

Le Darfour entre enjeux humanitaires et déstabilisation régionale : quelles réponses internationales ?

**Compte-rendu de la Rencontre de l'Institut Thomas More
3 juillet 2007, Paris**

Avec les interventions de M. l'ambassadeur Jacques PITTELOUD, du général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN et de M. David MASCRÉ



Quelques jours après la tenue de la Conférence de Paris sur la Darfour du 25 juin 2007, qui avait réuni de nombreux pays, l'Institut Thomas More accueillait l'ambassadeur Jacques PITTELOUD, Chef du Secrétariat politique du Département Fédéral des Affaires Etrangères de la Confédération Suisse, le Général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN, Délégué adjoint de la Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense (DICOD), ancien chef du bureau Afrique à la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du Ministère de la Défense et M. David MASCRÉ, Chargé de cours à l'Université Paris 5-René Descartes, auteur de l'étude « Course aux hydrocarbures, crise du Darfour, déstabilisation régionale : le Tchad entre jeux pétroliers et jeux guerriers » (Institut Thomas More, avril 2006), pour en tirer les conclusion et tracer les pistes d'avenir.

Ce séminaire se plaçait donc résolument dans le sillage de la Conférence de Paris, non pas pour se réjouir de la simple tenue d'une conférence internationale dont il était impossible de préjuger des résultats concrets ou opérationnels, mais parce qu'elle a rappelé, si l'on ose dire, le « primat du politique » dans cette crise. Il s'agissait donc, et il s'agit encore, d'interroger le politique, les responsables politiques, sur la réalité de leurs intentions et de leurs moyens d'action. Il ne s'agit ni d'applaudir ni de faire le procès de cette Conférence, mais de tenter de répondre à la question titre de notre séminaire : quelles réponses internationales ? De se demander quelles réponses concrètes il faut attendre de la « priorité donnée à une solution politique » telle qu'elle a été formulée par le communiqué final de la Conférence. De savoir quel sens concret il est raisonnable de donner à l'appel à « la fermeté de la communauté internationale » du Président de la République Nicolas Sarkozy. Au fond, et de manière un peu sommaire : qu'est-ce que peut réellement faire la communauté internationale au Darfour ?

Les éléments de réponses apportés par nos trois intervenants laissent entendre que la résolution de la crise du Darfour passera par la mise en œuvre de multiples initiatives politiques, forcément trop lentes au regard de la détresse des populations, mais dont seule la subtile combinaison semble pouvoir apporter une réponse réellement pérenne.



Vers une déstabilisation régionale ?

Intervention de
David MASRÉ

Si l'on peut se réjouir que la Conférence de Paris du 25 juin dernier ait permis de replacer la crise du Darfour au centre de l'actualité diplomatique française et internationale, c'est à la double condition de bien interpréter ce que peut constituer ce recentrement politique, de s'attacher à en analyser parfaitement les tenants et les aboutissants. Or ce travail lui-même ne peut prendre sens que si l'on se donne les moyens de comprendre ce qui est à l'origine de la crise du Darfour, ce qui en fait tout à la fois la cause et le moteur. Qu'est-ce qui est en effet à l'origine de la crise du Darfour ? Un ensemble extrêmement complexe et imbriqué de différences ethniques et politiques sur fond de luttes pour la maîtrise

de l'approvisionnement énergétique. C'est cette donnée préalable qu'il faut avoir en tête pour comprendre ce qui se joue aujourd'hui en arrière-fond de la crise du Darfour. Autre question préalable qui mérite d'être posée. Quand on parle de règlement politique du conflit, qu'entend-on par là ? Qu'est-ce que le mot « politique » recouvre ? Je crois que c'est une question qu'il faut avoir en tête pour comprendre ce qui peut aussi bien s'être trouvé à l'origine du conflit que ce qui peut-être pourra en constituer l'un des facteurs de résolution et ouvrir ainsi la voie à une authentique sortie de crise. Avant en effet de pouvoir parler de règlement du conflit ou d'en envisager la résolution, il faut commencer par replacer le conflit dans son contexte géopolitique global qui est d'abord celui d'une remise en avant, d'un retour sur la scène internationale, du continent africain.

Le retour de l'Afrique sur la scène internationale

Un temps délaissée, l'Afrique est en effet depuis quelques années revenue au cœur de l'actualité et de l'agenda diplomatique international. Tour à tour en 2006, nous avons vu des conflits exploser en Côte d'Ivoire, au Nigeria, en Centrafrique ; nous avons eu des persistance de sécheresses au Niger et au Mali ; nous avons assisté à l'aggravation du conflit du Darfour mais aussi en Somalie ou en Erythrée : tous ces éléments sont venus rappeler à la communauté internationale la fragilité des équilibres politico-diplomatiques institués dans plusieurs régions africaines et l'urgence d'une prise en charge régionale des problèmes qui affectent le continent africain de manière générale. Evidemment, ces problèmes ne sont pas nouveaux et la communauté internationale s'est engagée depuis de longues années, sous diverses formes, dans des programmes destinés à aider l'Afrique. Ces programmes peuvent prendre des formes variées et recouvrent des champs aussi différents que le développement (programme NEPAD, initiative LICUS, lancement par la Commission européenne d'un partenariat Europe-Afrique, etc.), l'aide financière (annulations de dettes, octroi de nouveaux prêts), l'appui institutionnel (appui au processus de réconciliation nationale et de transition démocratique en RDC), la stabilisation (opération Artémis en RDC), l'interposition et de maintien de la paix (Opération Licorne en Côte d'Ivoire), la prévention des conflits et des risques terroristes (Pan Sahel Initiative) ou encore l'appui aux processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants mis en place par les bailleurs et les grands organismes internationaux (Banque Mondiale) dans les pays en post-conflit (Burundi, Sierra Leone, Libéria ...).

Mais derrière ces bonnes volontés apparentes ou affichées, souvent portées par des intentions politiques louables (démocratisation, bonne gouvernance, transparence), il y a un agenda mondial plus complexe qui, me semble-t-il, relève plutôt de logiques de domination et d'affrontement de puissances sur l'échiquier politique mondial que d'aide gratuite et entièrement désintéressée. La question de l'accès aux ressources énergétiques est l'une des principales clefs de compréhension, je ne dis pas la seule, mais une clef majeure pour comprendre ce regain d'intérêt pour l'Afrique et certains de ses pays les mieux dotés en ressources naturelles. La lutte contre le terrorisme est un autre aspect qui motive l'intervention de grandes puissances, en particulier les Etats-Unis. A ces facteurs prépondérants s'en ajoutent d'autres, moins visibles mais tout aussi prégnants et déterminants pour comprendre ce qui se passe sur le continent africain. Je pense au contrôle des migrations internationales, au maintien des équilibres géopolitiques nationaux et régionaux (avec notamment la question de l'intangibilité des frontières, problème récurrent en Afrique), au contrôle des matières premières stratégiques (on

« La question de l'accès aux ressources énergétiques est l'une des principales clefs de compréhension, je ne dis pas la seule, mais une clef majeure pour comprendre ce regain d'intérêt pour l'Afrique et certains de ses pays les mieux dotés en ressources naturelles. »

peut penser à des matières premières énergétiques comme l'uranium, le pétrole, ou le gaz mais aussi de manière plus discrète mais non moins cruciale à des matériaux sensibles comme le colombo-tantalite, le titane ou le palladium). Enfin la maîtrise de la montée en puissance de pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, est une autre clef de compréhension de ce regain d'intérêt des anciennes « puissances dominantes » (Etats-Unis, Russie, Union européenne) pour le continent africain.

En somme, c'est bien de la réinsertion observable par tous du continent africain dans le grand jeu géopolitique mondial dont il est question. Plusieurs facteurs l'expliquent. La part croissante que devrait prendre l'Afrique en matière énergétique et en matière pétrolière, je le répète, en est sans conteste le premier facteur. Le poids croissant de la Chine, et dans une moindre mesure de l'Inde, sur le continent, en est un autre. L'arrivée sur le continent africain de nouveaux acteurs (pays émergents, réseaux d'ONG, mouvements sectaires ou millénaristes, milices privées) en est un troisième. Le maintien de risques sanitaires et démographiques importants à l'échelle du continent africain, notamment la pandémie du Sida avec tous les effets que cela peut entraîner sur la pyramide des âges des populations africaines, en est une quatrième. Sans oublier bien évidemment le développement, particulièrement dans la zone saharo-sahélienne, d'un Islam radical potentiellement source de terrorisme.

Le Darfour : tenants et aboutissants d'un conflit

C'est avec cette toile de fond à l'esprit qu'il faut examiner de façon plus locale ce qui a pu constituer l'origine de la crise du Darfour. Le Darfour, d'abord, qu'est-ce que c'est ? C'est une province de l'Ouest du Soudan essentiellement constituée de trois régions : le Darfour Ouest, le Darfour Nord et le Darfour Sud. Le nom « Darfour » vient du soudanais « Dar Fur », la maison des Furs. C'est un territoire vaste, d'une superficie de 500 000 km² (soit presque autant que la superficie de la France métropolitaine), semi-désertique, où se mêlent de très nombreuses tribus et ethnies différentes. Le Darfour compte à lui seul plus de 100 ethnies, mais il faut bien comprendre qu'il ne constitue qu'une région périphérique dans le vaste ensemble géographique constitué par le Soudan. Avec une superficie globale de 2 505 810 km², une population de près de 42 millions d'habitants, un territoire qui s'étend de l'Egypte à l'Afrique centrale et de la Mer rouge aux grandes étendues du désert saharien, le Soudan est un géant sinon démographique du moins géographique de l'Afrique. Les vastes territoires qu'il recouvre rassemblent plus de 500 ethnies parlant au total plus de 100 langues différentes. Les ¾ nord du Soudan regroupent une population musulmane d'origine en majorité arabe (40% de la population) : Nubiens, Béja, Nouba, Four, Zaghawa... Le Sud par contraste est essentiellement animiste et chrétien.

Le Darfour compte trois ethnies principales : les Four eux-mêmes, les Massalit, et les Zaghawas. Chacune de ces ethnies est de confession musulmane. Les populations qui les composent professent un « Islam africain » assez éloigné de l'Islam wahhabite dont se réclame davantage Khartoum. Il est important de rappeler à ce propos que le conflit déclenché en 2003 n'a pas de dimension religieuse à proprement parler, l'ensemble de la population étant musulmane et arabophone. Nous ne sommes donc *a priori* pas en présence d'un conflit semblable à celui qui a précédé la crise du Darfour et qui a opposé le Nord-Soudan au Sud-Soudan.

Au Darfour enfin, on rencontre aussi bien des populations nomades que des populations sédentaires. Les populations sédentaires vivent de l'élevage bovin, qui est l'une des principales sources de revenus de la région. Mais, depuis quelques années, les entreprises de prospection ont découvert dans le sous-sol du Darfour d'importantes richesses minérales : pétrole, uranium, cuivre, ... lesquelles n'ont bien évidemment pas manqué de susciter l'attention et la convoitise d'un certain nombre d'intermédiaires et d'hommes d'affaires, soudanais d'abord, internationaux ensuite. La découverte de ce riche sous-sol minier fut d'autant plus préjudiciable à la stabilité du Darfour qu'elle vint mettre à mal le difficile équilibre entre populations nomades et sédentaires, équilibre nécessairement précaire dans un contexte d'explosion démographique et que l'accroissement endémique des phénomènes de sécheresse dans tout le Sahel et l'accentuation du processus de désertification commencé depuis les années 1970 n'avaient fait qu'accentuer.

