de ressources, et lorsque les instruments communautaires tels que l'aide au développement sont utilisés pour soutenir les activités de la PESC. Dans la résolution de conflits, la Commission a un grand rôle et est surtout responsable de la prévention de conflits ainsi que de l'aide au développement, de l'aide humanitaire, de la réhabilitation et de la reconstruction. Ces activités variées montrent ainsi la vaste possibilité d'échange d'informations et de lobbying entre la Commission et les ONG spécialisées dans ces domaines.

Le Conseil peut aussi par ses Etats membres sponsoriser des intérêts spécifiques¹⁶⁰. Néanmoins, la Commission et le Conseil sont les principales cibles des groupes d'intérêts, car ces derniers se dirigent en général où le pouvoir se trouve. Lorsque les Etats membres gardent leur principale autorité et responsabilité, les groupes de pression ont alors moins de raisons de s'organiser au niveau européen¹⁶¹.

Le Conseil, par contre, reste plus difficile d'accès. Il est en effet décrit comme l'institution la moins accessible par les lobbyistes. Il soutient la position que tous les contacts avec les groupes d'intérêts sont à traiter par la Commission¹⁶². Les groupes d'intérêts ne peuvent normalement pas approcher directement le Conseil européen ou le Conseil des Ministres, car les réunions sont tenues derrière des portes fermées et qu'aucune des deux institutions ne souhaite se mettre à disposition pour être la cible de lobbying. Toutefois, certaines hautes personnalités d'ONG¹⁶³, peuvent toujours avoir de nombreuses relations au niveau du Conseil des Ministres. En effet, ce genre de personnalité politico-morale, agit pour différentes raisons telles que le souci d'exister politiquement pour des anciens chefs d'Etat, la volonté de faire une action gratifiante ou par un réel humanisme. Elle peut donc mobiliser davantage de ressources matérielles ou symboliques par son réseau politique qu'une personne n'ayant pas la même importance¹⁶⁴.

Les groupes d'intérêts peuvent influencer le Conseil d'une autre façon en travaillant à travers les niveaux nationaux et en maintenant des contacts avec les représentants gouvernementaux. Ils établissent plutôt des contacts officiels à la base des membres d'un groupe de travail, rarement avec des ministres. Ils ont ainsi accès à des sources fiables d'information sur les changements étant faits lors de la rédaction de la législation. La principale tâche est donc de rester en contact avec les représentants gouvernementaux qui sont membres du groupe de travail. Le meilleur moyen pour qu'un groupe d'intérêt établisse le contact, et puisse faire pression sur le Conseil européen ou le Conseil des Ministres, est indirect et consiste à passer par un Etat membre qui sera lui-même la cible de lobbying au niveau national. Il s'agit donc d'influencer les positions des gouvernements dans les futures négociations au Conseil européen et au Conseil des Ministres. Il ne faut pas non plus oublier que l'influence du pays qui tient la présidence de l'UE est particulièrement importante, car il oriente généralement ses thèmes favoris dans la politique de l'UE¹⁶⁵. Les ONG, surtout les ONG nationales du pays ayant la présidence, peuvent faire part à leur gouvernement des politiques qu'elles trouvent importantes à établir au niveau européen. Même la Commission rappelle que les ONG ont la possibilité « d'apporter des connaissances

¹⁵⁹ Neill NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, *op. cit.*, pp. 341-342.

¹⁶⁰ EUROPEAN PARLIAMENT, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁶² *Ibid.*, p. 42.

¹⁶³ Par exemple le cas de Martti Ahtisaari, l'ancien président finlandais et actuel directeur de l'ONG CMI, que nous étudierons plus loin dans ce travail.

¹⁶⁴ Jean-Luc MARRET, « L'action des organisations non gouvernementales et des groupes de pression dans le domaine du désarmement : l'exemple britannique », *Recherches & Documents*, No 31, Juillet 2003, p. 7.

¹⁶⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, *op. cit.*, p. 42.

utiles à la définition des politiques européennes »¹⁶⁶. Dans le domaine de la politique étrangère, il est encore plus difficile, même au niveau gouvernemental d'avoir une capacité d'influence. Mais le Conseil des Ministres et ses groupes de travail peuvent aussi communiquer directement avec les représentants des groupes d'intérêt. Dans le deuxième pilier où la politique étrangère est concernée, le Conseil des Ministres agit au début et à la fin du processus de prise de décision. Le travail principal est fait par des organes tels que le COPS dans lesquels des groupes de travail de niveaux inférieurs font le vrai travail¹⁶⁷. Le COPS offre des conseils civils et militaires et rédige pour le Conseil européen des documents politiques¹⁶⁸. Il est soutenu par un Comité Militaire (EUMC) et le CIVCOM¹⁶⁹. Dans le domaine des relations extérieures, le COPS peut ainsi recevoir des membres d'ONG pour discuter d'un sujet particulier et l'aider dans son travail. Les prises de décision pour lancer les opérations de la PESD appartiennent au deuxième pilier et sont donc prises par les Etats membres, soit au Conseil des Ministres, soit au Conseil des Affaires Générales se composant des Ministres des Affaires Etrangères. Les ONG souhaitant promouvoir leurs opinions pour des futures ou actuelles missions de la PESD doivent donc être au courant de ce degré décisionnel et afin d'être entendues, doivent agir soit au niveau national de chaque Etat, soit au niveau du COPS et de ses groupes de travail qui fournissent des informations au Conseil.

Le Parlement européen a aussi reçu plus de pouvoir depuis ses débuts, devenant colégislateur avec le Conseil. La majorité du travail du Parlement est entreprise par ses commissions. Dans les relations extérieures, on trouve la commission de développement et la commission des affaires étrangères comprenant deux sous-commissions, des droits de l'homme et de la sécurité et défense. Le Parlement possède désormais autant d'ouverture que la Commission pour que les groupes d'intérêts y accèdent. Il devient donc une institution de l'UE beaucoup plus perméable, mais n'est pas très influent dans le domaine de la politique étrangère, malgré les comités mentionnés. Il possède en effet peu de contrôle sur le Conseil dans le domaine de la PESC et n'a pas de capacités *per se* pour agir dans la résolution de conflits, car la majorité des décisions se font au niveau intergouvernemental ou dans des domaines dans lesquels la Commission est spécialisée. Il lui reste alors seulement la possibilité de faire des recommandations, de poser des questions, d'être tenu informé et d'être consulté¹⁷⁰. Néanmoins, les délégations du parlement européen jouent un certain rôle en son sein, car elles entretiennent des relations avec les parlements des pays non membres de l'Union européenne et peuvent ainsi participer au développement de l'influence de l'Union à l'étranger. Les ONG peuvent accéder à ces délégations afin de leur fournir des informations sur la situation des pays en question.

Il faut également rappeler l'existence de codes de déontologie régissant les rapports généraux entre les lobbyistes et les institutions de l'UE. Nous trouvons la Communication de la Commission « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue »¹⁷¹. Des lignes directrices et des principes existent aussi sur l'utilisation d'avis d'experts lorsque les services de la Commission nécessitent une expertise extérieure¹⁷². Plus récemment, un projet de livre vert de la Commission a vu le jour. Il propose certaines mesures qui excluent un enregistrement obligatoire

¹⁶⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat*, document de discussion de la Commission, Bruxelles, 18 janvier 2000, p. 5.

¹⁶⁷ Rinus VAN SCHENDELEN, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, p. 76.

¹⁶⁸ Peter Viggo JAKOBSEN, *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity- A "real added value" for the UN?*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁹ Ce dernier est responsable pour diriger la formation et le recrutement et pour s'assurer que les *Headline Goals* sont réunis. Il fournit aussi des informations, fait des recommandations au COPS sur les aspects civils de la gestion de crise.

¹⁷⁰ Neill NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, *op. cit.*, p. 343.

¹⁷¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue : proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, Communication de la Commission, Bruxelles, 11 décembre 2002, voir : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_fr.pdf.

¹⁷² COMMISSION EUROPEENNE, *Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques*, Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission : Principes et lignes directrices, Bruxelles, 11 décembre 2002, voir : http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/guidelines_ss_fr.pdf.

des lobbyistes¹⁷³. Il prône plutôt un système volontaire d'enregistrement, un code de conduite commun pour tous les lobbyistes et un système de suivi et de sanctions.

II.2 Les ambitions de l'UE et de la société civile dans la résolution de conflits

Une des raisons principales pour laquelle on s'intéresse aux relations entre les ONG de paix et l'UE est que la politique de gestion de conflits de l'UE et les intérêts des ONG de paix sont compatibles et même complémentaires. En effet, une alliance *de facto* existe entre ces deux acteurs, car ils partagent les mêmes « valeurs » et objectifs dans la résolution de conflits. En rappelant les objectifs de la politique étrangère de l'UE à l'article 11 du TUE qui sont la promotion de la paix, la démocratie, la liberté et les droits de l'homme, on remarque alors que les objectifs des ONG de paix sont similaires, mais différents quant aux moyens pour y parvenir. L'UE a parfois été l'initiatrice pour établir plusieurs liens avec la société civile dans les champs de la prévention et de la résolution de conflits.

II.2.1 Prévenir les conflits

Dans le domaine de la prévention de conflits, le Conseil Européen de Göteborg en 2001 a établi un programme pour la prévention de conflits violents. L'UE considère utile et vise à soutenir la coopération avec les ONG dans le domaine de la prévention de conflits. Il y est effectivement mentionné l'importance pour l'UE de collaborer avec la société civile ainsi qu'avec les organisations internationales pour promouvoir les valeurs fondamentales, la démocratie et le respect des individus¹⁷⁴. Ces critères rentrent parfaitement dans le domaine de la prévention de conflits tel que nous les avons vus dans la première partie de notre travail. Par ce projet, le Partenariat pour la Prévention des Conflits a été créé (*Conflict Prevention Partnership*). Il est soutenu par la Commission et fait partie de l'ancien projet du nom de *Conflict Prevention Network*, celui-ci mis en place pour continuer dans la lancée des objectifs définis à Göteborg afin d'améliorer la coopération avec la société civile¹⁷⁵. Le Partenariat pour la Prévention des Conflits est financé par l'UE, mais n'est pas influencé par cette dernière. Il regroupe les ONG internationales suivantes : *International Crisis Group*, *International Alert*, *European Policy Centre* et *EPLO*. Il s'occupe d'aider à la prévention, à la gestion et à la résolution de conflits violents et s'engage dans la construction de la paix dans les régions affectées par un conflit¹⁷⁶. Ce partenariat vise spécialement l'UE pour que celle-ci renforce ses capacités dans la prévention de conflits, la gestion de crise et la construction de la paix, et affirme que la Communauté européenne (CE) a un rôle vital à jouer dans ces domaines en collaboration avec les Etats membres et la société civile. Les moyens de lobbying que possède ce partenariat sont de fournir des informations et des analyses, ainsi que des recommandations à travers des publications et des discussions dans ces domaines. Ces activités permettent donc de faciliter la prise de décision de l'UE et de ses Etats membres en les tenant mieux informés et en instaurant un dialogue entre l'UE, les preneurs de décisions nationaux et la société civile¹⁷⁷. La CE finance ainsi le partenariat dans le but qu'il lui fasse des recommandations afin qu'elle améliore ses capacités dans la prévention de conflits. Ce partenariat s'est terminé à la fin du mois de septembre 2006 avec des résultats positifs et le réseau d'ONG est en attente d'un nouvel appel d'offres de la part de la Commission¹⁷⁸.

¹⁷³ COMMISSION EUROPEENNE, *Projet de livre vert : initiative européenne en matière de transparence*, Bruxelles, 23 mars 2006.

¹⁷⁴ EUROPEAN COUNCIL, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Göteborg, June 2001, p. 3.

¹⁷⁵ Le *Conflict Prevention Network* s'est terminé et a changé de nom. Il sera détaillé un peu plus bas.

¹⁷⁶ EPLO, *Five years after Göteborg: The EU and its conflict prevention potential*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Voir. le site internet du partenariat pour la prévention des conflits : <http://www.conflictprevention.net/>

En 2005, le programme Anna Lindh sur la prévention de conflits, qui a été créé dans le but de continuer les réflexions dans ce domaine depuis Göteborg, avait aussi établi des liens entre la société civile et l'UE lors d'une rencontre majeure à Bruxelles entre 150 représentants d'ONG spécialisées et les différentes institutions européennes afin de partager leurs expériences et de développer des idées pour l'UE dans le domaine de la prévention de conflits¹⁷⁹.

Il ressort que le thème de la prévention de conflits est déjà fort présent dans la politique de l'UE, surtout dans la Commission. En effet, l'impression est que cette dernière, ainsi que le Parlement européen souhaitent une meilleure coopération avec les ONG pour obtenir des informations dans ce domaine. Par exemple, le *Conflict Prevention Network* a été établi suite à une résolution du Parlement en 1997 et a été confié au centre de recherche berlinois, la *Stiftung Wissenschaft und Politik* en 2000. Il a ensuite été remplacé en 2002 par le *Conflict Prevention Associates*. Il consiste en un réseau d'institutions académiques, d'ONG et d'experts indépendants actifs en matière de prévention de conflits. Il est soutenu financièrement par la Commission et constitue une source de recherches pour celle-ci sur les questions de prévention de conflits. Il a notamment aidé la Commission et son unité de prévention de conflits à préparer un document pour servir de base au développement d'une liste de contrôle sur les causes profondes d'un conflit et d'indicateurs d'alerte précoce. Il ne s'occupe cependant pas d'activités d'action directe, de médiation ou de lobbying.¹⁸⁰ Comme on l'a vu plus haut dans la relation entre les ONG et la Commission, on remarque que dans certains cas les ONG sont sollicitées par les institutions de l'UE et non le contraire. On aurait alors parfois une sorte de lobbying de la Commission et du Parlement sur les ONG pour que ces dernières leur fournissent des précieuses informations sur les conflits. En plus, la Commission, avec son unité politique, a déjà eu des expériences positives dans sa collaboration avec la société civile, car elle a travaillé avec le *Conflict Prevention Network*, lequel l'a mise en contact avec plusieurs ONG¹⁸¹.

Ce programme rappelle également que la « Communication de la Commission sur la prévention de conflits » prévoit de construire des partenariats efficaces pour la prévention de conflits. Elle souligne l'importance des ONG comme acteurs essentiels de la prévention à long terme des conflits et que ces premières « peuvent aussi remplir le rôle de médiateurs proches des populations et d'observateurs neutres et fiables dans des lieux où il n'y a pas de présence internationale »¹⁸². En effet, la société civile peut apporter des informations critiques et utiles de son personnel engagé sur le terrain afin d'assurer une alerte précoce, une action et une évaluation. La coopération sur le terrain est aussi importante afin de dialoguer et d'échanger des informations rapidement. Non seulement la Commission souligne l'importance des ONG pour l'obtention d'informations, mais elle reconnaît aussi le rôle essentiel des ONG sur le terrain dans la médiation et pouvant prévenir concrètement un conflit entre les parties.

L'UE collabore également avec la société civile dans le domaine de la prévention de conflits avec l'accord de partenariat UE-ACP de Cotonou qui prévoit que l'UE et les gouvernements de l'ACP consultent les organisations de la société civile dans l'actuation des programmes et des politiques de développement¹⁸³. Dans les accords de partenariat, on trouve certains principes fondamentaux de l'UE, tels que la prévention de conflits, la défense des droits de l'homme, l'assurance d'une bonne gouvernance, ce qui montre l'existence d'autres instruments importants de l'UE dans la prévention de conflits.

Dans la prévention de conflits, l'UE peut travailler avec plusieurs ONG s'occupant de ce domaine. On trouve les ONG fournissant de l'aide d'urgence, celles travaillant dans les problèmes de développement social et économique à moyen et long-terme, celles concernées par

¹⁷⁹ Anders MELLBOURN, *Development, Security and Conflict Prevention*, Stockholm, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, 2005, p. 188.

¹⁸⁰ Helen BARNES, "The EU: Who does What in Conflict Prevention and Resolution", University of Ulster, November 2002, p. 9.

¹⁸¹ INSTITUT D'ETUDES DE SÉCURITÉ DE L'UE, *Enhancing the EU's response to violent conflict: moving beyond reaction to preventive action*, op. cit., p. 11.

¹⁸² COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit., p. 32.

¹⁸³ SAFEWORLD, INTERNATIONAL ALERT, *Consolidare l'Impegno nella Prevenzione dei Conflitti Violenti: Priorità per le Presidenze Greca ed Italiana dell'Unione Europea*, Londres, mai 2003, p. 7.

la justice sociale, la défense des droits de l'homme et leur surveillance et celles spécialisées dans la résolution non violente de conflits et dans la consolidation de la paix à long terme. Il est important que l'UE soit au courant de ces ONG travaillant dans ces divers domaines afin d'établir des canaux de communication entre elles et l'UE, et qu'elles soient incorporées dans les unités d'analyse de l'UE afin que l'information apportée du terrain soit transmise aux preneurs de décisions¹⁸⁴.

II.2.2 *Consolider la paix avec la société civile*

La Commission est également en train de développer un partenariat de consolidation de la paix avec la société civile. La Commissaire aux relations extérieures, Benita Ferrero Waldner, a proposé six éléments dont quatre visent à établir une coopération entre la Commission et la société civile¹⁸⁵:

- Construire un réseau représentatif d'ONG spécialisées possédant de forts liens avec la société civile locale des pays tiers et ayant le savoir-faire dans l'alerte précoce, la prévention de conflits et la consolidation de la paix.
- Créer des capacités parmi les acteurs non étatiques, les organisations régionales et les réseaux ayant de l'expérience dans la consolidation de la paix
- Se mettre d'accord sur un cadre de partenariat avec les ONG spécialisées pour fournir une assistance rapide à la consolidation de la paix en situation de crises.
- Développer une capacité opérationnelle à l'intérieur de la Commission européenne pour déployer des experts civils dans un court préavis en situation de crises.

Nous constatons ainsi que la Commission européenne a une volonté de collaborer avec les ONG de paix. Les propositions de la Commissaire aux relations extérieures ne doivent pas être vues comme une tentative d'instrumentalisation, car les nombreux documents de recommandations des ONG pour une meilleure coopération avec l'UE se retrouvent aussi dans les quatre éléments cités ci-dessus. Il est vrai que l'UE pourrait dans le futur être plus exigeante dans ses rapports avec les ONG, mais nous observons pour l'instant une similitude de leurs opinions concernant ce sujet.

Quelques imprécisions existent encore pour affirmer que les structures d'évaluation de situations et de pré-alertes de l'UE font appel aux informations de la société civile. Conformément aux procédures de gestion de crise de l'UE, le centre de situation de l'UE recueille des informations de la part de la communauté européenne, des Etats membres et d'autres organisations internationales, mais la société civile n'y est pas formellement comprise¹⁸⁶. Il manque donc un échange d'information entre les ONG et les activités de l'UE relatives à l'évaluation de la situation d'un pays. Par contre, la coopération au niveau stratégique dans le développement de concepts et d'orientations politiques est plus importante entre les agences de prise de décision de la PESD et les ONG. En effet, le COPS et le CIVCOM ont été briefés par des représentants d'ONG européennes dans le contexte de délibérations stratégiques et conceptuelles. Par exemple, les ONG CMI, ICG, *Stockholm International Peace Institute* ont été invitées à mettre au courant le COPS, alors que CIVCOM a invité les ONG EPLO, *International Alert*, *Safeworld* et d'autres pour traiter des questions relatives à la prévention de conflits, au SSR (*Security Sector Reform*) et DDR dans des réunions formelles et informelles¹⁸⁷. On remarque alors que l'UE sollicite la société civile spécialisée dans le domaine de la résolution de conflits afin que cette dernière lui apporte les concepts nécessaires à la compréhension du domaine étudié et lui

¹⁸⁴ INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UE, *Enhancing the EU's response to violent conflict: moving beyond reaction to preventive action*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁵ Catriona GOURLAY, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Civil Society Conflict Prevention Network Crisis Management Initiative, European Peacebuilding Liaison Office, 2006, p. 17, voir : http://www.cmi.fi/files/partners_apart.pdf.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 20.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 19.

fournisse également des conseils pour les orientations politiques dans les actions de la PESD. Ces dialogues au niveau stratégique ont cependant été limités et établis d'une manière *ad hoc* comme par exemple l'accès direct des hauts niveaux de prises de décision de la PESD par CMI grâce à son président, Martti Ahtisaari. Son autorité personnelle et son leadership ont permis d'apporter à l'attention des preneurs de décisions et des planificateurs de la PESD la médiation en cours de CMI, financée par la Commission à Aceh. Sans les capacités d'Ahtisaari, l'échange d'information entre cette ONG et les agences de prise de décision de la PESD n'aurait pas eu lieu, puisque le partage de renseignement est encore sous-développé¹⁸⁸.

II.2.2.1 Les Etats membres et la société civile

Depuis le plan d'action pour les aspects civils de la PESD, adopté au Conseil européen de Juin 2004 lors de la présidence irlandaise, l'importance d'inclure les vues de la société civile dans la gestion civile de crise a été abordée. Il s'agit d'échanger des informations des représentants d'ONG qui pourront participer aux réunions avec les différentes présidences tournantes. Déjà, la présidence grecque, luxembourgeoise, irlandaise, autrichienne et dernièrement finlandaise ont fait des progrès dans ce domaine. Elles ont amélioré leurs relations avec les ONG. Par exemple, la Finlande, qui est un promoteur important des capacités de gestion civile de crises de l'UE, a établi au niveau national une étroite coopération entre les ONG et les différents ministères travaillant dans ce domaine. Au niveau européen, la présidence finlandaise s'est engagée dans un projet avec la société civile afin de développer les mécanismes manquants pour une approche globale de la gestion de crise civile. En effet, il manque encore des mécanismes qui utilisent la valeur ajoutée des données des ONG dans la planification et la mise en œuvre. Non seulement, il est nécessaire d'améliorer le dialogue politique entre les institutions européennes et les ONG, mais il faut aussi augmenter la coopération opérationnelle sur le terrain¹⁸⁹.

Certaines ONG font également du lobbying au niveau de leur Etat membre et non directement à Bruxelles. Elles pensent en effet présenter leur préoccupation et leur volonté d'action à leur gouvernement lorsque celui-ci est en charge de la présidence tournante de l'UE. Cela permet ainsi pour certaines ONG d'économiser dans leur budget en leur évitant des déplacements ou dans la prise en charge des coûts d'un bureau à Bruxelles. Cela peut aussi être plus efficace puisque les ONG nationales connaissent souvent mieux le système politique de leur pays que celui de l'UE. Elles ont ainsi plus de savoir-faire et de capacités pour influencer leur Etat, celui-ci pouvant ensuite présenter le sujet choisi lors du Conseil Européen. Par exemple, l'ONG italienne *Centro Studi Difesa Civile* (CSDC), avait souhaité que l'Italie, durant sa présidence européenne (de juillet à décembre 2003), soutienne le projet d'un Corps Civil de Paix Européen, dont l'idée avait déjà été émise dans les années nonante par le Parlement Européen, et qui puisse couvrir toutes les fonctions des différentes phases de conflits. Cette même ONG, qui promeut des recherches et des outils pour la gestion de crises, en avait aussi profité pour relancer les thèmes de la prévention et de la transformation de conflits et en se liant avec différentes ONG scandinaves et anglo-saxonnes¹⁹⁰. Elle a en effet joint l'*European Network of Civil Peace Services* qui est un réseau d'ONG européennes travaillant dans le domaine de la prévention et de la gestion de conflits en formant et en envoyant des équipes civiles dans les régions en crise. CSDC a également pris part à différentes initiatives d'EPLO en organisant conjointement un forum pour travailler sur la prévention de conflits. La présidence italienne y a participé, ce qui montre l'existence d'interactions et d'échanges entre les ONG et l'UE. CSDC a d'ailleurs publié un document proposant des recommandations pour la présidence italienne et grecque sur la prévention de conflits. CSDC a aussi eu des contacts avec le Parlement européen en organisant et

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹⁰ CENTRO STUDI DIFESA CIVILE, *Report attività 2003*, Rome, p. 3.

en prenant part à des réunions publiques et informelles dans le but de trouver des alternatives à la PESD¹⁹¹.

Il est alors intéressant de remarquer qu'en fonction de la présidence tournante de l'UE, certaines ONG des pays ayant la présidence tournante ont plus d'influence pour qu'un thème soit mis en avant et traité au Conseil durant les 6 mois.

