Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences 'des autres' : l'ONU et le Soudan

David Ambrosetti

▶ **To cite this version:**

David Ambrosetti. Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences 'des autres' : l'ONU et le Soudan. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 2008, 174 (174), pp.81-99. 10.3917/arss.174.0080 . halshs-00344483

HAL Id: halshs-00344483
https://shs.hal.science/halshs-00344483

Submitted on 20 Sep 2019

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

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

Copyright

Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences « des autres » : l'ONU et le Soudan

David Ambrosetti[*]

Résumé :

Dans cet article, les infractions au droit international humanitaire sont envisagées du point de vue de l'environnement (que nous qualifierons de *normatif*) des responsables de ces violations en contexte de conflits armés, à travers le cas des conflits au Sud Soudan et au Darfour. L'accent est porté sur les facteurs de dissuasion ou au contraire de « permission » (voire d'incitations) vis-à-vis de telles infractions qui résident dans cet environnement. Nous posons comme hypothèse que, comme tous les « gestionnaires » internationaux des conflits, les responsables des opérations de l'ONU au Soudan font partie intégrante de cet environnement, en ce qu'ils introduisent de nouvelles ressources dans le conflit et que ces ressources ne manquent pas d'être captées par les belligérants pour assurer leur survie politique. D'où la nécessité de cartographier les routines, les « normalités », mais aussi les risques et urgences perçus par ces acteurs dans leurs pratiques quotidiennes, au croisement des logiques bureaucratiques de leurs organisations et des enjeux politico-médiatiques dans les États les plus influents sur la question (ici les États-Unis).

Mots-clés : ONU ; Soudan/Darfour ; gestion des conflits ; permissivité ; enjeux bureaucratiques.

Le Soudan concentre un nombre important de violations du droit international humanitaire depuis le nouveau conflit armé qui oppose le régime soudanais aux mouvements rebelles du Sud Soudan à partir de mai 1983, pour n'évoquer que la période la plus contemporaine. Aux deux millions de victimes qui auraient péri des suites de ce conflit de 1983 à 2002, selon l'ONU, se sont ajoutées d'autres insurrections armées contre l'autorité centrale, sources de graves violences. La plus visible est sans conteste celle en cours au Darfour depuis 2003. Cette situation constitue le point de focale de notre propos, mais elle demeure profondément liée aux évolutions du conflit au Sud du pays.

La répétition de violences incriminées par le droit international humanitaire (les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide) renvoie à une nécessaire compréhension des stratégies politico-militaires des belligérants. Mais de notre point de vue,

elle pose aussi la question de la *permissivité*, de l'acquiescement plus ou moins tacite, face aux « guerres des autres », face aux stratégies qui organisent ces violences. La notion de permissivité permet d'éviter deux excès inverses dans l'analyse des conflits armés et des violences politiques, que sont le tout-stratégique d'une part, et l'interprétation « épidémiologique » focalisée sur la dissémination du chaos de l'autre.

En reprenant les termes de Paul Richards, on admettra que ces formes de violence relèvent, comme les conflits armés eux-mêmes, de *projets sociaux* parmi d'autres, toujours disponibles, toujours ouverts, dans une société donnée. En tant que tels, ces projets requièrent, pour leur exécution, un ensemble d'efforts de mobilisation, de planification, de légitimation voire de « normalisation », et d'organisation effective. Les artisans d'un tel « travail » rencontrent d'autres acteurs, d'autres groupes, dont les comportements influencent le cours dudit projet, en le favorisant, le contraignant, le remodelant, ou le dissuadant[1].

Rien n'exige ici, *a priori*, que les groupes ainsi rencontrés par ces artisans/entrepreneurs politico-militaires définissent leurs comportements au regard de la seule nature violente du projet de ces entrepreneurs, et que la nature violente de ce projet constitue un critère prééminent dans le choix de leurs comportements à l'égard de ces entrepreneurs. Des enjeux totalement étrangers peuvent les motiver. En cela, ces comportements favorables ou défavorables au projet violent en question ne visent pas nécessairement à y *répondre*. Ils peuvent s'inscrire dans un flot continu de pratiques routinières qui ne souffrirait aucunement de la mise en œuvre progressive d'un tel projet, tant que cette mise en œuvre ne génère aucun questionnement, ni aucune rupture avec les routines en vigueur.

Pour les porteurs des projets violents, au contraire, les réactions auxquelles ils s'attendent une fois leurs projets mis à exécution nous semblent centrales. Ces anticipations renvoient aux effets dissuasifs ou permissifs des groupes qui composent l'environnement des promoteurs de

[1] Paul Richards, « New War. An Ethnographic Approach », in Paul Richards (dir.), *No Peace No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, J. Currey, 2005, p.1-21.

ces violences. Elles portent sur les risques que ces groupes font peser sur ces promoteurs, notamment sur les positions décisionnelles que ces derniers occupent ou convoitent. Dans ses échanges avec ses interlocuteurs diplomatiques étrangers, avec ses bailleurs financiers internationaux, à quels risques le président soudanais Omar al-Béchir pensait-il s'exposer en autorisant la contre-insurrection menée par les services de sécurité soudanais contre les rebelles du Darfour, puis en acceptant l'escalade de la violence de la part de ces derniers et de leurs milices supplétives ? À l'inverse, à quels risques pensait-il alors s'exposer de la part de ces services de sécurité, de l'armée et de la classe politique soudanaise s'il avait refusé ce projet contre-insurrectionnel ? Quelles craintes et quelles urgences ces différents risques pouvaient-ils lui inspirer ? Les mêmes questions méritent, bien entendu, d'être appliquées à Khalil Ibrahim et aux autres dirigeants rebelles darfouris.

L'hypothèse première qui nous inspire est que les pratiques des intervenants extérieurs au cœur des conflits internes et régionaux ne peuvent être considérées comme des variables affectant la seule issue de ces conflits, c'est-à-dire la régulation des violences en cours, mais bien comme des facteurs dans la genèse des nouvelles violences armées et de violations du droit international humanitaire. Toute organisation, tout groupe professionnel, qui se plonge dans une situation de conflit armé, comme au Darfour et au Sud Soudan, peuvent faire l'objet d'une telle analyse. Or ce domaine d'activité de la gestion (ou « régulation ») internationale des conflits armés connaît une croissance fulgurante depuis la fin de la guerre froide, et surtout depuis le début des années 2000. Pour ce qui concerne l'ONU, en avril 2008, dix-sept opérations de maintien de la paix pilotées par le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU mobilisent plus de 107 000 personnels (dont plus de 88 000 en uniforme), pour un coût total de 6,8 milliards de dollars pour l'exercice 2007-2008 (contre trois milliards de

dollars en 2001)[2], un record. Et c'est sans évoquer les diverses autres organisations régionales ou opérationnelles engagées dans ce domaine.

À force de répétition, et étant donné leur ampleur actuelle et leur professionnalisation, ces pratiques des gestionnaires internationaux des conflits armés donnent lieu à des apprentissages de la part des entrepreneurs desdites violences. Ces apprentissages concernent précisément les types de ressources que ces acteurs peuvent capter ou perdre dans leurs relations avec ces organisations internationales, selon les stratégies qu'ils adoptent pour conquérir ou conserver leurs positions décisionnelles. Ils ajustent donc leurs comportements politiques en fonction des pratiques des intervenants extérieurs, qui à leur tour corrigent ces dernières avec plus ou moins d'empressement et de succès.

Rappelons combien les organisateurs du génocide rwandais au printemps 1994 avaient appris de la débâcle des forces onusiennes et américaines en Somalie en 1993, lorsque, au lendemain de la mort du président rwandais, le 6 avril 1994, ils donnèrent l'ordre à la Garde présidentielle d'assassiner la Premier ministre de transition, mais aussi dix Casques bleus belges qui protégeaient cette dernière, pour hâter le départ des Belges de la mission de l'ONU (la Minuar). Rétrospectivement, on songe également que ces mêmes partisans du *Hutu Power* envisageant une guerre totale contre les rebelles du Front patriotique rwandais (FPR) et une « solution finale » au « problème tutsi » avaient à plusieurs reprises testé la capacité de réaction de la Minuar face aux violations massives des droits de l'Homme. Et d'ailleurs, selon André Guichaoua, le FPR ne fut pas en reste, durant l'hiver 1993-1994, dans ce travail d'évaluation et d'anticipation des réactions internationales en cas de reprises des violences[3].