« Le mixte de populations donne pour partie les clefs de la triste situation humanitaire qui prévaut aujourd'hui dans l'ensemble du Darfour comme à la frontière tchado-soudanaise. »

Les tribus Four, essentiellement composées de paysans, occupent la zone centrale dont le massif est celui de Djebel Marra, d'autres tribus sédentaires dont les Massalit sont établis dans cette zone, tandis que le Nord est essentiellement peuplé de Zaghawas d'origine africaine. Nous verrons que ce mixte donne pour partie les clefs de la triste situation humanitaire qui prévaut aujourd'hui dans l'ensemble du Darfour comme à la frontière tchado-soudanaise, situation humanitaire qui est beaucoup plus complexe qu'on ne le pense, avec des phénomènes de déplacements de populations (notamment du côté des Zaghawa à la frontière entre le Tchad et le Soudan), et des phénomènes de prédation que l'on observe au sein même des camps de réfugiés (avec mise en place de zones d'économies grises et parfois captation de l'aide humanitaire), qui ne sont pas sans rappeler les phénomènes de razzia qui se développaient traditionnellement entre ces tribus.

Aux origines de la crise

Pour bien comprendre le déclenchement du conflit du Darfour, il faut remonter quelques années en arrière, aux années 2002-2003 qui virent la signature d'un accord de cessez-le-feu entre les forces militaires du Nord soutenues par Khartoum et la rébellion du Sud dirigée par le SPLA. L'accord de Machakos signé le 20 juillet 2002 constitue de ce point de vue une date importante. Avec l'accord du 7 janvier 2004 entre le gouvernement de Khartoum et la rébellion du sudiste de la SPLA sur le partage des richesses (et notamment des revenus pétroliers), il consacre la fin officielle du conflit qui, vingt-cinq ans durant, avait opposé en un conflit tragique (2 millions de morts) le Nord Soudan au Sud Soudan. Or étonnamment, c'est au moment précis où s'éteint le conflit Nord-Sud que débute le conflit du Darfour. Au point que certains analystes ont pu voir dans le conflit du Darfour le prolongement par glissement à une autre région de la guerre civile soudano-soudanaise qui, vingt-cinq ans durant a ensanglanté le Soudan. Quoiqu'il en soit de ces coïncidences et de leurs interprétations, ce qui demeure certain, c'est que le conflit du Darfour ne se comprend pas sans une prise en compte sur la longue durée des antagonismes racio-culturels et des tensions internes au Soudan.

« Etonnamment, c'est au moment précis où s'éteint le conflit Nord-Sud que débute le conflit du Darfour. Au point que certains analystes ont pu voir dans le conflit du Darfour le prolongement par glissement à une autre région de la guerre civile soudano-soudanaise qui, vingt-cinq ans durant a ensanglanté le Soudan. »

Il convient ici de rappeler que l'indépendance du Soudan (1956) est relativement récente et qu'elle s'inscrit d'emblée dans un processus de construction étatique précaire marqué par la multiplication des actes de violence armés. Dès l'indépendance en effet, des tensions se manifestent entre un Sud animiste et chrétien et un Nord plutôt arabe et musulman. En 1958, en partie pour y répondre, l'armée soudanaise s'empare par la force du pouvoir. L'accord de 1972, signé à Addis-Abeba, va marquer le début d'un calme relatif avec l'octroi au Sud d'une forme d'autonomie, après 17 ans de guérillas. Mais en 1982, une découverte majeure va changer la donne de l'échiquier géopolitique soudanais : la mise à jour d'importantes ressources pétrolières sur la ligne de partage Nord/Sud. Immédiatement, la perspective de pouvoir disposer d'une nouvelle source de rente entraîne la reprise des hostilités entre le Nord et le Sud. En septembre 1983, le président du Soudan, Jaffar Muhammad Nimeiri, décide au nom de l'intérêt national de supprimer l'autonomie octroyée jusqu'alors au Sud et proclame un code islamique qui instaure la Charia. En avril 1984, les autorités de Khartoum franchissent une étape de plus en instaurant la loi martiale. Face aux difficultés économiques, au mécontentement grandissant et à la persistance de l'opposition sudiste, le régime pratique une fuite en avant autoritaire. La décision de raffiner à Port Soudan le pétrole découvert dans le sud (en fait il sera exporté brut, faute de moyens pour investir dans ce projet) et l'aménagement du canal de Jonglei – dont les habitants du sud jugent qu'il compromet leur économie pastorale – entraînent la réapparition de la rébellion sudiste, organisée au sein du Front de libération du peuple soudanais (SPLF) et de l'Armée de libération du peuple soudanais (SPLA). Les sudistes comprennent en effet que la priorité est donnée aux intérêts du nord du pays. La répression sans merci menée par les autorités militaires de Khartoum pousse progressivement les populations du Sud à rallier l'« Armée de Libération du Peuple Soudanais », le SPLA, dirigée pendant 20 ans d'une main de fer par John Garang.

« Il convient de rappeler que l'indépendance du Soudan (1956) est relativement récente et qu'elle s'inscrit d'emblée dans un processus de construction étatique précaire marqué par la multiplication des actes de violence armés. »

Le 30 juin 1989, le Soudan connaît de nouveaux soubresauts politiques. Après de violents combats, le général Omar el-Bechir, soutenu par Front national islamique d'Hassan el-Tourabi s'empare du pouvoir par un coup d'Etat. Le régime se réclame alors officiellement du Jihad et l'armée, aidée des milices, procède à des déportations massives et à des massacres de populations. En réaction à ces violences, l'Union Européenne suspend son aide au Soudan. Pendant quelques années, le pays vivra ainsi dans l'isolement, mis au ban de la communauté internationale. Pendant ces années, le gouvernement soutiendra le mouvement islamiste international en expansion et oeuvrera à une politique de déstabilisation régionale. En 1995, les représentants de l'Alliance nationale démocratique, mouvement créée après le coup d'Etat de juin 1989 et rassemblant tous les opposants au régime islamiste, réunis en Erythrée, s'accordent sur les principes de la séparation de l'Eglise et de l'Etat et du droit à l'autodétermination. En réaction au mouvement de déstabilisation orchestré par Khartoum, les pays voisins (Tchad, Centrafrique, Ouganda, Kenya) cherchent à leur tour à s'organiser et à solliciter le soutien logistique et militaire des Etats-Unis. Ainsi le mouvement du Sud, alors qu'il avait été soutenu par la Russie soviétique dans le contexte de la guerre froide, va se retrouver soutenu par les Etats-Unis.

En 1999, un radoucissement apparaît. Le Soudan lui-même va tenter de se faire une image plus favorable, notamment en se rapprochant de pays frontaliers à travers l'initiative de paix égypto-libyenne. Il faut se souvenir que la Libye considère le Tchad comme son arrière-cour et que d'autre part l'Egypte est dans une situation de grande dépendance vis-à-vis du Soudan quant à la maîtrise des eaux du Nil. On voit là qu'à nouveau la question

des ressources naturelles constitue l'une des clefs de compréhension des enjeux régionaux. En 2001, un collectif de 70 associations européennes milite pour l'arrêt de l'exploitation pétrolière tant qu'une paix juste et durable n'est pas intervenue et réussit à faire pression sur l'Union européenne pour qu'une nouvelle initiative de paix onusienne soit prise. En réaction, le Soudan appelle à la mobilisation générale des milices et le président Al-Bashir décide de durcir l'application de la Charia dans le Darfour. En 2002, un mouvement de pacification apparaît avec la signature du protocole d'accord de Machakos. Au terme de cet accord, le gouvernement de Khartoum et les rebelles concluent un cessez-le-feu pour la durée des négociations de paix qui doivent s'ouvrir. Le Nord-Soudan reconnaît au Sud-Soudan le droit à l'autodétermination par référendum après une période d'autonomie de six ans. Cette signature, qui met officiellement fin au conflit qui vingt années durant avait opposé le pouvoir du Nord de Khartoum au SPLA, est concomitante de la découverte d'importants gisements dans le Sud et de la mise en œuvre d'une politique de sécurisation régionale américaine cherchant à assurer un meilleur contrôle de la région.

2003 : l'emballlement

L'espoir d'une pacification d'ensemble du Soudan ne sera pourtant que de courte durée. Quelques semaines après la signature de l'accord de Machakos, en février 2003 de nouveaux combats sont signalés dans la partie ouest du Soudan. Une nouvelle crise commence : la crise du Darfour. Le début du conflit se situe très exactement le 28 février 2003, lorsque deux mouvements rebelles, le mouvement pour la justice et l'égalité (JEM) et le Mouvement de Libération du Soudan (SLM ou SLA), s'attaquent à un chef-lieu du Darfour Nord et tuent des membres de forces armées fidèles à Khartoum. Officiellement, le point mérite d'être noté, ces deux rebellions se soulèvent pour réclamer une répartition équitable du pouvoir et des richesses. Aussitôt le gouvernement intervient et riposte militairement. L'armée est épaulée par les milices arabes (les *Janjawids* dirigés par Choukratalla, ancien officier de l'armée soudanaise) que Khartoum laisse en représailles agir dans tout le Darfour. Très vite, les rebelles dénoncent les exactions des milices progouvernementales, les *Janjawids*, les fameux Cavaliers du diable, qui s'illustrent par leurs violences sur les populations civiles et les massacres dont ils se rendent coupables particulièrement dans le Darfour Nord. La situation se détériore ainsi rapidement tout au long de l'année 2003. Si le conflit s'explique en partie pour des raisons internes au pays (pour l'ancien représentant spécial du secrétaire général de l'ONU au Soudan, Jan Pronk, la raison qui pousse les gouvernements soudanais à ne pas céder aux pressions de l'ONU, est simple : il s'agit pour les autorités de Khartoum d'empêcher la « *montée en puissance de l'opposition intérieure* » et d'éviter « *le danger de perdre le pouvoir* ») il n'est pas non plus sans interférences extérieures. D'autant que les pays frontaliers du Soudan sont tous à un titre ou à un autre intéressés au conflit. Dès 2003, Khartoum accuse ainsi les rebelles d'être soutenus par des pays étrangers (Érythrée, Tchad). L'accusation est d'autant plus commode qu'elle est difficilement vérifiable (compte tenu notamment de la porosité des frontières, de l'étendue du territoire soudanais et de la difficulté de contrôle des zones de combat). Elle servira en tous les cas d'argument massue pour justifier l'intervention gouvernementale.

« Quelques semaines après la signature de l'accord de Machakos, en février 2003 de nouveaux combats sont signalés dans la partie ouest du Soudan. Une nouvelle crise commence : la crise du Darfour. Le début du conflit se situe très exactement le 28 février 2003, lorsque deux mouvements rebelles, le mouvement pour la justice et l'égalité (JEM) et le Mouvement de Libération du Soudan (SLM ou SLA), s'attaquent à un chef-lieu du Darfour Nord et tuent des membres de forces armées fidèles à Khartoum. »

Tout au long de l'année 2004, le Soudan accusera ainsi le Tchad de soutenir les rébellions du Darfour hostiles à Khartoum. Malgré le démenti réitéré du Tchad, la suspicion entre les deux pays et les tensions réciproques ne cesseront de grandir. En 2005-2006, plusieurs débordements de frontières se produiront et, cette fois, c'est le Tchad qui accusera le Soudan d'avoir soutenu les mouvements rebelles qui tenteront à plusieurs reprises de renverser le régime d'Idriss Déby en marchant sur N'Djaména ou en déstabilisant l'Est tchadien. Malgré ces débordements sporadiques, le conflit reste à cette époque relativement cantonné (essentiellement confiné à la partie ouest de l'aire soudanaise) et n'attire que peu l'attention de la communauté internationale. Pourtant, c'est précisément dans cette période que les massacres, les viols et les pillages seront les plus importants.

2005-2007 : la timide puis progressive intervention de la communauté internationale

Les premières interventions de la communauté internationale surviennent au début de l'année 2005. Le 31 janvier 2005, une première étape est franchie avec la publication d'une enquête de l'ONU sur la situation au Darfour. Les rapporteurs y dénoncent la perpétration de crimes contre l'humanité au Darfour, mais refusent d'impliquer les autorités soudanaises estimant que Khartoum "n'a pas poursuivi une politique de génocide". A la mi-mars 2005, une nouvelle étape est franchie : l'ONU accepte d'engager des sanctions ciblées contre les individus reconnus coupables d'atrocité et étend au gouvernement soudanais un embargo sur les armes qui frappe les rebelles. Le 31 mars, les résolutions de l'ONU permettent de traduire les auteurs d'exactions devant la Cour Pénale

Internationale (CPI). Le 11 juin, l'ONU décide la création d'un tribunal spécial qui doit, selon Khartoum, « se substituer » à la Cour Pénale Internationale. Le 31 août 2005, l'ONU approuve le principe du déploiement d'une force de plus de 20 000 hommes pour relayer la mission de l'Union Africaine. Le projet est aussitôt rejeté par Khartoum comme le sera d'ailleurs symétriquement le projet visant à déployer au Tchad une force de sécurité destinée à assurer la sécurisation de la frontière tchado-soudanaise après les incursions rebelles et les débordements transfrontaliers des mois de mars et d'avril 2006.