La coopération entre les acteurs gouvernementaux et les ONG internationales de paix est ainsi devenue beaucoup plus fréquente dans de nombreux pays, chacun acceptant l'avantage comparatif de l'autre. En Europe et notamment en Allemagne, les ONG de paix et le gouvernement ont établi un groupe de travail conjoint (*Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit*) pour encourager les débats et les recherches sur les conflits et leur résolution¹⁹². Une initiative similaire existe aussi en Suisse depuis 2001 avec le Centre pour la promotion de la paix (KOFF).

II.2.3 Les ONG sollicitent l'UE

Nous allons donc analyser maintenant les principales ONG de paix européennes qui entrent en relation avec l'UE. Plus récemment, nous avons pu observer qu'un « lobbying » existait dans l'autre sens aussi, c'est-à-dire par les ONG en direction des institutions de l'UE. Une ONG membre du partenariat pour la prévention de conflits et également d'EPLO, *International Alert*, affirme être devenue un « fournisseur d'expertises » et de conseils aux présidences européennes, au Conseil, à la Commission et au Parlement sur les questions de consolidation de la paix¹⁹³. *International Alert* est une ONG britannique qui soutient des efforts de rétablissement et de consolidation de la paix en travaillant avec des groupes officiels ou non officiels afin d'offrir aux parties aux conflits une chance de discuter des problèmes et d'établir des relations par des services informels¹⁹⁴.

Avec une certaine ressemblance par rapport aux objectifs d'EPLO, *International Alert* s'occupe de :

- Fournir des conseils d'expert aux présidences européennes et autres fonctionnaires de l'UE et des Etats membres sur la politique générale, la formation et les outils de développement.
- Faciliter le dialogue entre les représentants de l'UE et la société civile européenne et des régions affectées par des conflits, entre les présidences tournantes et parmi les institutions européennes et étatiques.
- Analyse de la politique générale et recommandation à travers la production de documents annuels s'adressant aux présidences, à travers des positions communes.
- Défense et soutien des initiatives comprenant l'organisation de séminaires, d'événements médiatiques à Londres, Bruxelles et dans les autres capitales européennes.
- Contrôler la consultation et la recherche sur les questions critiques par rapport aux conflits et le progrès de la position de l'UE concernant la prévention de conflits et la pratique à Bruxelles et dans les pays affectés par un conflit.

Une partie du travail des ONG est de conseiller et de fournir une expertise aux preneurs de décision sur ce qui peut être fait dans certains pays afin d'éviter un conflit ou pour le résoudre. Ce travail de lobbying se fait par exemple dans la rédaction de documents par *International Alert* et

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Thania PAFFENHOLZ, Christoph SPURK, *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*, World Bank, October 2006, p. 25.

¹⁹³ Voir. <http://www.international-alert.org>

¹⁹⁴ Pamela AALL, "What do NGO bring to Peacemaking?", *op. cit.*, 372.

Safeworld dans lesquels ils font des recommandations aux présidences européennes sur la façon de promouvoir la prévention de conflits pendant leur six mois de présidence¹⁹⁵.

L'attitude des Etats est également importante dans la gestion de crises de l'UE et dans ses relations avec les ONG. Si ces premiers sont réticents, les ONG peuvent être exclues du processus de négociation. Par contre si ces dernières sont à l'origine de la conscientisation d'un problème spécifique, elles peuvent avoir davantage d'influence. Nous allons montrer comment peut se dérouler une action de lobby classique par le processus de conscientisation¹⁹⁶. Il faut d'abord qu'il existe un problème politique (armes légères, mines, etc.). Ensuite, ce problème se verra introduit et développé dans les activités d'ONG préexistantes ou par des ONG *ad hoc* nouvellement créées. Les ONG agissent alors par des actions collectives de conscientisation, de dénonciation ou d'expertise, ce qui entraîne des mobilisations médiatiques et/ou citoyennes. La légitimité des ONG est ainsi renforcée. Les demandes sociales militantes s'installent ensuite dans l'intérêt politique ou électoral des gouvernements. Les Etats les prennent donc en charge et les amènent sur la scène des négociations internationales. Par exemple, le lobbying réussi des ONG sur l'UE afin qu'elle adopte un code de conduite sur les exportations d'armes en 1998 a représenté une avancée significative dans la capacité d'influence des ONG¹⁹⁷.

Les ONG qui font de grandes campagnes afin de soulever l'intention de l'opinion publique peuvent ainsi obtenir des résultats forts efficaces. Ce travail de campagne est fait pour créer une volonté politique et pour influencer les politiques des preneurs de décision d'une façon plus indirecte¹⁹⁸. Plusieurs ONG telles que ICG, CMI, EPLO ont d'ailleurs un bureau à Bruxelles afin de pouvoir défendre leurs intérêts au niveau européen et « faire campagne ». D'ailleurs, ICG continue à mettre au courant les officiels de la Commission à Bruxelles sur les résultats de ses recherches et analyses. Au sein de l'UE, le Parlement européen, meilleur reflet du peuple européen, est l'institution la plus à même d'écouter les demandes de ces ONG. Par exemple, plusieurs ONG internationales se sont regroupées dans une coalition du nom de *The International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* (CSUSC) pour combattre l'utilisation des enfants soldats et pour établir un protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Enfant de 1989¹⁹⁹. L'impact de la campagne de cette collaboration d'ONG a été fort en Europe où le Parlement européen a publié le 17 décembre 1998 la résolution B4-1078. Le Parlement « estime urgent d'adopter un protocole additionnel à la Convention internationale des droits de l'enfant qui interdise le recrutement et la participation à des conflits armés d'enfants de moins de 18 ans et invite l'Union européenne à apporter son soutien aux initiatives internationales prises dans ce sens ainsi qu'à introduire des dispositions identiques dans les États membres » et « invite le Conseil à convenir d'une action commune en vue de favoriser l'adoption de ce protocole facultatif tout en introduisant la lutte contre l'utilisation d'enfants soldats dans la politique de l'Union ». On remarque donc que le Parlement européen est l'institution la plus susceptible et peut-être la plus libre pour faire des déclarations résultant des campagnes internationales d'ONG et de suivre leurs recommandations.

Le Soudan a aussi été un pays pour lequel un lobbying important a été fait par des ONG au niveau européen. Par exemple, avant que le Soudan ne soit présent dans l'agenda international, plusieurs ONG de paix et religieuses ont ouvert un bureau de liaison de défense en Europe du nom de *Sudan Focal Point Europe* pour faire du lobbying dans les parlements européens et dans les

¹⁹⁵ Heike SCHNEIDER, « Non-governmental organisations-EU relations in conflict prevention : Two unequal but complementary partners », in Vincent KRONENBERGER, Jan WOUTERS, *The European Union and conflict prevention: Policy and Legal Aspects*, *op. cit.*, p. 515.

¹⁹⁶ Jean-Luc MARRET, « L'action des organisations non gouvernementales et des groupes de pression dans le domaine du désarmement : l'exemple britannique », *op. cit.*, p. 1.

¹⁹⁷ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict*, Dublin, 2004, p. 49.

¹⁹⁸ Heike SCHNEIDER, « Non-governmental organisations-EU relations in conflict prevention : Two unequal but complementary partners », in Vincent KRONENBERGER, Jan WOUTERS, *The European Union and conflict prevention: Policy and Legal Aspects*, *op. cit.*, p. 515.

¹⁹⁹ Oliver P. RICHMOND, Henry F. CAREY, *Subcontracting Peace, the Challenge of NGO Peacebuilding*, London, Ashgate, 2005, p. 204.

autres forums de prises de décision²⁰⁰. Plus récemment, en décembre 2006, deux grandes ONG internationales, *Human Rights Watch* et *International Crisis Group* ont appelé l'UE à agir unilatéralement au Darfour afin de faire cesser les massacres²⁰¹. Même si l'UE est restée divisée et hésitante après la demande des deux ONG, nous remarquons pourtant que ces ONG ont une grande influence pour faire pression sur les Etats et pour continuer à informer les Etats membres, les médias et l'opinion publique sur la situation dans les pays concernés par des crises.

Concernant donc les ONG de défense et de soutien, celles-ci peuvent affecter les normes et les pratiques dans la consolidation de la paix que cela soit dans les conférences internationales ou à l'extérieur²⁰². Les ONG de paix font aussi du travail de soutien. En ce qui concerne ICG par exemple, les activités de campagne et de soutien se font sous la forme de rapports et de documents envoyés à une très large audience, notamment aux preneurs de décisions et à ceux qui les influencent, aux médias, à l'opinion publique. ICG s'occupe aussi de faire du lobbying directement à des hauts niveaux en contactant des premiers ministres et d'autres officiels²⁰³. Sa crédibilité et sa persuasion se voient aussi par le soutien financier qu'elle reçoit de plus de 20 gouvernements avec une moyenne de 250,000 \$ par an.

II.2.4 Collaboration entre la PESD et les ONG

Pour l'instant, nous pouvons mentionner l'état actuel de la coopération (et du manque de coopération) entre les activités civiles de la PESD et celles de la société civile²⁰⁴. D'abord, une coopération entre les ONG spécialisées et les Présidences et le CIVCOM a été établie et quelque peu formalisée, et a mené à des échanges fructueux d'information dans la préparation de la politique de l'UE et des documents conceptuels, y compris sur la prévention de conflits et la réforme de secteur de sécurité. Un potentiel de coopération aux quartiers généraux avec les ONG spécialisées dans le domaine de l'alerte précoce et des évaluations de situation a été reconnu, mais reste encore sous-développé à l'exception du cas d'Aceh, que nous étudierons dans la troisième partie.

A l'intérieur des structures de la PESD, seuls le COPS et le CIVCOM ont des traditions de consultations avec les ONG qui ont fait leurs preuves et dans ce contexte, la société civile internationale peut fournir une direction en passant de l'alerte précoce à l'action précoce. On ne trouve pas non plus de point d'entrée pour l'échange d'information avec le Secrétariat du Conseil (Centre de situation, Directeurat Général E²⁰⁵, la cellule civilo-militaire) ou le service politique. De plus, les procédures de la PESD ne fournissent pas l'inclusion d'experts externes dans les missions d'évaluation et de planification, Aceh restant toujours l'exception. Nous remarquons aussi que la coopération sur le terrain est limitée à des réunions avec une ou deux ONG dans le contexte de l'évaluation de la situation politique et dans quelques cas (Aceh), elle inclut une réunion avec les groupes de la société civile locale dans la première phase d'une mission dans le but d'estimer cette dernière.

Il n'existe pas de dispositions pour une communication fréquente avec la société civile internationale ou locale dans la mise en œuvre des missions de la PESD, bien que dans le cas d'Aceh, un officier de liaison ait été désigné pour ce but. On ne trouve pas non plus d'arrangements pour un échange d'information afin d'évaluer les missions. Dans le domaine de la formation, une coopération avec les ONG est actuellement limitée à l'inclusion de quelques instituts de formation.

²⁰⁰Thania PAFFENHOLZ, Christoph SPURK, *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*, *op. cit.*, p. 25.

²⁰¹Richard WERLY, «L'Union européenne sommée d'intervenir au Darfour», *Le Temps*, 14 décembre 2006.

²⁰²*Ibid.*, p. 239.

²⁰³Gareth EVANS, "Conflict Prevention and NGOs", in Anders MELLBOURN, *Development, Security and Conflict Prevention*, Stockholm, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, 2005, p. 134, 135.

²⁰⁴*Ibid.*, pp. 25-26.

²⁰⁵ Il est en charge des relations économiques extérieures, de la politique étrangère et de la sécurité commune.

Avec le faible degré de coopération actuelle, les ONG n'agissent pas ainsi à leur potentiel optimal pour la gestion des crises. Les Etats et les organisations internationales préfèrent encore garder une exclusivité dans ce domaine en faisant parfois appel aux ONG lorsqu'ils en ont véritablement besoin.

II.3. Le lobbying des ONG auprès de l'UE et la gestion des crises

Des discussions entre plusieurs acteurs de la société civile ont donc été lancées afin de pouvoir établir une stratégie d'action pour promouvoir une meilleure compréhension et conscience entre les Etats membres et les preneurs de décision de la PESD sur l'impact que la société civile peut avoir dans la promotion de la sécurité humaine²⁰⁶. Ces acteurs sont le *Civil Society Conflict Prevention Network* (KATU), CMI et EPLO. Leur document conjoint sur le rôle de la société civile dans la gestion européenne et civile de crise, qui est en soi un document de pression, mentionne la grande expérience de terrain et l'expertise dans une large gamme d'activités acquises par la société civile et pouvant être complémentaires aux missions civiles de gestion de crises de l'UE. En reconnaissant l'importance des ONG dans le plan d'action pour les aspects civils de la PESD, on trouve encore un manque dans le développement des mécanismes pour la coopération ou l'inclusion de la société civile dans les missions civiles de gestion de crises²⁰⁷. En d'autres termes, il est nécessaire que la coopération entre les ONG et l'UE soit plus concrète pour les opérations civiles. L'insuffisance réside en fait dans les activités entreprises par les ONG internationales et locales qui se trouvent séparées de l'action de l'UE dans la gestion de crises. Des changements ont quand même eu lieu avec l'établissement d'une coopération informelle entre EPLO et le CIVCOM.

Le projet de ce document pour l'amélioration du rôle de la société civile dans la gestion de crises civiles de l'UE définit les moyens de lobbying suivants : trois ateliers de travail ont été organisés au cours de l'année 2006 pour développer une stratégie en identifiant les thèmes et les procédés, consulter les membres du CIVCOM et organiser une réunion entre les ONG finlandaises. Ensuite, une conférence principale a eu lieu à Helsinki conjointement avec la présidence finlandaise pour l'adoption et la dissémination de lignes directrices. Le résultat de ce projet s'est traduit sous la forme d'un rapport et de directives qui ont été présentés au Conseil européen en décembre 2006 pour qu'ils puissent être mis en œuvre par la présidence allemande. Ce projet consiste à promouvoir parmi les Etats membres et les preneurs de décisions de la PESD l'impact de la société civile dans la gestion de crises. Le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande l'a soutenu financièrement et politiquement. Une sorte de lobbying s'est ainsi instauré à Bruxelles à travers ce projet par la création de trois groupes de travail d'experts représentant la société civile, les gouvernements, le CIVCOM et les agences européennes de la gestion de crises. Une forte interaction a alors eu lieu entre tous ces acteurs afin d'informer et d'être influents au niveau européen. Les contacts établis entre les ONG et l'UE se sont d'abord faits par une consultation avec les membres du CIVCOM et ensuite avec la présidence finlandaise de l'UE, présidence du Conseil européen qui définit les grands axes de la politique de l'Union. Chaque présidence a des objectifs et priorités différents, puisque tous les six mois, un nouveau pays obtient la présidence tournante et définit l'orientation de sa politique pour les six mois à venir. La Finlande, qui possédait la présidence tournante de juillet jusqu'à décembre 2006, a plutôt orienté sa politique dans la gestion de crises et sur l'importance du rôle de la société civile dans plusieurs domaines. Rappelons que l'ancien président finlandais, Martti Ahtisaari est désormais le directeur fondateur de l'ONG CMI qui s'occupe du domaine de la résolution de conflits en agissant comme médiateur. Il est évident que l'ancien président a gardé contact avec des membres actuels du gouvernement et que la politique de son parti peut toujours refléter des points communs avec les objectifs de son ONG. Ayant des relations particulières au sein du

²⁰⁶ Anne PALM, *Role of Civil Society in European Civilian Crisis Management*, Civil Society Conflict Prevention Network, Helsinki, 4 May 2006, p. 1.

²⁰⁷ *Ibid.* p. 2.

gouvernement actuel par son carnet d'adresses, M. Ahtisaari garde toujours la possibilité « d'influencer » la politique étrangère de la Finlande et donc les priorités à entreprendre lors de la présidence tournante de l'UE. Il peut ainsi faciliter la prise de contact entre son ONG et les membres du gouvernement.

On remarque ainsi que les groupes d'intérêts sont très sélectifs et s'adressent directement en fonction de leurs buts aux instances collectives, mais que les institutions communautaires prennent aussi parfois l'initiative de les contacter si elles le jugent utile²⁰⁸. L'influence n'est donc pas seulement unilatérale, mais il est évident que l'UE reste l'acteur ayant le plus de pouvoir et qu'elle possède ainsi plus de capacités d'influence que les ONG.

II.3.1 Les réseaux européens d'ONG liés à la gestion des crises

Nous avons vu précédemment que depuis quelques années, les organisations de la société civile européenne ont commencé à s'organiser en créant une plate-forme européenne pour la prévention de conflits²⁰⁹. Les ONG opérant dans les différents domaines de la prévention et la résolution de conflits sont ainsi réunies : les droits de l'homme, la consolidation de la paix, la coopération au développement et l'action humanitaire²¹⁰. Les ONG de paix se sont donc rassemblées en réseaux au niveau européen (EPLO, *Conflict Prevention Network*, *European Network of Civil Peace Services*, etc.) comme on a déjà pu le voir brièvement. Les avantages de la construction en réseaux permettent de faciliter et d'échanger plus rapidement l'information entre leurs membres et d'être ainsi plus efficace au niveau européen, où le centre est établi. Par contre, le désavantage du réseau est la confusion qu'il entraîne. En effet, lorsque des réseaux sont superposés l'un à l'autre, un réseau pouvant par exemple être membre d'un autre réseau plus grand, il devient difficile de discerner le travail spécifique de chacun. Le réseau en lui-même empêche une certaine transparence dans la prise de décision.

On remarque donc l'arrivée d'un nouveau phénomène en Europe avec l'hyperspécialisation de certains réseaux d'ONG constitués sur des questions de politique étrangère et d'actions extérieures de l'UE. Etant spécialisés dans des domaines particuliers, ils ont souvent la possibilité d'être plus efficaces que les Etats et les organisations internationales, car ils se sont concentrés sur un sujet spécifique au contraire des Etats et des organisations internationales qui ont des champs d'action beaucoup plus vastes. Ces réseaux s'occupent en outre de la recherche, d'organiser des colloques, des séminaires et des travaux d'experts pour proposer des projets de convention au sein de l'UE.

Par exemple, EPLO et CONCORD²¹¹, deux réseaux d'ONG européennes, ont rédigé une déclaration conjointe sur le futur instrument de stabilité²¹² de l'UE en proposant des idées pour sa pleine fonctionnalité et efficacité. Il est d'abord rappelé que l'approche générale de l'UE dans le domaine de la gestion de crise doit donner la priorité aux moyens civils sur l'intervention militaire²¹³. Dans leurs commentaires, ils critiquent la faiblesse de la proposition de la Présidence

²⁰⁸ Ayberk URAL, « Les Euro-groupes sont-ils forts ou faibles » in Dusan SIDJANSKI, *L'Union Européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Genève, Euryopa, 1996, p. 126.

²⁰⁹ Déjà en 1997 avec le rapport du Dutch National Committee for International Cooperation & Sustainable Development, *From Early Warning to Early Action: A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, qui discute du rôle de l'Europe dans la prévention de conflit et du besoin d'une approche à voies multiples pour la gestion de conflits.

²¹⁰ Giovanni SCOTTO, Karl GIACINTI, « Global governance e prevenzione dei conflitti violenti: il ruolo delle istituzioni e della società civile europea », *op. cit.*, p. 7.

²¹¹ Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.

²¹² Proposé par la Commission afin d'agir dans les situations de crise et d'instabilité en complément des actions financées dans le cadre de PESC et permet d'abroger huit règlements communautaires existants afin d'en adopter qu'un. Son champ d'application est vaste: prévention et résolution des conflits, soutien à des opérations de maintien de la paix, lutte contre terrorisme, la prolifération, soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'homme, etc. L'instrument remplacerait l'actuel mécanisme de réaction rapide.

²¹³ CONCORD, EPLO, *The EU's Stability Instrument*, 19 August 2005, p. 1.

(2004/0223 COD) concernant l'instrument de stabilité qui ne répond pas au besoin d'une réponse rapide, consistante, efficace et cohérente par l'UE de la gestion de crises, car les aspects civils de la gestion de crises doivent être intégrés dans l'instrument de stabilité afin que ce dernier délivre, comme il est prévu dans ses objectifs, une perspective à plus long terme pour lier les réponses aux crises à court terme de la PESC aux programmes à long terme de la Commission²¹⁴. Le nouvel instrument de stabilité prévoit entre autres d'intégrer un partenariat de consolidation de la paix qui permettra d'établir une coopération plus étroite et plus opérationnelle avec les ONG européennes spécialisées dans ce domaine²¹⁵.

EPLO est un autre exemple de réseau qui rassemble des ONG de paix et aussi des centres de recherche²¹⁶. EPLO est une alliance d'ONG européennes, de réseaux d'ONG et de *think tanks* actifs dans le champ de la consolidation de la paix qui promeuvent des politiques de paix parmi les preneurs de décision de l'UE. EPLO vise donc à influencer l'UE afin qu'elle mette en œuvre des mesures efficaces dans ce domaine. Les objectifs d'EPLO sont que l'UE reconnaisse la connexion cruciale entre le développement durable, l'éradication de la pauvreté et la consolidation de la paix et le rôle important que les ONG ont à jouer dans les efforts de l'UE pour être efficace dans la prévention de conflits, la gestion de crises et la construction de la paix. Pour ce faire, EPLO établit des positions politiques communes dans le but de les défendre au sein de l'UE et agit en tant que bureau de liaison entre ses ONG membres et l'UE. Il vise à soulever la conscience au sein de l'UE pour améliorer sa contribution à la consolidation de la paix et pour qu'elle soit responsable de ses engagements politiques dans ce domaine²¹⁷. EPLO œuvre également en créant des groupes de travail pour développer ses positions politiques et faire campagne. Elle possède à ce jour quatre groupes de travail :

- le fonds pour la paix (FfP en anglais)
- l'intervention civile pour une paix durable
- la consolidation de la paix, le développement et les genres
- la sécurité et la paix

Le FfP s'engage par exemple dans des discussions sur le budget de l'UE en relation aux activités de consolidation de la paix. EPLO souhaite également une plus grande implication des ONG dans le domaine de la consolidation de la paix. FfP veut influencer l'UE pour avoir un budget spécial dans les activités civiles de prévention de conflits et pour établir une agence européenne de consolidation de la paix²¹⁸. EPLO a aussi la capacité de fournir des formations pour les ONG dans le domaine de la gestion de crises. Elle permet de disséminer de l'information parmi ses membres afin qu'ils aient une meilleure compréhension des politiques de l'UE dans la gestion de crise, la prévention de conflits et la consolidation de la paix. L'UE, en plus de ses propres formations, devraient inclure celles d'EPLO afin de rassembler les différentes connaissances et d'être ainsi plus efficaces. EPLO est financée par ses ONG membres, le département pour le développement international du gouvernement britannique et par une fondation caritative britannique, le *Joseph Rowntree Charitable Fund*.

Plus impressionnant encore est la création d'un partenariat global pour la prévention de conflits armés (GPPAC en anglais) d'après la proposition d'une ONG européenne, *European Centre for Conflict Prevention* (ECCP) et suivant l'appel lancé en 2001 par Kofi Annan aux ONG

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Benita FERRERO-WALDNER, *Conflict Prevention-looking to the future*, Brussels, 12 September 2006, p. 4.

²¹⁶ Au nombre de 20, ses membres sont : Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Civil Society Conflict Prevention Network (KATU), Crisis Management Initiative, European Network for Civil Peace Services, European Centre for Conflict Prevention, Field Diplomacy Initiative, German Platform for Peaceful Conflict Management, Groupe de Recherches et d'Information sur la Paix et la Sécurité, International Alert, International Center for Transitional Justice, International Security Information Service (Europe), Nonviolent Peaceforce, Oxfam International, Pax Christi International - Life and Peace Institute, Peace Team Forum, Quaker Council for European Affairs, Saferworld, Search for Common Ground, Swisspeace, World Vision.

²¹⁷ EPLO, "Five years after Göteborg: The EU and its conflict prevention potential", *op. cit.*, p. 40.

²¹⁸ EPLO, *A European Peacebuilding Coordination Cell*, *op. cit.*, p. 5.

intéressées dans le domaine de la prévention de conflits d'organiser une conférence internationale sur ce thème²¹⁹. Le *GPPAC* a pour but de renforcer les réseaux de la société civile dans les différents champs de la prévention de conflits et de la consolidation de la paix, et a ainsi organisé une conférence internationale en juillet 2005 aux Nations Unies à New-York sur le thème du rôle de la société civile dans la prévention de conflits armés. Son objectif principal est aussi de créer un changement dans la perception du conflit en allant de l'action à la prévention. Le *GPPAC*, qui est financé par plusieurs gouvernements de pays européens, par le PNUD et quelques ONG internationales, contient plus de 125 membres dont certains sont également membres d'EPLO tels que l'ONG ECCP, initiatrice du *GPPAC*, qui tient également le rôle de secrétariat international pour le *GPPAC*. On remarque alors la complexité d'étudier les ONG agissant dans la résolution de conflits, car elles peuvent avoir de nombreuses affiliations.