Dans cette perspective, les violations durables et répétées du droit international humanitaire ne peuvent se comprendre hors des interactions sociales par lesquelles les entrepreneurs de

[2] Voir la note d'information que fournit chaque mois le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, à New York, accessible sur : http://www.un.org/french/peace/peace/bnote.htm (consulté le 2 juin 2008).

[3] Voir Olivier Lanotte, *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p.110-113 et p.128-129.

ces violences captent leurs ressources politiques. Certaines ressources ainsi captées résultent des arrangements conclus entre groupes en compétition au sein de l'appareil d'État considéré. L'histoire du Soudan contemporain témoigne ainsi de la constitution d'une coalition hégémonique entre chefs spirituels des grandes confréries traditionnelles soufies (et de la branche soudanaise des Frères musulmans), chefs militaires, et grandes familles commerçantes et propriétaires d'exploitations agricoles mécanisées, tous issus des groupes ethniques installés de longue date dans la zone riveraine du Nil au Nord du pays[4]. Mais d'autres ressources proviennent des relations entretenues avec des groupes extérieurs à cette compétition intraétatique[5]. En ce sens, la mise en œuvre des projets violents choisis est bien « autorisée », très souvent de façon non intentionnelle, par ceux qui ont collectivement les moyens d'en prévenir la réalisation puisque d'eux dépend en partie la survie politique de ces entrepreneurs.

Cet effet permissif ne saurait être recherché dans les seules *opinions* exprimées par les uns et les autres vis-à-vis des projets violents considérés ; elle réside dans les effets *réellement attendus* par les entrepreneurs de ces projets, pour leurs ressources et leurs positions sociales. De telles attentes se fondent certes sur les messages qui leur sont explicitement adressés (ou non) *avant* la mise en œuvre desdits projets violents. Mais la *crédibilité* de ces messages, s'ils existent, dépend aussi voire surtout des régularités observées dans les pratiques adoptées par les uns et les autres face à des entreprises similaires passées, y compris dans d'autres lieux. C'est à l'identification de cette *reconnaissance pratique* des messages reçus et des leçons tirées par ces entrepreneurs qu'il faut travailler, pour repérer les marges de manœuvre qu'ils exploitent.

---

[4] Voir Roland Marchal, *Éléments d'une sociologie du Front national islamique soudanais*, Paris, Les Études du CERI, septembre 1995 ; et Einas Ahmed, *L'élite du pouvoir au Soudan. Hégémonie et recrutement politique (1985-2000)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2004.

[5] Sur le poids des ressources extérieures dans la survie de certains États nés des décolonisations, voir Jean-François Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, 1999, p.97-120 ; ou encore Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Nous voulons défendre ici l'intérêt d'une démarche qui interprète ces messages reçus et ces leçons tirées comme les résultats directs de pratiques elles-mêmes soumises à cette grammaire de permission ou de dissuasion. Les individus qui, en vertu de leurs fonctions professionnelles et de leurs positions décisionnelles, sont appelés à réagir aux projets violents doivent, eux-aussi, définir les avantages qu'ils peuvent capter, mais aussi les risques qu'ils encourent s'ils choisissent de rompre avec leurs comportements routiniers à l'égard des promoteurs de ces projets. Or, du point de vue de ces décideurs non parties au conflit, le choix de rompre avec les routines, par exemple pour adresser un message nouveau concernant des violences planifiées ou en cours, ou même pour suspendre des relations de coopération sur des dossiers précis, s'opère dans un contexte d'attentes plus larges à leur encontre. Rompre les routines peut ainsi déclencher une modification en chaîne des comportements à leur encontre dans leur propre environnement direct, avec à la clef le risque pour ces décideurs de perdre des ressources qu'ils captaient ainsi et qui renforçaient leurs positions. C'est donc en croisant les routines et les « normalités », ainsi que les risques et les urgences perçus par les promoteurs des violences et par les intervenants extérieurs, en lien avec leurs environnements respectifs, que l'avènement d'un contexte plus permissif ou plus dissuasif doit être compris.

Quels sont les risques professionnels encourus par les personnes en charge des opérations de l'ONU (en lien avec l'Union africaine) au Soudan, pour revenir à notre cas, et ce du point de vue des positions qu'elles occupent ou qu'elles convoitent dans leurs groupes et organisations d'appartenance ? Quelles en sont les conséquences quant aux pratiques de chacun à l'égard des violences incriminées ? Le présent article dresse une première cartographie des « normalités et urgences de gestionnaires » apparues dans le travail des responsables de l'ONU au Soudan, dans le sillage de leur rencontre avec les acteurs des conflits soudanais, et ce grâce notamment à une première mission de recherche à Khartoum en novembre et décembre 2006 auprès de personnels de l'ONU, de l'UA et auprès d'acteurs politiques et

d'observateurs soudanais. Il insiste d'abord sur l'importance du « regard » médiatique pour les parties au conflit au Darfour et mesure la configuration des risques que cette couverture médiatique fait peser sur les gouvernements des États les plus engagés dans ce jeu diplomatique depuis 2004. En la matière, les positions dénonciatrices les plus fortes s'accompagnent d'un aveu d'impuissance assumée, non sans effets sur des organisations et groupes professionnels, tels que les fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU. La deuxième partie du travail explore précisément certains effets majeurs des choix du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), du point de vue des ressources qu'il introduit inévitablement dans le jeu politico-militaire en cours. Dans un dernier temps est recherché le lien existant entre le risque perçu à titre personnel par les responsables de l'ONU au Soudan, et le risque perçu pour l'action de l'Organisation dans son ensemble, à travers la question des risques d'un échec collectif. Cette question conduit à préciser l'interprétation quelque peu singulière des normes et du phénomène normatif qui sous-tend ce travail.

1 – Le regard « mou » venu de l'extérieur, et ses urgences : sauver le Darfour ?

Les illustrations ne manquent pas pour souligner les relations croisées entre belligérants, intervenants extérieurs et « spectateurs » extérieurs, et leurs effets sur les formes et les degrés de violence déployés par les belligérants. L'épopée de l'interventionnisme humanitaire et « pacificateur » contemporain regorge d'efforts d'instrumentalisation, par les parties aux conflits, des récits mobilisateurs parmi les intervenants extérieurs[6]. En Sierra Leone et au Liberia, Dany Hoffman a établi comment le traitement humanitaire de ces conflits a contribué à transformer les corps physiques des populations civiles en nouvelle ligne de front pour certains groupes armés, en vertu de stratégies militaires ajustées aux réactions internationales attendues d'une telle lecture humanitaire. En l'espèce, il montre que les combattants sierra

[6] Rony Brauman, « Les liaisons dangereuses du témoignage humanitaire et des propagandes politiques. Biafra, Cambodge, les mythes fondateurs de Médecins sans frontières », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *Crises extrêmes : face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p.188-204.

léonais *kamajors*, une faction des milices (*Civil Defence Forces*) loyales au président Kabbah contre les rebelles (*Revolutionary United Front*, RUF), ont dans l'ensemble limité les abus commis contre les civils dans l'exercice de la guerre, en vertu de codes culturels spécifiques et d'un lien maintenu avec la société au plan local. Or de la gestion internationale du conflit sierra léonais, ils ont tiré la leçon que des comportements plus visiblement violents rendaient le groupe combattant en question plus effrayant aux yeux des acteurs internationaux, ce qui paradoxalement disposait ces derniers à une meilleure prise en compte de leurs demandes et à davantage de concessions à leur profit. Cette leçon, bien que non entièrement fondée sur la réalité, a conduit certains de ces mêmes combattants *kamajors* à se comporter de façon plus violente lorsque, déçus des perspectives de réintégration civile promises par l'ONU et le gouvernement sierra léonais, ils ont renoué avec la guerre aux côtés des rebelles (LURD) au Liberia, cette fois[7].