Les choses se précipitent à partir de mars 2007. Le 12 mars, une mission du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU accuse Khartoum d'avoir orchestré et participé à des « crimes contre l'humanité » : le choix du terme est un signal fort qui engage la responsabilité des Etats membres. Le 2 mai, la CPI annonce avoir lancé les premiers mandats d'arrêt contre un ancien secrétaire d'Etat à l'Intérieur, Ahmed Haroun, et contre un chef des *Janjawids*, Ali Kosheib, accusés tout deux de crimes de guerre. Khartoum rejette cette décision, niant toute compétence à la CPI. Khartoum rejette aussitôt cette décision, niant toute compétence à la CPI. Effet direct de ces pressions ou simple coïncidence de date, toujours est-il que le lendemain 3 mai, le Soudan accepte de signer avec le Tchad un accord de non-ingérence réciproque au terme duquel les deux pays conviennent du principe de mettre sur pied une force conjointe pour sécuriser leurs frontières. Le 7 juin, au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy, la France propose d'organiser une Conférence internationale sur le Darfour, le 25 juin, à Paris. Le 13 juin, le Soudan rejette le principe de cette conférence, alors que le 12, après des mois de pressions diplomatiques, il venait d'accepter le déploiement d'une « force hybride » UA/ONU. Le 17 juin, devant ce qu'elle juge être une aggravation de la situation, la France lance un pont aérien humanitaire dans l'Est du Tchad. Et le 25 juin, les grandes puissances et les organisations internationales se réunissent à Paris pour tenter d'unir leurs efforts pour aider le Darfour.

On voit donc que si, dans sa phase la plus active, le conflit du Darfour n'a pas fait l'objet d'une grande attention de la part de la communauté internationale – notamment parce que son déclenchement fut concomitant de la crise irakienne –, il fait au contraire l'objet à partir de 2006 et surtout de 2007 d'une prise en charge accrue par la communauté internationale. Cette prise en charge sera marquée non seulement par l'implication toujours plus active des Etats mais aussi par l'irruption sur la scène diplomatique de nouveaux acteurs (ONG, collectifs, puissances médiatiques) qui ne contribueront pas peu à la médiatisation soudaine du conflit.

Conflit local, enjeu régional, questions globales

J'en viens maintenant à la dimension régionale du conflit. Les interactions entre les pays de la région et le Soudan sont directement liées au soutien apporté par Khartoum aux groupes islamistes d'oppositions dans ces pays. Cette stratégie de déstabilisation, mise en place entre 1992 et 1996, s'est atténuée à partir de 1997, date à laquelle les pays frontaliers voisins ont resserré leurs relations diplomatiques réciproques et ce, pour faire à leur tour pression sur le Soudan. Dès 1999, le début des exportations de pétrole incite également le Soudan à sortir de son isolement international. Le Tchad a joué un rôle de médiation dans le conflit qui oppose les rebelles du Darfour au gouvernement soudanais. L'un des buts de cette médiation était d'éviter un débordement du conflit par delà la frontière tchado-soudanaise. Je ne développe pas ce point bien connu.

Un autre acteur décisif dans la région est la Libye, qui souhaite également tenir le rôle de médiateur entre le Soudan et ses pays voisins. Elle porte une attention toute particulière à l'évolution de la situation au Tchad. Son action diplomatique se déploie avec force et éclat en mai 1999 lorsqu'elle engage une série de tentatives de médiation entre le Soudan et l'Erythrée, puis l'Ouganda et le Congo (suite à la prise de pouvoir de Joseph Kabila). Ces pays en effet, en représailles à la stratégie de déstabilisation orchestrée sur leur territoire par Khartoum, soutenaient la rébellion du Sud-Soudan. On voit donc bien qu'en fait, sous couvert de règlements de différends intra-soudanais, le conflit traduit dès cette époque l'existence d'oppositions régionales fortes et complexes impliquant de très nombreux acteurs aux intérêts politiques et stratégiques souvent différents. 1999 est aussi l'année de l'initiative de paix égypto-lybienne. En s'intégrant au sein de cette initiative, l'Egypte poursuit des intérêts directement liés aux ressources hydriques du Soudan. Elle souhaite en effet freiner l'application des principes de l'IGAD (Autorité Intergouvernementale pour le Développement) afin de préserver son accès aux eaux du Nil. Cette double médiation produit rapidement des effets, conduisant à un revirement important dans les alliances régionales. En quelques semaines, le Soudan se réconcilie avec ses voisins : l'aide de l'Ethiopie et de l'Erythrée à l'AND cesse, et même l'Ouganda, qui soutient encore à l'époque le Sud-Soudan, se rapproche de Khartoum. Ainsi, 3 des 4 pays du comité de paix de l'IGAD poursuivent leurs propres intérêts nationaux avec Khartoum. De son côté l'initiative de paix égypto-lybienne parvient à diviser l'AND (alliance nationale démocratique) en poussant les partis du Nord (Oumma et Union

« On voit bien qu'en fait, sous couvert de règlements de différends intra-soudanais, le conflit traduit dès cette époque l'existence d'oppositions régionales fortes et complexes impliquant de très nombreux acteurs aux intérêts politiques et stratégiques souvent différents. »

Démocratique) à se réconcilier avec le FNI à Khartoum. Le but de l'Egypte est d'éviter que ne s'applique la Déclaration de Principes de l'IGAD de peur d'avoir à discuter le partage des eaux du Nil avec un nouvel Etat, un Sud indépendant. En 2002 enfin, certains rapprochements géopolitiques se sont également opérés autour d'intérêts économiques. C'est le cas avec le Kenya vers lequel le Soudan exporte son pétrole ou encore avec l'Ethiopie qui utilise Port-Soudan pour son trafic maritime. C'est un point ici extrêmement important. Car, que représente Port-Soudan ? Réponse : l'accès de la Mer rouge, et par voie de conséquence la maîtrise et le contrôle des flux d'acheminement des hydrocarbures. Or qui dit hydrocarbures, dit grands acteurs globaux. C'est ici qu'intervient le troisième niveau du conflit soudanais : le niveau international.

Je le répète, on ne peut comprendre la complexité de la situation dont, si j'ose dire, la pointe avancée est l'actuel conflit au Darfour, si l'on oublie qu'on est en présence d'un vaste jeu géopolitique mondial qui oppose différentes puissances sur le terrain africain. C'est précisément ce que j'ai essayé de montrer dans ma note de l'Institut Thomas More sur la situation du Tchad¹. On a d'un côté les États-Unis qui, à partir de 2001, tentent un redéploiement stratégique et une diversification de leurs approvisionnements énergétiques, pour diminuer leur dépendance au Moyen-Orient (en particulier à l'Arabie Saoudite), en lançant le plan Bush/Chesnay (août 2002) qui vise à faire de l'Afrique, et notamment du golfe de Guinée, l'une de leurs premières sources d'approvisionnement – ce qui se traduit notamment par un investissement massif dans des pays tels que l'Angola ou le Nigeria et la mise en place d'un gigantesque pipeline qui achemine directement le pétrole du sud du Tchad vers le golfe de Guinée à travers le Cameroun. De l'autre côté, nous voyons la Chine développer toute une série d'avancées diplomatiques, économiques et financières vis-à-vis des pays africains (notamment via l'octroi de dons ou de prêts aux conditionnalités extrêmement avantageuses) afin elle aussi de sécuriser ses approvisionnements énergétiques, particulièrement en hydrocarbures. De là son implication au Soudan, en vue de l'acheminement du pétrole cette fois vers la Mer rouge puis l'océan Indien.

Et pour boucler la boucle, il faut simplement comprendre que le Darfour, en plus d'être une zone frontière entre deux Afrique comme je l'ai évoqué plus haut, est une zone d'enjeux énergétiques. Selon la Banque mondiale, le pétrole a rapporté 900 millions de dollars au trésor soudanais en 2001 (derniers chiffres disponibles) et constituait 40% du revenu national. La même année, l'Organisation *Christian Aid* rapportait d'importants massacres dans les zones pétrolifères et accusait les compagnies pétrolières d'être complices de fait de la guerre que mène le gouvernement contre le Sud. On comprend l'enjeu. Khartoum ne veut pas céder un pied de terrain dans une région si stratégique. Certains spécialistes ont d'ailleurs bien mis cela en lumière, en proposant une vision analytique opposant un centre, monopolisant et contrôlant les ressources, à des périphéries se sentant délaissées et dominées. Et c'est vrai que les opposants au régime de Khartoum, au « centre », ont en commun de vivre aux bordures du territoire soudanais : la province frontalière à l'Erythrée, le Sud Soudan, et le Darfour. Pour le sujet qui nous intéresse, ce point est d'autant plus important que le Darfour, pays des « Furs », se définit comme « l'essence du Soudan ». Sa population montagnarde se sent à la fois musulmane et soudanaise. Les populations du Darfour ont conservé de leur passé la mémoire d'une prééminence et d'un prestige. Elles supportent donc mal la domination de Khartoum. Exclues de l'administration et largement ignorées du régime, elles prennent les armes pour se faire entendre. C'est le début du conflit lui-même. En réponse, la politique de terre brûlée conduite par Khartoum et visant à ne pas perdre la main sur l'exploitation du pétrole du Sud dure depuis 1999. Les populations de cette région sont en voie d'être remplacées par d'autres, surtout dans les régions pétrolifères.

En conclusion, je dirais tout simplement qu'hélas, nous n'avons pas fini d'entendre parler du Darfour. Et je répéterais une nouvelle fois que la solution au problème que connaît cette région dans son ensemble ne pourra se faire sans une réflexion en profondeur sur ce qui constitue les déterminants profonds de ses équilibres géopolitiques et géoéconomiques, et sans une analyse fine des réseaux de financement et de soutien logistique (munitions, carburant, armes légères et de petit calibre) qui permettent la perpétuation et l'alimentation de ce tragique conflit.

« Il faut comprendre que le Darfour, en plus d'être une zone frontière entre deux Afrique comme je l'ai évoqué plus haut, est une zone d'enjeux énergétiques (...). Khartoum ne veut pas céder un pied de terrain dans une région si stratégique. Certains spécialistes ont bien mis cela en lumière, en proposant une vision analytique opposant un centre, monopolisant et contrôlant les ressources, à des périphéries se sentant délaissées et dominées. Et c'est vrai que les opposants au régime de Khartoum, au « centre », ont en commun de vivre aux bordures du territoire soudanais : la province frontalière à l'Erythrée, le Sud Soudan, et le Darfour. Pour le sujet qui nous intéresse, ce point est d'autant plus important que le Darfour, pays des « Furs », se définit comme « l'essence du Soudan. »

¹ « Course aux hydrocarbures, crise du Darfour, déstabilisation régionale : le Tchad entre jeux pétroliers et jeux guerriers », Working Paper N° 9, avril 2007, disponible en Français sur www.institut-thomas-more.org.



Quelles réponses militaires ?

Intervention du

Général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN

Les propos du général Ellenbogen sont tenus à titre exclusivement personnel et ne sauraient engager le Ministère de la Défense.