ECCP est une autre ONG européenne qui se charge de promouvoir des stratégies de prévention de conflits et de consolidation de la paix. Il agit aussi comme secrétariat européen pour la « plateforme européenne pour la transformation et la prévention de conflits », celui-ci s'organisant comme un réseau ouvert d'ONG travaillant dans le domaine de la résolution de conflits et/ou la prévention de conflits. ECCP s'est engagée dans des activités de lobbying en organisant en mars et avril 2004 à Dublin une conférence sur le thème du rôle de la société civile dans la prévention de conflits armés. ECCP a été aidée par d'autres réseaux d'ONG européennes telles qu'EPLO et aussi par l'Irlande qui tenait la présidence de l'UE et qui a soumis les questions du rapport de la conférence au Conseil européen de juin 2004. L'introduction de ce rapport affirme même que l'agenda d'action établi à Dublin doit servir en tant que base commune et en tant que document important de lobbying dirigé à tous les gouvernements européens et à l'UE afin qu'ils améliorent leurs relations avec la société civile dans la prévention de conflits²²⁰.

Les ONG de paix qui se sont regroupées en réseau peuvent ainsi avoir plus de poids au niveau européen. En effet, les réseaux d'ONG ont un fort potentiel d'influence non seulement en organisant des groupes de travail, des séances d'information ou des conférences afin d'informer l'ensemble de la communauté, mais aussi en ayant plus de contacts avec les représentants européens, en faisant des déclarations, des études et des propositions, Les ONG de paix se focalisent plus dans la diffusion d'expertise que dans la mobilisation morale. Leur autorité, réputation et crédibilité proviennent principalement de leurs membres universitaires et politiques ainsi que de la valeur de leur production²²¹.

II.3.2 Le financement de l'UE pour les activités de la société civile

La plupart des fonds des ONG proviennent des gouvernements. Mais qu'en est-il des pays faisant partie de l'UE ? On peut effectivement se demander si l'UE a une politique de financement pour les ONG.

Plusieurs règlements résident dans le droit communautaire à propos du financement et de la participation des ONG européennes. Ils diffèrent alors selon la nature des ONG. Par exemple, un règlement du Conseil concerne le cofinancement avec les ONG de développement européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement²²². Ce genre d'ONG nous intéresse également dans notre travail, car ce règlement comprend les ONG de

²¹⁹ ONU, « Prevention of armed conflict », *Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574, 2001. Voir aussi le site du GPPAC: <http://www.gppac.net/index.html>.

²²⁰ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *Dublin Action Agenda on the Prevention of Violent Conflict*, Dublin, 2004, p. 5.

²²¹ Jean-Luc MARRET, « L'action des organisations non gouvernementales et des groupes de pression dans le domaine du désarmement : l'exemple britannique », *op. cit.*, p. 20.

²²² CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif au cofinancement avec les organisations non gouvernementales de développement (ONG) européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement », *Journal officiel* n° L 213 du 30/07/1998, p. 0001 – 0005, voir : http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_398R1658.html.

développement actif dans la promotion et la défense des droits de l'homme et de la démocratie²²³. Nous pouvons effectivement rappeler que la protection effective des droits de l'homme est un outil nécessaire pour la prévention de conflits. D'après un rapport de l'OCDE sur les ONG européennes de développement, les principales activités de celles-ci se trouvent dans le domaine de l'éducation au développement en soutenant principalement la démocratie, les droits de l'homme, la lutte contre la pauvreté²²⁴. Les questions de paix et de désarmement se trouvent plutôt dans les actions moins privilégiées de la majorité des ONG étudiées²²⁵.

L'UE définit alors dans ce règlement les modalités de cofinancement communautaire précisant à son article 5 que les formes d'aide sont non remboursables. Une coopération principalement financière existe alors entre l'UE et les ONG de développement, ce qui montre l'implication de l'UE dans sa politique d'aide extérieure, dont l'importante collaboration avec les ONG est nécessaire. EuropeAid est l'agence de développement et de l'aide extérieure en dehors de l'UE dont l'une des priorités est la prévention de conflits. Elle soutient, avec l'argent de l'UE, le développement d'ONG puissantes et indépendantes qui s'impliquent dans les politiques gouvernementales²²⁶. EuropeAid travaille également avec la société civile dans le domaine des droits de l'homme avec l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDHD) dont le programme est mis en œuvre en partie avec les organisations de la société civile. Au sein d'EuropeAid, l'aide de l'UE pour la prévention de conflits et la gestion de leurs effets provient du programme IEDHD, car il promeut et défend les droits de l'homme dans les pays tiers et intervient dans les situations préconflituelles²²⁷. IEDHD a comme objectif la participation de la société civile pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie. Elle appuie par exemple le *Conflict Prevention Network* dont on a parlé plus haut²²⁸. EuropeAid soutient que l'implication et la consultation des ONG est un processus continu qui est important, car la collaboration de plus en plus rapprochée avec les ONG permet l'accès à une considérable expérience de terrain et des partenariats étroits avec les pays en développement²²⁹. Avec le programme de coopération décentralisée, un cofinancement aux ONG de l'UE actives dans les pays en développement est établi afin de soutenir leurs activités de développement. Une autre source de financement est également prévue pour les ONG du Sud afin de renforcer la société civile locale, action importante qui s'inscrit également dans la construction à long terme. En effet, une société civile dans les pays en développement permet de renforcer les liens intra-étatiques dans la société en établissant un dialogue et peut ainsi prévenir un conflit et établir la paix.

Les relations entre la Commission et la société civile (européenne ou non) dans le domaine de l'aide au développement peuvent ainsi se résumer en quatre instruments²³⁰ : le cofinancement des ONG (ligne budgétaire B7-6000), destiné à encourager la participation des ONG européennes au dialogue avec la Commission sur la politique communautaire de développement ; la coopération décentralisée (ligne budgétaire B7-6002) dans le but de financer les activités de développement des acteurs décentralisés dans les pays en développement ; l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme dont on a mentionné les objectifs un peu plus haut ; le MMR servant à répondre rapidement aux urgences civiles et aux catastrophes naturelles. La Commission et le Haut Représentant pour la PESC ont d'ailleurs tenté d'intensifier les contacts avec les ONG pour la promotion de la prévention de conflits. Les ONG ont effectivement souvent été assignées sur des projets d'EuropeAid²³¹.

²²³ D'autres ONG à orientations diverses sont également considérées : le rôle de la femme dans le développement, le développement durable, la défense des cultures menacées, et en particulier des cultures indigènes en danger, la protection et l'amélioration de la situation et des droits des enfants dans les pays en développement.

²²⁴ Adèle WOODS, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement : Etat des lieux*, op. cit., p. 26.

²²⁵ *Ibid.*, p. 31.

²²⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *EuropeAid, document d'information*, op. cit., p. 1bis.

²²⁷ *Ibid.*, p. 6.

²²⁸ EPLO, *Five years after Göteborg: The EU and its conflict prevention potential*, op. cit., p. 2.

²²⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *EuropeAid, document d'information*, op. cit., p. 5bis.

²³⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement*, op. cit., p. 2.

²³¹ Jan WOUTERS, Frederik NAERT, « The EU and conflict prevention : a brief historic overview », in Vincent KRONENBERGER and Jan WOUTERS, op. cit., p. 79.

II.3.3 L'aide humanitaire : ECHO et les ONG

On trouve également un règlement relatif à l'aide humanitaire qui définit les financements auxquels les ONG ont droit ainsi que leurs conditions de participation. Nous connaissons déjà le service d'aide humanitaire de la commission européenne (ECHO en anglais) qui dépend du Commissaire chargé de l'aide au développement. Comme son nom l'indique, ECHO est le volet humanitaire de l'UE, s'occupant de fournir de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés en dehors de l'Union Européenne. Pour ce faire, il cofinance les projets qui lui ont été soumis et 60% des fonds sont attribués à des ONG européennes²³². On remarque donc l'importance que ces fonds ont pour les ONG européennes, car certaines en dépendent fortement. Est-ce que l'UE demande-t-elle alors, à travers la Commission et plus spécifiquement par ECHO, des projets spécifiques à ces ONG? Etant donné la forte dépendance du financement des ONG européennes, celles-ci doivent parfois se soumettre à la volonté politique de l'UE pour favoriser certains projets. ECHO doit ainsi avoir plusieurs priorités pour agir dans certains cas²³³ et aussi exiger des résultats pour les ONG qui ont reçu un financement de projet. Concrètement, les ONG ont la possibilité de soumettre une proposition de projet. Selon le site web d'ECHO, « les organisations humanitaires doivent se mettre en contact avec le responsable géographique d'ECHO à Bruxelles et avec l'assistant technique de ECHO sur le terrain pour présenter leur projet »²³⁴. Ces propositions sont ensuite jugées selon la stratégie définie par ECHO. La méthode paraît simple, et on remarque que les ONG ont également leur mot à dire même si la décision finale d'accepter le projet dépend de la Commission et aussi du Comité des représentants des Etats à qui le projet, par un vote à la majorité, est soumis par la Commission. Ces ONG humanitaires ont quand même des possibilités de dialogue avec ECHO comme par exemple lors de conférences annuelles des partenaires d'ECHO. Les ONG peuvent ainsi présenter leurs priorités pour influencer le choix des projets de la Commission. En plus, un contrat-cadre de partenariat établit les principes du partenariat entre ECHO et les organisations humanitaires. D'une certaine manière, le partenariat est alors institutionnalisé. Le mandat confié à ECHO par l'Union européenne²³⁵, dans son préambule, considère également l'importance de « préserver, respecter et encourager l'indépendance et l'impartialité des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire ». On remarque alors que, théoriquement, ECHO n'a pas une forte volonté pour influencer les ONG humanitaires et que le lobbying « à l'envers » ne doit pas peser beaucoup sur les actions des ONG malgré la dépendance de leurs financements par les Etats membres et ECHO.

ECHO pourrait prendre exemple sur sa contrepartie américaine, USAID, qui a établi des relations d'interdépendance politiques et financières avec les principales ONG américaines. En effet, nous pouvons risquer d'affirmer que comme l'UE a une politique extérieure incluant une part importante dans la résolution de conflits, les ONG européennes peuvent posséder les mêmes valeurs que l'UE en établissant une plus grande relation avec l'UE. Il faudrait également améliorer l'interdépendance entre l'UE et les ONG, qui au contraire de la dépendance, est une façon de mieux coopérer et d'être plus efficace dans les interventions, même si l'interdépendance peut aussi limiter la portée d'action. Pour résumer, s'agissant des relations entre l'UE et les ONG humanitaires, nous pouvons affirmer qu'un lien existe, d'abord par l'importante considération que la Commission porte à travers ECHO pour un partenariat avec les ONG pour la proposition ou la mise en œuvre de projets d'aide humanitaire.

Il ne faut pas oublier que cette coopération humanitaire avec la société civile est importante dans la résolution de conflits, car l'aide humanitaire apporte des moyens pour construire la paix à

²³² Stéphane PFISTER, *Avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, op. cit., p. 174.

²³³ *Ibid.*, p. 175.

²³⁴ Voir : http://ec.europa.eu/echo/partners/proposal_fr.htm.

²³⁵ CONSEIL EUROPEEN, « Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire », *Journal officiel* n° L 163 du 02/07/1996, p.2, voir : http://eur-lex.europa.eu/fr/dossier/dossier_21.htm.

court terme surtout dans le domaine de la reconstruction matérielle des institutions d'un pays détruit par la guerre et de la « stabilité » alimentaire de la population. Les agences d'aide doivent donc se focaliser dans le développement des capacités pour la paix pour contrer les critiques durant les années nonante sur l'assistance humanitaire qui était accusée de servir à soutenir la guerre au lieu de la paix²³⁶, comme certaines ONG pouvant aider une des parties au conflit directement ou indirectement. Par exemple, Médecins sans Frontières, même si elle est à la base une ONG humanitaire, a dépensé en 2000 une portion considérable de ses contributions opérationnelles (environ 38 %) sur les missions à moyen et long terme (équipement de santé, assistance psychologique, projets pour les enfants de rue)²³⁷. Afin qu'une ONG humanitaire ait la capacité d'agir pour consolider la paix, il faut que ces objectifs comprennent l'abolition de la violence structurelle et la promotion d'une paix positive (harmonie, coopération et intégration par des méthodes de réhabilitation à moyen et long terme). Il faut aussi qu'elles acceptent de coopérer avec les acteurs politiques et gouvernementaux²³⁸.

L'aide humanitaire fournie par les ONG est souvent considérée comme un supplément vital pour les fonctions gouvernementales, car elle permet de jouer un rôle dans le rétablissement de la société civile²³⁹. En effet, les Etats délèguent généralement aux ONG le travail d'aide humanitaire. Nous assistons alors à une division du travail avec les Etats fournissant les fonds nécessaires aux activités des ONG afin que celles-ci puissent exécuter leurs projets. Ces projets peuvent également avoir été mandatés aux ONG par les Etats. Les ONG ont également remarqué que leurs missions humanitaires impliquent également des activités de rétablissement de la paix et de consolidation de la paix, car elles doivent être capables de maintenir la paix ou de créer une courte période de paix afin de pouvoir agir lors de situations de crises humanitaires urgentes et complexes²⁴⁰. En plus, leur travail humanitaire n'affecte pas seulement les populations visées, mais aussi d'une façon plus large toute la situation politique dans le conflit et la manière dont elles agissent peut influencer l'inclination à arriver à la paix ou non. Le gouvernement suédois avait déjà affirmé que la politique humanitaire de l'UE avait besoin d'inclure une connexion claire entre la gestion de conflits et l'action humanitaire et que la coordination avec les ONG devait être étendue²⁴¹. La Suède²⁴² et la Finlande possèdent en effet une grande culture de gestion de crises et ces deux pays étaient davantage favorables à l'amélioration des capacités de gestion de crises de l'UE par une initiative commune dans le Traité d'Amsterdam pour inclure les tâches de Petersberg et de créer un service d'analyse politique et d'alerte précoce²⁴³.

ECHO a donc un partenariat fort avec les ONG, leurs relations étant formalisées par un « contrat-cadre » signés par les ONG dans le but coopérer. Un cadre juridique des partenaires d'ECHO existe alors, lequel contrôle les fonds alloués et encadre les ONG (et aussi les OI partenaires) afin de faciliter la compréhension du fonctionnement d'ECHO et que ces partenaires soient informés des se procédures²⁴⁴. Il faut préciser que la contractualisation ne signifie pas la dépendance, car ce n'est ni dans l'intérêt d'ECHO, ni dans celui des ONG²⁴⁵.

²³⁶ Michael SCHLOMS, *Humanitarian and Peace : On the (im-)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts*, Berlin, Social Science Research Center, October 2001, p. 1.

²³⁷ *Ibid.*, p. 6.

²³⁸ *Ibid.*, p. 16.

²³⁹ Pamela AALL, "Nongovernmental Organizations and Peacemaking", *op. cit.*, p. 434.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 436.

²⁴¹ MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF SWEDEN, "Preventing Violent Conflict: A Swedish Action Plan", *Study*, 1999:24, Stockholm, 1999, p. 53.

²⁴² La prévention de conflit est une grande priorité pour le gouvernement suédois qui a adopté un plan d'action en mai 1999. Cf. citation ci-dessus. Les pays membres de l'Union européenne, qui mettent en avant la thématique de la prévention ou de la gestion de conflits lors de leur présidence tournante européenne, sont la plupart du temps les pays nordiques qui ont une culture de la prévention de crises.

²⁴³ MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF SWEDEN, "Preventing Violent Conflict: A Swedish Action Plan", *op. cit.*, p. 61.

²⁴⁴ Christian JOEY, « Le Mandat d'ECHO », in Marie-José DOMESTICI-MET, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Paris, Economica, 1996, pp. 138-139.

²⁴⁵ Philippe RYFMAN, *La question humanitaire, — Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, *op. cit.*, p. 93, 94.

Pour résumer, le domaine d'action d'ECHO n'est pas limité à une région en particulier ou à certains pays, et ses activités sont l'aide humanitaire, la livraison de nourriture, les actions contre les mines et la mise en lieu sûr des moyens d'existence et la sécurité des réfugiés. Il ne faut pas oublier qu'en dehors d'ECHO et en relation avec la société civile, l'UE a comme possibilité d'action le cofinancement des ONG pour la gestion de crises. Son domaine d'opération est plus limité, car il vise seulement les ONG travaillant dans les pays en voie de développement, mais s'occupant également d'assurer les moyens de subsistance sur place, de consolider la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme²⁴⁶. ECHO peut aussi prendre des mesures restrictives comme en 1998 lorsqu'elle coupa son aide à l'Afghanistan comme une politique punitive contre les Talibans.

On peut également différencier les ONG humanitaires européennes des ONG humanitaires américaines dans les sources de financement. Les ONG américaines ne peuvent pas opérer à leur niveau actuel sans des fonds publics. En plus, selon le règlement d'ECHO, les ONG non européennes ne peuvent pas bénéficier des fonds européens, ce qui peut paraître logique à première vue. Par contre, les ONG européennes sont non seulement capables de maintenir un haut niveau de fonds privés, mais aussi grâce à l'UE, elles jouissent de plus de latitude pour choisir entre les sources de financement des gouvernements²⁴⁷. Si on regarde ce dernier constat d'une façon plus négative, nous pouvons aussi dire qu'ECHO est la seule source alternative de fonds pour les ONG par rapport à leur gouvernement national²⁴⁸.

Concernant les ONG de paix du type EPLO ou CMI, l'UE les finance de manière *ad Hoc* pour des opérations spécifiques ou par la création de projets communs lancés par l'UE comme le Partenariat pour la Prévention de conflits. Il n'existe donc pas de règlements spécifiques pour le financement des ONG de paix qui agissent en tant que médiateurs ou étant des centres de recherches. Ces deux ONG, ainsi que le KATU, sont quand même très actives au niveau communautaire, car elles essaient de trouver des solutions pour améliorer la capacité de gestion de crises de l'UE ainsi que d'établir une meilleure relation entre les ONG et l'UE. Par exemple, ces trois ONG ont pris la tête pour rédiger un plan d'action qui a été finalisé et présenté lors de la présidence finlandaise de l'UE.

II.3.4 Les opérations civiles de l'UE et les organisations de la société civile

Le CIVCOM a commencé à prendre en compte la possible participation des ONG aux missions de la PESD²⁴⁹. La situation actuelle reste encore sous-développée à part concernant la coopération entre le Conseil de l'Union Européenne et CMI dans la préparation de la mission d'observation à Aceh. Si on ne prend pas en compte cette exception, il existe peu de modalités pour échanger des informations aux quartiers généraux ou sur le terrain sur les alertes précoces ou sur des évaluations de la situation dans un pays. Le centre de situation de l'UE rassemble des informations d'autres acteurs (Etats membres, OSCE, ONU, OTAN) selon les procédures de gestion de crises de l'UE décidées en 2003, mais il n'existe pas de telles modalités pour la collecte d'information de la société civile au niveau des quartiers généraux.

L'échange d'informations entre les organismes civils de la PESD et les ONG est alors resté *ad hoc* et informel, mais existant. Il est en tout cas désormais commun que chaque présidence tournante de l'UE adresse des questions sur la prévention de conflits et/ou la consolidation de la paix en coopération avec la société civile²⁵⁰. Les organismes de prise de décision de la PESD tels que le COPS et CIVCOM ont aussi invité des représentants d'ONG pour leur fournir des

²⁴⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Civilian instruments for EU crisis management*, April 2003, p. 21.

²⁴⁷ Christos A. FRANGONIKOLOPOULOS, *op. cit.*, p. 69.

²⁴⁸ Joanna MACRAE, « The new humanitarianism : a review of trends in global humanitarian action », *op. cit.*, p. 58.

²⁴⁹ Catriona GOURLAY, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, *op. cit.*, p. 11.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 19.

informations et des conseils. Par exemple, le directeur de CMI est intervenu au sein du COPS concernant l'AMM et a réussi à conseiller de passer de l'alerte précoce à l'action précoce.

Il s'agit de voir dans les prochaines opérations civiles de la PESD si le niveau élevé de coopération qui a été observé pour le cas du conflit à Aceh peut créer un précédent²⁵¹. Les problèmes qui pourraient se former avec une coopération formalisée et plus profonde avec les ONG sous une chaîne de commande de la PESD seraient que ces premières auraient moins d'impartialité et d'indépendance opérationnelle²⁵². Nous avons déjà mentionné dans ce travail que les ONG préfèrent garder une « perception d'impartialité » qui est souvent essentielle pour avoir accès à la population locale.

Un meilleur lien avec les groupes de la société civile permet de fournir une valeur supplémentaire pour évaluer ce qui se passe véritablement sur le terrain. Quelques ONG internationales qui possèdent une présence locale se sont spécialisées par des rapports analysant les développements sur le terrain; les exemples bien connus incluent les ONG comme *Human Rights Watch*, *Amnesty International* ou *International Crisis Group*. D'autres comme *FAST International* sont à l'avant-garde dans des méthodes complètes d'alerte précoce basées sur un mélange d'approches quantitatives et qualitatives d'analyses de données. Alors que ces services d'ONG internationales fournissent un contrôle efficace, des rapports et des fonctions d'analyses, elles ne sont généralement pas adaptées aux besoins des missions de la PESD. Une autre difficulté est que l'UE a de la peine à prendre de l'information de certaines ONG humanitaires ou spécialistes dans la consolidation de la paix comme *Search for Common Ground* et *International Alert*, car ces dernières ont choisi de ne pas produire des rapports publics par peur de compromettre leur accès aux populations affectées ou de mettre en péril leur sécurité. L'UE a donc du mal à capter le plein potentiel de connaissance de la société civile. Elle pourrait améliorer ses capacités de contrôle et son partenariat avec les ONG spécialisées dans l'alerte précoce²⁵³. Lors des opérations civiles de l'UE, certains experts d'ONG auraient aussi la possibilité d'être totalement intégrés dans les missions de la PESD afin d'améliorer la coopération ONG/UE et de créer un bénéfice mutuel dans la gestion de crises²⁵⁴.

Dans les opérations civiles et militaires de l'UE, il est important non seulement d'améliorer la coopération entre les ONG et ses divers instruments de gestion de crises, mais également de communiquer plus efficacement au média et au public les réussites de ses différentes missions afin d'avoir un plus grand soutien de l'opinion publique et de la société civile dans son ensemble. Cela permettrait ainsi de créer des interactions entre les différents acteurs de la société civile, plus spécifiquement les ONG et les citoyens, ces derniers pouvant contribuer (financièrement ou par d'autres moyens) à aider les ONG.

II.3.5 Les ONG européennes et l'UE en action: quelques exemples

Avant d'étudier plus en profondeur dans la troisième partie le cas d'une ONG européenne dans la résolution de conflits, il est nécessaire d'analyser le rôle de certaines ONG européennes dans ce domaine afin d'avoir une perspective plus large de leurs avantages et de leurs moyens d'agir. Il est effectivement intéressant de prendre en considération quelques cas concrets afin d'observer la variété de moyens d'actions des ONG européennes dans la large gamme de la résolution de conflits.

Les activités de certaines ONG européennes en Amérique latine est un cas original et qui mérite d'être décrit. Les ONG européennes ont gagné de l'influence en Amérique latine surtout grâce à l'augmentation de l'aide de l'UE, dirigée à travers les ONG d'Europe, pour la région. Ce financement reste très important pour elles, car elles sont souvent plus petites que les ONG

²⁵¹ *Ibid.*, p. 23.

²⁵² *Ibid.*, p. 30.

²⁵³ *Ibid.*, p. 47.

²⁵⁴ AUSTRIAN CENTER FOR PEACE AND CONFLICT RESOLUTION, *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*, *op. cit.*, p. 16.

américaines (à part pour *Amnesty International* et *OXFAM*) et dépendent donc plus souvent de sources externes. Ce qui les différencie aussi des ONG américaines est que ces dernières sont plus concernées par les droits de l'homme, alors que les ONG européennes ont porté davantage leur attention sur les questions de développement et ont récemment incorporé les droits de l'homme et la démocratie dans un agenda critiquant idéologiquement l'inégale division entre le Nord et le Sud et l'étendue du capitalisme²⁵⁵. Ce dernier domaine diffère alors dans les activités des ONG américaines, car celles-ci se situent généralement dans une orientation politiquement « plus à droite » de la protection des droits de l'homme et de la démocratie. Les ONG européennes voient la promotion de la démocratie allant de pair avec la construction d'une citoyenneté et d'un développement de la société civile locale. Il est vrai qu'il s'avère difficile de généraliser les ONG à travers l'Europe, car elles sont très diverses, mais il est quand même possible de parler d'une approche européenne de l'aide et de la coopération²⁵⁶. En effet, l'aide extérieure européenne est désormais coordonnée avec les différentes agences de l'UE et la société civile européenne fait appel à cette aide pour le cofinancement de leurs projets. L'UE a souligné l'importance de soutenir la société civile locale comme stratégie pour favoriser le développement et la démocratisation. Puisque le donneur principal, l'UE par la Commission européenne, souligne l'importance de ce lien dans sa politique d'aide extérieure²⁵⁷, les ONG ont alors subi de l'influence et sont devenues plus sensibles et ont ainsi pu être modelées aux nouvelles idées des donateurs officiels pour que l'aide soit liée à l'amélioration des systèmes politiques, une meilleure gouvernance démocratique et à un plus grand respect des droits de l'homme²⁵⁸.