Mais on pensera surtout à l'ouvrage *Re-Imagining Rwanda*, de l'anthropologue Johan Pottier, qui montre tous les fruits qu'un acteur militaire (ici, le nouveau régime rwandais, issu de la victoire du FPR en juillet 1994) a su tirer d'une identification précoce des urgences institutionnelles et des logiques bureaucratiques des organisations spécialisées dans la résolution des conflits, dans l'assistance humanitaire ou dans la défense des droits de l'Homme, mais aussi les journalistes et les services des rédactions en charge des questions internationales. Le nouveau pouvoir rwandais a su alimenter de nouveaux récits permettant à ces acteurs de sauver la face vis-à-vis de leurs propres audiences quant à leur échec passé face au génocide, et de renouer avec leurs activités dans la région. Il a accru d'autant son influence auprès des diplomates et fonctionnaires internationaux, donc ses marges de manœuvre pour l'exécution de projets violents, lors de la fermeture des camps de déplacés en 1995 (comme à

[7] Dany Hoffman, « The Civilian Target in Sierra Leone and Liberia: Political Power, Military Strategy and Humanitarian Intervention », *African Affairs*, n° 103, 2004, p.211-226.

Kibeho en avril 1995) et surtout lors de sa campagne militaire au Zaïre aux côtés de la rébellion de Laurent-Désiré Kabila, d'octobre 1996 à juin 1997[8].

À propos du Darfour et des crimes commis depuis le début de la violente riposte gouvernementale en 2003, le conflit perdure, l'intensité des violences varie, mais les acteurs soudanais et leurs stratégies demeurent dans l'ensemble bien peu questionnés par les « commentateurs »[9], en dépit de la multitude des regards tournés vers eux depuis avril 2004. Et l'acteur de cinéma George Clooney accusant le régime soudanais de génocide au Darfour ou l'actrice Mia Farrow jetant l'anathème sur le cinéaste Steven Spielberg pour son supposé rôle « riefenstahlien » dans la mise en scène des jeux olympiques organisés par un régime chinois ainsi comparé au III[e] Reich (nonobstant l'absence de violences physiques commises par les Chinois eux-mêmes contre les populations du Darfour) n'y ont rien changé[10].

Ces épiphénomènes illustrent toutefois la portée de ces positions qui s'ouvrent dans les arènes médiatiques nationales et internationales en fonction de l'ampleur et du mode de traitement du sujet considéré. Ces positions de visibilité médiatique constituent autant de ressources temporairement disponibles pour des acteurs divers et variés qui savent s'en saisir, dès lors qu'ils disposent de la crédibilité minimale pour enfourcher ce cheval de bataille[11]. Citons, pour l'anecdote, tel député canadien du Parti libéral fustigeant la faible réactivité du gouvernement conservateur vis-à-vis du Darfour au nom des valeurs humanitaires portées par des figures célèbres de son parti (Michael Ignatieff et Roméo Dallaire) au cours d'un débat parlementaire public à Ottawa dont la teneur informative demeura extrêmement faible[12], ou

---

[8] Johan Pottier, *Re-Imagining Rwanda: Conflict, Survival and Disinformation in the Late 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

[9] Voir Alice Krieg-Planque, « L'intentionnalité de l'action mise en discours. Le caractère intentionnel des crimes de masses sur la scène médiatique », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *op. cit.*, p.93.

[10] Confirmant bien que les « crises humanitaires » offrent des occasions de continuer à parler de *nous*, en dernière instance, et non d'*eux*. Voir Luc Boltanski, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métaillé, 1993, notamment p.149.

[11] Marc Lavergne, « Darfour, un Munich tropical », *Politique internationale*, n° 117, automne 2007, p.377, parle de « tourisme humanitaire » à disposition d'hommes politiques et de célébrités du spectacle.

[12] Le député canadien était Keith Martin, de la circonscription de Esquimalt–Juan de Fuca (Colombie-Britannique), spécialisée sur les questions de politique étrangères et de défense, lors d'un débat à la Chambre des députés du Parlement

encore telle chaîne de télévision promouvant la conception d'un jeu vidéo en ligne mettant en scène les périls menaçant au quotidien les populations civiles « non arabes » du Darfour[13].

On sait aujourd'hui qu'une alliance hétérogène a su nourrir et renforcer de telles positions de visibilité dans l'arène médiatique aux États-Unis et ailleurs sur la situation au Darfour, et ce à chaque période électorale aux États-Unis depuis l'hiver 2003-2004. Cette alliance compte dans ses rangs des organisations de défense des droits de l'homme, mais avant tout des élus du Congrès et des groupes de pression issus de la droite évangélique, des organisations militant pour le souvenir de la Shoah et la dénonciation des génocides (tel que le *United States Holocaust Memorial Museum* à Washington), des élus africains-américains du *Black Congressional Caucus*, et des cercles néo-conservateurs très hostiles à une junte militaire islamiste, ennemie déclarée de l'allié israélien et proche de groupes radicaux islamistes. Cette mobilisation a crû tout au long des années 1990, particulièrement après les attentats de 1998 contre les ambassades américaines revendiqués par Al-Qaida à Nairobi et à Dar Es-Salaam, pour dénoncer les pratiques esclavagistes, les politiques d'islamisation et d'arabisation forcées, et les stratégies militaires anti-insurrectionnelles promues par le régime soudanais à l'encontre des populations africaines et animistes ou chrétiennes du Sud Soudan, et à l'encontre des rebelles sudistes de la *Sudan People Liberation Army/Movement* (SPLA/M) en guerre contre le régime depuis 1983. En pleine campagne présidentielle aux États-Unis, cet engagement médiatique précoce contre le régime de Khartoum aboutit même à la condamnation d'un génocide au Darfour par les deux chambres du Congrès, le 22 juillet 2004, puis par Colin Powell et George W. Bush, en septembre. Le débat médiatique déplace ainsi la focale depuis le Sud Soudan vers le Darfour. Il y parvient notamment par une association permanente entre le Darfour et le Rwanda. Kofi Annan opère cette association lors de son

---

canadien, le 3 octobre 2006, débat auquel l'auteur de ces lignes assistait. Ce député appela à une intervention armée contre le régime soudanais, y compris sans l'aval du Conseil de sécurité, et ce sans jamais évoquer les ressorts du conflit au Darfour et les différentes contraintes locales et internationales en présence.

[13] La chaîne de télévision étudiante américaine, MTVU, a conçu ce jeu accessible sur www.Darfurisdying.com.

discours de commémoration du dixième anniversaire du début du génocide des Rwandais tutsis, le 7 avril 2004. Depuis, la mobilisation pour le Darfour réapparaît de façon épisodique, comme lors de la marche de milliers de manifestants à Washington le 30 avril 2006[14].

Dans cette montée en visibilité, le seul rôle reconnu par ces militants de « l'urgence au Darfour » à leurs États ainsi interpelés fut celui du secouriste armé. Agir sur les anticipations du régime soudanais pour le dissuader de poursuivre les violations du droit humanitaire ne semblait possible qu'à travers un interventionnisme armé bruyamment annoncé.

Deux ensembles de facteurs sont alors – et restent aujourd'hui – à évoquer pour comprendre l'absence de suites données à ces velléités interventionnistes. Au plan international, d'abord, l'écho que leur accordent d'autres États, organisations et médias divers tend à isoler l'Administration de George W. Bush et les commentateurs américains dans cette bataille. En effet, dans son rapport final du 25 janvier 2005, la commission d'enquête internationale sur le Darfour, créée à la demande du Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 1564 du 18 septembre 2004) et présidée par Antonio Cassese, n'a pas qualifié les crimes de masse commis au Darfour de génocide, mais de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en relation directe avec la violente stratégie anti-insurrectionnelle choisie par l'armée soudanaise au Darfour. Washington ne renonce pas pour autant au terme de génocide, alors que d'autres préfèrent l'éviter, en Europe ou à l'ONU. Déjà source de scepticisme, cette qualification ainsi invalidée – pour l'heure – et pourtant maintenue par Washington ouvre une fronde diplomatique et médiatique. L'accusation selon laquelle les États-Unis prépareraient une nouvelle offensive contre un autre État arabo-musulman ennemi d'Israël et fournisseur important de pétrole pour la Chine tend à détourner le regard des violences réelles du Darfour. Au sein de la Ligue des États arabes, on est très sensible à cette accusation pour expliquer ce

[14] Eric Heinze, « The Rhetoric of Genocide in US Foreign Policy: Rwanda and Darfur Compared », *Political Science Quarterly*, 122 (3), 2007, en particulier p.368-372 et p.376. Pour une illustration des représentations dominantes que portent ces lobbies à propos du conflit au Darfour, voir l'entretien mené par Alexander del Valle, « Soudan : l'âme de la résistance. Entretien avec Abdul-Wahid al-Nour », *Politique internationale*, n° 17, automne 2007, p.401-414.

qui paraît une exagération évidente. L'Union africaine (UA) se divise sur cette question. Des organisations de droits de l'Homme comme *Human Rights Watch* ressentent combien l'hostilité à l'encontre de la guerre en Irak dès 2003 et les images d'Abou Ghraib en 2004 ont affaibli leur plaidoyer sur la scène internationale pour la fin des exactions au Darfour. Au Conseil de sécurité de l'ONU, des États membres, et non seulement la Chine, rechignent à blâmer un régime avec lequel ils entretiennent des relations soutenues.