Je partirais moi aussi de la Conférence de Paris du 25 juin qui a réuni les principales parties qui se disent intéressées au conflit, à l'exclusion néanmoins des belligérants... Ce qui, sur un plan militaire, nuance quelque peu l'intérêt opérationnel de l'événement. L'intérêt majeur de cette conférence a bien entendu été politique, et ce qu'on peut en attendre doit être de voir peut-être s'ouvrir les voies de la diplomatie. Sur le plan militaire donc, la conférence n'a pas eu à mon sens de conséquences visibles, même si elle a réaffirmé son soutien à l'Union africaine et à l'ONU pour le déploiement d'une force hybride de renouvellement. J'aborderai la question que l'on m'a demandé de traiter, c'est-à-dire celle des enjeux militaires, en en posant moi-même trois en préambule : quelle est la responsabilité d'un État vis-à-vis de la sécurité de ses concitoyens ? Quelle est la légitimité d'une force armée ? Quelles règles autorisent un État à intervenir avec des moyens militaires sur le territoire d'un autre État souverain, hors état de guerre ? Ces trois questions, mais il y en aurait certainement beaucoup d'autres, permettent déjà de fixer un cadre à la notion de réponse militaire face à une situation dramatique mais localisée, de telle façon qu'il est difficile de faire abstraction de la dimension politique des relations entre les Etats.

Sécurité des citoyens, intégrité territoriale, légitimité des armées et règles d'interventions

À la première question, je répondrai, que le rôle premier de l'armée d'un État réside à assurer la sécurité de ses concitoyens et à garantir l'intégrité territoriale. La notion de « sécurité », aujourd'hui plus qu'autrefois, doit se comprendre dans son acception la plus large et s'étend à de nombreux domaines de la vie d'un Etat et de ses citoyens, notamment à la garantie des droits de ces derniers. Quant à la notion d'« intégrité territoriale », elle est simple – il suffit de rappeler ici dans le contexte que nous évoquons qu'elle comprend aussi le respect des règles de survol et de couloirs aériens. Quand il n'y a plus d'armées nationales, la population n'est plus en sécurité. C'est le général de Gaulle qui disait, je crois : « On a toujours une armée chez soi. Si ce n'est pas la sienne, c'est celle du voisin »... Et puis quand il n'y a plus d'armée nationale, c'est souvent qu'il n'y a plus même d'État. Je vous renvoie notamment au cas de la Somalie.

« J'aborderai la question des enjeux militaires, en en posant moi-même trois : quelle est la responsabilité d'un État vis-à-vis de la sécurité de ses concitoyens ? Quelle est la légitimité d'une force armée ? Quelles règles autorisent un État à intervenir avec des moyens militaires sur le territoire d'un autre État souverain, hors état de guerre ? »

À la deuxième question, je répondrai donc qu'une armée nationale n'existe et n'est légitime que dans ce contexte, c'est-à-dire que son existence, ses missions, son équipement, son recrutement, etc. ne sont conçues que dans la cohérence d'un pacte national, même s'il existe des tensions extérieures. J'ajoute qu'il ne doit pas y avoir d'autonomie de décision, mais bien subordination de tout emploi de la force ou d'utilisation de moyens militaires à un contrôle politique. C'est ce qu'on appelle le contrôle démocratique des forces armées. Une part importante de la bonne gouvernance et des garanties du respect des populations d'un pays en dépend. Les règles de conduites et d'engagement fixent les limites de l'emploi de la force à l'extérieur et préviennent des dérives. Il suffit de penser à l'ECOMOG 1 au Libéria et à la conclusion qu'en avait tiré l'opinion publique africaine sur la tenue des soldats venant de pays voisins. Un État, à mon sens, ne peut accepter qu'une force armée étrangère ne viole son intégrité territoriale. Et réciproquement, il s'interdit d'intervenir militairement chez les autres, sinon c'est la guerre – qu'il convient d'ailleurs de déclarer selon les formes. Cette obligation tend à s'estomper, du moins dans le sens du fort au faible, quand une coalition *ad hoc* estime que la situation humanitaire exige une intervention. C'est toujours pour des raisons humanitaires, voire pour le respect de la démocratie, que l'on se passe de ces formes. Il y a généralement la caution de la communauté internationale, mais, quand on ne l'a pas, on cherche d'autres cautions... Quand au respect des frontières, il peut toujours être interprété par des forces de libération protégées ou manipulées par un régime pour servir contre les intérêts de son voisin. C'est pourquoi chaque rencontre de deux parties se termine en

général par la promesse réitérée de n'offrir ni aide ni sanctuaire aux opposants de l'autre. C'est le cas notamment entre le Tchad et le Soudan.

À la troisième question, je répondrai enfin qu'envoyer des soldats dans un pays, même allié, sans qu'il l'ait demandé, accepté, est une chose bien délicate. Les Etats-Unis, durement frappé par le cyclone Katerina en 2005, n'ont pas accepté immédiatement l'aide de leurs alliés et, une fois qu'ils l'ont fait, l'ont fort peu médiatisée.

Pourquoi intervenir avec des moyens militaires ?

Alors, une question se pose naturellement : pourquoi intervenir avec des moyens militaires ?

D'abord pour des raisons pratiques. Les militaires sont les seuls à disposer des capacités et des moyens de réagir dans l'urgence, forts de leur propre logistique et aptes à se protéger si nécessaire. Bien souvent, l'aspect humanitaire des crises qui secouent la surface du globe impose à la communauté internationale de faire quelque chose. Mais il faut intervenir avec des moyens adaptés à l'urgence, à la faiblesse éventuelle des infrastructures locales et à l'insécurité parfois. Cependant même lorsqu'il s'agit de réagir à une catastrophe naturelle la situation politique du pays touché doit être prise en compte avant de déployer des moyens militaires dont la visibilité est parfois mal comprise par les opinions publiques ou peu appréciée par les gouvernements concernés. Je renvoie là aux difficultés qu'a connues le Pakistan après les tremblements de terre d'octobre 2005, qui a fait appel à l'aide internationale mais qui finalement l'a peu médiatisée. Cela a également été le cas en Indonésie, où on a vu la difficulté du déploiement militaire dans la région touchée par le tsunami. L'urgence impose d'aller vite, seules les armées disposent des moyens d'intervention, mais l'efficacité dans la durée rend indispensable la coopération des autorités locales : pourquoi aller vite si c'est pour ne servir à rien sur place, par manque d'autorisations administratives par exemple ? Pourquoi envoyer rapidement des moyens qui se révèlent mal adaptés à la réalité de la situation locale ? Il faut donc une analyse menée, si possible, avec les autorités locales en amont.

Mais cette intervention doit avoir des limites. La communauté internationale cherche à instaurer un ordre qui préserve les plus faibles, qui permette à chacun d'être défendu, à briser le règne de l'impunité. Mais comme tout système de règles internationales, la justice internationale est lente à entrer en vigueur. Il convient en effet de veiller à ce qu'il n'y ait pas de contestation possible, que les coupables soient jugés, tout en veillant au respect des attributions nationales. Par exemple la crédibilité d'une police et d'une justice nationale ne doit pas être détruite par l'intervention systématique de forces étrangères s'arrogeant le droit d'enlever, d'emprisonner, de juger des ressortissants du pays, hors du droit reconnu en temps de paix comme de celui reconnu en temps de guerre puisque la guerre n'est pas déclarée.

Et en fonction de quels accords ? En ce qui concerne le Tchad, qui a dénoncé les accords de défense avec la France de 1960, il existe néanmoins un ensemble d'accords de coopération en matière de défense. Ces accords de coopération impliquent un soutien dans le domaine du renseignement et dans celui de la logistique. Avec leurs moyens militaires, les éléments français au Tchad possèdent la capacité de répondre à ces besoins. Mais ils n'interviennent pas directement dans les combats. Et même quand les avions ont été amenés à tirer, il s'est agi de tirs à proximité des assaillants, de tirs de dissuasion, et non de tirs de destruction. Toutefois l'effet de ces tirs reste indéniable pour limiter les destructions entraînées par des combats et assurer la protection des ressortissants, ce qui est de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de ses citoyens. Pour la République Centrafricaine, qui a été le pays hôte des EFAO à Bouar et à Bangui jusqu'à la fermeture de ces implantations et est l'un des pays touchés par la contagion du Darfour, le cadre des accords permet de répondre le cas échéant à une demande d'assistance pour faire face à des agressions venant de l'extérieur¹. Par ailleurs, comme souvent, les frontières servent de refuge à des agresseurs externes. La crise concerne vite plusieurs états. Et le plus fragile, le moins stable est celui qui dispose des forces armées les plus faibles. La coopération militaire peut servir à les consolider, en premier lieu par l'instruction et par l'équipement. C'est pourquoi un détachement d'instruction français est déployé à Bangui depuis plusieurs années. Récemment, des incursions de rebelles dans une région déjà menacée par d'autres groupes à proximité de la frontière sud-est du pays, a entraîné le déploiement de soldats français à Birao. Mais, je le rappelle, ils n'ont utilisé leurs armes qu'en cas de légitime défense, lorsqu'ils ont été attaqués.

« Souvent, les frontières servent de refuge à des agresseurs externes. La crise concerne vite plusieurs états. Et le plus fragile, le moins stable est celui qui dispose des forces armées les plus faibles. La coopération militaire peut servir à les consolider, en premier lieu par l'instruction et par l'équipement. »

¹ La République Centrafricaine n'a pas formellement dénoncé les accords quadripartites de 1960 contrairement au Tchad et au Congo. Mais le texte de ces accords est un vestige de la défunte Communauté française.

Il faut également prendre en compte le cadre juridique fixé par l'ONU. Le Tchad et la République Centrafricaine sont donc affectés par la crise du Darfour, notamment depuis 2003. Et les bandes qui traversent les frontières en accroissent la dimension internationale. Depuis 2006, le Conseil de sécurité a étudié puis voté la résolution 1706 (août 2006) qui prévoyait une présence internationale au Tchad et en République Centrafricaine. L'aggravation de la situation après septembre 2006 a poussé le Conseil de sécurité à étudier l'hypothèse d'un dispositif au Tchad et en République Centrafricaine complémentaire à la fois de la MINUS (ONU au Sud-Soudan) et de l'AMIS (UA au Darfour). Le président Bozize est favorable à une opération de maintien de la paix en République Centrafricaine, le président Déby est réservé pour le Tchad. Quant au Soudan, après avoir refusé une présence de soldats de l'ONU, il accepte celle d'une force hybride UA/ONU, mais sous certaines conditions qui rendent les choses complexes à monter. Dans ce contexte, la France qui ne peut ni ne veut se désintéresser du sort des populations, pas plus que de la stabilité de la région, a fourni des moyens nécessaires et une aide politique, diplomatique et militaire. La tenue de la conférence à Paris le 25 juin 2007 en témoigne.

Dès lors, quelle réponse militaire ? A mon sens, il doit s'agir d'une réponse réfléchie, mesurée et adaptée, respectueuse de la réglementation internationale et du droit des populations. Aucune opération ne doit s'affranchir de la légalité et de la légitimité que confère un mandat de la communauté internationale. Il existe parfois des accords contraignants des alliés à intervenir en cas d'agression extérieure. C'est le cas de l'article 5 de la Charte de l'OTAN. Mais aujourd'hui, il s'agit de crises à caractère humanitaire et le cadre juridique est le plus souvent celui d'accords de coopération dans le domaine de la défense et d'accords sur le stationnement des troupes. La France dispose d'accords de ce type avec le Tchad et la République Centrafricaine, mais non avec le Soudan. En conséquence elle ne peut y déployer de troupes ni même y envoyer un avion sans avoir auparavant résolu la question du cadre juridique soit avec un mandat de l'ONU ou/et de l'UA, soit en négociant avec Khartoum.