On remarque donc que les ONG européennes ont établi une étroite collaboration avec les donateurs officiels grâce aux nouveaux réseaux de gouvernance dans la politique d'aide. Comme nous l'avons mentionné plus haut, une dépendance des ressources publiques s'est créée qui a rendu floue la distinction entre l'aide de l'UE distribuée à travers les ONG et les programmes d'aide bilatéraux offerts par les Etats membres. En effet, même si les Etats membres financent les programmes communautaires d'aide, ils offrent encore parallèlement des contributions à leurs programmes bilatéraux d'aide. Les ONG européennes sont donc encouragées à utiliser le langage de leurs donateurs pour être sûres de garder leurs sources de financement et pour légitimer leur travail²⁵⁹. Elles ne fournissent pas seulement l'aide dans notre région étudiée, l'Amérique latine, mais elles favorisent la construction de sociétés civiles locales en créant des liens transnationaux et même parfois un réseau transnational. *Save The Children*, ONG britannique, revendique par exemple le développement d'un partenariat avec les ONG locales en reconnaissant le rôle dynamique des acteurs locaux. Beaucoup d'autres ONG européennes reconnaissent l'importance d'une coopération transnationale par la formation, l'échange d'informations, la recherche, etc. Les formes d'activités traditionnelles des ONG européennes, spécialement les britanniques²⁶⁰ et irlandaises²⁶¹, en Amérique latine sont de développer des projets à petite échelle dans la région. Ces projets contribuent à la démocratisation en promouvant la participation des pauvres, des marginalisés économiques et politiques²⁶².

D'autres ONG européennes se sont « transnationalisées » avec des partenaires locaux en Amérique latine, non pas pour mettre en œuvre des projets, mais pour créer des réseaux de soutien et de défense et faire du lobbying sur les Etats et les Nations Unies afin de créer un climat de réconciliation entre les victimes des familles disparues, ce qui fut un énorme problème dû aux

²⁵⁵ Jean GRUGEL, "Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 2, Summer 2000, p. 87.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 88.

²⁵⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Rapport de la Commission sur la coopération avec les ONG de développement dans la réussite des intérêts pour les pays en voie de développement*, Bruxelles, 1996.

²⁵⁸ Jean GRUGEL, "Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America", *op. cit.*, p. 94.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 95.

²⁶⁰ Deux petites ONG, *Coda* et *Womankind*, ont travaillé avec une ONG locale du Nicaragua et ont permis de développer les droits des femmes.

²⁶¹ L'ONG *Trocaire* a soutenu des projets de résolution de conflits et de droits de l'homme au Pérou par exemple.

²⁶² Jean GRUGEL, "Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America", *op. cit.*, p. 99.

nombreuses dictatures d'Amérique Latine²⁶³. Quelques Etats européens (Espagne, Italie, France et Suède) ont soutenu le travail des ONG pour ces questions, ce qui montre un certain succès du lobbying des ONG²⁶⁴. Le piège est seulement que les pressions des donateurs se fassent de plus en plus fortes pour que les projets d'ONG aient des résultats visibles, car les ONG soutiennent les projets pour une certaine durée, ce qui a souvent eu comme conséquence l'effondrement des initiatives qui avaient été mises en œuvre par une désagrégation des ONG d'Amérique latine²⁶⁵. En tout cas, la Commission européenne a pour l'instant établi plusieurs priorités dans son aide à l'Amérique latine dont l'une est le soutien aux projets des ONG²⁶⁶. Il reste alors à stabiliser ses projets pour qu'il y ait un effet dans le plus long terme.

L'UE a été très active aussi en Colombie en finançant le projet de communauté de paix REDPAZ, mais ce cas montre de nouveau l'absence d'une perspective à long terme avec la décision de l'UE d'arrêter le financement des projets de Municipalités et le danger d'une telle interruption, car des tensions se sont créées notamment par l'ONG locale REDPAZ²⁶⁷.

Dans un pays plus proche de nous, la Géorgie, nous trouvons également l'engagement de l'UE dans un projet de *confidence-building* pour promouvoir un environnement conduisant à la résolution politique du conflit. Ce projet a pour but de construire des réseaux d'ONG de consolidation de la paix et de leur donner des moyens pour arriver à leurs objectifs. Les groupes cibles sont les jeunes et les dirigeants potentiels de Géorgie ainsi que les femmes en position de leadership, les anciens combattants et les organisations régionales géorgiennes de la société civile²⁶⁸.

L'UE et certaines ONG ont également eu une forte coopération dans la promotion d'une pleine participation et d'un fonctionnement effectif de la Cour Pénale Internationale (CPI), celle-ci étant importante dans la consolidation à long terme de la paix. Effectivement, tout au long des années nonante, les ONG et certains gouvernements partageant la même opinion ont formé des coalitions pour défendre l'établissement d'une cour pénale internationale, et leur travail commun ont donné naissance à la CPI²⁶⁹.

L'UE s'occupe aussi de contacter des ONG pour leur demander de l'assistance dans le processus de consolidation à la paix. Par exemple, l'UE s'est chargée de contacter l'ONG FEWER, ONG internationale basée à Londres, pour organiser des formations du personnel local dans le domaine de la consolidation de la paix et de la transformation de conflits dans la province d'Ituri, au Congo. Cette ONG a coopéré avec une ONG locale, *Africa Initiatives Programme* et aussi avec *NPI-Africa*. Ces formations, ainsi que les réunions informelles, ont permis aux participants de différents groupes ethniques d'arrêter les tueries et de commencer à travailler pour la paix²⁷⁰. Ce dialogue a lieu en 2003 après que l'opération Artémis ait terminé sa mission et ait rendu ses responsabilités à la MONUC.

Toutes ces coopérations et relations entre l'UE et la société civile européenne et locale dans les pays en crise montrent un lien existant entre eux. Ils travaillent effectivement ensemble. On remarque que, dans certains cas, les ONG doivent plutôt suivre les projets et les objectifs que leurs donateurs favorisent, comme ce qui est le cas avec les ONG européennes travaillant en Amérique latine en s'alignant avec les buts de l'UE. Mais, on trouve aussi les ONG qui ont réussi à effectuer un lobbying efficace pour que leurs programmes soient pris en compte. Cependant, le lobbying s'est plutôt fait au niveau des Etats européens qu'au niveau communautaire. Lorsque

²⁶³ *Save the Children*, en collaboration avec une ONG locale, s'est battue pour clarifier le destin des disparus en Amérique centrale.

²⁶⁴ Jean GRUGEL, "Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America", *op. cit.*, p. 101.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 103.

²⁶⁶ Christian FRERES, "The European Union as a Global "Civilian Power": Development Cooperation in EU-Latin American Relations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 2, Summer 2000, p. 73.

²⁶⁷ Oliver P. RICHMOND, Henry F. CAREY, *Subcontracting Peace, the Challenge of NGO Peacebuilding*, *op. cit.*, p. 244, 245.

²⁶⁸ ONU, Security Council, *Role of civil society in post-conflict peace-building*, *op. cit.*, p.3.

²⁶⁹ En 1995, une coalition d'ONG a été créée comprenant par la suite plus de 2000 ONG. *Amnesty International* et *Human Rights Watch* font partie du comité de direction.

²⁷⁰ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict*, *op. cit.*, p. 8.

L'UE demande à une ONG de paix d'agir dans un conflit spécifique, la question se pose si cette ONG a la possibilité de rester toujours indépendante ou si elle doit suivre les politiques et les exigences de l'UE. C'est pourquoi, le *GPPAC* recommande aux organisations de la société civile de ne pas être considérées comme des instruments pour effectuer les agendas établis par les gouvernements ou les institutions intergouvernementales²⁷¹. Elles doivent être plutôt vues comme des partenaires offrant de précieuses contributions pour mettre en œuvre des programmes, fournir des informations.

II.3.6 Améliorer la collaboration entre les ONG et l'UE

Afin d'améliorer l'efficacité des ONG dans la résolution de conflits, il faudrait une plus grande solidarité au sein des ONG afin de générer une volonté politique ou une pression politique sur les gouvernements européens et l'UE. Il est également important d'augmenter la prise de conscience de l'opinion publique sur l'impact de la résolution de conflits de telle sorte que l'opinion publique européenne puisse faire pression sur leur gouvernement. Les ONG de paix devraient alors faire des campagnes d'informations publiques sur l'importance des résolutions de conflits afin qu'une influence puisse se faire sur les gouvernements ou les institutions intergouvernementales telles que l'UE. L'UE pourrait faire davantage dans ses rapports avec la société civile pour la prévention de conflits.

Dans l'analyse d'alerte précoce de l'UE, il est important que ses chefs de délégations, ses représentants spéciaux et ses Etats membres rassemblent des informations de la part d'une large gamme d'organisations de la société civile pour assister au développement de stratégies dans la prévention de conflits. Afin de s'assurer que ce genre de consultations ait lieu, l'UE devrait établir des points de convergence de la société civile dans les différentes délégations²⁷². En outre, l'UE devrait développer et approfondir le dialogue avec la société civile à travers ses actions extérieures. En effet, la société civile pourrait être davantage impliquée par exemple dans les réunions du COPS et du Comité pour les aspects civils de la gestion de crise. Rappelons encore la possibilité d'améliorer un dialogue nécessaire sur le terrain entre les délégations de l'UE, les Etats membres et les acteurs de la société civile.

La société civile a acquis une expérience et une expertise considérable sur le terrain avec une large gamme d'activités qui pourraient être complémentaires aux missions civiles de l'UE pour la gestion de crise en renforçant notamment la société civile du pays en conflit²⁷³. Une utilisation précieuse des ONG peut être faite dans les différentes phases des missions de gestion civile de crise. Dans la phase conceptuelle, elles fournissent une information exclusive du terrain et identifient tous les acteurs et les causes sous-jacentes du conflit. Dans la phase stratégique, elles reconnaissent les domaines de coopération entre les missions de gestion civile de crise et les activités des acteurs non étatiques. En dernier lieu, dans la phase opérationnelle, elles peuvent aider au recrutement, à la formation, à l'installation, au soutien des missions et à leurs évaluations²⁷⁴.

Un groupe de conseil pour la consolidation de la paix avec des membres de l'UE et des ONG devrait être créé afin de promouvoir les modalités de communication, définir les différentes ONG et leurs activités et permettre un dialogue continu par rapport à des thèmes ou à des régions spécifiques²⁷⁵. Les capacités des ONG sont en effet reconnues dans le plan d'action pour les aspects civils de la PESD de 2004, mais aucun mécanisme n'a été développé pour la coopération ou l'inclusion de missions civiles de l'UE pour la gestion de crise. Cependant, une coopération informelle a été mise en place entre EPLO et le comité pour les aspects civils de la gestion de crise.

²⁷¹ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *Dublin Action Agenda on the Prevention of Violent Conflict*, op. cit., p.2.

²⁷² *Ibid.*, p.6.

²⁷³ Anne PALM, *Role of Civil Society in European Civilian Crisis Management*, op. cit., p. 2.

²⁷⁴ *Ibid.*, pp. 2-3.

²⁷⁵ Catriona GOURLAY, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, op. cit., p. 14.

L'UE pourrait chercher à étendre sa relation avec les Nations Unies afin de partager l'information sur les ONG qui ont travaillé avec cette dernière organisation dans des pays spécifiques²⁷⁶. Dans sa relation avec les ONG, l'UE devrait prendre exemple sur les Nations Unies qui ont organisé en juin 2005 des séances informelles interactives entre l'Assemblée Générale et les ONG et le secteur privé sur le thème de la prévention de conflits. Nous avons vu plus haut que le réseau d'ONG EPLO souhaite la création au niveau européen d'une agence de coordination pour la consolidation de la paix. Nous pensons évidemment à la Commission de consolidation de la paix (CCP) qui a été récemment créée aux Nations Unies. En effet, cette Commission a déjà accueilli de façon *ad hoc* des représentants de la société civile afin qu'ils offrent leurs connaissances, mais les arrangements à long terme pour les consultations avec la société civile au sein de la CCP n'ont pas encore été finalisés²⁷⁷. Il s'agirait alors d'avoir le même genre d'agence au niveau européen et de prendre exemple sur la CCP notamment dans ses futures relations avec la société civile. Cette nouvelle agence aurait surtout pour but de permettre une coordination au-delà des institutions européennes et de combler les divisions institutionnelles, mais aussi de coopérer avec les ONG en développant des principes de pratiques d'excellence pour toutes les parties engagées dans la gestion civile de crise de l'UE et dans la prévention de conflits²⁷⁸.

Pour conclure, nous pouvons affirmer que l'UE, dans son objectif de devenir un acteur global, a un véritable besoin de travailler en coopération avec les ONG. En collaborant avec les ONG, l'UE peut alors améliorer son efficacité dans la gestion de crises. Ensemble, ils peuvent ainsi remplir des rôles vitaux dans la résolution de conflits.

La coopération entre l'UE et la société civile n'est pas seulement nécessaire dans la prévention de conflits, mais également durant le conflit. En rappelant d'abord la nécessité pour une plus grande synergie interinstitutionnelle au sein de l'Union dans ce domaine, il est également indispensable d'incorporer l'expertise et les atouts des ONG. En effet, dans la première étape du conflit, les ONG européennes peuvent contribuer avec leur expertise sur le terrain à une compréhension de la situation. Elles peuvent également, avec l'aide de la société civile locale, faciliter ensuite le dialogue sur le terrain avec tous les membres de la communauté impliquée²⁷⁹.

Nous remarquons finalement que les organisations de la société civile européenne travaillant dans le domaine de la résolution de conflits utilisent des approches variées et multiples, comprenant un soutien pour des changements de politique ainsi que des partenariats en Europe ou au-delà pour des situations spécifiques de conflits²⁸⁰.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 29.

²⁷⁷ REFORMTHEUN.ORG, "Organizational Committee Meets on Civil Society Participation, Membership", Issue #147, October 2006.

²⁷⁸ EPLO, *A European Peacebuilding Coordination Cell*, *op. cit.*, pp. 2-4.

²⁷⁹ AUSTRIAN CENTER FOR PEACE AND CONFLICT RESOLUTION, *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*, *op. cit.*, p. 4.

²⁸⁰ GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict*, *op. cit.*, p. 6.

III. La résolution du conflit à Aceh par les organisations de la société civile : échec ou succès ?

III.1 Les origines du conflit

Afin de comprendre le rôle et les moyens utilisés pour résoudre le conflit à Aceh par l'ONG CMI et ensuite par l'UE, il est nécessaire de connaître d'abord les causes du conflit en tenant compte de l'histoire récente et de la politique du pays où le conflit a eu lieu. Il est aussi important d'analyser les acteurs au conflit afin de mieux appréhender les méthodes nécessaires pour le résoudre. La région d'Aceh se trouve à l'extrême Ouest de l'Indonésie sur l'île de Sumatra. L'Indonésie fait partie de l'ASEAN dont les pays membres se trouvent avoir été des pays colonisés par les anciennes puissances européennes. Depuis leur indépendance après la Deuxième guerre mondiale, certains des Etats de la région, et particulièrement l'Indonésie, ont fait face à de nouveaux conflits, qui ont la caractéristique de ne pas résulter de la présence de leurs anciens colonisateurs, mais plutôt des clivages internes du pays²⁸¹. En effet, l'Indonésie, ancienne colonie hollandaise, regroupe d'importantes et diverses communautés linguistiques, religieuses ou ayant d'autres problèmes identitaires. Le pays est donc un endroit propice pour que des conflits internes émergent en raison de l'énorme diversité au sein de sa population. La cause profonde du conflit à Aceh remonte à la fin de la Deuxième guerre mondiale, lorsque Sukarno, premier président de l'Indonésie ayant lutté pour son indépendance face aux Hollandais, établit un gouvernement autoritaire centralisé. Certaines personnalités d'Aceh avaient pourtant participé à la lutte d'indépendance de l'Indonésie contre les Hollandais après la Deuxième guerre mondiale. Mais la centralisation qui eut lieu avec la nouvelle indépendance a fait naître un mouvement de révolte (du nom de Beureueh) contre cette tendance centralisatrice, néanmoins sans en appeler à une séparation d'Aceh de l'Indonésie. Cette révolte mettait plutôt en cause les politiques du gouvernement central qui, malgré avoir donné le statut de territoire spécial pour une plus grande liberté politique en 1959, avait finalement manqué à ses promesses d'autonomie pour Aceh. L'amertume est encore devenue plus grande avec l'arrivée au pouvoir du général Suharto en 1967 et de son régime du Nouvel Ordre établissant un projet de construction d'une nation basé sur la terreur étatique et l'exploitation massive des ressources naturelles. Aceh en fut particulièrement touchée. En effet, elle fut exploitée par le gouvernement central, car elle lui fournissait de grandes quantités de pétrole et de gaz. La population locale n'avait pas pu ainsi en bénéficier et un mouvement de révolte émergea alors contre les tendances centralisatrices du gouvernement indonésien.

Le général Suharto, durant la période de la Guerre froide, avait donc établi un gouvernement autoritaire et fort centralisateur avec une structure dépolitisée, car il pensait que seuls ces moyens pouvaient garder l'unité de l'Indonésie²⁸². Les gouverneurs de province et les chefs de districts, la plupart provenant de l'ethnie javanaise, étaient désignés par les autorités centrales et ne favorisaient donc pas la représentation politique locale. Evidemment, la domination centrale a aussi facilité l'exploitation des ressources naturelles provinciales par l'élite javanaise. A la chute de Suharto en 1998, l'Indonésie est devenue moins centralisée avec une politique plurielle. Les Acehnais se sont beaucoup dévoués depuis des années à combattre les abus pratiqués par les différents régimes du gouvernement indonésien et ses forces armées²⁸³. Il n'existe pas vraiment de connexion directe entre le conflit à Aceh et la montée du nationalisme acehnais. Les Acehnais

²⁸¹ EUROPEAN PLATFORM FOR CONFLICT PREVENTION AND TRANSFORMATIONS, "Conflict through Asia and the Pacific", *Conflict Prevention Newsletter*, Vol. 8, No 1, February 2005, p. 9.

²⁸² Harold CROUCH, "Political transition and Communal Violence", in Annelies HEIJMANS, Nicola SIMONDS, Hans Van de VEEN, (ed. by), *Searching for peace in Asia Pacific : an overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, London, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 374.

²⁸³ Tapol AGUSWANDI, "Aceh: Civil Society-The Missing Piece of Peacebuilding", in Annelies HEIJMANS, Nicola SIMONDS, and Hans Van de VEEN, (ed. by), *Searching for peace in Asia Pacific : an overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, *op. cit.*, p. 381.

ont voué leur énergie à en terminer avec les abus pratiqués par les différents régimes du gouvernement indonésien et de ses forces armées. La montée du nationalisme contemporain à Aceh est plutôt due alors à une réaction à l'oppression continue du gouvernement indonésien. La demande d'une plus grande autonomie et ensuite d'obtenir l'indépendance a ainsi des origines politiques, pour une plus forte représentation politique, et économiques, pour la redistribution des revenus de ressources naturelles locales. La naissance en 1976 d'un plus fort mouvement réclamant l'indépendance, le GAM, est dû aux programmes de nationalisation du Nouvel Ordre qui a détruit la structure de la société acehnaise en la remplaçant par un système de gouvernement imposé provenant de la tradition javanaise, et donc différent de la culture acehnaise. Le GAM est donc né en réaction à la politique de Nouvel Ordre de Suharto qui souhaitait construire un Etat indonésien fort. Une plus grande partie de la population commença alors à soutenir le mouvement, car elle était également la victime de la politique de terreur de l'Etat et souhaitait tirer profit des ressources naturelles de la région.

Le gouvernement répondit en déclarant Aceh une zone d'opération militaire, ce qui, comme on le verra par la suite, sera une des plus grandes erreurs du gouvernement pour traiter le conflit à Aceh, notamment dû aux importantes violations des droits de l'homme qui s'ensuivront. La confrontation entre le GAM et l'armée indonésienne est devenue un cas classique de conflit asymétrique avec souvent des réponses disproportionnées de la part de l'armée. Après la chute de Suharto en 1998 et de son Nouvel Ordre, l'arrivée au pouvoir du président Habibie n'a pas véritablement donné de changement dans la politique indonésienne. En effet, malgré les promesses d'Habibie, aucune amélioration n'a eu lieu pour délivrer une meilleure justice et de permettre une reconnaissance des droits des Acehnais. Ce statu quo augmenta encore la volonté du GAM de se séparer de l'Indonésie. Ce groupe d'opposition armé montre cependant quelques faiblesses, car il est lui-même divisé en quatre. Le GAM regroupe en effet plusieurs individus l'ayant joint pour différentes raisons. On trouve alors quatre groupes :

- le groupe politique qui veut défendre ses droits par l'établissement d'une existence politique.
- les victimes d'abus des droits de l'homme (le manque de justice qui aurait dû normalement être accordée par le président Habibie a fait augmenter ce nombre de partisans).
- un groupe comprenant ceux qui ont dû choisir entre les parties au conflit, car ils ne pouvaient pas rester neutres à cause de menaces des deux parties antagonistes.
- un groupe plus intéressé à exploiter le conflit pour des raisons économiques.

III.2 Les ONG en action à Aceh

Une amélioration a pu quand même avoir lieu avec l'élection du quatrième président indonésien, Abdurrahman Wahid qui décida d'établir un dialogue avec les Acehnais même si certains politiciens de son gouvernement et l'armée n'étaient pas favorables à résoudre le problème d'une manière politique. Il est intéressant, à ce moment du conflit à la fin de l'année 1999, de voir l'arrivée d'un nouvel acteur, dont le but est de soutenir un dialogue entre les deux parties. Il s'agit d'une ONG genevoise, le Centre pour le Dialogue Humanitaire (HDC) qui avait identifié une potentialité pour promouvoir le dialogue sur des questions humanitaires à Aceh suite au changement en cours du système politique indonésien²⁸⁴. Nous le verrons par la suite, HDC n'est pas la seule ONG qui a souhaité avoir un rôle dans la résolution de conflits à Aceh, puisque l'ONG finlandaise CMI a aussi pris part à cette activité plus tard. Deux ONG, à des moments différents, ont donc joué le rôle de médiateur dans le conflit à Aceh. Elles ont eu une approche différente pour agir, ce qui n'a pas donné le même résultat. En effet, la tentative de médiation de HDC s'est terminée par un retour aux hostilités entre les parties au conflit, alors que CMI a réussi à garder une paix relative. Il est évident que plusieurs facteurs expliquent la

²⁸⁴ Konrad HUBER, "The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation", *Policy Studies*, No 9, 2004, p. viii.

réussite et l'échec de ces deux acteurs et il s'agira de les analyser en tenant en compte de l'effet de médiation de la première ONG, HDC, qui été bénéfique au travail de CMI.

III.2.1 HDC : un exemple réussi ?