Seconde grande faiblesse, les diplomates et militaires américains et leurs partenaires engagés sur la question du Darfour (surtout au Royaume-Uni, en Norvège et à OCHA, le bureau humanitaire de l'ONU) se montrent dans l'ensemble très prudents face à tout engagement accru. Certains s'inquiètent d'une possible multiplication des conflits armés au Soudan et même à terme d'un effondrement non contrôlé du régime et d'un démembrement du pays, par l'effet d'entraînement que semblent avoir, sur d'autres groupes ethno-régionaux périphériques soudanais (au Nord-Est et au Darfour), les négociations de paix qui ont cours à Machakos puis à Naivasha (Kenya) depuis 2002 entre le parti au pouvoir (le Parti du Congrès national) et la SPLA/M, sous l'impulsion des États-Unis. D'autres voient les rebelles darfouris avec bienveillance et souhaitent laisser leur guerre à l'écart d'une gestion internationale, en espérant qu'ils contribueront à une fragilisation du régime et à un renouvellement politique contrôlé à Khartoum. Tous donnent en tout cas la priorité aux nouvelles relations de coopération qu'ils ont nouées depuis 2001 avec ce régime désormais soucieux de sortir de son isolement et de faciliter les investissements pétroliers au Soudan, en rompant avec son passé récent d'« État voyou » soutenant le terrorisme. Ces relations de coopération concernent notamment le chef des services de renseignements soudanais Salah Abdallah (dit « Gosh ») pour l'échange d'informations dans la lutte contre l'islamisme radical.

Il est aujourd'hui admis que les négociateurs internationaux (y compris l'IGAD, l'organisation sous-régionale est-africaine) ont donné la priorité à la réussite des pourparlers

de paix pour le Sud Soudan. Les accords de paix ainsi obtenus prévoient entre autres l'organisation d'un référendum pour l'autodétermination du Sud en 2011. Les services occidentaux ne pouvaient ignorer les violences en cours au Darfour. Mais une victoire ou une défaite des rebelles semblait bien moins préoccupante à court terme pour la stabilité régionale qu'une reprise de la guerre avec le SPLA/M ou qu'une sécession incontrôlée du Sud Soudan. C'est encore le cas aujourd'hui. En l'absence d'enjeux diplomatiques et économiques considérables au Darfour, les ardeurs des uns et des autres s'en sont trouvées tempérées[15]. Mais à ceux qui conservaient à l'esprit le souvenir du génocide rwandais et le parallèle opéré par certains avec le Darfour, et qui n'auraient pas compris un déni pur et simple des crimes commis au Darfour, l'Administration Bush adressait une réponse apparemment courageuse et lourde de conséquences par l'utilisation précoce et sans appel du « *g-word* », de ce mot « génocide » qui demeura tabou dans l'équipe de Bill Clinton et à l'ONU en avril et mai 1994[16]. Face à son audience interne, Washington ne pouvait que constater avec regret que ses efforts pour mobiliser les États membres de l'ONU en vue de faire cesser et punir ce crime (conformément à la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide) achoppaient sans cesse à la frilosité de ses partenaires[17].

Ces efforts ont suivi une dynamique propre, comme coupés du temps de la guerre et des violences au Darfour, et plus proches du temps des mobilisations publiques internes à l'espace politique et médiatique américain. Ils répondent d'abord à une logique punitive, à travers la menace de sanctions contre les violations de l'embargo des Nations Unies sur les armes (résolutions 1556 du 30 juillet 2004 et 1591 du 29 mars 2005), et surtout à travers la saisine de la Cour pénale internationale (CPI) contre les responsables des crimes commis au Darfour par le Conseil de sécurité (résolution 1593 du 31 mars 2005). Mais ces pressions poussent

[15] Paul D. Williams & Alex J. Bellamy, « The Responsibility To Protect and the Crisis in Darfur », *Security Dialogue*, vol. 36, n° 1, mars 2005, p.27-47, notamment p.34-40; Marc Lavergne, article cité, p.384-385 et p.388.
[16] Samantha Power, *A Problem From Hell: America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002.
[17] Eric Heinze, article cité, p.376-378.

également en faveur d'une intervention armée « salvatrice » au Darfour. Au cours de l'hiver 2005-2006, les négociations de paix pour le Darfour sous l'égide de l'Union africaine à Abuja (Nigeria) accélèrent la division des commandants et leaders politiques des groupes armés rebelles et laissent présager une fragmentation parmi les rebelles de la *Sudan Liberation Army/Movement* (SLA/M). Et pourtant, la pression pour la signature d'un accord s'accroît de la part du Secrétaire d'État adjoint, Robert Zoellick, directement engagé pour la réussite de ces négociations, à quelques mois d'élections de mi-parcours redoutées par l'Administration Bush. Et en effet, selon les modalités d'intervention promues en réponse aux échecs des années 1990 et avalisées par le rapport Brahimi de 2000 qui fait autorité, toute opération de maintien de la paix de l'ONU doit venir appuyer un accord de paix entre les parties, pour qu'il y ait précisément une paix à maintenir. L'accord de paix pour le Darfour signé le 5 mai 2006 (le DPA) produit les effets redoutés. Des commandants de la SLA fédérés autour de Mini Arkoi Minawi s'opposent à leur chef politique, Abdel-Wahid Mohamed Nour. Ils s'allient au régime soudanais et combattent leurs anciens alliés de la SLA et l'autre mouvement rebelle, le *Justice and Equality Movement* (JEM) de Khalil Ibrahim Mohamed. Cette fragmentation entre factions rebelles autorise, au cours de l'été 2006, de nouvelles violences contre des civils jugés acquis à l'ennemi du moment[18]. Abdel-Wahid et les non-signataires se rendent alors à l'évidence que la reprise des combats et la mauvaise volonté soudanaise ne conduisent pas à une intervention armée internationale contre le Soudan, contrairement aux promesses reçues.

À New York, les diplomaties occidentales veulent contraindre Khartoum à accepter, sur la base du DPA, le déploiement de l'ONU au Darfour, alors que les violences ont cours. Ces pressions conduisent au vote de la résolution 1706, le 31 août 2006, autorisant le déploiement de 20 000 soldats et policiers de l'ONU sans l'accord de Khartoum, ce qui motive l'abstention de la Chine, de la Russie et du Qatar lors de ce vote. La propagande officielle soudanaise

[18] Rapport de la Mission de haut niveau sur la situation des droits de l'Homme au Darfour présenté en application de la résolution S-4/101 du Conseil des droits de l'Homme (du 13 décembre 2006), New York, Nations Unies, A/HRC/4/80, 9 mars 2007.

promet en réponse un nouvel « Irak », un futur « djihad » contre toute « force étrangère » au Darfour. Une fois les élections américaines passées, la résolution 1706 est discrètement écartée, au profit d'une nouvelle négociation avec Khartoum, et avec l'appui de la délégation chinoise, pour le déploiement d'une mission de paix « hybride », mêlant forces de l'ONU et forces de l'UA. La résolution 1769 du 31 juillet 2007, adoptée par le Conseil de sécurité à l'unanimité, consacre cette nouvelle option, et autorise un contingent de 26 000 hommes pour cette opération (l'UNAMID), aujourd'hui en cours de déploiement. Parallèlement, l'ONU, l'UA, l'Érythrée et d'autres travaillent à la définition d'une plateforme de revendications communes aux mouvements rebelles et à la reprise des pourparlers de paix entre les parties, d'où l'intensité des combats et leur extension au Sud Darfour depuis l'automne 2007, entre combattants soucieux d'entrer dans les négociations en position de force[19].