« Quelle réponse militaire ? (...). Dans le cas du Darfour, il s'agit d'une crise à caractère humanitaire et le cadre juridique est celui d'accords de coopération dans le domaine de la défense et d'accords sur le stationnement des troupes. La France dispose d'accords de ce type avec le Tchad et la République Centrafricaine, mais non avec le Soudan. En conséquence elle ne peut y déployer de troupes ni même y envoyer un avion sans avoir auparavant résolu la question du cadre juridique soit avec un mandat de l'ONU ou/et de l'UA, soit en négociant avec Khartoum. »

Intervention dans l'urgence, intervention dans le respect des accords et sous l'égide de l'ONU, mais aussi intervention avec des moyens adaptés

Les moyens se déclinent en effectifs, plus ou moins nombreux et plus ou moins multinationaux, en matériel plus ou moins lourd, et surtout en chaîne de commandement plus ou moins nationale. Toutefois plus il y a hétérogénéité des contingents, plus il y a de difficultés : difficultés liées aux différences d'organisation,

« On doit alors se poser ces questions dans le cadre d'opérations militaires : qui fixe les règles ? Qui assure le commandement d'une opération ? Qui en assure le contrôle politique ? Pour en revenir à notre sujet, je rappelle que la question du commandement est un des points sur lequel Khartoum revient régulièrement. La crise du Darfour possède indéniablement une dimension régionale et un déploiement sous l'égide de l'ONU mais en liaison avec l'UA est bien envisagé. Mais quels seront les pays contributeurs ? Qui financera ? Qui fournira l'équipement des pays africains ? Et qui assurera le soutien de cette force hybride ? »

d'appréciation de la situation, d'acceptation de risques, de procédures. Le fait de promouvoir une interopérabilité des matériels et une langue de travail commune témoigne de la persistance du problème. En clair, on ne peut pas déployer des troupes qui ne parlent pas la même langue opérationnelle ou qui ont à leur disposition des moyens incompatibles avec les moyens des autres contingents. Les engagements de forces européennes doivent le prendre en compte. L'action militaire doit également être mesurée. Cela signifie que les règles de conduites et d'engagement, l'emploi de la force et l'usage des armes doivent être claires. Elles doivent permettre de remplir la mission mais tenir compte de la réalité de la situation locale. Ni trop ni trop peu : prévention (plus que coercition) et protection, mais pas de dérives, toujours inacceptables. On doit alors se poser la question dans le cadre d'opérations militaires : qui fixe les règles ? Qui assure le commandement d'une opération ? Qui en assure le contrôle politique ? Pour en revenir à notre sujet, je rappelle que la question du commandement est un des points sur lequel Khartoum revient régulièrement. La crise du Darfour possède indéniablement une dimension régionale et un déploiement sous l'égide de l'ONU mais en liaison avec l'UA est bien envisagé. Mais quels seront les pays contributeurs ? Qui financera ? Qui fournira l'équipement des pays africains ? Et qui assurera le soutien de cette force hybride ?

Il faut admettre que l'emploi de la force est une décision grave et que l'emploi des armes encore plus grave. Et s'il n'y a pas de cadre juridique clair il y a, pour les troupes engagées, responsabilité pénale, avec poursuite possible devant la CPI.

Mais à l'inverse trop de prudence laisse perdurer des situations insupportables. Il faut donc agir. La Grande Bretagne l'a fait au Sierra Leone. Opération brève, très coercitive, avec l'aval de la communauté internationale.

Mais les Etats-Unis ne l'ont pas fait au Libéria. La France s'est interposée entre les belligérants en Côte d'Ivoire. Elle a ainsi prévenu des massacres et empêché une guerre civile, sous mandat de l'ONU, mais en conservant sa chaîne de commandement nationale, en appui de l'ONUCI. Mais il faut souligner que c'est mettre des soldats en situation difficile que de leur fixer comme mission celle de s'interposer de façon impartiale et en évitant l'usage des armes. L'interposition est un mode d'action long par nature, où l'efficacité se mesure à la capacité de résistance aux agressions diverses d'une troupe toujours vigilante mais ne sur-réagissant jamais. A l'opposé, l'UE est intervenue en République Démocratique du Congo avec la mission Artémis, puis l'EUFOR Congo. Deux opérations limitées dans le temps, dans l'espace et dans leurs objectifs. Deux opérations en soutien de la MONUC. Deux opérations réussies mais apparemment insuffisantes à régler les problèmes de fond.

Comment intervenir ?

Indéniablement, le plus facile, ou le moins difficile, est de n'intervenir que pour un bref laps de temps, dans une zone facile d'accès, avec l'accord de tous les acteurs, dans un cadre juridique clair. En somme, le contraire de la crise du Darfour...

Province enclavée, difficile d'accès par voie terrestre à certaines périodes, et où, pour établir un couloir humanitaire, il conviendrait d'en recevoir l'autorisation, sinon la demande, des autorités locales. De plus, seule la présence d'une troupe suffisamment nombreuse et dissuasive permettrait qu'elle soit respectée par les bandes armées. Il faudrait aussi inscrire ce couloir dans une certaine durée. Ceci nécessiterait un cadre juridique précis. Un pont aérien humanitaire en revanche, et dans la mesure où les procédures internationales sont respectées, peut permettre de répondre à un besoin particulier et de soulager les populations. Mais dans l'hypothèse d'une zone peu équipée ou peu sûre, ce pont aérien pourrait être réalisé dans le cadre d'une opération militaire garantissant la sécurité des vols et des installations au sol. Mais, dès le début, il faut prendre en compte l'organisation de la distribution des denrées aux populations. Une telle opération devient délicate si les populations ne sont pas au plus près des lieux de réception. Ainsi, très vite, une opération de cette nature, si elle était décidée, prendrait de l'ampleur. C'est pour mieux appréhender toutes ces difficultés que les militaires posent toujours deux questions essentielles : de quoi s'agit-il ? Et pourquoi faire ?

De quoi s'agit-il ?

Il s'agit toujours de créer les conditions d'une solution politique de sortie de crise tout en assurant la sécurité physique et alimentaire des populations. Il s'agit de prévenir une extension des problèmes à l'ensemble des pays voisins déjà bien concernés. Il s'agit de sécuriser la zone des camps de réfugiés et d'offrir aux réfugiés la possibilité d'un retour digne et sûr dans leur région d'origine. Pour ce dernier point, l'accord et l'aide des autorités locales est indispensable.

La difficulté de l'emploi de moyens militaires réside paradoxalement dans leur apparente simplicité de mise en œuvre. En clair, plus on est loin de l'institution militaire, plus on pense qu'il suffit de dire « y a qu'à », « faut qu'on » !... Mais lorsqu'il s'agit de résoudre une crise, il faut avoir la prudence de ne pas risquer de créer les conditions d'une crise plus grave encore. Il ne faut pas espérer imposer par la seule force une solution qui vienne de l'extérieur. Le choix est délicat ; il doit cependant être raisonné dans une analyse globale qui prenne en compte tous les acteurs, y compris les humanitaires qui maintenant sont déployés partout. Au Darfour, les réactions des ONG ont été diverses et on a vu parfois des perceptions divergentes entre les personnes du terrain et celles des sièges. Mais surtout il est évident que la confusion entre actions militaires et actions humanitaires apparaît possible aux yeux de certains. Les moyens militaires sont donc un outil extrêmement utile, d'abord en amont pour permettre une analyse de situation et donner la meilleure information aux décideurs politiques. C'est ensuite un outil important pour permettre l'acheminement des secours dans l'urgence, ou le déploiement de matériels introuvables sur place. Mais en vue de permettre aux organisations dont c'est la responsabilité de jouer leur rôle. C'est encore un outil parfois nécessaire pour garantir la sécurité des individus ou des Etats, mais dans le respect du droit. Donc avec un contrôle politique. Mais dans tous les cas c'est un outil onéreux, dont l'emploi peut se révéler plus dangereux que stabilisateur.

« La difficulté de l'emploi de moyens militaires réside paradoxalement dans leur apparente simplicité de mise en œuvre. En clair, plus on est loin de l'institution militaire, plus on pense qu'il suffit de dire « y a qu'à », « faut qu'on » !... Mais lorsqu'il s'agit de résoudre une crise, il faut avoir la prudence de ne pas risquer de créer les conditions d'une crise plus grave encore. »

Alors peut-on, accepter d'imposer chez les autres une norme d'emploi des armées que l'on refuse dans son propre pays ? La réponse, en tout cas pour moi, est évidemment négative. Les moyens des armées ne peuvent s'utiliser qu'en cas d'urgence ou dans le cas où tous les autres moyens sont apparus insuffisants et en fonction

d'un cadre juridique précis : droit commun, accord des autorités locales et éventuellement droit d'exception. En clair, pour le Darfour, à mon sens, une force armée pourrait intervenir en vue de la protection des civils menacés et des personnels humanitaires, mais pas forcément au Darfour même. C'est d'ailleurs ce que fait déjà la France dans les camps de réfugiés au Tchad. Cela permet de contribuer au maintien de l'ordre dans les camps de réfugiés eux-mêmes si l'Etat qui les héberge est incapable de le faire ; de contribuer à l'acheminement et à la sécurisation de l'aide humanitaire ; de participer à la récoltes de renseignements en vue de la prise de décision ; de participer à la stabilisation de la région avec des moyens d'observation, des forces logistiques et l'appui aux autorités locales de l'instruction et de l'ingénierie de commandement. Je n'ai pas hiérarchisé les points que je viens d'évoquer.

Je conclurai donc en disant à nouveau qu'une réponse militaire n'est pas obligatoirement la plus adaptée. Pour ce qui concerne le Darfour, une réponse militaire sans mandat international, sans accord du pays concerné, sans alliés de la sous région, ne me paraîtrait ni légitime ni efficace.



Quelles réponses diplomatiques ?

Intervention de

M. l'ambassadeur Jacques PITTELOUD

Une chose que l'on apprend dans l'armée suisse, c'est à toujours regarder l'objectif d'après, à voir dans le prochain compartiment de terrain, au delà de la prochaine crête, pour ne pas se laisser surprendre par les événements qui se déroulent à quelques kilomètres. Or il semblerait que ces dernières années la communauté internationale ait été obnubilée par les événements du Moyen-Orient et de l'arc arabo-musulman, et ne se soit pas rendu compte ou n'ait pas voulu se rendre compte qu'un continent entier, l'Afrique, était en train de partir à la dérive, avec des conflits de l'Atlantique à l'Océan Indien et pratiquement de l'Afrique Australe à la Méditerranée, qu'un continent était en train de

s'écrouler sous nos yeux avec toutes les conséquences géopolitique et de sécurité que cela implique pour nous. La crise du Darfour en témoigne, hélas. Et pourtant, je dirais dès maintenant, et au risque de déplaire, qu'il ne faut pas être hypnotisé par le Darfour. Car il est à craindre que ne se prépare en Afrique australe l'une des plus grandes famines que le continent africain ait connu depuis plusieurs décennies, avec une situation qui empire de jour en jour au Zimbabwe et alentour. Je rappelle cela pour préciser qu'il faut conserver une attitude dépassionnée, dans toute la mesure du possible, face à ce type d'événements.

La somalisation du conflit

En Afrique, des conflits ancestraux réapparaissent entre groupes communautaires et se règlent de manière de plus en plus violente compte tenu de la dissémination et de la sophistication des armements utilisés. A ce propos, il y a un effort auquel la Suisse a participé pour le contrôle du trafic des armes légères qui est une des premières mesures qui visent à ce que les conflits qui ont toujours existé de manière latente sur le continent africain ne dégénèrent en véritable guerre civile avec les conséquences que l'on connaît. Par exemple au Nord du Kenya, il y a un conflit qui dure depuis toujours et qui depuis une ou deux décennies, de part la contamination du conflit somalien, est en train de dégénérer. Au Darfour, La saison des migrations pastorales a commencé, provoquant un accroissement substantiel des victimes. Les questions de l'utilisation des terres, d'accès à l'eau, de réaction à la désertification et de l'expansion de l'agriculture mécanisée ont exacerbé les tensions. Il y a plus de cent tribus différentes au Darfour et les conflits jaillissent au sein même de ces tribus.