HDC est intervenu dans le conflit à Aceh en offrant d'agir en tant que facilitateur pour les discussions dans le but de réduire la violence et d'ouvrir la voie à une assistance humanitaire²⁸⁵. Le gouvernement Wahid accepta cette offre et après plusieurs discussions facilitées par HDC, la direction du GAM exilée en Suède et le gouvernement indonésien signèrent un accord pour une pause humanitaire le 12 mai 2000. HDC a utilisé le concept de la pause humanitaire comme point d'entrée dans le conflit afin que pendant cette pause, une confiance à travers le dialogue et la coopération sur le terrain puisse avoir lieu. Le point de vue de cette ONG est qu'il est nécessaire d'instaurer un dialogue humanitaire en stoppant le conflit armé afin de prévenir ou au moins de soulager la souffrance des civils. Les Acehnais soutenaient cet accord et il s'ensuivit des discussions entre les deux parties afin d'établir des mécanismes pour la mise en œuvre de l'accord. Ce dernier n'a pas cependant réussi à établir des conditions pour la démilitarisation sur le terrain, car les représentants du GAM et du gouvernement indonésien ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur un nombre important de points. La violence, qui avait diminué au début de la pause humanitaire, est revenue à ces précédents niveaux avec le retour des opérations militaires du gouvernement indonésien à partir du mois d'avril 2001. La chute du processus de paix est due alors aux deux acteurs, le GAM qui restait inflexible dans ses demandes, et les « faucons » de l'armée indonésienne se trouvant dans des postes haut placés qui percevait les opérations militaires comme la seule option pour résoudre la crise à Aceh. Malgré l'échec de la pause humanitaire, HDC obtint une possibilité de parvenir à un deuxième accord sur la cessation des hostilités (COHA en anglais) en décembre 2002 en proposant qu'une tierce partie, dans le cas présent par la création d'un Comité conjoint de sécurité, agisse en tant que garant pour guider la mise en œuvre du COHA. Un comité conjoint de sécurité fut alors créé. L'accord prévoyait également des élections provinciales. Le fonctionnement et la conception de ce comité se sont cependant montré insuffisants pour éviter les différentes actions compromettantes du GAM et de l'armée indonésienne.

Ce deuxième échec est important à comprendre, car il influencera la façon dont CMI réussira à trouver une meilleure méthode pour résoudre le conflit. Effectivement, le COHA devait être surveillé par HDC elle-même et quelques observateurs militaires non armés de la Thaïlande et des Philippines. Ce travail n'était pas sensé être au départ du ressort de HDC, mais de préférence par une tierce partie plus substantielle, idéalement par un Etat possédant des moyens plus importants qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre une paix efficace, comme l'avait reconnu HDC dans la période préparatoire du COHA. En d'autres termes, HDC manquait d'une autorité politique suffisante pour surveiller le COHA. Une autre raison de cet échec extérieur à HDC est la question de la maturité du conflit, c'est-à-dire si les parties étaient mûres à rechercher une solution négociée. En 2002, le GAM n'était pas prêt à transiger sur sa volonté d'indépendance contre une autonomie spéciale à Aceh et il continuait à être équivoque sur la question du désarmement. De son côté, l'armée indonésienne a été incapable de délivrer des réformes substantielles qui aurait permis un espace de paix dans le court terme à Aceh. Un manquement d'HDC a également été son oubli volontaire ou non de rechercher d'autres alternatives pour résoudre le conflit, comme la question d'un ordre efficace pour les négociations, l'absence de prises de contact avec les parties divisées, fractionnées et la société civile locale. HDC, en tant qu'ONG et donc par définition possédant peu de moyens pour surveiller un accord, n'a ainsi pas pu être un garant crédible pour le COHA. L'échec de la pause humanitaire le montre d'autant plus. Par deux fois, HDC n'a pas réussi à faire tenir les accords dont elle avait pourtant été le facilitateur. Il manquait un garant fort pour le COHA et on pense donc qu'une opération de maintien de la paix pour garantir l'accord de paix aurait été nécessaire. D'un autre côté, nous

²⁸⁵ Tapol AGUSWANDI, "Aceh: Civil Society-The Missing Piece of Peacebuilding", *op. cit.*, p. 4.

pouvons dire que HDC a été efficace dans l'obtention de deux accords entre les parties au conflit et qu'elle a donc été un bon facilitateur. Elle a joué le rôle de tierce partie en amenant les parties ensemble dans un dialogue ouvert sans recourir à une autorité quelconque pour imposer une solution préférée.

Konrad Huber différencie la facilitation de la médiation dans le sens que le médiateur cherche à transformer la communication entre les parties afin de chercher un résultat désiré avec leur accord mutuel et est davantage en contact avec les parties au conflit en leur proposant plusieurs solutions.²⁸⁶ Même si HDC a plutôt été un facilitateur dans la phase des prénégociations qu'un médiateur en rencontrant le leader du GAM et le président Wahid en 1999, HDC est pourtant devenue un médiateur lorsqu'un dialogue direct a pu s'établir pendant la pause humanitaire entre le gouvernement indonésien et le GAM afin qu'ils discutent des questions humanitaires. HDC avait mis en place des groupes de travail pour résoudre les problèmes, des réunions consultatives et d'autres formes de dialogues pour essayer de transformer la relation entre les parties²⁸⁷. En se situant dans la voie II, elle a ensuite rencontré une petite équipe gouvernementale et les membres du GAM. Les différents contacts avec les parties au conflit peuvent se définir par des activités diplomatiques de voie 1,5. HDC a obtenu un financement du gouvernement norvégien pour initier le dialogue, car il existait un rapport personnel entre le directeur d'HDC et le vice-ministre des Affaires Etrangères de la Norvège. Le processus du COHA a ensuite été financé par le Japon, les Etats-Unis, l'Union européenne (à travers la Commission et son MMR) et la Banque Mondiale. HDC a été capable d'amener les parties à une solution négociée, mais elle n'a pas pu assurer sa mise en œuvre, ce qui d'ailleurs n'était pas vraiment son rôle, mais plutôt celui d'une opération de maintien de la paix sous l'égide d'une organisation internationale ou régionale. HDC avait même demandé à un pays de l'UE d'agir en tant que tierce partie robuste pour surveiller l'accord, mais celui-ci n'a pas donné suite à la requête²⁸⁸. Comme elle n'a trouvé aucun soutien des Etats, elle a alors décidé, encouragée par son succès, d'arriver à un accord et par un mauvais calcul de son autorité politique, de faire partie du comité conjoint de sécurité afin de contrôler l'accord²⁸⁹. HDC manquait pourtant d'autorité politique et était donc inefficace face aux différents acteurs sabotant le processus de paix tels que l'armée indonésienne ou le GAM. Malgré ses fortes connaissances dans la négociation en action humanitaire avec les belligérants, HDC avait quand même peu d'expérience pour agir en tant que tierce partie dans la résolution de conflits²⁹⁰.

Il est intéressant aussi de constater qu'une partie rivale de l'organisation du GAM, le MP-GAM basé en Malaisie, était entrée en contact en 1999 avec la Finlande dont le président de l'époque était Martti Ahtisaari, afin de d'obtenir ses bons offices. Cependant, cette prise de contact n'a pas eu de suite, car la Finlande était alors très occupée avec la présidence de l'UE et que les efforts d'HDC avaient déjà commencé sur le terrain²⁹¹. HDC avait favorisé le GAM dont les dirigeants s'étaient exilés en Suède, car il représentait le plus grand nombre de combattants sur le terrain et ils refusaient de coopérer si le MP-GAM était impliqué dans les efforts de dialogue²⁹².

Pour résumer la méthode de travail d'HDC à Aceh, cette ONG s'est focalisée sur le dialogue entre les belligérants pour avoir une pause humanitaire dans l'espoir que cette dernière donne lieu à des solutions politiques. Néanmoins, la fragile zone de négociations n'a pas permis à la médiation d'HDC de combler le grand écart qui séparait les belligérants et d'instaurer une confiance entre eux. De plus, les mécanismes pour surveiller et faire respecter le dernier accord étaient insuffisamment consistants.

²⁸⁶ Konrad HUBER, "The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation", *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 12.

²⁸⁸ Malheureusement, pour de probables raisons diplomatiques, nous ne savons pas quel pays a été contacté.

²⁸⁹ Konrad HUBER, "The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation" *op. cit.*, p. 35.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 43.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 23.

²⁹² *Ibid.*, p. 51.

III.2.2 L'efficacité de CMI

Suite aux résultats décevants après ces efforts de médiation, puisque le conflit entre le GAM et le gouvernement indonésien avait repris, ce dernier ayant déclaré une « urgence militaire », la situation à Aceh se retrouva de nouveau dans l'impasse en mai 2003. Par contre, l'arrivée d'un nouveau président à la fin de l'année 2004, Susilo Bambang Yudhoyono et de son vice-président, Jusuf Kalla, apporta un espoir pour la relance de pourparlers, car les deux étaient favorables à des négociations comme moyen pour terminer le conflit et ils avaient été associés personnellement aux précédentes discussions de paix²⁹³. Les premières discussions eurent lieu en janvier 2005. A cette date, les conditions pour la paix étaient beaucoup plus mûres que lors des précédents pourparlers. En effet, selon plusieurs études sur les processus de paix, les parties vont davantage considérer des options pour la paix lorsqu'elles sont dans une impasse mutuelle qui les blesse. Les membres du GAM se trouvaient dans cette situation, ressentant une lassitude à continuer le combat, ainsi qu'une isolation internationale suite à la rupture des pourparlers, ce qui les motiva à examiner de nouvelles options pour arriver à un accord. D'autre part, comme nous l'avons mentionné plus haut, le changement de gouvernement en Indonésie a permis de favoriser un retour aux négociations en étant optimiste que le GAM soit plus flexible dans ses revendications²⁹⁴. Même avant les élections présidentielles, Kalla, le futur vice-président, et à l'époque ministre dans le gouvernement de Megawati, s'était efforcé de contacter le commandement du GAM sur le terrain et les dirigeants exilés en Suède, malgré l'intensité des opérations militaires à Aceh. La prise de contact avec les leaders du GAM basés en Suède est particulièrement importante pour la suite du processus de paix. Effectivement, un assistant de Kalla se mit en rapport avec un homme d'affaire finlandais, Juha Christensen, qui avait essayé de servir d'intermédiaire entre les deux parties depuis février 2004. Ce dernier décida d'approcher l'ancien président de la Finlande, Martti Ahtisaari pour qu'il agisse en tant que médiateur. Ahtisaari avait effectivement déjà prouvé sa grande expérience dans la résolution de conflits en ayant d'ailleurs établi à sa retraite l'ONG CMI afin de continuer de travailler dans ce domaine. Même si CMI est une ONG de moyenne envergure, le fait qu'Ahtisaari en soit le fondateur apporta un degré d'autorité plus élevé dans la tâche de médiation que dans les agissements précédents de HDC. En outre, le bénéfice apporté par Ahtisaari à la médiation fut qu'il avait accès aux autorités de haut niveau telles que le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, et le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana²⁹⁵. Ahtisaari avait reçu comme confirmation la rencontre des deux parties pour la fin décembre 2004 suite aux précédents efforts de Kalla. C'était juste avant que le tsunami de l'Océan indien frappe la province d'Aceh faisant 128.000 morts. Cet événement tragique fit décider alors les deux parties au conflit d'arrêter momentanément les hostilités afin que les travailleurs humanitaires puissent accéder aux zones sinistrées. Un cessez-le feu *de facto* se mit donc en place, surtout dû au fait que les travailleurs humanitaires internationaux étaient sur le terrain et auraient pu témoigner des excès des opérations militaires, spécialement ceux de l'armée indonésienne. Ironiquement, une sorte de seconde pause humanitaire a été établie suite au tsunami. Ce dernier favorisa ainsi le regain d'un intérêt international dans la promotion d'une résolution pacifique du conflit, avec les dirigeants étrangers appelant à un retour aux pourparlers²⁹⁶. Il ne faut cependant pas croire que le tsunami a encouragé les deux parties à repenser leurs positions et à retourner aux négociations. Il faut préciser que l'étape initiale pour réinitialiser les négociations a eu lieu avant le tsunami, puisqu'elles découlent de la position militaire déclinante du GAM et du changement de composition dans le gouvernement indonésien. La situation après le tsunami a plutôt servi de prétexte par lequel les deux parties ont pu revenir à la table des négociations et offrir de plus grandes concessions que dans le passé sans autant perdre la face²⁹⁷. En effet, le GAM voulait

²⁹³ Edward ASPINALL, "The Helsinki Agreement : A more Promising Basis for Peace in Aceh ?", *Policy Studies*, No 20, 2005, p. vii.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 19.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 20

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 20-21.

profiter de la situation de l'internationalisation du conflit suite au tsunami et le gouvernement indonésien a saisi l'opportunité de présenter les efforts de paix comme une réponse au désastre humanitaire plutôt que comme un revirement de politique. Les premières discussions commencèrent donc le 27 janvier à Helsinki, la capitale de la Finlande où se trouvent les bureaux de CMI. Le travail pour débiter les négociations était déjà facilité grâce aux précédents efforts d'HDC qui avait identifié un agenda général et souligné les impasses probables. Les précédents pourparlers avaient aussi permis à chaque partie de connaître d'une façon plus réaliste la position de l'autre. Pour avoir une connaissance suffisante du conflit, CMI a quand même étudié les accords précédents, leurs faiblesses et les principes déjà consentis en consultant également les personnalités impliquées dans les accords antérieurs. Les négociations commençaient donc avec une meilleure connaissance de la situation, mais le plus dur restait encore à faire. Afin de résoudre efficacement le conflit, il fallait se baser sur trois points principaux. Le premier problème important à résoudre concernait la sécurité et la démilitarisation. Le deuxième était la surveillance et la mise en vigueur d'un accord de paix, puisqu'il avait été reconnu que les mécanismes utilisés lors du COHA ont été inadéquats et ont contribué à sa chute. Le troisième consistait à fournir une amnistie et des compensations économiques pour les anciens membres du GAM, cette méthode ayant été lancée par Kalla les mois précédents.

Même si CMI a pu se baser sur les quelques résultats d'HDC, son approche pour résoudre le conflit a été fondamentalement différente de celle d'HDC. Athisaari, avec son ONG CMI, a utilisé la méthode inverse d'HDC pour trouver une solution politique au conflit. Au lieu d'obtenir un cessez-le feu par lequel un processus ouvert de discussions pouvait amener les parties à identifier des intérêts communs, Athisaari a employé la formule « *nothing is agreed until everything is agreed* »²⁹⁸. Le but était ainsi d'insister sur un large règlement politique du conflit avant qu'un accord puisse être appliqué. Cette méthode augmenta les enjeux pour les deux parties en insistant sur leur devoir d'atteindre un compromis réalisable sur les problèmes politiques principaux. Elles ont donc été obligées de penser d'une façon plus créative sur les points qui les divisaient en leur permettant de faire des concessions. Il est évident que si les deux parties avaient refusé de céder, ce procédé aurait pu aussi se retrouver dans l'impasse et s'effondrer²⁹⁹. Athisaari utilisa cette stratégie afin d'éviter une rupture immédiate sur les premiers principes et de réduire ainsi l'écart qui séparait les deux parties. Il avait également compris que le gouvernement indonésien avait un espace limité pour faire des concessions. Ce dernier voulait en effet offrir une autonomie spéciale à Aceh et refusait toute possibilité d'indépendance. La position du gouvernement indonésien n'était pas nouvelle, car il avait déjà proposé une loi sur une autonomie spéciale, mais il négociait désormais avec une plus grande force que lors de la période d'urgence militaire et il pensait qu'il y avait eu des équivoques parmi les membres du GAM à propos de cette proposition d'autonomie spéciale. Le gouvernement avait encore un moyen de pression plus fort en insistant sur le fait qu'il pouvait revenir à une approche militaire si les discussions manquaient à délivrer le résultat souhaité. Comme la position du gouvernement indonésien était claire, il fallait donc persuader le GAM d'examiner la possibilité d'une autonomie sans leur demander initialement d'abandonner leur revendication à l'indépendance. Un règlement politique devait se baser ainsi sur une forme d'autonomie pour Aceh à l'intérieur de l'Indonésie. CMI a donc cherché une ouverture étroite dans la clause d'autonomie en tant que base pour les négociations et de voir si cette offre était suffisante pour que le GAM abandonne sa revendication à l'indépendance à moyen terme. CMI a ainsi été critiquée par des dirigeants du GAM à cause de son parti-pris avec la position indonésienne surtout quand Athisaari affirmait que le conflit devrait être résolu à l'intérieur du cadre de l'autonomie spéciale. Cependant, même les gouvernements étrangers rencontrèrent les dirigeants du GAM en leur soulignant qu'une solution négociée devrait respecter l'intégrité territoriale de l'Indonésie. La communauté internationale, tout comme l'Indonésie pour diverses raisons, n'était pas prête à recommencer l'expérience du Timor-Oriental. Lors du deuxième tour des pourparlers, le GAM, qui préférait d'abord discuter d'un cessez-le feu, annonça lors de la

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 22.

²⁹⁹ Par exemple, l'ancien président des Etats-Unis, Bill Clinton, utilisa cette même stratégie à Camp David en 2000 entre Ehud Barak et Yasser Arafat, mais les deux parties n'ont pas pu trouver un terrain d'entente pour les concessions à faire.

réunion qu'il accepterait une solution basée sur une autonomie (*self-government*)³⁰⁰. C'est un changement déterminant de position qui eut lieu en promettant des progrès significatifs dans les futures discussions. Ce changement de position s'explique par un processus de prise en compte des dirigeants du GAM, qui ont réalisé que la stratégie de lutte armée avait atteint une impasse et que le gouvernement pouvait facilement abandonner les pourparlers et revenir à l'option militaire.

Le troisième cycle de négociation eut lieu en avril 2005 avec les deux parties débutant les pourparlers pour trouver une résolution au conflit. Pendant ces négociations, il existait quand même des oppositions au sein du gouvernement indonésien, malgré l'élection du président qui était, avec le vice-président, favorable à une solution négociée. Ces oppositions venaient des tenants de la ligne dure dont la présence avait favorisé la chute du processus de paix en 2003. Ce sont les officiers militaires et les membres du parlement qui étaient respectivement contre tout arrêt des opérations militaires et contre une quelconque autonomie à Aceh. Néanmoins, le camp de la paix a quand même pesé plus lourd grâce aux officiels favorisant une solution négociée et se trouvant dans des positions plus élevées au sein du gouvernement³⁰¹.

La question la plus controversée consistait en la demande du GAM d'une reconnaissance des partis politiques locaux. La permission au GAM de créer des partis politiques et de participer à des élections est un élément nécessaire pour donner au GAM une alternative à la lutte armée. Par contre, le gouvernement indonésien ne souhaitait pas permettre l'existence de partis politiques locaux, car cet acte pouvait ouvrir la boîte de pandore dans un pays dont la caractéristique est sa forte et sensible diversité. Un effet domino pouvait ainsi troubler l'unité du pays. Une impasse sur cette question lors du cinquième cycle de discussions en juillet 2005 avait la capacité d'ébranler ces pourparlers. Le gouvernement tenta de faire quelques compromis qui se révélèrent insuffisants pour le GAM. Cependant, le 15 août 2005, les deux parties arrivèrent finalement à atteindre un accord, le GAM faisant un compromis en abandonnant sa revendication à l'indépendance, et le gouvernement indonésien en progressant sur la question des partis politiques locaux³⁰². Les dispositions politiques principales de l'accord nécessitaient encore l'approbation du Parlement indonésien, ce dernier devant également être consulté sur le point qui a donné le plus de controverses à établir un accord, c'est-à-dire l'établissement de partis politiques locaux à Aceh. Cet accord est beaucoup plus détaillé et robuste que le COHA dans le domaine de la démobilisation, la démilitarisation et les mécanismes pour la surveillance et l'exécution de l'accord. En effet, une Mission de Surveillance (AMM en anglais) établie par l'Union européenne et avec une aide des pays de l'ASEAN sera mise en place afin de contrôler la mise en vigueur de l'accord³⁰³. Cette fois-ci, ce n'était plus une ONG qui agissait en tant que tierce-partie garante pour surveiller l'accord, mais une mission civile qui avait le droit de juger et de décider sur une violation de l'accord, alors que précédemment avec le COHA, le comité de sécurité conjoint se basait sur la bonne foi des participants avec le GAM et l'armée indonésienne enquêtant eux-mêmes des manquements au COHA³⁰⁴. Le nouvel accord couvrait également les droits de l'homme, l'amnistie et la réintégration des anciens combattants ainsi que tous les domaines concernant la gouvernance d'Aceh. On remarque donc que CMI a appris des erreurs précédentes et a décidé qu'il fallait concevoir un mécanisme de surveillance beaucoup plus fort. Athisaari avait même fait la remarque que la surveillance et le contrôle d'un accord ne sont pas des domaines pour lesquels une ONG devrait être responsable³⁰⁵. Lors des négociations pour conclure l'accord et avec le consentement du gouvernement indonésien d'accepter les pays de l'ASEAN à

³⁰⁰ L'utilisation du mot anglais *self-government* est ici importante, car le GAM ne mentionne pas l'autonomie spéciale qui avait été proposée avant. Le GAM refuse en effet l'autonomie spéciale, car elle était toujours associée négativement avec le violent pouvoir militaire.

³⁰¹ Edward ASPINALL, "The Helsinki Agreement : A more Promising Basis for Peace in Aceh ?", *op. cit.*, p. 37.

³⁰² *Ibid.*, p. 42.

³⁰³ Voir Annexe II, du *Memorandum of Understanding between the Government of Indonesia and the Free Aceh Movement* où la signature du facilitateur, Martti Ahtisaari, se trouve à la fin du document en tant qu'acte de témoignage de l'accord.

³⁰⁴ Edward ASPINALL, "The Helsinki Agreement : A more Promising Basis for Peace in Aceh ?", *op. cit.*, p. 46.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 47.

participer à la surveillance de l'accord, Athisaari proposa ainsi qu'une autre organisation régionale, l'UE, fasse partie du contrôle. Les Nations Unies ne pouvaient pas jouer un rôle dans cette activité, car l'Indonésie voyait le problème d'Aceh comme une affaire interne. L'AMM pouvait donc compter sur l'autorité morale de l'UE, de l'ASEAN et de CMI et son dirigeant Martti Ahtisaari. Rappelons ici qu'un des principes d'une opération de maintien de la paix de première génération a été respecté dans le cas d'Aceh, car les parties au conflit ont effectivement donné leur consentement au déploiement de la mission après la signature de l'accord. Athisaari, avec l'appui de Javier Solana, a convaincu les parties au conflit d'envoyer premièrement une mission d'évaluation à la fin du mois de juin afin d'analyser la situation sur le terrain et les futurs besoins d'une mission civile. Il ne faut pas oublier qu'exécuter un accord pose des défis différents que le fait d'en négocier un. Afin d'arriver à une solution à long terme, le gouvernement indonésien jouait un rôle important, car la plupart des dispositions de l'accord devaient être insérées dans des lois et être acceptées par le Parlement avant qu'elles puissent prendre effet. Il s'agissait également dans le long terme de s'attaquer aux problèmes structurels et aux sources de mécontentement à Aceh afin de construire une paix effective.

L'accord d'Helsinki a donc fourni une meilleure opportunité pour la paix que les tentatives précédentes. C'est notamment dû aux parties au conflit ayant appris des échecs précédents et aussi du nouveau médiateur, CMI, qui a aussi étudié l'insuccès des négociations menées par HDC. CMI a ainsi préféré que les parties se mettent d'abord d'accord sur un règlement politique réalisable plutôt que d'établir un cessez-le feu pour ensuite entamer des négociations politiques. En effet, avec la séquence inverse de CMI, les bases d'une solution politique se mirent en place, ce qui facilita un développement mutuel de la confiance entre les deux parties³⁰⁶. Il faut aussi dire que CMI a bénéficié d'un soutien financier exclusif et complet de la part de l'UE, au contraire des initiatives d'HDC³⁰⁷.

Les méthodes de la médiation par CMI ressemblent en quelque sorte à celles utilisées par la Communauté de Sant'Egidio lorsqu'elle a négocié un accord en tant qu'intermédiaire dans le conflit intraétatique au Mozambique en 1992. En effet, leur médiation d'un accord de paix a bénéficié d'une forte coordination et coopération avec certains Etats et a abouti à l'établissement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, l'ONUMOZ, afin de surveiller et de mettre en œuvre les termes de l'accord. C'est ce genre de puissant « surveillant » qui a manqué à HDC, car cette dernière s'était portée garante, pour plusieurs raisons, de la surveillance de l'accord, alors qu'elle n'en possédait pas les moyens suffisants, au contraire d'un Etat ou d'une opération de maintien de la paix.

L'action de CMI à Aceh peut être alors considérée comme faisant partie de la voie 1,5, car elle a eu accès à la voie I, et en même temps elle a fonctionné en tant qu'acteur non partisan au conflit dans un niveau non gouvernemental³⁰⁸. Les voies I et II étaient ainsi en interaction durant le processus de paix. Suite à l'accord de paix, CMI a toujours été impliquée dans le processus de surveillance de la paix à Aceh, puisque selon le traité de paix, Ahtisaari sera appelé si un différend émerge et que les deux parties n'arrivent pas à le résoudre.

III.3 Les multiples acteurs de la résolution du conflit à Aceh

III.3.1 Une coopération étendue et efficace: la Commission, le Conseil et CMI

Une ONG européenne, CMI, a donc apporté une contribution importante pour que les négociations arrivent à un résultat couronné de succès surtout grâce à l'implication crédible et ayant autorité en la personne de Martti Ahtisaari. Il faut également rappeler que les négociations en cinq cycles qui ont mené à un accord ont été financées par la Commission européenne et son

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 67.