Cette séquence autour du DPA et des mois perdus entre la résolution 1706 et la résolution 1769 montre le poids du regard extérieur et ses effets ambigus, alors même que – ou peut-être parce que – ce regard se caractérise par la « mollesse » des enjeux pour ceux « qui regardent », pour les audiences plus larges auxquelles les belligérants et les intervenants extérieurs destinent l'image qu'ils élaborent d'eux-mêmes et de leur action. Par « mollesse », nous désignons des enjeux plus que secondaires, très éloignés des urgences de la vie quotidienne, d'où le fort contraste entre ces intérêts et ceux des individus et des groupes sociaux qui jouent actuellement leur survie politique, mais aussi physique (et morale) au Soudan. Dans cette distance considérable entre les enjeux perçus par les parties au conflit, par les acteurs extérieurs et par leurs audiences s'élabore et s'échange toute une gamme de ressources, dont il faut établir la nature et les effets au cas par cas.

Les institutions internationales mobilisées dans le cadre de ces jeux diplomatiques offrent un terrain d'investigation intéressant à cet égard. Car, une fois sollicitées, ces institutions se

[19] Marc Lavergne, article cité, p.394.

trouvent *engagées*, et exposées à de nouvelles opportunités et de nouveaux risques. Par leur décision d'intervenir, de nouvelles relations d'échange se nouent et se rompent entre acteurs ; de nouvelles ressources sont introduites dans la compétition politique qui sous-tend le conflit armé. De tels enjeux bureaucratiques ne restent pas sans effets sur les modes d'action violente choisis par les parties. C'est le raisonnement que nous appliquons ici aux responsables des opérations de l'ONU au Soudan.

2 – La bureaucratie onusienne et l'évitement des risques : traductions institutionnelles

Yves Buchet de Neuilly note à raison que les groupes professionnels et organisations spécialisés dans la « gestion » internationale (diplomatique, humanitaire, juridictionnelle, économique et financière) des conflits armés se reconnaissent d'abord aux « instruments » qu'ils élaborent en vue de répondre aux situations qualifiées de « crises »[20]. Par là, ils tentent de s'assurer une visibilité suffisante auprès des décideurs politiques, dans un marché très concurrentiel. Or la mise en œuvre de ces instruments conduit bien à l'affectation de moyens techniques, matériels et financiers dans différents programmes d'action, et à la reconnaissance d'interlocuteurs et de positions (de porte-parole, d'informateur, jusqu'au recrutement formel dans les structures des organisations intervenantes) parmi les élites locales. Elle suppose en ce sens l'introduction de nouvelles ressources dans le jeu politique et militaire en cours, donc la modification plus ou moins sensible de ce jeu et de ses « règles » informelles.

Du point de vue de l'environnement des parties aux conflits, la position d'extériorité que l'on reconnaît parfois aux organisations « gestionnaires » des conflits armés, telles que l'UNMIS au Soudan, ne saurait donc convaincre. Elle tient d'autant moins que nombre d'individus et d'organisations engagés dans ce domaine entretiennent *déjà* des relations dans les pays d'intervention dans des domaines plus « traditionnels » (relations diplomatiques,

[20] Yves Buchet de Neuilly, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion de crises », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *op. cit.*, p.270-286, en particulier p.272-277.

commerciales, financières, culturelles, de développement, etc.) lorsque les violences éclatent. La question des urgences effectivement ressenties par ces individus et organisations dans l'utilisation de leurs outils nous semble donc fondamentale, pour comprendre l'environnement des belligérants.

Cette question fait écho à l'analyse du Britannique David Chandler, selon laquelle l'interventionnisme international contemporain dans les conflits armés résulte d'un renoncement à toute stratégie de puissance de la part des décideurs politiques, au profit de groupes professionnels bien institués, compris comme apolitiques mais pesant d'une façon inédite, particulièrement intrusive, dans la définition des possibles dans les sociétés où ils interviennent. Pour cet auteur, ces groupes professionnels ont en commun le souci d'éviter toute prise de risque, toute responsabilité assumée, responsabilité qui n'est interprétée qu'au regard des coûts qu'elle peut occasionner puisqu'elle se trouve orpheline de toute orientation stratégique claire[21]. Il s'agit pour nous de comprendre les effets dissuasifs ou au contraire « belligènes » inscrits dans une telle logique d'aversion au risque de la part de ces gestionnaires internationaux (une logique qui reste à établir), mais aussi d'admettre que l'absence de stratégie organisant l'usage des moyens et des responsabilités de la part des États concernés n'exclut en rien la permanence de pratiques orientées vers la conquête ou la préservation de positions décisionnelles et d'avantages matériels et symboliques divers, de pratiques on ne peut plus politiques, contre ce que Chandler semble ici suggérer.

Dans le sillage de la mobilisation médiatique et diplomatique du printemps 2004, l'UA déploie une mission d'observation militaire au Darfour (l'AMIS) à partir d'août, avec l'accord de Khartoum et le fort soutien, notamment financier, des diplomaties mobilisées à l'ONU. Pendant ce temps, les négociations pour le Sud Soudan au Kenya conduisent à la signature de l'accord de paix global pour le Sud Soudan (le *Comprehensive Peace Agreement*, ou CPA) le

[21] David Chandler, « The security–development nexus and the rise of "anti-foreign policy" », *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, n° 4, 2007, p.362–386.

9 janvier 2005. Cet accord permet la création en mars d'une mission de l'ONU au Soudan (l'UNMIS) pour garantir la mise en œuvre de l'accord. Chose rare depuis l'échec somalien de 1993, la délégation américaine soutient discrètement mais fermement le déploiement d'une opération importante dans ce conflit africain, avec 10 000 Casques bleus pour un budget initial de 570 millions de dollars par an.

Ces déploiements supposent la création de postes d'expatriés pour les fonctionnaires de ces organisations et pour les personnels civils et militaires nationaux mis à la disposition de l'ONU et de l'UA. Ils signifient également la mise en place de dispositifs institutionnels, tels que les commissions mixtes chargées d'assurer le contrôle du cessez-le-feu, la composition des forces armées nationales, la répartition équitable des ressources, encore ou le tracé des frontières pour départager la riche zone pétrolifère d'Abyei (Sud Kordofan)[22]. Ce sont aussi des employés et autres relais locaux divers qui sont ainsi recrutés ou désignés comme interlocuteurs privilégiés, sans oublier le recours à différents domaines d'expertise et différents opérateurs économiques (dans la construction d'infrastructures, en particulier). À cela s'ajoutent les organisations humanitaires qui bénéficient de la baisse d'intensité des violences pour développer leurs activités d'urgence à destination des deux millions et demi de Darfouris déplacés, réfugiés au Tchad ou rendus vulnérables par le conflit. Le Darfour devient au cours de l'été 2004 le principal théâtre d'assistance humanitaire au monde. *Médecins sans frontières*, par exemple, y compte alors 160 expatriés. En 2006-2007, près de quatorze mille personnes, dont mille expatriés, et 150 ONG assurent cette assistance humanitaire, signe de bonne volonté de la part du régime[23].

[22] La commission pour Abyei était composée de cinq experts nommés par l'IGAD (3), par les États-Unis (1) et par le Royaume-Uni (1). Voir Douglas H. Johnson, « Why Abyei Matters. The Breaking Point of Sudan's Comprehensive Peace Agreement?», *African Affairs*, n° 107, 2008, p.1-19.

[23] Marc Lavergne, article cité, p.391. Notons que tout déploiement de forces internationales ne conduit pas nécessairement à une réduction de la violence. Le résultat inverse fut souvent observé. C'est ce que rappelait Rony Brauman dans les médias internationaux au printemps 2007 pour s'opposer à un déploiement militaire hâtif et mal contrôlé au Darfour.