Nous avons donc à faire face à une somalisation inquiétante du conflit due en grande partie à la circulation importante d'armes de tout calibre, à la perte de pouvoir des chefs coutumiers, aux échecs de la politique gouvernementale sur le terrain et à la désaffectation de certains de ses alliés, à la prise de conscience de l'intérêt que le Darfour suscite sur le plan international et au manque de réponses suffisantes à cet intérêt de la part des gouvernements et des donateurs. Une insécurité inquiétante a gagné les villes depuis quelques mois. Celles-ci ne sont plus entièrement contrôlées par les autorités centrales, ce qui rend encore plus problématique l'organisation d'actions humanitaires. Les milices s'allient et se désallient au gré de circonstances locales, celles traditionnellement loyales au gouvernement affichant de plus en plus leur indépendance. J'ajoute que l'organisation des actions humanitaires peut être compliqué tout à coup par l'apparition de facteurs exogènes. Par exemple, la Libye vient de cesser de subventionner les carburants qui étaient utilisés par les organisations humanitaires pour acheminer la nourriture en direction du Darfour, ce qui fait que les camionneurs refusent désormais d'opérer puisqu'ils opéreraient à perte. D'où toute une série de problèmes qui ne sont pourtant pas directement des problèmes de sécurité.

« Nous avons à faire face à une somalisation inquiétante du conflit due en grande partie à la circulation importante d'armes de tout calibre, à la perte de pouvoir des chefs coutumiers, aux échecs de la politique gouvernementale sur le terrain et à la désaffectation de certains de ses alliés, à la prise de conscience de l'intérêt que le Darfour suscite sur le plan international et au manque de réponses suffisantes à cet intérêt de la part des gouvernements et des donateurs. »

Il y a en outre un manque d'information et une distorsion de celle-ci évidente sur le Darfour. Ainsi, contrairement à l'image médiatique dominante, Reporters sans frontières (RsF), qui vient de publier une étude approfondie sur cette question, estime que le Soudan n'est pas « une terre de massacres, une *terra incognita* dans laquelle le premier génocide du XXI^{ème} siècle se déroule au Darfour à l'abri des regards, faute de témoins étrangers pour en rendre compte et de voix soudanaises pour le dénoncer ». La réalité est beaucoup moins simple et, souvent, contradictoire. Les problèmes intrinsèques – multiplicité de factions armées, absence de « ligne de front » et de distinction entre combattants et civils, hostilité naturelle du terrain – sont multipliés par la « clôture bureaucratique » que les autorités de Khartoum ont érigée autour de la zone de conflit. Ces difficultés expliquent l'image d'un pays fermé au monde où tous les massacres seraient possibles, à huis clos. Toujours selon RsF, les médias internationaux ont tendance à aborder la couverture du Darfour dans un esprit de « résistance » à un gouvernement perçu comme « hostile » aux journalistes, à la communauté internationale, aux respects des droits humains etc. Or il faut avouer que cette crise est quand même beaucoup plus complexe. Pour comprendre la somalisation d'un conflit, il faut comprendre les circonstances dans lesquelles la communauté internationale est intervenue en Somalie il y a plus d'une décennie et où ce sont, en caricaturant un peu, les larmes d'une top model d'origine somalienne sur CNN qui ont finalement emportées la décision et qui ont produit un débarquement spectaculaire sous le feu des projecteurs des forces internationales... Les journalistes étrangers véhiculent donc souvent du Soudan une image exclusivement focalisée sur la souffrance des populations du Darfour, sans prendre en compte les causes historiques de la crise ou les solutions proposées par la société soudanaise elle-même, dont l'existence et la diversité sont ignorés, malgré une presse relativement libre.

« Contrairement à l'image médiatique dominante, Reporters sans frontières, qui vient de publier une étude approfondie sur cette question, estime que le Soudan n'est pas « une terre de massacres, une *terra incognita* dans laquelle le premier génocide du XXI^{ème} siècle se déroule au Darfour à l'abri des regards, faute de témoins étrangers pour en rendre compte et de voix soudanaises pour le dénoncer ». La réalité est beaucoup moins simple et, souvent, contradictoire. »

La situation au Darfour me paraît donc être le résultat d'un certain nombre de conflits mal perçus et mal compris par la communauté internationale qui a, de ce fait, mis longtemps à réagir (et a d'ailleurs souvent réagi à contretemps). De ce point de vue, le conflit du Darfour ressemble à nombre d'autres conflits en Afrique sub-saharienne. Pour formuler des réponses diplomatiques adéquates à cette crise aux facettes multiples, il est dès lors important que les décideurs internationaux aient une vision pertinente de la nature du conflit. L'action se situera probablement à trois niveaux : local, régional et global.

Agir au niveau local : unifier les mouvements rebelles

A ce niveau, le conflit est perçu comme une guerre civile à deux volets : un mouvement pour l'autonomie envers le pouvoir central et une lutte entre groupes ethniques et clans pour les terres et les ressources. L'Accord de paix pour le Darfour (DPA) de 2006 n'a pas su donner les garanties nécessaires d'autonomie vis-à-vis de Khartoum, ni créer un minimum de confiance entre les groupes rebelles sur le terrain. La question est de savoir si, dans ces circonstances, le DPA qui est resté inefficace du fait du refus de groupes importants de le signer, doit être réécrit ou si les récalcitrants doivent être amenés à le signer. Des exemples récents tels que l'accord de Marcoussis dans la crise en Côte d'Ivoire tendent à montrer que, dans un contexte de guerre civile et d'ingérence étrangère, il est plutôt difficile de maintenir en vie des accords entachés de vices de forme et de fond réels ou supposés.

La médiation de l'UA/ONU sur le terrain devrait probablement, comme le préconise l'*International Crisis Group*¹, contribuer en un premier temps à unifier les mouvements rebelles et inclure des groupes qui ont pu être exclus dans la négociation du DPA. Une première occasion se présentera lors des conversations avec les mouvements en août. Il est difficile de prévoir comment, à plus long terme, la Force hybride ONU/UA récemment créée pourra soutenir l'effort de médiation. Il est à craindre qu'elle sera absorbée par la sécurisation des opérations humanitaires et qu'elle ne puisse donc pas aborder des opérations plus politiques. Celles-ci resteront au centre des préoccupations internationales pour une longue période à venir malgré la volonté exprimée par la Conférence sur le Darfour du 25 juin dernier de sortir le règlement de cette crise du pur humanitaire pour y réintroduire l'élément de politique internationale. La Suisse, en nommant un conseiller en politique de paix au sein de son ambassade à Khartoum, a choisi de mettre activement à la disposition des efforts de paix ses capacités et son expérience. Elle va également soutenir le gouvernement du Sud-Soudan qui se propose de réunir, à Juba, les commandants non signataires des accords d'Abuja accompagnés de représentants de leur communauté civile. Elle se propose enfin de porter activement son attention sur le Tchad dont la stabilité et la bonne gouvernance ont une influence directe sur le Darfour.

¹ Voir sur <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4769&l=1>.

Agir au niveau régional : créer un groupe de contact au sein de l'UA

Les réactions à la Conférence sur le Darfour, notamment les déclarations de Condoleezza Rice, donnent l'impression que pour certains acteurs le Darfour reste un problème essentiellement intra-soudanais. Aussi longtemps que la vision d'importants acteurs ne sera pas résolument régionale les malentendus persisteront et empêcheront les efforts les plus louables à réussir. David Mascré, dans sa note sur le Tchad, a à juste titre insisté sur le rôle joué par le voisin à l'Ouest. Roland Marchal a par ailleurs rappelé que les premiers rebelles considérés dans les capitales occidentales comme combattants dans une lutte de libération contre le régime tyrannique de Khartoum avaient été des soldats de la Garde présidentielle, la Garde nomade ou de l'Armée nationale tchadienne et qu'une bonne partie des leaders des insurgés se sont installés dans l'Est du Tchad. Le Darfour reflète donc aussi les divisions internes non seulement au Soudan mais encore au Tchad. Depuis deux ans, les relations entre les deux pays se sont progressivement détériorées. Il est, dès lors, probable qu'ils sont en train de se livrer une guerre par proxy, financées avec leurs revenus pétroliers. D'autres voisins du Soudan, tels que la Libye et l'Erythrée, soutiennent à leur tour des mouvements rebelles tout en courtisant le gouvernement de Khartoum. Ainsi toutes les puissances régionales sont acteurs, même si le Nigeria est actuellement plutôt passif.

En terme de réponses diplomatiques à formuler, il est évident qu'aucun règlement ne pourra se faire sans le concours des acteurs régionaux. Or, la région ne dispose pas de structures utiles à la promotion de la paix et de la sécurité comparables, par exemple, à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui a pu agir dans le conflit ivoirien à proximité du théâtre des opérations et quelque peu à l'abri des rivalités à l'intérieur de l'UA. Certes, celle-ci ne s'est pas distinguée jusque-là par des excès d'efficacité, mais elle reste le seul recours africain pour la crise du Darfour. Le caractère transfrontalier et régional du conflit n'est guère pris en compte par le DPA. En invitant la Ligue Arabe à la Conférence sur le Darfour le Président Sarkozy a toutefois fait une ouverture dans ce sens. Faute de structure préexistante il faudrait inclure les acteurs régionaux dans les négociations. Le *Crisis Group*, dans son dernier rapport, propose la création d'un groupe de contact composé des Etats-Unis, de la Chine, du Royaume-Uni, de la France, de la Norvège, de l'UE, de la Ligue Arabe, de l'Erythrée et du Tchad. Ne vaudrait-il pas mieux, à ce niveau, pousser à l'intérieur de l'UA à la création d'un groupe purement régional en y incluant notamment la Libye ? Il paraît difficile d'arriver à une solution sans le concours de Tripoli qui vient de jouer un rôle discret mais utile dans les négociations de Ouagadougou dans le cadre du dialogue direct intra ivoirien.

« L'ICG propose la création d'un groupe de contact composé des Etats-Unis, de la Chine, du Royaume-Uni, de la France, de la Norvège, de l'UE, de la Ligue Arabe, de l'Erythrée et du Tchad. Ne vaudrait-il pas mieux, à ce niveau, pousser à l'intérieur de l'UA à la création d'un groupe purement régional en y incluant notamment la Libye ? »

Le niveau régional est certainement décisif pour le règlement de la crise, mais il y a peu de facteurs qui facilitent un règlement pacifique. Aussi longtemps que le conflit permet aux régimes en place à N'Djamena et Khartoum de se maintenir grâce aux divisions qu'ils cultivent au Darfour et dans la région, une solution sera difficile. Les revenus pétroliers permettent aux deux pays de maintenir les hostilités pendant longtemps. Et il semblerait qu'un embargo, dont certains parlent, ne soit pas une si bonne idée puisque les dernières décennies nous ont montré qu'un embargo n'aidait pas à imposer les idées de la communauté internationale. Enfin, lors de la Conférence sur le Darfour, il a été question d'exercer une plus grande pression sur Khartoum et sur les rebelles du Darfour pour faire respecter le DPA et les faire revenir à la table de négociation. Vu le contexte régional, cette exigence risque d'être insuffisante. L'accord des autorités de Khartoum au déploiement de la Force hybride ONU/UA peut certes être interprété comme une concession aux demandes toujours plus pressantes de la communauté internationale, mais les parties au conflit ont aussi gagné du temps jusqu'au début des opérations. Enfin la nature hybride de l'opération pourra faire naître des problèmes opérationnels, comme on a pu les observer entre l'ONUCI et l'opération Licorne en Côte d'Ivoire, où les troupes françaises étaient au moins à la hauteur de leur tâche militaire et capables de mener à bien une très difficile opération d'évacuation. Il reste donc à connaître la valeur militaire de la Force hybride qui sera composée en priorité d'éléments recrutés au sein des armées africaines.

Agir au niveau global : des réponses incertaines

Les acteurs sur le niveau global sont ceux qui ont été invités par le Président Sarkozy à la Conférence sur le Darfour. Celle-ci n'avait pour but de présenter un plan de paix ni même une feuille de route, mais plutôt de dresser l'inventaire de la question. L'humanitaire marquait jusque-là les débats au niveau international et également les interventions sur le terrain depuis l'Accord sur le cessez-le-feu humanitaire d'avril 2004. L'humanitaire est souvent une fuite devant le politique... L'ambition du Président Sarkozy est de réintroduire la politique dans le débat sur le Darfour et cette intention est sans doute la bonne. Il est cependant douteux que la Conférence sur le Darfour ait donné le bon signal. Plusieurs acteurs importants en étaient absents. Il est également douteux qu'un consensus politique sur le Darfour soit possible entre les acteurs globaux.