³⁰⁷ GUNARYADI, "The EU in the peace process for Aceh", *Asia Europe Journal*, 2006, Vol. 4, issue 1, p. 89.

³⁰⁸ Jani LASSIL, *Multi-track, track two and 1,5 diplomacy ?*, *op. cit.*, p. 12.

MMR et par les gouvernements hollandais et finlandais³⁰⁹. L'UE soutenait déjà les négociations dans cet instrument de financement même si CMI conduisait le processus de paix d'une manière autonome aux structures de l'UE. En effet, cette ONG n'a pas été déléguée par l'UE afin de trouver une solution au conflit. CMI n'a pas été sollicitée par l'UE pour agir en tant que tierce partie, mais par un officiel indonésien. La Commission a donc financé ensuite les négociations et le Conseil a financé l'AMM à partir du budget de la PESC, puisque l'AMM est une mission civile de la PESD.

III.3.1.1 La dernière pièce du puzzle : l'AMM³¹⁰

Dans le cas de l'AMM, la coopération entre CMI, la Commission européenne et les institutions du Conseil établissant la mission de la PESD a dépassé les activités d'alerte précoce pour atteindre la coopération opérationnelle dans la mission de préplanification et de planification opérationnelle³¹¹. La coopération directe a commencé avec la Commission européenne et a débuté par des contacts techniques entre CMI et ceux dans la Commission européenne responsables de contrôler le mécanisme de réaction rapide, ce dernier ayant financé les discussions de paix menée par Ahtisaari en sa qualité de fondateur et directeur de CMI.

Etant donné l'accès et l'influence extraordinaires dont Ahtisaari bénéficiait au sein de l'UE, notamment avec Javier Solana lors de l'action de médiation de CMI financée par la Commission, la perspective d'une mission de l'UE pour continuer le processus de paix a été soulevée par Ahtisaari directement avec Solana, ce qui a mené au lancement de la première mission d'évaluation de l'UE, la TAM, en juin 2005. D'ailleurs, Ahtisaari a joué plus tard un rôle persuasif critique dans les discussions du COPS, convainquant les Etats Membres principaux de soutenir la mission proposée. En l'absence d'une pression externe bien fondée, il reste à voir si et comment une complète planification peut aider à faire connaître les futurs manques d'autorité politique, en vue de favoriser la transition du partenariat entre la société civile et la Commission, y compris des efforts de médiation de la voie II, à un engagement plus officiel de l'UE par la PESC et la PESD.

Les étapes préliminaires de planification de l'AMM étaient également exceptionnelles à un certain nombre d'égards à la coopération habituelle entre la PESD et la société civile dans l'échange d'informations. CMI a ainsi instruit à Bruxelles la Commission et le Conseil sur l'état des accords en cours par des réunions informelles afin qu'une plus grande transparence d'informations ait lieu. Les fonctionnaires du Conseil et de la Commission européenne sont aussi allés à Helsinki pendant les quatrième et dernier cycles de négociation, où ils ont participé aux négociations concernant le rôle de surveillance de la mission, mais pas dans les négociations sur d'autres points de l'ordre du jour³¹². Il avait cependant été observé par le Conseil des affaires générales et des relations extérieures que l'AMM ne pouvait pas être déployée efficacement pour la conclusion de l'accord prévu le 15 août à cause des procédures compliquées et des procédés budgétaires de l'UE, et que la mission devrait alors être envoyée plus tard en septembre. De nouveau, les officiels du Conseil et de la Commission se réunirent avec le personnel de CMI afin de rédiger un concept pour une première mission, *Initial Monitoring Presence (IMP)*³¹³ qui a couvert la période entre la signature de l'accord (15 août 2005) et le plein déploiement de l'AMM (15 septembre 2005). Avant de déployer l'IMP, une mission technique d'évaluation (TAM en anglais) fut aussi envoyée à Aceh afin de préparer le terrain pour l'IMP. La TAM était composée du

³⁰⁹ Pierre-Antoine BRAUD, Giovanni GREVI, "The EU mission in Aceh: implementing peace *op. cit.*, p. 20.

³¹⁰ Voir Annexe III pour le document de l'UE établissant légalement l'AMM et définissant son rôle.

³¹¹ Catriona GOURLAY, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, *op. cit.*, p. 22

³¹² *Ibid.*, p. 23.

³¹³ Pierre-Antoine BRAUD, Giovanni GREVI, "The EU mission in Aceh: implementing peace, *op. cit.*, p. 22.

personnel des institutions de l'UE, ainsi que des Etats membres de l'ASEAN et du personnel de CMI.

Tandis que les termes de l'accord étaient maintenus secrets jusqu'à la signature officielle le 15 août 2005, lorsque l'IMP devait être lancée, CMI a fourni à l'UE l'accès au projet d'accord avant que le dernier cycle de discussion ait lieu. L'équipe bruxelloise de CMI a aussi régulièrement mis à jour les fonctionnaires de l'UE sur le progrès des entretiens de médiation par des briefings informels. De même, l'inclusion de CMI dans le groupe de travail du Conseil et de la Commission, qui a élaboré le concept de la mission temporaire à la fin de juillet 2005, a aidé à s'assurer que la planification de l'UE était bien informée des termes et du contexte du processus de l'accord de paix.

Singulièrement, CMI a également été directement impliquée dans la TAM qui a été envoyée à Aceh en août 2005 et qui a joué un rôle significatif dans la planification opérationnelle. Elle a joué un rôle actif dans l'alerte précoce et la prise de décision au sein du COPS et aussi dans la rédaction des plans et des concepts opérationnels par l'inclusion d'un expert de CMI dans l'équipe du TAM. CMI a aussi rédigé le concept des opérations (CONOPS), qui a été envoyé à Bruxelles pour le discuter et le finaliser³¹⁴.

Ces détails ne sont pas négligeables, car il est important de remarquer les contacts pris entre CMI et la Commission et le Conseil afin d'échanger des informations et de se consulter pour trouver des solutions efficaces. Ce travail commun entre une ONG et les institutions de l'UE montre qu'un résultat efficace peut avoir lieu si une certaine collaboration est auparavant mise en place. Cette collaboration était néanmoins *ad hoc*.

Par conséquent, les différents acteurs pour résoudre le conflit se sont gardés d'agir dans les domaines d'activités de leurs partenaires. CMI a agi en tant que médiateur pour résoudre le conflit et a laissé la surveillance de l'accord à une organisation plus forte, l'UE, en coopération avec l'ASEAN. De son côté, l'AMM n'avait pas comme objectif d'agir en tant que facilitateur ou négociateur, même après la conclusion de l'accord, mais en tant que superviseur de la mise en œuvre de l'accord. L'AMM est formellement une opération civile, puisque ses membres ne portaient pas d'armes, mais en pratique, elle peut être vue en tant qu'une mission mixte, car elle a pris part à la phase de planification de la cellule civilo-militaire en utilisant ses ressources et ses capacités à combiner les officiels du Conseil et de la Commission³¹⁵. Le COPS est chargé de son contrôle politique et de l'instruction stratégique sous la responsabilité du Conseil des Ministres.

Il reste désormais à voir si la forme et le niveau de coopération entre la PESD et CMI qui ont été expérimentés dans le cas de la mission à Aceh demeurent exceptionnelles ou créent un précédent. Il n'existe pas encore d'historique de coopération entre la société civile et la PESD dans des missions d'évaluation.

III.3.2 Consolider la paix à long terme : le rôle de la société civile locale

Nous avons pu nous rendre compte des qualités et des défauts des ONG en tant que médiateur dans la résolution de conflits. Nous avons discuté de deux ONG extérieures au conflit, mais qui se sont ensuite impliquées dans sa résolution à Aceh. Les capacités de ces acteurs de la société civile européenne ont été importantes à comprendre, mais la résolution efficace d'un conflit se doit aussi de prendre en compte les acteurs locaux. C'est pourquoi, il est important de mentionner brièvement le rôle de la société civile locale à Aceh dans la recherche d'une paix juste et positive pour résoudre le conflit. En effet, même avant que les parties au conflit arrivent à un accord en août 2005, plusieurs groupes locaux ont cherché une solution démocratique et pacifique et ont encouragé ces parties à poursuivre leurs objectifs par des moyens non violents et démocratiques³¹⁶. Une grande majorité de ces groupes est représentée par les étudiants qui se

³¹⁴ Catriona GOURLAY, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, *op. cit.*, p. 11.

³¹⁵ Agnieska NOWAK, "Civilian crisis management: the EU way", *op. cit.*, p. 135.

³¹⁶ Tapol AGUSWANDI, "Aceh: Civil Society-The Missing Piece of Peacebuilding", *op. cit.*, p. 388.

sont rassemblés dans des associations à la fin des opérations militaires correspondant à la chute du régime de Suharto. Ces groupes d'étudiants ont permis de renforcer la structure de la société civile. Cependant, lors des premières négociations facilitées par l'ONG HDC en 2000, la société civile s'est trouvée marginalisée du processus, car HDC a seulement reconnu l'existence des groupes armés et a marginalisé les autres mouvements non violents de la société civile, ces derniers se retrouvant sans un rôle formel clair. Ces groupes se sont alors trouvés pris entre les deux parties armées en ne pouvant pas participer en tant qu'acteurs indépendants au processus de paix³¹⁷. La société civile locale n'a pas pu ainsi être impliquée dans la diplomatie à voie II lors des premières négociations de paix. De plus, ces développements coïncident avec une détérioration de la situation sécuritaire durant laquelle, les différents acteurs civils (étudiants, travailleurs humanitaires, intellectuels, journalistes, etc.) sont devenus la nouvelle cible de l'armée. L'exclusion des groupes de la société civile dans le processus de consolidation de la paix n'a pas permis de transférer leurs résultats positifs achevés sur le terrain dans des engagements officiels lors des négociations politiques. Une autre raison de l'échec de HDC peut provenir du manque de participation de la société civile locale au processus de paix. Il est vrai que CMI n'a pas non plus sollicité cette société civile locale, mais les conditions du conflit étaient alors différentes et les moyens pour le résoudre beaucoup plus forts, ce qui a permis de ne pas tenir compte de la société civile locale. Néanmoins, lors du déploiement de l'AMM, son chef avait rencontré les groupes de la société civile locale au début de la mission et avait désigné un officiel pour maintenir ces contacts. Par contre, lors des diverses tâches de l'AMM, notamment dans la réintégration des anciens combattants du GAM, l'AMM a collaboré modestement avec les ONG locales³¹⁸. La société civile locale a pourtant le potentiel de devenir un élément clé pour un processus de paix plus large.

III.3.3 Quel avenir pour Aceh ?

Les futurs problèmes qui peuvent survenir malgré le succès des récentes élections avec la victoire de Yusuf Irwandi en tant que gouverneur, ancien dirigeant local du GAM s'étant distancé de la vieille garde du GAM exilée en Suède, sont importants à mentionner. En premier lieu, la loi sur la gouvernance à Aceh passée en juillet par le parlement indonésien a été accueillie froidement par les Acehnais, car elle stipule que le gouvernement établit les normes et les procédures de l'administration régionale d'Aceh et surveille également ses affaires. Deuxièmement, les victimes d'abus de droits de l'homme vont devoir accepter le fait que leurs auteurs échapperont probablement à la justice, puisque les tribunaux de droits *ad-hoc* ne prendront pas en compte les cas qui ont lieu avant son établissement³¹⁹. Le troisième problème est celui de la progressive adoption de la Sharia dans la province d'Aceh et de l'exercice de l'autorité de la part de la police religieuse, ce que le futur gouverneur devra superviser. Il faudra donc fournir plusieurs éléments dans la résolution de ces problèmes afin de consolider la paix à long terme. Irwandi devra également s'occuper de l'économie d'Aceh et établir un environnement propice à la création d'emplois.

L'AMM s'est terminée officiellement le 15 décembre 2006 pour une durée de 15 mois ayant comme dernière tâche la surveillance des élections locales à Aceh. L'année 2007 a vu également le début d'un nouvel acteur de la société civile à Aceh. Il s'agit de l'ONG *InterPeace* dont le siège se trouve à Genève et qui aura comme travail la surveillance continue du processus de paix, la réconciliation à Aceh, l'augmentation de la participation des femmes au processus de paix, le développement économique et les problèmes des jeunes³²⁰. Il ne s'agira pas de remplacer l'AMM, mais de fournir aux différentes parties des informations sur les menaces au processus de paix en

³¹⁷ *Ibid.*, p. 391.

³¹⁸ Sami LAHDENSUO, *Building Peace in Aceh: Observations on the work of the Aceh Monitoring Mission and its liaison with local civil society*, Crisis Management Initiative, November 2006, p. 23.

³¹⁹ Stevie EMILIA, "Peace Process a tribute to Aceh tsunami victims", *The Jakarta Post*, 26 December 2006.

³²⁰ Nani AFRIDA, "InterPeace set to monitor Aceh post conflict" *The Jakarta Post*, 20 December 2006.

agissant en tant qu'observateur et consultant. De plus, son travail est porté sur le moyen à long terme, car elle prévoit de rester quatre ans pour surveiller les élections de 2009 dans la province. Il est intéressant de remarquer encore la présence bénéfique de Martti Ahtisaari dans cette autre ONG puisqu'il est le président directeur du conseil exécutif d'*Interpeace*. Cela sera également Juha Christensen, l'homme d'affaire finlandais mentionné plus haut qui avait établi le lien entre le vice-président Yusuf Kalla et Ahtisaari, qui sera le consultant d'*Interpeace* étant donné sa grande expérience dans ses efforts de médiation à Aceh.

III.3.4 Les diverses activités de l'UE à Aceh et en Indonésie

Il est important de rappeler que l'UE a aidé à rétablir les régions affectées par le tsunami de décembre 2004. Aceh a été une des régions les plus touchées par le tsunami et la Commission européenne a financé des projets de la société civile locale afin de fournir une aide aux communautés affectées par la tragédie³²¹. Les différents programmes et partenaires de la Commission dans cette zone ravagée comprennent non seulement des projets rapides pour l'assistance humanitaire à court terme, mais aussi des projets de développement à plus long terme. La Commission s'est quand même décidée pour une approche axée sur le long terme en liant l'aide à la réhabilitation et au développement se rapprochant donc d'une perspective à plus long terme ressemblant à certains concepts de consolidation de la paix³²². L'aide humanitaire d'ECHO pour l'Indonésie a été de 2 millions d'euros en 2005³²³. La Commission a aussi fait un don de 207 millions d'euros à la Banque mondiale et à son *Multi-Donor Tsunami Reconstruction Trust Fund* pour soutenir la reconstruction à long terme d'Aceh³²⁴. En mars 2005, la Commission a également donné 220.000 euros provenant du MRR pour soutenir un projet dirigé à impliquer la société civile locale dans la rédaction d'un plan pour le rétablissement d'Aceh.

L'UE est donc intervenue d'une manière efficace à Aceh non seulement en fournissant les outils nécessaires pour soutenir le processus politique de réconciliation en facilitant la réintégration et la consolidation de l'administration locale, mais aussi en aidant à la reconstruction de la région dévastée par le tsunami³²⁵.

La Commission européenne prévoit aussi de soutenir le processus de paix à Aceh à travers des mesures d'encadrement (notamment par le *DDR*) comprenant le soutien à la réintégration des anciens combattants du GAM dans la société civile et la vie politique démocratique, le soutien aux personnes déplacées par le conflit, l'observation par l'UE des élections locales en 2006, l'assistance technique et l'établissement d'un ordre public, la gouvernance locale, les droits de l'homme et les élections municipales³²⁶. En d'autres termes et selon le président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono, la paix doit être consolidée par la démocratie (élections à Aceh), cette dernière devant être renforcée par un développement socio-économique (par les diverses aides économiques de l'UE pour Aceh et pour l'Indonésie)³²⁷.

La réussite d'Aceh a montré qu'une étroite coordination entre les instruments à court terme de gestion de crises et les mesures à long terme pour s'attaquer aux sources du conflit et pour

³²¹ ECHO, « Après la Catastrophe, l'Espoir », *Rapport annuel 2005*, Commission Européenne, Bruxelles, 2005, p. 4.

³²² LRRD : « *Link between Relief, Rehabilitation and Development* », dont un des éléments fondamentaux est la prévention de crise, tel qu'il est rappelé dans la Communication de la Commission européenne au Conseil européen et au Parlement européen du 23 avril 2001 concernant les zones grises entre l'aide d'urgence et le développement et l'écart entre les deux.

³²³ ECHO, « Après la Catastrophe, l'Espoir », *op. cit.*, p. 20.

³²⁴ DELEGATIONS OF THE EUROPEAN COMMISSION TO AUSTRALIA AND NEW ZEALAND, *News @ EU*, August 2005, voir: <http://www.delous.ec.europa.eu/news@eu/76.htm>.

³²⁵ *Ibid.*, p. 3.

³²⁶ INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UE, « Mission de surveillance à Aceh- Action commune du Conseil », *Cahier de Chaillot*, No 87, mars 2006, p. 277.

³²⁷ Susilo Bambang YUDHOYONO, *How to Succeed in Making Peace: The Aceh Experience*, Lecture by the President of the Republic of Indonesia before the Paasiviki Society, Helsinki, 12 September 2006.

prévenir sa réémergence ont pour l'instant servi à la résolution efficace du conflit³²⁸. En premier lieu, la Commission a financé les négociations de paix d'Athisaari en utilisant le mécanisme de réaction rapide. L'UE a ensuite lancé l'AMM, financée et dirigée par le Conseil, afin de surveiller l'accord de paix. En même temps, la Commission et les Etats membres ont mis en place un forfait de mesures à long terme pour soutenir le processus de paix³²⁹. En outre, un membre du parlement européen, Glyn Ford, a mené la surveillance des récentes élections à Aceh³³⁰. On remarque donc que l'UE a joué un rôle décisif dans la situation de post-conflit à Aceh grâce à son aide humanitaire, sa protection civile et son aide à la reconstruction³³¹.

Il est intéressant de comprendre la raison pour laquelle l'UE a mené une opération si lointaine du continent concernant le conflit à Aceh et l'acceptation sans difficultés par l'Indonésie d'avoir une opération civile de maintien de la paix déployée sur son territoire. Cela s'explique d'abord par le fait qu'il manque encore à l'ASEAN et à l'ASEAN *Regional Forum* la capacité institutionnelle et la volonté collective requise pour contribuer à des opérations de paix. De plus, les pays de l'ASEAN sont traditionnellement contre l'activisme de la société civile. Néanmoins, l'ouverture politique dans certains pays de l'ASEAN a montré un renforcement des ONG régionales et internationales³³². Avec l'expérience au Timor-Est, l'Indonésie avait finalement consenti à accepter une opération de paix par l'assurance que des membres de l'ASEAN y soient impliqués. Cela a été le cas pour la mission des Nations Unies au Timor-Leste et aussi pour l'AMM dirigée par l'UE. L'intérêt de l'UE pour résoudre la crise provient notamment de sa volonté d'être perçue comme un acteur global et aussi de renforcer son unité. L'UE s'est notamment impliquée dans le soutien au processus de paix, car elle avait perçu une forte possibilité que le conflit soit résolu surtout après le tsunami qui a permis d'accélérer les négociations³³³. La division intra-européenne lors du conflit en Irak avait aussi terni l'image de la PESC et il fallait redonner la vision d'une Union européenne unie. En outre, l'UE considère l'Indonésie comme un acteur clé dans la région d'Asie-Pacifique³³⁴. En premier lieu, d'un point de vue économique, l'UE a été le deuxième plus grand partenaire commercial de l'Indonésie après le Japon et même s'ils sont éloignés géographiquement, l'UE a besoin de l'Indonésie comme marché pour ses exportations. La reconstruction de la province d'Aceh après le Tsunami doit également permettre de générer des activités économiques dans la province qui peuvent bénéficier à l'UE et à des futurs investisseurs européens. La décision de l'UE de faciliter le processus de paix est donc basée sur des choix rationnels d'ordre économique, géopolitique et stratégique³³⁵.

L'opération de l'UE à Aceh a été une mission civile et a été définie comme une réussite en établissant une étroite coopération avec les Etats de l'ASEAN. C'était la première mission de l'UE en Asie. Elle était limitée en temps, mais plusieurs fois renouvelée afin de continuer son travail et surtout de vérifier l'émergence du processus démocratique à Aceh par des élections régionales. L'AMM a prouvé que l'action de l'UE dans la gestion civile de crises peut être rapide, effective, visible et que la coopération à travers les piliers de l'UE peut fonctionner³³⁶.

Le maintien de la paix par des opérations civiles est un concept important, car il vise à établir et à maintenir un niveau minimum de sécurité qui permet aux personnes prises dans le conflit ou extérieures à celui-ci de se sentir assez en sécurité pour se déplacer, s'organiser et prendre des actions effectives pour promouvoir la paix³³⁷. La gestion civile des crises ne peut évidemment pas

³²⁸ Benita FERRERO-WALDNER, *Conflict Prevention-looking to the future*, *op. cit.*, p. 2.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Pieter FEITH, *The end of the EU-led ACEH monitoring mission*, Press Conference, Brussels, 18 december 2006, p. 1.

³³¹ COMMISSION EUROPEENNE, *L'Europe dans le monde : Proposition concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité*, Communication de la Commission au Conseil européen, Bruxelles, 8 juin 2006, p. 4.

³³² See Sang TAN, "NGO in Conflict Management in Southeast Asia", *op. cit.*, p. 56.

³³³ GUNARYADI, "The EU in the peace process for Aceh", *op. cit.*, p. 95.

³³⁴ *Ibid.*, p. 90.

³³⁵ *Ibid.*, p. 97.

³³⁶ AUSTRIAN CENTER FOR PEACE AND CONFLICT RESOLUTION, Union of European Federalist, *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*, *op. cit.*, p. 2.

³³⁷ Tim WALLIS and Claudia SAMAYOA, "Civilian Peacekeepers: Creating a Safe Environment for Peacebuilding", in Paul Van TONGEREN, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, *op. cit.*, p. 363. TAN See Sang TAN, "NGO in Conflict Management in Southeast Asia", *op. cit.*, p. 50.

à elle seule résoudre un conflit ou consolider la paix, mais elle peut permettre d'autres activités de résolution de conflits ou de consolidation de la paix. Tel est le cas avec l'opération civile de l'UE, l'AMM, qui a permis par sa présence d'empêcher le retour à la violence et de consolider ainsi le travail de médiation qu'avait entrepris CMI dans le but de parvenir à un accord de paix.

CONCLUSION

La première conclusion générale que nous pouvons faire du rôle des ONG dans la résolution de conflits est que ces dernières ont un avantage comparatif dans ce domaine par rapport aux États et aux organisations internationales. Leur meilleure connaissance du terrain, leur plus grande perception extérieure d'impartialité, leur spécialisation font qu'elles apportent souvent une expertise dans le domaine de la résolution de conflits que d'autres acteurs internationaux ne possèdent pas ou peu. Les nombreuses fonctions des ONG dans la résolution de conflits sont les suivantes: la médiation, la négociation, le soutien en faisant des campagnes nationales ou internationales, la défense des droits de l'homme, l'aide au développement ou humanitaire. Nous avons remarqué que les ONG de médiation, que cela soit au niveau européen ou non, sont moins nombreuses comparées aux ONG humanitaires, de développement ou des droits de l'homme. Elles ont cependant toutes un rôle à jouer dans la résolution de conflits, même si celui-ci est différent pour chacune d'entre elles. Elles sont ainsi actives dans les diverses phases du conflit. Non seulement les ONG ont un avantage comparatif par rapport aux autres acteurs de la résolution de conflits, mais elles sont également complémentaires entre elles, car elles peuvent fournir des solutions pour un domaine particulier de la phase d'un conflit. Si leur travail est alors regroupé par la suite, nous observons donc une gestion complète de la résolution de conflits par des tâches allant du court au long terme. En d'autres termes, si nous réunissons entièrement les fonctions des ONG, nous remarquons qu'elles peuvent agir par des activités qui tentent de résoudre le conflit à sa surface pour éviter son intensification à des actions qui cherchent une résolution des causes profondes du conflit.