Première transformation induite par la présence de l'ONU au Soudan dans le jeu politique soudanais, le renforcement du SPLM et de son chef John Garang face au régime soudanais (et face à ses rivaux au Sud, Nuer en particulier) ne fait aucun doute pour les universitaires et acteurs politiques soudanais que nous avons rencontrés, qu'ils soient proches de la gauche laïque, des partis confrériques traditionnels (parti Oumma et parti démocratique unioniste), ou du nouveau parti d'opposition (le Congrès national populaire) né de la scission des islamistes au pouvoir après l'éviction, en 1999, de Hassan al-Tourabi, l'idéologue et fondateur du Front national islamique qui instigua le coup d'État de juin 1989 [voir la chronologie dans l'encadré 1]. En effet, le CPA octroie à John Garang la position de premier vice-président du gouvernement d'unité nationale du Soudan et parallèlement celle de président du nouveau gouvernement provisoire du Sud-Soudan, dans l'attente du référendum pour l'autodétermination. Du côté de l'administration américaine, de l'ONU comme de l'UA, et d'États voisins, Garang jouit d'un capital de sympathie important, lui qui a prôné la lutte pour la modification des fondements de la citoyenneté et pour un rééquilibrage politique et économique dans un « nouveau Soudan » uni, avec le soutien d'élites nordistes proche de la gauche laïque.

Toutefois, après la mort de Garang le 31 juillet 2005, le nouveau chef du SPLM, Salva Kiir Mayardit, et son entourage semblent plus déterminés que jamais à conduire le Sud Soudan à l'indépendance. Les relations diplomatiques et économiques qu'entretient le gouvernement provisoire sud-soudanais avec l'ONU et l'UA s'avèrent indispensables dans ce projet. Pour la consolidation de l'État (*state-building*), pour le désarmement-démobilisation-réinsertion des combattants et la restructuration du secteur de la sécurité, pour l'organisation des élections et du référendum à venir, pour la réinstallation des trois millions de déplacés sudistes, pour la délimitation des frontières, en particulier à propos de la zone pétrolifère d'Abyei, et enfin pour garantir l'exécution des engagements pris, cet embryon d'État indépendant ne peut en

effet compter que sur les bailleurs de fonds internationaux soutenant les actions de l'ONU et de l'UA, et sur les compagnies (notamment pétrolières) investissant au Sud Soudan. Cela laisse présager d'importantes relations d'échange.

Outre le SPLM, il est également relevé que certains dirigeants de l'État soudanais et du parti au pouvoir, le Congrès national, ont pu bénéficier de cette gestion internationale du conflit sud soudanais, et du rapprochement corollaire avec les États-Unis et l'ONU. Après la signature du protocole de Machakos en juillet 2002, Ali Osman Mohamed Taha, vice-président du Soudan et homme fort du Parti du Congrès national, choisit de s'impliquer directement dans les négociations avec le SPLM à Naivasha pour la paix au Sud, en évinçant par là un rival politique, le conseiller du Président pour la paix, Ghazi Salah ed-Din Atabani. Son engagement et la relation qu'il noue avec John Garang valent à Ali Osman un jugement favorable parmi les intervenants extérieurs, portant ainsi le renouvellement de l'image d'un Soudan producteur de pétrole respectable et rallié à la guerre américaine contre le terrorisme[24]. Ce choix conforte alors sa stature d'homme d'État.

Conformément au souhait des diplomaties les plus engagées dans ce dossier d'aboutir rapidement à un accord de paix au Sud, l'ONU accepte de consacrer l'essentiel de ses relations aux deux principaux protagonistes, Congrès national et SPLM, à l'exclusion des partis d'opposition au Nord. L'inhabituel soutien politique domestique dont bénéficie le département d'État américain en vue d'un engagement important de l'ONU au Soudan pousse le département des opérations de paix de l'ONU (DOMP) à ne pas manquer cette occasion d'agir. Le scepticisme initial des partis d'opposition à l'encontre de l'UNMIS n'inquiète pas outre mesure ses fonctionnaires, qui connaissent le degré de responsabilité de ces partis (en particulier de l'Oumma et de l'ancien Premier ministre Sadeq al-Mahdi) dans l'aggravation

[24] Roland Marchal, *Le Soudan d'un conflit à l'autre*, *op. cit*., p.7-13.

du conflit au Sud, ainsi que dans la détérioration sécuritaire au Darfour de 1986 à 1989 [voir la chronologie dans l'encadré 1].

Ce même souci de réussite rapide incite les négociateurs internationaux à ne pas inclure les violences en cours au Darfour dans les négociations de paix pour le Sud. Le régime s'y oppose catégoriquement. Contrairement au Sud, souvent traité comme un territoire colonial, le Darfour fait partie intégrante « du Nord » dans les esprits. Les grands partis de Khartoum y cultivent de longue date une clientèle politique. Ce fut en particulier le cas du Front national islamique, de Tourabi. Or, le régime ne voit qu'une seule chose dans l'insurrection au Darfour : c'est précisément Tourabi. Ce sont des Darfouris proches de lui qui sont à la tête du JEM, Khalil Ibrahim en tête. Et le mouvement recrute essentiellement au sein du même groupe ethnique que le leur, celui des Zaghawa, de la branche Kobé. Tourabi est suspecté de soutenir financièrement la rébellion afin de préparer son retour au pouvoir contre ses lieutenants d'hier qui l'ont évincé en 2000. Derrière le JEM et les Zaghawa se dessine également la lutte intestine entre élites zaghawa dans l'appareil d'État tchadien, lutte dont Roland Marchal a précisé les multiples imbrications avec le conflit au Darfour, véritable système de conflit sous-régional[25].

Le relatif silence international initial à propos du Darfour laisse le champ libre à la guerre, une sale guerre. Jan Pronk, le Représentant spécial de Kofi Annan pour le Soudan et chef de l'UNMIS de 2004 à 2006, donne rapidement la priorité au Darfour pour exister politiquement, au risque de mettre en péril le CPA et l'UNMIS. Des observateurs ont indiqué à l'auteur de ces lignes que, face à une situation diplomatique bloquée et à une action humanitaire importante mais très encadrée par le régime, des fonctionnaires de l'ONU éprouvaient une certaine sympathie pour les rebelles de la SLA/M, au point – semble-t-il – de ne pas s'alarmer lorsque leur matériel venait à tomber entre les mains des rebelles. L'expulsion de Jan Pronk

[25] Roland Marchal, « Tchad/Darfour : Vers un système de conflit », *Politique africaine,* n° 102, 2006, p.134-154.

du Soudan marque l'épilogue d'une série d'expulsions d'experts et de fonctionnaires de l'ONU, toutes laissées sans réaction de la part de l'Organisation, preuve de sa position de faiblesse au Soudan [voir l'encadré 1].

Le silence initial sur les violences commises au Darfour pour favoriser la signature du CPA puis le déploiement de l'UNMIS, a bien généré une nouvelle inquiétude parmi les personnels dirigeants de l'ONU, avec des effets plus sensibles pour l'ONU, cette fois.

Encadré 1 : **Chronologie sélective pour une mise en contexte des événements couverts par cet article**

1983 – La mutinerie à Bor, en mai, puis les attaques contre des installations pétrolières par la *Sudan People Liberation Army* (SPLA) de John Garang, après la suppression des institutions régionales du Sud et avant la proclamation de la charia au Sud en septembre 1983, marquent le début de cette deuxième guerre entre le pouvoir central (sous le régime du général Jaafar Nemeyri) et les Sudistes.

1984-1986 – La famine frappe la sous-région. Au Darfour, elle tue 90 000 personnes environ, marquant l'échec de la politique agricole de Khartoum et sa négligence vis-à-vis des signaux d'alerte adressés à Khartoum par le gouverneur du Darfour (Ahmed Ibrahim Diraige). Utilisée comme une arme de guerre, elle y exacerbe les tensions entre groupes éleveurs nomades (Baggara, Zaghawa) et sédentaires cultivateurs (Four, Massalit).