L'humanitaire, par contre, offre un terrain d'entente mais perpétuera, à coup sûr, le conflit. Il est difficile de voir comment la communauté internationale peut s'y prendre concrètement pour imposer une solution politique, d'autant que les conflits en Afrique subsaharienne ont la particularité de transformer la communauté internationale en notion fictive.

À Paris, les Etats-Unis se sont faits l'avocat de sanctions contre les protagonistes. Or, les sanctions ne seraient pas seulement contestées, mais encore tendraient à inciter les individus qui en seraient frappés à persister dans leurs actions. Le cas de Charles Taylor aura montré à tous les « candidats » au TPI que même un pays comme le Nigeria, principale puissance régionale, n'offrait plus un *safe haven* contre un mandat d'arrêt international. Une menace de sanctions crédible pourrait rendre les protagonistes locaux moins flexibles dans la négociation et prolonger la guerre. Il est cependant probable que, si la situation humanitaire ne s'améliore pas tôt ou tard, les sanctions seront renforcées sous la pression de l'opinion publique internationale. Un embargo sur les exportations de pétrole, qui pourrait être efficace, devrait toucher aussi bien le Soudan que le Tchad. Il mettrait cependant en jeu d'importants intérêts occidentaux et asiatiques. Est-ce que les gouvernements concernés seraient prêts à aller dans ce sens ? Des doutes sont justifiés. La diminution, voire la perte, des revenus du pétrole aurait cependant une influence certaine sur la poursuite des activités militaires des acteurs locaux. La communauté internationale semble vouloir trouver un règlement analogue à l'Accord de paix Nord-Sud (CPA). La crise du Darfour dérange les puissances étrangères dans la mesure où elles ne peuvent profiter pleinement de la paix dans le Sud pour l'exploitation de leurs concessions pétrolières.

Une démarche par analogie avec le CPA paraît logique. Or, le CPA a entre-temps révélé un déséquilibre en faveur de Khartoum et du parti dominant dans le Sud, le SPLM/A. Les groupements actifs au Darfour exigeront des garanties plus fortes pour la sauvegarde de leurs intérêts. Les négociations seront forcément longues. La Force hybride constituera le lien entre les niveaux global et régional. Leur possible valeur militaire a déjà été commentée. Est-ce qu'elle évitera d'être perçue, au contraire de l'UN MIS, par la population locale comme une force d'occupation ? Est-ce qu'elle deviendra une partie supplémentaire au conflit ? L'avenir nous le dira, mais il est moins que certain que la Force hybride puisse contribuer à un règlement effectif du conflit. Par contre, elle servira à sécuriser l'assistance humanitaire.

Est-ce que la communauté internationale arrivera à dépasser le niveau de la compassion pour vraiment influencer le cours des choses dans cette partie de l'Afrique ? Probablement pas dans le court terme. Aussi longtemps que les dirigeants des grandes puissances opèrent en fonction de leur agenda de politique intérieure, des actions peu réfléchies sont possibles. La « filière » anglo-saxonne paraît affaiblie par la situation préélectorale aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne ainsi qu'une évolution politique peu claire au Nigeria. Si ce dernier perd son rôle de puissance régionale, si ce n'est que temporairement, d'autres acteurs, moins prévisibles, peuvent entrer dans le jeu. La Chine reste vulnérable à certaines pressions occidentales à cause des Jeux olympiques de 2008. Est-ce que cela sera suffisant pour pouvoir lui arracher des concessions importantes ? Les délais dans le processus sur place risquent de fermer la fenêtre d'opportunités. La France paraît être la seule puissance sans hypothèque de départ. Est-ce que son engagement au Tchad et en République Centrafricaine sera compatible avec un rôle plus actif au Darfour ? En outre, la France est en retrait dans la région, et pour certains commentateurs, elle a déjà « perdu l'Afrique ». Le Président Sarkozy a affiché un certain leadership avec la convocation de la Conférence sur le Darfour. Le quai d'Orsay est connu pour son engagement au-delà du pur humanitaire. La Russie garde au Conseil de sécurité un potentiel de nuisance non négligeable. Enfin qui pourra convaincre Kadhafi à se joindre à ces efforts globalisés ?

« Est-ce que la communauté internationale arrivera à dépasser le niveau de la compassion pour vraiment influencer le cours des choses dans cette partie de l'Afrique ? Probablement pas dans le court terme. Aussi longtemps que les dirigeants des grandes puissances opèrent en fonction de leur agenda de politique intérieure, des actions peu réfléchies sont possibles »

Conclusion

Cet échantillon d'idées sur des actions diplomatiques possibles et imaginables montre que le terrain sur lequel la diplomatie régionale et internationale peut devenir active est extrêmement vaste : un fait qui reflète la complexité de la situation. La tendance générale à l'africanisation du règlement des conflits sur le continent noir demanderait aux acteurs extracontinentaux une certaine retenue. Leurs intérêts énergétiques avant tout et la pression de leur opinion publique les pousseront à l'interventionnisme. Et au-delà, trop d'intérêts économiques, énergétiques, humains sont présents sur ce continent pour que nous nous en désintéressions. Nous savons que nous ne pouvons pas simplement rester inactifs en regardant des populations subir des horreurs que l'on a déjà connues.

Le conflit du Darfour a toutes les chances de perdurer, voire de s'étendre. Les perspectives d'un règlement rapide et durable de conflit sont minimales. L'action diplomatique internationale devra se préparer à accompagner un processus de longue durée et de veiller à prévenir des excès et des débordements, peut-être par des actions militaires, peut-être par des actions politiques. En tout cas, par un savant dosage de mesures diplomatiques ; et

peut-être à terme par l'emploi de la force. Elle devra, à cette fin, donner son soutien aux acteurs régionaux influents, à commencer par l'UA mais aussi à des pays particuliers qui pourraient se montrer capables d'assumer le rôle de stabilisateur et médiateur tel que le Nigeria, l'Afrique du Sud ou peut-être la Libye.

Débat avec la salle **Questions-réponses**

Question 1 – On présente l'opération militaire française en cours au Tchad comme une opération humanitaire : je souhaiterais poser deux questions par rapport à cela. La première manifestera un étonnement : est-ce que vraiment les humanitaires qui travaillent au Tchad avaient besoin du soutien logistique de l'armée française pour acheminer des vivres avant la saison des pluies, alors que les mêmes organisations humanitaires travaillant de part et d'autre de la frontière (je pense à l'exemple de MSF) se débrouillent très bien sans l'appui logistique de l'armée ? Les défis logistiques et de transport sont quand même assez analogues des deux côtés de la frontière. La seconde question est la suivante : je me demande si le quai d'Orsay prend vraiment conscience qu'au travers d'opérations dites humanitaires, on fait le jeu du régime d'Idriss Deby. En travaillant à la sécurisation, l'armée française joue en fait un rôle policier, un rôle de maintien de l'ordre dans les camps, et par là va être amené à repousser les assauts de groupes rebelles qui précisément menacent le régime d'Idriss Deby. Je vois là une « pollution » politique considérable dans cette opération présentée comme humanitaire, sensée à ce titre demeurer impartiale, à défaut d'être neutre. Qu'en dites-vous ?

Général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN – Je répondrai à vos questions de manière très personnelle. Touchant à la première question, celle de l'action logistique au profit des camps de réfugiés, à ma connaissance, cela a été tout simplement clairement demandé. A ma connaissance également, c'est parce qu'ils étaient sur place que l'on a utilisé des moyens militaires. Bien sûr, on aurait très bien pu employer des avions de transport civils... si on en avait et si on pouvait en assumer le coût. De la même façon, c'est dès le début, dès qu'il y a eu des mouvements de populations transfrontaliers qu'il a été demandé de faire une sécurisation de la zone autour des camps. Il y a donc des unités militaires qui patrouillent et répondent dans le cadre d'accords précis à ce que l'Etat hôte souhaite réaliser. Quant à votre seconde question, à savoir si on fait le jeu du Président Deby, je crois que ça n'a pas grand-chose à voir avec la situation du Darfour. Sur le terrain, il y a des bandes armées qui circulent dans tous les sens. C'est cela qu'il s'agit de contrôler. Or, je le répète, il n'y a jamais eu d'engagements français jusqu'à cette heure, à l'exception d'un tir, défini comme un tir de semonce, aussitôt revendiqué comme tel par les autorités françaises et effectivement destiné à dissuader un groupe armé important de poursuivre sa cavalcade vers N'djamena et de mettre ainsi en péril les ressortissants français et étrangers qui s'y trouvent. Ce sont là pour moi deux choses différentes.

M. l'ambassadeur Jacques PITTELOUD – J'aurais voulu, vu de la position neutre de la Suisse, citer le mot américain : « damned if you do, damned if you don't ». La situation à laquelle a à faire face communauté internationale est une situation humanitaire à l'origine, mais qui peut avoir des effets de déstabilisation de régimes que nous ne trouvons pas forcément sympathiques. Si l'opération commune devait avoir lieu entre l'UA et l'ONU, il se peut fort que, tout en garantissant à nouveau un approvisionnement de la population, en stabilisant la situation, etc., elle ne débouche sur une déstabilisation des deux régimes, celui de Khartoum et celui de N'Djamena. Objectivement, je pense que cette perspective n'amuse personne. Mais là de nouveau, on revient à la question de base des militaires : que veut-on ? Et si la question est d'abord de stopper les massacres, de stabiliser la situation, d'approvisionner la population, puis d'ouvrir la voie à un règlement diplomatique, l'action des militaires est alors indispensable.

David MASCRÉ – Les deux maîtres mots de la politique africaine de la France depuis les années 1990 sont : « multilatéralisation » et « appropriation » par les autorités africaines des projets politiques proposés. A travers la mise en avant de ces deux concepts, on voit bien qu'on est sorti d'une logique, qui était celle de la guerre froide, où les Etats-Unis et l'Union soviétique se partageaient la gestion du continent africain. La difficulté aujourd'hui dans plusieurs régions africaines, c'est de savoir à qui l'on s'adresse, avec qui l'on accepte de parler. Quand on se trouve en face d'interlocuteurs qui sont des chefs rebelles (que ce soit en RDC, en Côte d'Ivoire, au Tchad ou en République centrafricaine), on est bien plus souvent confronté à des chefs de réseaux mafieux ou semi mafieux qu'à des acteurs raisonnables et loyaux cherchant sincèrement les chemins vertueux d'une bonne sortie de crise

pour le pays... S'il fallait une preuve de cette duplicité native qui rend par nature suspecte et relativement complexe l'évaluation des motivations profondes qui animent les chefs de bande rebelles, je citerai le fait que nombre de ces chefs n'hésitent pas à faire des allers-retours fréquents entre rébellion et gouvernement en place, changeant de poste et de postures au gré de leurs intérêts du moment. Dans nombre de cas, on voit bien que ces allers-retours sont plus souvent dictés par des logiques d'intérêts personnels que par une conviction propre ou une stratégie claire. Cette attitude fluctuante (fondamentalement liée à la question de la corruption des élites et du partage du pouvoir en Afrique) complique, me semble-t-il, énormément la donne.