Concernant leur degré d'influence, nous avons d'abord remarqué que les ONG dépendent des États pour leur financement, mais ont aussi la possibilité de faire du lobbying. On observe pourtant que les ONG restent majoritairement indépendantes même si le financement provient des gouvernements. En effet, les ONG agissant dans la négociation peuvent toujours espérer recevoir des fonds à travers le MMR pour exercer leur rôle de médiateur et de tierce partie et de pouvoir ainsi effectuer leur travail d'une manière indépendante. Du côté des ONG humanitaires et de développement, celles-ci dépendent beaucoup plus des fonds de l'UE et des États membres. Elles gardent néanmoins une relative indépendance même si elles doivent faire correspondre leurs projets à certaines exigences établies par l'UE. Néanmoins, les buts et les objectifs de l'UE dans la résolution de conflits ne sont pas si antagonistes que ceux des ONG. C'est pourquoi les ONG peuvent accepter plus facilement des sollicitations de l'UE pour effectuer des programmes en rapport à la résolution de conflits. Nous trouvons cette relation également dans l'autre sens, puisque l'UE peut sans difficultés donner son accord à l'octroi de financement des projets des ONG.

Au niveau européen, les ONG ont prouvé qu'elles avaient surtout de l'influence sur la Commission et exceptionnellement sur le Conseil. Cette influence se caractérise plutôt dans une relation de collaboration. Les ONG ont un dialogue politique informel avec la Commission spécialement au sein de son unité de gestion de crise et de prévention de conflits, mais aussi avec le Conseil au sein du CIVCOM, et plus rarement avec le COPS³³⁸. Cependant, ce dialogue n'est pas structuré et est organisé d'une manière très *ad hoc*. Il vaudrait mieux alors parler de coopération entre l'UE et les ONG dans le domaine de la résolution de conflits. Cette coopération existe sous plusieurs formes. L'UE demande aux ONG des documents d'analyse sur des situations d'alerte précoce ou d'amélioration des capacités de gestion de crise ou de prévention de conflits de l'UE, car elles connaissent mieux le terrain. Nous pouvons quand même affirmer que les ONG font du lobbying au sein de l'UE, mais que celui-ci pourrait être mieux développé dans le domaine de la résolution de conflits. L'UE fait quand même souvent appel aux ONG en leur demandant des évaluations et des analyses sur les capacités civiles de l'UE à améliorer ou sur des informations rapportant des situations de crises potentielles. Nous

³³⁸ Heike SCHNEIDER, « Non-governmental organisations-EU relations in conflict prevention : Two unequal but complementary partners », in Vincent KRONENBERGER and Jan WOUTERS, *The European Union and conflict prevention: Policy and Legal Aspects*, op. cit., p. 525.

avons donc trouvé fort intéressant qu'une sorte de lobbying dans les deux sens ait lieu au sein de l'UE. Nous observons pour l'instant une plus grande interaction descendante, quoique aussi plus discrète, (de l'UE aux ONG), que vers le haut (des ONG à l'UE). Il est vrai qu'à première vue, les nombreuses publications rédigées par les ONG dans le but de conseiller l'UE sont plus évidentes, mais elles ont un plus faible effet d'influence. L'UE est en effet considérée comme plus puissante que les ONG. Elle a donc plus de poids lorsqu'elle collabore avec les ONG et peut ainsi plus aisément faire influencer ses divers projets.

A la fin de ce travail et des recherches effectuées, l'impression reste que la coopération entre les ONG et l'UE dans les domaines où les ONG ont un avantage comparatif (pour les activités d'alerte précoce, de missions d'information et d'évaluation, la planification stratégique, la mise en œuvre de missions, le recrutement et la formation) dans les opérations civiles de la PESD se fera encore de manière *ad hoc* et à un niveau moins élevé qu'avec CMI. Plusieurs ONG font cependant pression pour institutionnaliser une coopération, car elles reconnaissent que déjà dans la mise en œuvre d'une mission de la PESD, une coopération avec les ONG peut aider à améliorer la visibilité et la durabilité de la mission et peut aussi contribuer au développement d'activités de soutien à la paix³³⁹.

Nous avons pu constater que le travail de l'ONG de médiation CMI à Aceh a été efficace pour résoudre le conflit. Ils ont réussi à étudier les sources de blocage du conflit en apprenant aussi des erreurs du précédent essai de médiation de l'ONG HDC qui s'était avéré être un échec. Il faut dire qu'ils ont aussi bénéficié de moments plus propices pour résoudre le conflit. D'abord, celui-ci s'est présenté sous une forme beaucoup plus mûre pour sa résolution, mais la conséquence du tsunami a aussi accéléré les négociations. En outre, ils ont été aidés financièrement par l'UE et ont pu collaborer étroitement avec elle pour établir une « force civile de maintien la paix » afin de faire respecter les termes de l'accord. Il faut préciser qu'il s'agit ici d'un cas exceptionnel notamment dans les rapports entre CMI et l'UE, car le président de CMI, Athisaari, avait des liens spéciaux avec les différentes personnalités importantes et les institutions de l'UE. Grâce à ses réseaux personnels, il a ainsi pu convaincre l'UE de l'importance de mettre en place une mission de gestion de crise à Aceh. Athisaari a également apporté une crédibilité et une stature internationale qui a manqué à HDC lors du deuxième accord sur la cessation des hostilités. Dans les activités de lobby et avec le travail d'Athisaari, nous avons pu nous rendre compte de l'importance d'avoir un bon réseau pour exercer une certaine influence. En outre, nous observons que les personnalités peuvent avoir un rôle plus important que les organisations. En effet, sans Athisaari, CMI n'aurait sans doute pas réussi à agir efficacement en tant que médiateur pour le conflit à Aceh.

Dans le futur, pour de probables conflits et crises à résoudre, nous pouvons alors nous demander si d'autres ONG ne possédant pas autant de liens spéciaux que CMI auront la possibilité d'établir une aussi étroite collaboration avec les différents services de l'UE. Nous pouvons en tout cas être d'accord sur la réussite du processus de paix à Aceh et de son exemple à suivre par une combinaison d'une méthode de diplomatie privée de voie 1,5 avec une mission civile de gestion de crise.

Si nous analysons le travail seul de l'UE dans le cas d'Aceh, nous réalisons que l'UE a fortement coopéré, surtout financièrement par plusieurs instruments communautaires. Le mécanisme de réaction rapide a soutenu les négociations de médiation politique entre le gouvernement indonésien et le GAM mises en œuvre par CMI. Le MMR a aussi fourni une importante somme pour soutenir la réintégration des anciens prisonniers politiques et les combattants du GAM, ce qui a permis à l'AMM de travailler efficacement. Les budgets 2005-2006 du programme Asie et Amérique latine du DG Développement et d'EuropeAid ont également permis d'aider aux efforts à long terme de réintégration et de reconstruction, alors qu'ECHO a fourni quarante millions d'euros pour l'aide humanitaire liée au Tsunami³⁴⁰. En travaillant avec les ONG, l'UE peut alors exploiter leur capacité dans leur connaissance et

³³⁹ Sami LAHDENSUO, *Building Peace in Aceh: Observations on the work of the Aceh Monitoring Mission and its liaison with local civil society*, *op. cit.*, p. 17.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 106.

expertise de la gestion de conflits et de la reconstruction post-confliktuelle, puisque les experts non gouvernementaux ont tendance à avoir une grande expérience de travail international³⁴¹.

Nous avons donc constaté dans ce travail que les ONG européennes œuvrant dans la large gamme de résolutions de conflit utilisent des approches variées et multiples comprenant des actions de défense et de soutien pour s'attaquer aux facteurs structurels qui génèrent les conflits. Elles apportent également des analyses pour améliorer les concepts de la résolution de conflits avec des recommandations pour une meilleure collaboration entre l'UE et les ONG, ainsi que par des partenariats en Europe et au-delà.

La société civile peut ainsi apporter d'importantes contributions à la résolution de conflits dans toutes les phases du conflit. D'ailleurs, des recherches sur la société civile spécialisée dans le domaine de la résolution de conflits ont montré qu'une corrélation existait entre la participation de la société civile dans les négociations de paix et la durabilité de l'accord³⁴². La société civile a donc non seulement un rôle important à jouer dans la médiation pour la résolution de conflits, mais également dans les autres activités de ce domaine. Il reste encore à améliorer la reconnaissance des Etats de l'avantage de ces acteurs non étatiques par une meilleure coopération et un travail commun et complémentaire dans la résolution de conflits. Dans ce domaine, même s'il reste encore beaucoup à faire, l'UE peut promettre beaucoup et même au niveau individuel de certains Etats membres, notamment les pays nordiques, leur collaboration avec la société civile se trouve déjà à un stade avancé.

³⁴¹ Agnieszka NOWAK, "Civilian crisis management: the EU way", *op. cit.*, p. 63, 64.

³⁴² Thania PAFFENHOLZ, Christoph SPURK, *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*, *op. cit.*, p. 34.

BIBLIOGRAPHIE

Sources (par ordre chronologique) :

CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention Européenne sur la Reconnaissance de la Personnalité Juridique des Organisations Non Gouvernementales*, Strasbourg, 24.IV. 1986, voir : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/124.htm>.

COMMISSION EUROPEENNE, *Un dialogue ouvert entre la commission et les groupes d'intérêt*, Communication de la Commission, Bruxelles, 1992, voir : http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_fr.htm.

ECOSOC, *Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales*, Résolution 1996/31, 25 Juillet 1996, voir : <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la mise en œuvre de la coopération décentralisée*, Bruxelles, 1996.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission sur la coopération avec les ONG de développement dans la réussite des intérêts pour les pays en voie de développement*, Bruxelles, 1996.

CONSEIL EUROPEEN, « Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire », *Journal officiel n° L 163 du 02/07/1996*, voir : http://eur-lex.europa.eu/fr/dossier/dossier_21.htm.

CONSEIL EUROPEEN, « Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif au cofinancement avec les organisations non gouvernementales de développement (ONG) européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement », *Journal officiel n° L 213 du 30/07/1998*, voir : http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_398R1658.html.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF SWEDEN, *Preventing Violent Conflict: A Swedish Action Plan*, Study 1999:24, Stockholm, 1999.

COMMISSION EUROPEENNE, *La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat*, Bruxelles, 18 janvier 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, Bruxelles, Avril 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne : Un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001.

CONSEIL EUROPEEN, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Göteborg, June 2001.

UNITED NATIONS SECRETARY GENERAL, *Prevention of armed conflict*, A/55/985-S/2001/574, New-York, 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Bruxelles, 7 novembre 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue : proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, Bruxelles, 11 décembre 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques*, Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission : Principes et lignes directrices, Bruxelles, 11 décembre 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Civilian instruments for EU crisis management*, Bruxelles, April 2003.

PARLEMENT EUROPEEN, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, Bruxelles, April 2003.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Headline Goal 2010*, Brussels, 30 April 2004.

SECURITY COUNCIL, *Role of civil society in post-conflict peace-building*, 22 June 2004, voir : <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2004.htm>.

SECURITY COUNCIL, *Role of civil society in post-conflict peace-building*, Press Release, 22 June 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, *EuropeAid : Document d'information*, Bruxelles, 2006.

COMMISSION EUROPEENNE, *Projet de livre vert : initiative européenne en matière de transparence*, Bruxelles, 23 mars 2006, voir http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_fr.htm.

COMMISSION EUROPEENNE, *L'Europe dans le monde : Proposition concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité*, Bruxelles, 8 juin 2006.

Articles et Ouvrages :

AALL, Pamela, "What do NGO bring to Peacemaking?", in CROCKER, C. A., HAMPSON, F.O, AALL, Pamela, *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2001.

AFRIDA, Nani, "InterPeace set to monitor Aceh post conflict", *The Jakarta Post*, 20 December 2006.

ALIGISAKIS, Maximos, « L'Europe comme sortie des conflits », in ALIGISAKIS, Maximos, *Europe et sortie des conflits*, Genève, Euryopa, 2005, pp. 5-24.

ASPINALL, Edward, "The Helsinki Agreement : A more Promising Basis for Peace in Aceh ?", *Policy Studies*, No 20, 2005, pp. 1-74.

ASSEFA, Hizkias, "The Meaning of Reconciliation", in Van TONGEREN, Paul, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 37-45.

AUSTRIAN CENTER FOR PEACE AND CONFLICT RESOLUTION, *The Role of the EU in Civilian Crisis Management*, Brussels/Szadt Schlaining, 27 February 2006.

BADIE, Bertrand, *La Diplomatie des Droits de l'Homme : Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002.

BARNES, Catherine, "Weaving the Web: Civil-Society Roles in Working with Conflict and Building Peace", in Van TONGEREN, Paul, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, London, Lynne Rienner Publishers, 2005, pp. 7-24.

- BARNES, Helen, *The EU: Who does what in Conflict Prevention and Resolution*, University of Ulster, November 2002.
- BAYNE, Sarah, *Conflict prevention and the EU: From rhetoric to reality*, International Alert, Safeworld, London, May 2003.
- BONO, Giovanni, "The Role of the EU in External Crisis Management", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No 3, Autumn 2004, pp. 395-403.
- BRAUD, Pierre-Antoine, GREVI, Giovanni, "The EU mission in Aceh: implementing peace", *Occasional Paper*, No 61, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, December 2005.
- CENTRO STUDI DIFESA CIVILE, *Report attività 2003*, Rome, 2003.
- CIVIL SOCIETY CONFLICT PREVENTION NETWORK, *Role of Civil Society in European Civilian Crisis Management*, Helsinki, 4 May 2006.
- CONCORD, EPLO, *The EU's Stability Instrument*, 19 August 2005, voir : <http://eplo.org/documents/EPLOCONCORDStabilityInstrument.pdf>.
- COURTY, Guillaume, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2006.
- CROUCH, Harold, "Political transition and Communal Violence", in HEIJMANS, Annelies, (*et al.*), *Searching for peace in Asia Pacific : an overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, London, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- DAVIDSHOFER, Stephan, « La gestion de crise et l'Union européenne : modalités d'une réappropriation », in *Prévention, gestion et sortie des conflits : actes du séminaire de recherche doctorale commun IUHEI, IUED, IEUG*, Genève, Euryopa, No 36, 2006, pp.1-26.
- DE SENARCLENS, Pierre, *L'Humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences-po, coll. La Bibliothèque du citoyen, 1999.
- DELEGATIONS OF THE EUROPEAN COMMISSION TO AUSTRALIA AND NEW ZEALAND, *News @ EU*, August 2005, voir <http://www.delous.ec.europa.eu/news@eu/76.htm>.
- ECHO, « Après la Catastrophe, l'Espoir », *Rapport annuel 2005*, Commission Européenne, Bruxelles, 2005.
- EMILIA, Stevie, "Peace Process a tribute to Aceh tsunami victims", *The Jakarta Post*, 26 December 2006.
- EPLO, *A European Peacebuilding Coordination Cell*, Policy Paper, January 2006.
- EVANS, Gareth, "Conflict Prevention and NGOs", in Anders MELLBOURN, *Development, Security and Conflict Prevention*, Sweden, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, 2005.
- EUROPEAN PLATFORM FOR CONFLICT PREVENTION AND TRANSFORMATIONS, "Conflict through Asia and the Pacific", *Conflict Prevention Newsletter*, Vol. 8, No 1, February 2005.
- FEITH, Pieter, *The end of the EU-led ACEH monitoring mission*, Press Conference, Brussels, 18 December 2006.

- FERRERO-WALDNER, Benita, *Conflict Prevention-looking to the future*, Brussels, 12 September 2006.
- FORSTER, Reiner, MATTNER, Mark, *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical factors*, World Bank, December 2006.
- FRANGONIKOLOPOULOS, Christos A., “Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos”, *Global Society*, Vol. 19, No. 1, January 2005, pp. 49-72.
- FRERES, Christian, “The European Union as a Global “Civilian Power”: Development Cooperation in EU-Latin American Relations ”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No 2, Summer 2000, pp. 63-85.
- FRIES, Sybilla, “Conflict Prevention and Human Rights”, in KRONENBERGER, Vincent, WOUTERS, Jan, *The European Union and conflict prevention: Policy and Legal Aspects*, The Hague, Asser Press, 2004.
- GALTUNG, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflicts, Development and Civilization*, London, Sage, 1996.
- GOURLAY, Catriona, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Civil Society Conflict Prevention Network, Crisis Management Initiative, European Peacebuilding Liaison Office, 2006, voir : http://www.cmi.fi/files/partners_apart.pdf.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *Les Populations en Construction de la Paix : un programme d'action global pour la prévention du conflit violent*, Utrecht, 2004.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict*, Dublin, 2004.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR THE PREVENTION OF ARMED CONFLICT, *Dublin Action Agenda on the Prevention of Violent Conflict*, Dublin, 2004.
- GNESOTTO, Nicole, *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, août 2004.
- GUNARYADI, “The EU in the peace process for Aceh”, *Asia Europe Journal*, Vol. 4, issue 1, 2006, pp. 87-100.
- GRUGEL, Jean, “Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 2, Summer 2000, pp. 87-107.
- HAINÉ, Jean-Yves, *ESDP : an overview*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, avril 2004, voir : <http://www.iss-eu.org/esdp/01-jyh.pdf>
- HUBER, Konrad, “The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation”, *Policy Studies*, No 9, 2004.
- HUGUET, Eric CE, « Les Chevaliers de l'Ordre de Malte, ou la plus ancienne ONG de l'histoire », *La Tribune du CID*, No 28, 2002.
- INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UE, *Enhancing the EU's response to violent conflict: moving beyond reaction to preventive action*, Conference Report, Paris, 2001.

INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UE, « Mission de surveillance à Aceh- Action commune du Conseil », *Cahier de Chaillot*, No 87, mars 2006, pp. 265-277.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “EU Crisis Response Capability, Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management”, *ICG Issues*, Report No 2, Brussels, 26 juin 2001.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “EU Crisis Response Capability Revisited”, *Europe Report*, No 160, Brussels, 17 janvier 2005.

JAKOBSEN, Peter Viggo, *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity- A “real added value” for the UN?*, June 8 – 9 2004.

JOEY, Christian, « Le Mandat d'ECHO », in DOMESTICI-MET, Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Paris, Economica, 1996.

LAHDENSUO, Sami, *Building Peace in Aceh: Observations on the work of the Aceh Monitoring Mission and its liaison with local civil society*, Crisis Management Initiative, November 2006.

LARRY TAULBEE, James, CREEKMORE, V. Marion JR., “NGO Mediation: The Carter Centre”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, pp. 156-171.

LASSIL, Jani, *Multi-track, track two and 1,5 diplomacy ?*, Crisis Management Initiative, 2006.

LINDSTROM, Gustav, *The Headline Goal*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Avril 2005, voir : <http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>.

MACRAE, Joanna, « The new humanitarianism : a review of trends in global humanitarian action », *HPG Report*, No 11, April 2002.

MARRET, Jean-Luc, *La fabrication de la paix, nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Paris, Editions Ellipses, 2001.

MARRET, Jean-Luc, « L'action des organisations non gouvernementales et des groupes de pression dans le domaine du désarmement : l'exemple britannique », *Recherches & Documents*, No 31, Juillet 2003, Fondation pour la Recherche Stratégique.

MIALL, Hugh, RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, *Contemporary Conflict Resolution* Great Britain, Polity Press, 1999.

MELLBOURN, Anders, *Development, Security and Conflict Prevention*, Stockholm, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, 2005.

NOUTCHEVA, Gergana, “Europeanisation and conflict Resolution”, *CEPS Europa South-East Monitor*, Issue 49, October 2003.

NOWAK, Agnieska, “Civilian crisis management: the EU way”, *Cahier de Chaillot*, No 90, juin 2006, pp. 9-36.

NICOLET, Claude, “The Interrelationship between the Evolution of Civil Society and Progress in regional Security: The Balkans”, *Columbia International Affairs Online*, New York, September 2002.

- NUGENT, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, London, ed. Plagrave Macmillan, 2006.
- PAFFENHOLZ, Thania and SPURK, Christoph, *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*, World Bank, October 2006.
- PALM, Anne, *Role of Civil Society in European Civilian Crisis Management*, Civil Society Conflict Prevention Network, Helsinki, 4 May 2006.
- PECK, Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- PERRET, Quentin, "The European Union and Crisis Management", *Fondation Robert Schuman*, No 22, 13 mars 2006.
- PFISTER, Stéphane, *Avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, Genève, Euryopa, No 25, 2004.
- PFISTER, Stéphane, « Aux origines de la gestion civile des crises par l'Union européenne : l'Administration de l'UE et la Mission de police de l'UEO à Mostar (1994 -1996) », in *Prévention, gestion et sortie des conflits*. - Genève, Euryopa, No 36, 2006, pp. 139-158.
- PFISTER, Stéphane, « Promouvoir et construire la paix : l'apport des Etudes pour la résolution de conflits », document non publié, 2006.
- POULIGNY, Béatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies", *Security Dialogue*, Vol. 36, No 4, December 2006, pp. 495-510.
- PUGH, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, Vol. 25 (4), 2001, pp. 345-357.
- RADAELLI, Claudio M., "The Europeanisation of Public Policy", in FEATHERSTON, K., RADAELLI C., *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- REFORMTHEUN.ORG, "Organizational Committee Meets on Civil Society Participation, Membership", *Issue #147*, October 2006.
- RICHMOND, Oliver P., "NGOs, Peace and Human Security", *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, pp. 1-11.
- RICHMOND, Oliver P. and CAREY, Henry F., *Subcontracting Peace, the Challenge of NGO Peacebuilding*, Great Britain, Ashgate, 2005.
- RYFMAN, Philippe, *La question humanitaire, — Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses Éditions, 1999.
- RYFMAN, Philippe, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004.
- SAFEWORLD, INTERNATIONAL ALERT, *Consolidare l'Impegno nella Prevenzione dei Conflitti Violenti : Priorità per le Presidenze Greca ed Italiana dell'Unione Europa*, Londres, mai 2003.
- SCHLOMS, Michael, *Humanitarian and Peace : On the (im-)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts*, Berlin, Social Science Research Center, October 2001.

- SCHLOMS, Michael, "Le dilemme de l'action humanitaire", *Cultures & Conflits*, No 60, 2005, pp. 85-102.
- SCHRAMM, Jürgen, *The role of Non-Governmental Organizations in the new European Order*, Baden-Baden, Nomos, 1995.
- SCOTTO, Giovanni, GIACINTI, Karl, *Global governance e prevenzione dei conflitti violenti: il ruolo delle istituzioni e della società civile europea*, Centro Studi Difesa Civile, Roma, 2004.
- SIDJANSKI, Dusan, *Networks of European pressure groups: From the origins of EEC to the EU*, IEUG, Genève, Euryopa, No 4, 1997.
- SOLANA, Javier, « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », *Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen de Salonique, 2003.
- TAN, See Sang, "NGO in Conflict Management in Southeast Asia", *International Peacekeeping*, Vol.12, No 1, Spring 2005, pp. 49-66.
- TARDY, Thierry, WINDMAR, Erik, *The EU and Peace Operations*, Geneva Center for Security Policy, 22-23 September 2003.
- URAL, Ayberk, « Les Euro-groupes sont-ils forts ou faibles » in SIDJANSKI, Dusan, *L'Union Européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Genève, Euryopa, 1996.
- VAN SCHENDELEN, Rinus, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- VAN TONGEREN, Paul, HEEMSKERK, Renske, *UN, Regional Organisations and Civil Society Organisations*, New York, European Centre for Conflict Prevention & Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 19-21 July 2005.
- WERLY, Richard, « L'Union européenne sommée d'intervenir au Darfour », *Le Temps*, 14 décembre 2006.
- WOODS, Adèle, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement : Etat des lieux*, OECD, Paris, 2000.
- YUDHOYONO, Susilo Bambang, *How to Succeed in Making Peace: The Aceh Experience*, lecture by the President of the Republic of Indonesia before the Paasiviki Society, Helsinki, 12 September 2006.

ANNEXES

AnnexeI

Box 2 Acronyms that distinguish between different kinds of NGOs and related organizations	
PINGOs	Public Interest NGOs
BINGOs	Business and Industry NGOs
INGOs	Individual-based OR International NGOs
QuNGOs	Quasi-government NGOs
ENGOS	Environmental NGOs
GONGOs	Government-organized NGOs
GRINGOs	Government-run NGOs
DONGOs	Donor-organized NGOs
CONGO	Congress of NGOs — a group of NGOs with consultative status with ECOSOC
ANGOs	Advocacy NGOs
NNGOs	National NGOs
ONGOs	Operational NGOs
DINGOs	Australian NGOs
CBOs	Community-based organizations
CSOs	Civil Society NGOs
POs	Private organizations or peoples' organizations
PVOs	Private voluntary organizations
SHOs	Self-help organizations
GROs	Grass roots organizations
GRSOs	Grassroots support organizations that incite and support GROs
SHPOs	Self-help support organizations
GSCOs	Global social change organizations
ECOs	Ecological citizens organizations or

Riva KRUT, *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*, Geneva, UNRISD, April 1997, p. 13.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA
AND
THE FREE ACEH MOVEMENT

The Government of Indonesia (GoI) and the Free Aceh Movement (GAM) confirm their commitment to a peaceful, comprehensive and sustainable solution to the conflict in Aceh with dignity for all.