1985 – Des révoltes estudiantines et populaires conduisent à la chute de Jaafar Nemeyri en 1985, par un coup d'État du général ad-Dahab.

1986 – Sadek al-Mahdi, leader du parti confrérique Oumma, devient Premier ministre à la suite d'élections populaires en avril, grâce à son alliance avec le Parti démocratique unioniste et le Front national islamique. Dans sa guerre contre l'extension de la rébellion sudiste dans le Kordofan (centre) et au Darfour (ouest), Khartoum arme des milices issues de groupes nomades (Baggara Missiriyya et Baggara Rizzeyqat) au détriment de leurs rivaux locaux sédentaires (Nouba, Dinka, Four, Massalit, etc.), dès lors qu'ils sont suspectés de velléités autonomistes et de collusions possibles avec la SPLA. En échange d'un soutien financier et matériel pour sa guerre contre la SPLA, Sadek donne carte blanche à Mouammar Kadhafi pour que celui-ci intensifie sa guerre au Tchad contre Hissène Habré depuis le Darfour, par milices interposées. Au Darfour toujours, la France et les États-Unis appuient des milices hostiles à Kadhafi, pour soutenir Hissène Habré.

1988 – De nouvelles discussions avec la SPLA aboutissent à l'initiative de paix conclue à Addis Abeba en novembre. Elle prévoit des concessions à l'égard des règles de droit issues de la loi islamique. Mais Sadeq al-Mahdi la refuse et préfère s'allier au Front national islamique de Hassan al-Tourabi.

1988-1989 – Face à une nouvelle alerte à la famine au Sud à la fin 1988, l'ONU lance en 1989 une grande opération humanitaire par pont aérien, l'opération *Lifeline Sudan*.

1989 – En juin, une grande coalition des forces politiques nordistes et sudistes, civiles et militaires, émerge en faveur de cette initiative de paix d'Addis Abeba. Marginalisé dans son projet d'instauration d'un ordre islamiste, le Front national islamique soutient alors le coup d'État militaire qui porte le général Omar al-Béchir à la tête de l'État. Le coup d'État a pour conséquence la reprise du conflit armé au Sud, parallèlement à une forte répression de l'opposition au Nord.

1990 – Du fait du soutien apporté par Sadek puis par Béchir à la politique dévastatrice de la Libye au Darfour, des Darfouriens menés par Daoud Bolad, jadis proche des islamistes, prennent les armes contre le pouvoir avec le soutien de la SPLA. Ils sont écrasés.

1991 – Le Soudan apporte son soutien à l'invasion irakienne du Koweït. Il devient une terre d'accueil pour des groupes islamistes radicaux, et notamment pour Oussama Ben Laden de 1991 à 1996.

1993 – L'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement (aujourd'hui l'IGAD) lance une timide initiative de paix pour le Soudan.

1996 – Hassan al-Tourabi plaide pour des réformes du système politique soudanais. Il obtient la rédaction d'une nouvelle constitution, la création d'un nouveau Parlement et d'un nouveau parti pour le pouvoir, le Congrès national, et une timide ouverture dans la liberté de la presse. Il devient ainsi Président du Parlement, puis Secrétaire général du Congrès national.

Le Conseil de sécurité adopte un régime de sanction à l'encontre du Soudan (résolution 1054 du 26 avril 1996).

1997 – Khartoum signe une charte avec le mouvement dissident de la SPLA (SPLA-Nasir), dans laquelle il reconnaît le principe d'autodétermination du Sud par référendum.

1998 – Washington bombarde l'usine pharmaceutique soudanaise d'Al-Shifa, après les attentats contre les ambassades américaines à Dar Es-Salaam et Nairobi, en août.

1998-1999 – L'exploitation pétrolière se développe au Soudan, notamment grâce aux investissements de la firme malaise Petronas. Elle atteint 180 000 barils/jours à la fin 1999.

1999-2001 – Le président Béchir et le vice-président Ali Osman Mohamed Taha unissent les apparatchiks de l'État soudanais autour d'eux pour couper court à la campagne d'ouverture politique que Tourabi lance dès 1996 au sein du Parti du Congrès national pour se replacer ainsi au centre du pouvoir d'État. Ils décident de dissoudre le Parlement et de suspendre la constitution. Tourabi est évincé du pouvoir en février 2000. Il créé un parti dissident, le Congrès national populaire, radical dans son opposition au régime. L'état d'urgence est décrété en décembre 2000. Tourabi est arrêté en 2001, et emprisonné jusqu'en 2003. Il est présenté comme le responsable de la complicité passée du régime avec le terrorisme islamiste international.

2001-2002 – Nouvelle tentative d'insurrection armée au Darfour avec le soutien de la SPLA contre le régime en juin. Violente répression en avril 2002.

2001 – Sous pression des mouvements évangéliques dont il est proche, le président américain G. W. Bush nomme le sénateur (et prêtre épiscopal) John Danforth comme envoyé spécial au Soudan.

2002 – Le Congrès américain adopte le *Sudan Peace Act*, qui prévoit l'évaluation régulière des progrès réalisés par l'administration américaine sur la question du conflit au Sud Soudan.

2002-2004 – Un premier accord relatif aux Monts Nouba est signé en janvier 2002. Il est suivi par la signature en juillet 2002 du protocole de Machakos (Kenya), sur le statut de la religion et le principe d'autodétermination. D'autres accords suivent en 2003-2004, concernant la sécurité, le partage des ressources, le partage du pouvoir, les trois zones contestées (Abyei, Monts Nouba et Nil bleu méridional), le cessez-le-feu définitif, et les modalités d'application.

2003 – Des garnisons de l'armée soudanaise à Golu (Nord Darfour) sont attaquées le 26 février par quelque trois cents hommes. Des dizaines de soldats soudanais sont tués. Le 25 avril, la *Sudan Liberation Army* (SLA) et le *Justice and Equality Movement* (JEM) lancent une attaque éclair contre l'aéroport d'El-Fasher (capitale du Nord Darfour).

2004 – L'Union africaine (UA) décide l'envoi d'observateurs militaires au Darfour avec l'accord des belligérants. Cette présence est transformée par l'UA en opération de maintien de la paix en octobre.

2005 – L'accord de paix global (*Comprehensive Peace Agreement*, ou CPA) est signé le 9 janvier à Naivasha (Kenya), sous l'égide de l'IGAD, mettant officiellement fin à un conflit de plus de vingt ans qui aurait provoqué la mort de deux millions de personnes et déplacé quatre millions, selon l'ONU. L'accord instaure un Gouvernement provisoire du Sud Soudan, disposant d'une force armée et d'une banque centrale propres, et ce dans l'attente d'un référendum pour l'autodétermination du Sud prévu en 2011. Et au Nord, un Gouvernement d'unité nationale est constitué à Khartoum, avec l'objectif d'œuvrer à rendre l'unité attractive pour éviter la sécession du Sud. Ce gouvernement d'unité nationale intègre le SPLA/M (*Movement*) à la tête de l'État en faisant du chef du SPLM (et président du Gouvernement provisoire du Sud Soudan) le Premier vice-président du Soudan. Il prévoit l'organisation d'élections générales en 2008/2009.

Le Conseil de sécurité créé la mission de l'ONU au Souda, l'UNMIS (résolutions 1590 du 24 mars). Il saisit ensuite la Cour pénale internationale contre les responsables des crimes commis au Darfour (résolution 1593 du 31 mars).

John Garang meurt dans un accident d'hélicoptère le 31 juillet 2005.

2006 – L'accord de paix pour le Darfour est signé à Abuja (Nigeria) sous l'égide de l'UA. Mais le chef de la *Sudan Liberation Army*, Abdel-Wahid al-Nour, et des commandants sur le terrain refusent de signer l'accord.

Le Conseil de sécurité autorise le déploiement au Darfour d'une mission de paix de l'ONU de 20 000 hommes, sans l'accord du gouvernement soudanais (résolution 1706 du 31 août 2006). Le projet est abandonné le 16 novembre à Addis Abeba, lors de consultations de haut niveau en présence de l'UA, de l'ONU, du gouvernement soudanais et d'autres États et organisations ayant une influence dans la région, au profit d'un déploiement « hybride » ONU / UA.