Question 2 – En ce qui concerne la situation et les perspectives de toute forme d'action dans la région, soit sur le plan politique, soit sur le plan militaire, on se heurte à une difficulté de fond qui est la grande instabilité et la faible fiabilité des différents intervenants du terrain sur le plan d'une politique d'ensemble. On constate, comme il vient d'être dit, que pour des avantages assez modestes (matériels en général), les groupes rebelles passent facilement d'un côté à l'autre, selon qu'il y a un intervenant disposé à les aider de manière plus ou moins généreuse. On s'aperçoit que, pour des brouilles parfois dérisoires, des groupes qui paraissaient unis, se divisent et se retournent les uns contre les autres. Dans ces conditions, pour revenir au Darfour, que peut-on attendre des tentatives faites actuellement par différents intervenants, par des ONG, par l'Erythrée, par l'UA (même si dans ce domaine, elle n'est pas allée très loin), pour essayer de réunifier sur des bases politiques les mouvements rebelles ? Alors que les mouvements rebelles n'ont plus tous d'objectifs politiques, comment et pourquoi les amener à la table de négociation ? Considérant que la plupart des bandes armées ont une base ethnique, il y aurait la solution qui consisterait à tenter de réintroduire chaque groupe au sein de sa population d'origine pour en faire dans la mesure du possible une sorte de police au service de la communauté. J'ai parfaitement conscience que ça n'est pas là une panacée, que c'est un exercice très délicat, qui consisterait à donner une autorité à des individus qui ne sont pas forcément les meilleurs hommes qui soient, qu'on ne serait pas à l'abri de bavures et d'excès, que cela coûterait cher et qu'il faudrait trouver à le faire financer. Mais enfin, qu'en dites-vous ?

M. l'ambassadeur Jacques PITTELOUD – La Suisse réfléchit depuis longtemps à la question de la réintégration des différents groupes armés au sein de corps constitués de l'autorité centrale. Nous sommes actifs depuis déjà pas mal de temps au Sud-Soudan dans ce cadre-là. Ce n'est pas encore une réussite, mais nous espérons qu'un jour elle le soit. C'est un immense problème, que la France connaît sans doute aussi en Afrique de l'Ouest avec tout le phénomène des démobilisations qui est un problème énorme. Vous l'avez dit, c'est une piste délicate, mais c'est probablement l'une des seules praticables pour rendre ces groupes moins offensifs (non pas inoffensifs). Cela vient toujours dans un second temps ; le premier doit être consacré la stabilisation de la zone, elle-même rendu possible par une intervention de type usage ou menace d'usage de la force. En tout cas, présence du « bâton », et ensuite de la « carotte » ! La carotte, c'est l'intégration dans les forces armées qui ne peuvent être, à mon sens, que celles de l'Etat légal – dans le cas du Darfour, de l'Etat soudanais. Il s'agit bien à terme de respecter le Soudan et de respecter le droit international. Donc, il ne peut s'agir de créer des milices semi-indépendantes qui seraient un peu civilisées par l'argent de la communauté internationale, mais bien de réintégrer les hommes dans les structures légales. Ce n'est pas une mince affaire mais c'est probablement une piste inévitable.

Général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN – Je partage cette analyse, mais il y a un danger, en caricaturant un petit peu : c'est d'arriver du fait de ce processus à une somalisation encore plus grande de la situation. Un autre écueil serait de laisser l'Etat central se déliter de telle façon qu'on en arriverait à ce qu'il n'y ait plus de possibilité d'intégrer des éléments devenus trop autonomes dans des structures étatiques. Alors la notion du « bâton », oui. Mais c'est toujours la même chose : taper sur qui et en fonction de quel droit ? On ne peut pas imposer ces choses là de l'extérieur aux populations.

M. l'ambassadeur Jacques PITTELOUD – Je dois peut-être préciser que quand je parlais de « bâton », il s'agissait surtout dans mon esprit d'agir pour priver ces bandes de ressources. Quand on arrive à protéger les populations civiles contre des prédateurs, on prive ceux-ci de leur principale source de revenu qui était précisément le pillage des populations. Je ne parlais donc pas d'une action offensive, mais bien plutôt d'une action de défense passive des populations visant à tarir les sources de revenus de ces bandes. Privées de cette alternative, elles seront déjà peut-être un peu plus encline à dialoguer.

Général Philippe-Alexandre ELLENBOGEN – Plus globalement, vous permettrez quand même à un Français de se montrer prudent sur la création de zones de sécurité et de couloirs humanitaires. On a l'exemple en Afrique de l'Ouest de trois théâtres où cela s'est passé très différemment. On a la Sierra Léone, avec le gros coup de bâtons des Britanniques. Cela a été efficace, cela a calmé les inimitiés des uns et des autres, mais simultanément cela a poussé un certain nombre de personnes qui ne voulaient pas jouer le jeu à traverser les frontières. Donc cela a aussi contribué à simplement déplacer le problème. Deuxième cas, le Libéria : là, personne n'est intervenu

et il y a eu coup d'Etat. Réintégrer des groupes armés, des enfants soldats complètement choutés quand il n'y a plus d'Etat, c'est franchement compliqué. Et là encore, on a vu des bandes traverser les frontières et se balader. Le troisième cas, c'est la Côte d'Ivoire, avec une intervention mesurée, progressive, avec un mandat international et des chaînes de commandement purement nationales, avec un contrôle politique très strict, avec alternance d'actions de force et d'action politique et diplomatique, puis avec l'arrivée de l'ONU pour des raisons diverses. Au bilan, cela a un peu stabilisé les forces de l'Etat. Donc paradoxalement, c'est peut-être le cas dont nous parlons le plus en France, la Côte d'Ivoire, qui est le théâtre où existent les structures ou en tout cas le cadre général d'une sortie de crise.

Question 3 – Je voulais revenir sur deux des remarques qui me paraissent essentielles, remarques générales faites par l'ambassadeur Pitteloud. D'une part, il nous rappelle que l'humanitaire est une fuite devant le politique, et il me semble que c'est un peu la maladie de l'après-Guerre froide. On l'a bien vu lors des conflits de l'ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité de l'ONU parlait toujours d'interventions humanitaires, on était sensé sécuriser des convois humanitaires alors qu'en réalité il s'agissait le plus souvent de sécurité politique face à cette Fédération en train d'éclater. Cela me paraît d'autant plus probant pour l'Afrique où l'opinion publique est généralement contre tout ce qui relève du droit d'ingérence. Je me rappelle de la dernière session de l'OUA, juste avant la création de l'UA, où tout le monde voulait échapper au droit d'ingérence, et le délégué d'un pays est monté à la tribune pour dire : « J'accepterai le droit d'ingérence le jour où il sera invoqué contre un membre permanent du Conseil de l'ONU »... C'est pourquoi, j'ai eu peur quand j'ai vu que notre nouveau Ministre des Affaires Etrangères reprenait cette méthode (qu'il connaît bien, puisqu'il en est le praticien). Mais heureusement, la conférence du 25 juin a chassé ces craintes. Ma deuxième remarque concernait l'insuffisance des sous-structures régionales en Afrique. On a quand même fait des progrès en Afrique de l'Ouest. Il y a un début avec ce qui est né en Afrique de l'Ouest lors de la signature de la CDAO. Lorsqu'il y a intervention d'une force sous-régionale, le commandement décidé par l'Etat hôte. Plus généralement, je crois quand même que l'UA, ça n'est pas si mal. Il y a des progrès énormes par rapport à l'ancienne OUA. L'UA veut disposer de compétences en matière de maintien de la paix : je vois là un vrai progrès, malgré toutes les difficultés que nous connaissons.

David MASCRÉ – Vous avez sans doute raison, mais il y a quand même quelques éléments qui liassent malgré tout planer des doutes sur la capacité réelle d'action de ces organisations. Les organisations internationales, comme les Etats, valent avant tout par ce que les responsables politiques en font. Il y a deux ans, au moment de discuter de l'attribution de la présidence de l'UA, le président soudanais Omar el-Béchir a jugé utile de poser sa candidature et cette candidature a été soutenue par plusieurs pays africains. Même si cette candidature a finalement été repoussée (au terme de négociations extrêmement serrées) et même si les chefs d'Etat africains ont finalement réussi à trouver un compromis provisoire (en échange du retrait de leur candidature, les Soudanais ont obtenu la première vice-présidence de l'Union, un poste nouveau et totalement honorifique, et la promesse théorique de présider l'UA en 2007), la mini-crise diplomatique déclenchée à cette occasion a montré combien ces organisations restaient fragiles. L'une des difficultés auxquelles ces organisations continentales ou régionales africaines se trouvent confrontées, tient à l'effet de mimétisme qui joue sur elles et qui, par décalque de ce qui prévaut au niveau de l'ONU et de l'Union européenne notamment, leur donne le sentiment de pouvoir gérer les problèmes africains de manière communautaire et fédérative. Il n'est pas sûr que cette intervention à l'échelle du continent africain soit toujours la plus pertinente et l'on peut se demander si, dans certains cas, une action à une échelle plus petite (nationale ou sous-régionale) ne contribuerait pas davantage à la résolution des problèmes.

Programme d'étude
MONDES EN DÉVELOPPEMENT
Série **GÉOPOLITIQUE AFRICAINE**

Retrouvez tout l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Redéploiement géostratégique et projection de puissance euro-atlantique en Afrique subsaharienne

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER (Tribune 12, juillet 2007, Fr).

Le Darfour entre enjeux humanitaires et déstabilisation régionale : quelles réponses internationales ?

Rencontre, 3 juillet 2007, Paris. En partenariat avec la "Revue Parlementaire", le portail d'informations Afrik.com et le Centre d'Etudes Transatlantiques. Intervenants : Philippe-Alexandre ELLENBOGEN, M. David MASCRÉ, Jacques PITTELOUD.

Course aux hydrocarbures, crise du Darfour, déstabilisation régionale : le Tchad entre jeux pétroliers et jeux guerriers

Par David MASCRÉ (Working Paper 9, avril 2007, Fr).

Avenirs de l'Afrique, enjeux pour l'Europe. Développement et stabilisation d'un continent

Rencontre du Comité France, 30 novembre 2005, Paris. Intervenants : Charles MILLON et Charles ZORGBIBE.

DERNIÈRES PUBLICATIONS

disponibles sur notre site Internet ou sur demande à publications@institut-thomas-more.org

Fusion Gaz de France-Suez : et la Belgique dans tout cela ?

Paul GOLDSCHMIDT

Article – Fr – Septembre 2007

Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Enjeux économiques européens**

L'Europe absente d'elle-même : identité et altérité dans la conscience européenne contemporaine

Jean-Thomas LESUEUR

Article (en partenariat avec la « Revue des Deux Mondes ») – Fr – Septembre 2007

Programme d'études **Identités européennes** Série **Politiques & enjeux démocratiques**

Dynamiques démographiques et géopolitiques entre l'Afrique et l'Europe : Quels défis ? Quelles réponses ?

Compte rendu de la Rencontre du Comité France de l'Institut Thomas More du 4 juillet 2007, Paris.

Intervenants : Gérard-François DUMONT, Patrick BUTOR.

Working Paper N° 15 – Fr – Septembre 2007

Programme d'études **Mondes en développement** Série **Migrations**

Libye : ouvrir les portes du paradis ?

Samuele FURFARI

Article – Fr – Août 2007

Programme d'études **Enjeux géopolitiques** Série **L'Europe face au monde**

Redéploiement géostratégique et projection de puissance euro-atlantique en Afrique subsaharienne

Jean-Sylvestre MONGRENIER

Tribune N° 12 – Fr – Juillet 2007

Programme d'études **Mondes en développement** Série **Géopolitique africaine**

Entre «droite décomplexée» et «ouverture au centre» : quelle droite pour le quinquennat de Nicolas Sarkozy ?

Compte-rendu de la Rencontre du Comité France de l'Institut Thomas More du 30 mai 2007, Paris.

Intervenants : Eric DUPIN, François HUGUENIN et Richard ROBERT.

Working Paper N° 13 – Fr – Juin 2007

Programme d'études **Identités européennes** Série **Politiques & enjeux démocratiques**

Renforcer les politiques familiales européennes pour répondre au défi démographique

Emilie GOUGER

Working Paper N° 12 – Fr – Mai 2007

Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Politiques européennes**

"From Russia with Gas": Forthcoming Political disasters for Europe in Energy Supply

Hildegard von LIECHTENSTEIN.

Working Paper N° 10 – Eng – Mai 2007

Programme d'études **Enjeux géopolitiques** Série **L'Europe face au monde**

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent pas la responsabilité de l'Institut Thomas More. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et des auteurs, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Institut Thomas More ASBL © Septembre 2007