The parties commit themselves to creating conditions within which the government of the Acehese people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia.

The parties are deeply convinced that only the peaceful settlement of the conflict will enable the rebuilding of Aceh after the tsunami disaster on 26 December 2004 to progress and succeed.

The parties to the conflict commit themselves to building mutual confidence and trust.

This Memorandum of Understanding (MoU) details the agreement and the principles that will guide the transformation process.

To this end the GoI and GAM have agreed on the following:

1 GOVERNING OF ACEH

1.1 **Law on the Governing of Aceh**

1.1.1 A new Law on the Governing of Aceh will be promulgated and will enter into force as soon as possible and not later than 31 March 2006.

1.1.2 The new Law on the Governing of Aceh will be based on the following principles:

- a) Aceh will exercise authority within all sectors of public affairs, which will be administered in conjunction with its civil and judicial administration, except in the fields of foreign affairs, external defence, national security, monetary and fiscal matters, justice and freedom of religion, the policies of which belong to the Government of the Republic of Indonesia in conformity with the Constitution.
- b) International agreements entered into by the Government of Indonesia which relate to matters of special interest to Aceh will be entered into in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- c) Decisions with regard to Aceh by the legislature of the Republic of Indonesia will be taken in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- d) Administrative measures undertaken by the Government of Indonesia with regard to Aceh will be implemented in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration.

- 1.1.3 The name of Aceh and the titles of senior elected officials will be determined by the legislature of Aceh after the next elections.
- 1.1.4 The borders of Aceh correspond to the borders as of 1 July 1956.
- 1.1.5 Aceh has the right to use regional symbols including a flag, a crest and a hymn.
- 1.1.6 Kanun Aceh will be re-established for Aceh respecting the historical traditions and customs of the people of Aceh and reflecting contemporary legal requirements of Aceh.
- 1.1.7 The institution of Wali Nanggroe with all its ceremonial attributes and entitlements will be established.

1.2 Political participation

- 1.2.1 As soon as possible and not later than one year from the signing of this MoU, GoI agrees to and will facilitate the establishment of Aceh-based political parties that meet national criteria. Understanding the aspirations of Acehnese people for local political parties, GoI will create, within one year or at the latest 18 months from the signing of this MoU, the political and legal conditions for the establishment of local political parties in Aceh in consultation with Parliament. The timely implementation of this MoU will contribute positively to this end.
- 1.2.2 Upon the signature of this MoU, the people of Aceh will have the right to nominate candidates for the positions of all elected officials to contest the elections in Aceh in April 2006 and thereafter.
- 1.2.3 Free and fair local elections will be organised under the new Law on the Governing of Aceh to elect the head of the Aceh administration and other elected officials in April 2006 as well as the legislature of Aceh in 2009.
- 1.2.4 Until 2009 the legislature of Aceh will not be entitled to enact any laws without the consent of the head of the Aceh administration.
- 1.2.5 All Acehnese residents will be issued new conventional identity cards prior to the elections of April 2006.
- 1.2.6 Full participation of all Acehnese people in local and national elections will be guaranteed in accordance with the Constitution of the Republic of Indonesia.
- 1.2.7 Outside monitors will be invited to monitor the elections in Aceh. Local elections may be undertaken with outside technical assistance.
- 1.2.8 There will be full transparency in campaign funds.

1.3 Economy

- 1.3.1 Aceh has the right to raise funds with external loans. Aceh has the right to set interest rates beyond that set by the Central Bank of the Republic of Indonesia.
- 1.3.2 Aceh has the right to set and raise taxes to fund official internal activities. Aceh has the right to conduct trade and business internally and internationally and to seek foreign direct investment and tourism to Aceh.

- 1.3.3 Aceh will have jurisdiction over living natural resources in the territorial sea surrounding Aceh.
- 1.3.4 Aceh is entitled to retain seventy (70) per cent of the revenues from all current and future hydrocarbon deposits and other natural resources in the territory of Aceh as well as in the territorial sea surrounding Aceh.
- 1.3.5 Aceh conducts the development and administration of all seaports and airports within the territory of Aceh.
- 1.3.6 Aceh will enjoy free trade with all other parts of the Republic of Indonesia unhindered by taxes, tariffs or other restrictions.
- 1.3.7 Aceh will enjoy direct and unhindered access to foreign countries, by sea and air.
- 1.3.8 GoI commits to the transparency of the collection and allocation of revenues between the Central Government and Aceh by agreeing to outside auditors to verify this activity and to communicate the results to the head of the Aceh administration.
- 1.3.9 GAM will nominate representatives to participate fully at all levels in the commission established to conduct the post-tsunami reconstruction (BRR).

1.4 Rule of law

- 1.4.1 The separation of powers between the legislature, the executive and the judiciary will be recognised.
- 1.4.2 The legislature of Aceh will redraft the legal code for Aceh on the basis of the universal principles of human rights as provided for in the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.
- 1.4.3 An independent and impartial court system, including a court of appeals, will be established for Aceh within the judicial system of the Republic of Indonesia.
- 1.4.4 The appointment of the Chief of the organic police forces and the prosecutors shall be approved by the head of the Aceh administration. The recruitment and training of organic police forces and prosecutors will take place in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration in compliance with the applicable national standards.
- 1.4.5 All civilian crimes committed by military personnel in Aceh will be tried in civil courts in Aceh.

2 HUMAN RIGHTS

- 2.1 GoI will adhere to the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.
- 2.2 A Human Rights Court will be established for Aceh.
- 2.3 A Commission for Truth and Reconciliation will be established for Aceh by the Indonesian Commission of Truth and Reconciliation with the task of formulating and determining reconciliation measures.

3.1 Amnesty

- 3.1.1 GoI will, in accordance with constitutional procedures, grant amnesty to all persons who have participated in GAM activities as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.
- 3.1.2 Political prisoners and detainees held due to the conflict will be released unconditionally as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.
- 3.1.3 The Head of the Monitoring Mission will decide on disputed cases based on advice from the legal advisor of the Monitoring Mission.
- 3.1.4 Use of weapons by GAM personnel after the signature of this MoU will be regarded as a violation of the MoU and will disqualify the person from amnesty.

3.2 Reintegration into society

- 3.2.1 As citizens of the Republic of Indonesia, all persons having been granted amnesty or released from prison or detention will have all political, economic and social rights as well as the right to participate freely in the political process both in Aceh and on the national level.
- 3.2.2 Persons who during the conflict have renounced their citizenship of the Republic of Indonesia will have the right to regain it.
- 3.2.3 GoI and the authorities of Aceh will take measures to assist persons who have participated in GAM activities to facilitate their reintegration into the civil society. These measures include economic facilitation to former combatants, pardoned political prisoners and affected civilians. A Reintegration Fund under the administration of the authorities of Aceh will be established.
- 3.2.4 GoI will allocate funds for the rehabilitation of public and private property destroyed or damaged as a consequence of the conflict to be administered by the authorities of Aceh.
- 3.2.5 GoI will allocate suitable farming land as well as funds to the authorities of Aceh for the purpose of facilitating the reintegration to society of the former combatants and the compensation for political prisoners and affected civilians. The authorities of Aceh will use the land and funds as follows:
 - a) All former combatants will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
 - b) All pardoned political prisoners will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
 - c) All civilians who have suffered a demonstrable loss due to the conflict will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.

- 3.2.6 The authorities of Aceh and GoI will establish a joint Claims Settlement Commission to deal with unmet claims.
- 3.2.7 GAM combatants will have the right to seek employment in the organic police and organic military forces in Aceh without discrimination and in conformity with national standards.

4 SECURITY ARRANGEMENTS

- 4.1 All acts of violence between the parties will end latest at the time of the signing of this MoU.
- 4.2 GAM undertakes to demobilise all of its 3000 military troops. GAM members will not wear uniforms or display military insignia or symbols after the signing of this MoU.
- 4.3 GAM undertakes the decommissioning of all arms, ammunition and explosives held by the participants in GAM activities with the assistance of the Aceh Monitoring Mission (AMM). GAM commits to hand over 840 arms.
- 4.4 The decommissioning of GAM armaments will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages and concluded by 31 December 2005.
- 4.5 GoI will withdraw all elements of non-organic military and non-organic police forces from Aceh.
- 4.6 The relocation of non-organic military and non-organic police forces will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages in parallel with the GAM decommissioning immediately after each stage has been verified by the AMM, and concluded by 31 December 2005.
- 4.7 The number of organic military forces to remain in Aceh after the relocation is 14700. The number of organic police forces to remain in Aceh after the relocation is 9100.
- 4.8 There will be no major movements of military forces after the signing of this MoU. All movements more than a platoon size will require prior notification to the Head of the Monitoring Mission.
- 4.9 GoI undertakes the decommissioning of all illegal arms, ammunition and explosives held by any possible illegal groups and parties.
- 4.10 Organic police forces will be responsible for upholding internal law and order in Aceh.
- 4.11 Military forces will be responsible for upholding external defence of Aceh. In normal peacetime circumstances, only organic military forces will be present in Aceh.
- 4.12 Members of the Aceh organic police force will receive special training in Aceh and overseas with emphasis on respect for human rights.

5 ESTABLISHMENT OF THE ACEH MONITORING MISSION

- 5.1 An Aceh Monitoring Mission (AMM) will be established by the European Union and ASEAN contributing countries with the mandate to monitor the implementation of the commitments taken by the parties in this Memorandum of Understanding.

- 5.2 The tasks of the AMM are to:
- a) monitor the demobilisation of GAM and decommissioning of its armaments,
 - b) monitor the relocation of non-organic military forces and non-organic police troops,
 - c) monitor the reintegration of active GAM members,
 - d) monitor the human rights situation and provide assistance in this field,
 - e) monitor the process of legislation change,
 - f) rule on disputed amnesty cases,
 - g) investigate and rule on complaints and alleged violations of the MoU,
 - h) establish and maintain liaison and good cooperation with the parties.
- 5.3 A Status of Mission Agreement (SoMA) between GoI and the European Union will be signed after this MoU has been signed. The SoMA defines the status, privileges and immunities of the AMM and its members. ASEAN contributing countries which have been invited by GoI will confirm in writing their acceptance of and compliance with the SoMA.
- 5.4 GoI will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GoI will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.
- 5.5 GAM will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GAM will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.
- 5.6 The parties commit themselves to provide AMM with secure, safe and stable working conditions and pledge their full cooperation with the AMM.
- 5.7 Monitors will have unrestricted freedom of movement in Aceh. Only those tasks which are within the provisions of the MoU will be accepted by the AMM. Parties do not have a veto over the actions or control of the AMM operations.
- 5.8 GoI is responsible for the security of all AMM personnel in Indonesia. The mission personnel do not carry arms. The Head of Monitoring Mission may however decide on an exceptional basis that a patrol will not be escorted by GoI security forces. In that case, GoI will be informed and the GoI will not assume responsibility for the security of this patrol.
- 5.9 GoI will provide weapons collection points and support mobile weapons collection teams in collaboration with GAM.
- 5.10 Immediate destruction will be carried out after the collection of weapons and ammunitions. This process will be fully documented and publicised as appropriate.
- 5.11 AMM reports to the Head of Monitoring Mission who will provide regular reports to the parties and to others as required, as well as to a designated person or office in the European Union and ASEAN contributing countries.
- 5.12 Upon signature of this MoU each party will appoint a senior representative to deal with all matters related to the implementation of this MoU with the Head of Monitoring Mission.
- 5.13 The parties commit themselves to a notification responsibility procedure to the AMM, including military and reconstruction issues.
- 5.14 GoI will authorise appropriate measures regarding emergency medical service and hospitalisation for AMM personnel.

5.15 In order to facilitate transparency, GoI will allow full access for the representatives of national and international media to Aceh.

6 DISPUTE SETTLEMENT

- 6.1 In the event of disputes regarding the implementation of this MoU, these will be resolved promptly as follows:
- a) As a rule, eventual disputes concerning the implementation of this MoU will be resolved by the Head of Monitoring Mission, in dialogue with the parties, with all parties providing required information immediately. The Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.
 - b) If the Head of Monitoring Mission concludes that a dispute cannot be resolved by the means described above, the dispute will be discussed together by the Head of Monitoring Mission with the senior representative of each party. Following this, the Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.
 - c) In cases where disputes cannot be resolved by either of the means described above, the Head of Monitoring Mission will report directly to the Coordinating Minister for Political, Law and Security Affairs of the Republic of Indonesia, the political leadership of GAM and the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative, with the EU Political and Security Committee informed. After consultation with the parties, the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative will make a ruling which will be binding on the parties.

GoI and GAM will not undertake any action inconsistent with the letter or spirit of this Memorandum of Understanding.

Signed in triplicate in Helsinki, Finland on the 15 of August in the year 2005.

On behalf of the Government of the Republic of Indonesia,

On behalf of the Free Aceh Movement,

Hamid Awaludin
Minister of Law and Human Rights

Malik Mahmud
Leadership

As witnessed by

Martti Ahtisaari
Former President of Finland
Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative
Facilitator of the negotiation process

(Acts adopted under Title V of the Treaty on European Union)

**COUNCIL JOINT ACTION 2005/643/CFSP
of 9 September 2005**

on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission — AMM)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article 14 and third subparagraph of Article 25 thereof,

Whereas:

- (1) The European Union (EU) is committed to promote a lasting peaceful settlement to the conflict in Aceh (Indonesia) and to increase stability throughout South East Asia, including progress in the economic, legal, political and security sector reforms.
- (2) On 11 October 2004, the Council reiterated its attachment to a united, democratic, stable and prosperous Indonesia. It reiterated the EU's respect for the territorial integrity of the Republic of Indonesia and recognition of its importance as a major partner. The Council encouraged the Government of Indonesia (GoI) to seek peaceful solutions in conflict and potential conflict areas and welcomed the statement by President Susilo Bambang Yudhoyono that he intended to implement Special Autonomy for Aceh. The Council reaffirmed the EU's wish to build a closer partnership with Indonesia.
- (3) On 12 July 2005, the Minister for Foreign Affairs of Indonesia, on behalf of the GoI, invited the EU to participate in an Aceh Monitoring Mission to assist Indonesia in implementing the final agreement on Aceh. The GoI sent a similar invitation to the ASEAN countries Brunei, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. The Free Aceh Movement (GAM) also indicated its support for a participation of the EU.
- (4) On 18 July 2005, the Council noted the report of the Joint EU Council Secretariat/Commission assessment mission to Indonesia/Aceh. It welcomed the successful conclusion of the Helsinki negotiations and agreed that the EU was prepared, in principle, to provide observers to monitor implementation of the Memorandum of

Understanding (MoU). It asked the competent bodies to continue planning for a possible monitoring mission at the request of the parties and to establish contact with ASEAN and ASEAN countries with a view to their possible cooperation.

- (5) On 15 August 2005, the GoI and the GAM signed a MoU detailing the agreement and principles guiding the creation of conditions within which the government of the Acehnese people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia. The MoU foresees the establishment of the Aceh Monitoring Mission to be established by the EU and ASEAN contributing countries with the mandate to monitor the implementation of the commitments taken by the GoI and the GAM in the MoU.
- (6) The MoU notably provides that the GoI is responsible for the security of all Aceh Monitoring Mission personnel in Indonesia and that a Status of Mission Agreement will be concluded between GoI and the EU.
- (7) The Aceh Monitoring Mission will be conducted in a situation which may deteriorate and could harm the objectives of the Common Foreign and Security Policy as set out in Article 11 of the Treaty.
- (8) In conformity with the guidelines of the European Council meeting in Nice on 7-9 December 2000, this Joint Action should determine the role of the Secretary General/High Representative (SG/HR) in accordance with Articles 18 and 26 of the Treaty.
- (9) Article 14(1) of the Treaty calls for the indication of a financial reference amount for the whole period of implementation of the Joint Action. The indication of amounts to be financed by the EU budget illustrates the will of the political authority and is subject to the availability of commitment appropriations during the respective budget year.

HAS ADOPTED THIS JOINT ACTION:

Article 1

Mission

1. The EU hereby establishes an European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia), named the 'Aceh Monitoring Mission (AMM)', with an operational phase beginning on 15 September 2005.

2. The AMM shall operate in accordance with its mandate as set out in Article 2.

Article 2

Mandate

1. The AMM shall monitor the implementation of the commitments undertaken by the GoI and the GAM pursuant to the MoU.

2. In particular, the AMM shall:

- (a) monitor the demobilisation of GAM and monitor and assist with the decommissioning and destruction of its weapons, ammunition and explosives;
- (b) monitor the re-location of non-organic military forces and non-organic police troops;
- (c) monitor the reintegration of active GAM members;
- (d) monitor the human rights situation and provide assistance in this field in the context of the tasks set out in points (a), (b) and (c) above;
- (e) monitor the process of legislation change;
- (f) rule on disputed amnesty cases;
- (g) investigate and rule on complaints and alleged violations of the MoU;
- (h) establish and maintain liaison and good cooperation with the parties.

Article 3

Planning phase

1. During the planning phase, the Planning Team shall comprise a Head of Mission/Head of Planning Team and the necessary staff to deal with functions ensuing from the needs of the AMM.

2. As a priority, a comprehensive risk assessment shall be carried out as part of the planning process. This assessment may be updated as necessary.

3. The Planning Team shall draw up the Operation Plan (OPLAN) and develop technical instruments necessary to execute the mandate of the AMM. The OPLAN shall take into account the comprehensive risk assessment and shall include a security plan. The Council shall approve the OPLAN.

Article 4

Structure of the AMM

In principle, the AMM shall be structured as follows:

- (a) Headquarters (HQ). The HQ shall consist of the Office of the Head of Mission and the HQ Staff, providing all necessary functions of command and control and mission support. The HQ shall be located in Banda Aceh;
- (b) 11 geographically distributed District Offices, conducting monitoring tasks;
- (c) 4 Decommissioning Teams.

These elements shall be further developed in the OPLAN.

Article 5

Head of Mission

1. Mr Pieter Feith is hereby appointed Head of Mission of the AMM.

2. The Head of Mission shall exercise Operational Control over the AMM and assume the day-to-day management and coordination of the AMM activities, including the management of the security of mission staff, resources and information.

3. All staff shall remain under the authority of the appropriate national authority or EU Institution and shall carry out their duties and act solely in the interest of the mission. National authorities shall transfer Operational Control to the Head of Mission. Both during and after the mission, the staff shall exercise the greatest discretion with regard to all facts and information relating to the mission.

4. The Head of Mission shall be responsible for disciplinary control over the staff. For seconded staff, disciplinary action shall be taken by the national or EU authority concerned.

5. The Head of Mission shall rule on disputes regarding the implementation of the MoU as provided therein and in accordance with the OPLAN.

*Article 6***Staff**

1. The numbers and competence of the AMM staff shall be consistent with its mandate as set out in Article 2 and its structure as set out in Article 4.
2. Mission staff shall be seconded by Member States and EU Institutions. Each Member State and EU Institution shall bear the costs related to the mission staff seconded by it, including salaries, medical coverage, allowances (other than per diems) and travel expenses.
3. International staff and local staff shall be recruited on a contractual basis as required.
4. Third States may also, as appropriate, second mission staff. Each seconding Third State shall bear the costs related to any of the staff seconded by it including salaries, medical coverage, allowances and travel expenses.

*Article 7***Status of staff**

1. The status of the AMM and its staff in Aceh, including where appropriate the privileges, immunities and further guarantees necessary for the completion and smooth functioning of the mission shall be agreed in accordance with the procedure laid down in Article 24 of the Treaty. The SG/HR, assisting the Presidency, may negotiate such an agreement on its behalf.
2. The Member State or EU Institution having seconded a staff member shall be responsible for answering any claims linked to the secondment, from or concerning the staff member. The Member State or EU Institution in question shall be responsible for bringing any action against the seconded staff member.
3. The conditions of employment and the rights and obligations of international and local contracted staff shall be laid down in the contracts between the Head of Mission and the staff member.

*Article 8***Chain of command**

1. The structure of the AMM shall have a unified chain of command.
2. The Political and Security Committee (PSC) shall provide the political control and strategic direction of the mission.
3. The Head of Mission shall report to the SG/HR.

4. The SG/HR shall give guidance to the Head of Mission.

*Article 9***Political control and strategic direction**

1. The PSC shall exercise, under the responsibility of the Council, the political control and strategic direction of the mission. The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions for the purpose and duration of the mission, in accordance with third subparagraph of Article 25 of the Treaty. This authorisation shall include the powers to amend the OPLAN and the chain of command. The powers of decision with respect to the objectives and termination of the mission shall remain vested in the Council.
2. The PSC shall report to the Council at regular intervals.
3. The PSC shall receive reports by the Head of Mission regarding the conduct of the mission at regular intervals. The PSC may invite the Head of Mission to its meetings, as appropriate.

*Article 10***Participation of Third States**

1. Without prejudice to the decision-making autonomy of the EU and its single institutional framework, Acceding States shall be invited and Third States may be invited to contribute to the AMM provided that they bear the cost of the staff seconded by them, including salaries, High Risk insurance, allowances and travel expenses to and from Aceh (Indonesia), and contribute to the running costs of the AMM, as appropriate.
2. Third States making contributions to the AMM shall have the same rights and obligations in terms of day-to-day management of the mission as Member States taking part in the mission.
3. The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions on acceptance of the proposed contributions and to establish a Committee of Contributors.
4. Detailed arrangements regarding the participation of Third States shall be subject of an agreement, in conformity with Article 24 of the Treaty. The SG/HR, assisting the Presidency, may negotiate such arrangements on its behalf. Where the EU and a Third State have concluded an agreement establishing a framework for the participation of this Third State in the EU crisis management operations, the provisions of such an agreement shall apply in the context of the AMM.

*Article 11***Security**

1. The Head of Mission shall, in consultation with the Council Security Office, be responsible for ensuring compliance with minimum security standards in conformity with the agreed Council's security regulations.
2. The Head of Mission shall consult with the PSC on security issues affecting the deployment of the mission as directed by the SG/HR.
3. AMM staff members shall undergo mandatory security training before their entry into function.

*Article 12***Financial arrangements**

1. The financial reference amount intended to cover the expenditure related to the AMM shall be EUR 9 000 000.
2. The expenditure financed by the amount stipulated in paragraph 1 shall be managed in accordance with the procedures and rules applicable to the general budget of the EU with the exception that any pre-financing shall not remain the property of the Community. Nationals of Third States shall be allowed to tender for contracts.
3. The Head of Mission shall be accountable to the Commission for all expenditure charged to the general budget of the EU and shall to that effect sign a contract with the Commission.
4. Expenditure shall be eligible as of the date of entry into force of this Joint Action.

*Article 13***Community action**

1. The Council and the Commission shall, each within their respective powers, ensure consistency between the implementation of this Joint Action and external activities of the Community in accordance with second subparagraph of Article 3 of the Treaty. The Council and the Commission shall cooperate to this end.
2. The Council also notes that coordination arrangements are required in Banda Aceh and also in Jakarta, as appropriate, as well as in Brussels.

*Article 14***Release of classified information**

1. The SG/HR is authorised to release to Third States associated with this Joint Action, as appropriate and in accordance with the operational needs of the mission, EU classified information and documents up to the level 'RESTREINT UE' generated for the purposes of the mission, in accordance with the Council's security regulations.
2. In the event of a specific and immediate operational need, the SG/HR is also authorised to release to the host State EU classified information and documents up to the level 'RESTREINT UE' generated for the purposes of the mission, in accordance with the Council's security regulations. In all other cases, such information and documents shall be released to the host State in accordance with the procedures appropriate to the host State's level of cooperation with the EU.
3. The SG/HR is authorised to release to Third States associated with this Joint Action and to the host State EU non-classified documents related to the deliberations of the Council with regard to the mission covered by the obligation of professional secrecy pursuant to Article 6(1) of the Council's Rules of Procedure⁽¹⁾.

*Article 15***Review**

The Council shall, not later than the 15 March 2006, evaluate whether the AMM should be extended.

*Article 16***Entry into force, duration**

This Joint Action shall enter into force on the date of its adoption.

It shall expire on 15 March 2006.

*Article 17***Publication**

This Joint Action shall be published in the *Official Journal of the European Union*.

Done at Brussels, 9 September 2005.

For the Council
The President
J. STRAW

⁽¹⁾ Council Decision 2004/338/EC, Euratom of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure (OJ L 106, 15.4.2004, p. 22). Decision as amended by Decision 2004/701/EC, Euratom (OJ L 319, 20.10.2004, p. 15).