Le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Soudan, le Néerlandais Jan Pronk, est expulsé du Soudan en octobre, soit trois mois avant la fin officielle de son mandat, pour avoir rapporté sur son blog privé, et ce contre les mises en garde du cabinet de Kofi Annan, les défaites subies par l'armée soudanaise au Darfour (des informations largement connues, mais rigoureusement interdites par l'armée).

2007 – Le Conseil de sécurité autorise la création d'une opération de paix conjointe ONU / UA au Darfour, l'UNAMID (résolution 1769 du 31 juillet). Le SPLM quitte le gouvernement face aux blocages dans l'application du CPA.

2008 – Le JEM effectue une incursion armée dans Omdurman, la ville jumelle de Khartoum, provoquant d'importants combats les 10 et 11 mai. Durant les deux semaines suivantes, des combats opposent des groupes armés missiriyya liés à Khartoum et des forces du SPLM à Abyei. Une feuille de route est signée entre les deux signataires du CPA le 9 juin pour un retour à la stabilité à Abyei..

Sources : Einas Ahmed, « Political Islam in Sudan: Islamists and the Challenge of State Power (1989-2004) », in Benjamin Soares et René Otayek (dir.), *Islam and Muslim Politics in Africa*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p.189-211 ; Julie Flint et Alex de Waal, *Darfur. A Short History of a Long War*, Londres, Zed Books, 2005 ; Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Bloomington, Indiana University Press; Kampala, Fountain Publishers, 2003 ; Roland Marchal, *Le Soudan d'un conflit à l'autre*, Paris, Les Études du CERI, n°107-108, septembre 2004 ; Larry Minera et al., *Humanitarism Under Siege. A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, Trenton, The Red Sea Press, 1991 ; Gérard Prunier, *Le Darfour. Un génocide ambigu*, Paris, La Table ronde, 2005.

3 – L'ONU, la paix au Sud Soudan et le Darfour : quelles craintes pour quel échec ?

Depuis janvier 2005, l'UNMIS se trouve ainsi exposée à deux périls : 1/ une confrontation ouverte avec le régime pouvant conduire à la reprise des combats au Sud et à un enlisement militaire et/ou un retrait honteux de l'ONU, d'une part ; 2/ une image de faiblesse face au défi de ce qui est qualifié de génocide au Darfour par certains groupes minoritaires mais influents auprès du principal bailleur financier des opérations de l'ONU (l'Administration américaine), d'autre part. Les responsables de l'UNMIS naviguent d'un péril à l'autre, à mesure que ces périls font sentir leurs urgences.

Le premier péril semble avoir particulièrement pesé en 2004-2005 autour de la signature du CPA. Donner initialement la priorité au couple Ali Osman / John Garang pour un succès à Naivasha a pesé sur les messages adressés aux belligérants au Darfour. Alors que son action est partout louée, Ali Osman n'ignore pas la contre-insurrection violente au Darfour[26]. Ce que des observateurs politiques soudanais ont retenu, notamment parmi les opposants au régime que l'auteur de ces lignes a rencontrés, c'est l'animosité qu'Ali Osman, devenu second vice-président du Soudan en juillet 2005, s'est attirée à mesure qu'il cumulait les concessions faites à John Garang et à l'ONU, en particulier parmi ses rivaux politiques hostiles par principe à toute présence internationale au Soudan ou proches des services de la sécurité pilotant la répression au Darfour (tels les conseillers du président Ghazi Salah ed-Din et Nafie Ali Nafie). Ces différents acteurs auraient même soupçonné Ali Osman de jouir d'une promesse informelle d'immunité vis-à-vis de la CPI de la part de diplomaties occidentales, et de compter sur la CPI pour évincer ses rivaux au sein du Congrès national[27]. En 2006, les observateurs s'empressent de noter combien l'action internationale a fragilisé le courant « pragmatique » favorable à une collaboration avec l'ONU au sein du régime. Selon eux, lorsque qu'il est apparu que la signature du CPA donnait lieu à de nouvelles pressions occidentales et de l'ONU pour une extension de l'UNMIS au Darfour au détriment de la mission de l'UA (qui, à leurs yeux, pouvait être renforcée par les Occidentaux), et lorsqu'il est apparu que même la Cour pénale internationale était saisie – « à des fins punitives » – par le Conseil de sécurité contre les hauts responsables des crimes commis au Darfour, et ce malgré toutes l'hostilité de l'administration Bush vis-à-vis de cette institution, le président soudanais, Omar Hassan al-Béchir, s'est rallié aux « durs » de l'appareil sécuritaire soudanais,

[26] Il intervient même pour faire libérer Musa Hilal, un des chefs des milices baggara (arabes) utilisées par l'armée soudanaise au Darfour, qui avait été arrêté par le gouverneur du Nord Darfour (Ibrahim Souleyman). Roland Marchal, « Chad/Darfur. How two crises merge », *Review of African Political Ecomony*, vol. 33, n° 109, 2006, p.481 note 14.

[27] Sur la pratique diplomatique de l'immunité, voir Florence Hartmann, *Paix et châtiment. Les guerres secrètes de la politique et de la justice internationales*, Paris, Flammarion, 2007, p.17. Selon cette ancienne porte-parole du Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Louise Arbour, cette dernière aurait soupçonné des diplomaties occidentales d'avoir promis à Slobodan Milosevic en 1999 une telle immunité vis-à-vis du TPIY.

marginalisant les négociateurs du CPA[28]. Révélatrice, à ce titre, fut la désignation en 2005, après la signature du CPA, de l'ancien ministre de la sécurité, Abdel-Rahim Mohamed Hussein, comme nouveau ministre de la Défense, à la place de Bakri Hassan Salih, qui participa au processus de Naivasha aux côtés d'Ali Osman[29]. Celui-ci aurait d'ailleurs rejoint ces « durs », depuis. Ainsi en rend compte un professeur de science politique de l'Université de Khartoum proche de l'opposition :

> Lorsque Ali Osman s'est rendu à Bruxelles en mai 2006 [où il s'entretint avec Secrétaire d'État adjoint américain, Robert Zoellick, le 8 mai], il a déclaré devant les journalistes que s'il y avait un accord de paix [entre les belligérants au Darfour], le régime accepterait le déploiement de l'ONU au Darfour. Mais à son retour à Khartoum, le président Béchir a fait un discours où il a juré qu'aucune force internationale n'irait au Darfour tant qu'il serait président, et que c'était à ceux qui avaient signé le CPA de se débrouiller avec la communauté internationale. Ali Osman a demandé aux médias nationaux de rectifier ses propos : 'si un accord de paix était trouvé, nous pourrions *discuter* d'un déploiement de l'ONU au Darfour'. Une rumeur dit que le président Béchir a voulu l'écarter de l'appareil d'État, sans y parvenir. Ali Osman est tout de même parti deux semaines en vacances en Turquie, on savait à Khartoum que le torchon brûlait entre eux. Ali Osman a eu peur de perdre sa place ; il a donc changé de position : 'quand le président Béchir parle, c'est tout le Soudan qui parle', a-t-il récemment déclaré. Pourquoi Béchir s'est-il autant braqué ? La peur de la Cour pénale internationale a joué, c'est certain[30].

Marc Lavergne ajoute à la crainte de la CPI la crainte que les avancées démocratiques prévues par le CPA ne viennent menacer la survie du régime, à mesure que les échéances prévues pour les mettre en œuvre s'approchent. D'où l'intérêt pour le régime de se placer en position de force au Darfour afin d'échanger des avancées vers la paix au Darfour contre le renoncement

---

[28] Ce basculement apparaît d'ailleurs dans la façon dont Mohamed al-Mukhtar Hussein (qui travaille à la présidence du Soudan) attribue le mérite du CPA aux négociateurs de Machakos (Ghazi Salah ed-Din, Nafi Ali Nafi, ou Mustafa Osman Ismaël), pour minimiser les succès d'Ali Osman à Naivasha. Mohamed al-Mukhtar Hussein, « Negotiating Peace: The Road to Naivasha », in Mark Simmons et Peter Dixon (dir.), *Peace by Piece: Addressing Sudan's Conflicts*, Londres, Accord/Conciliation Resources, novembre 2006, disponible sur http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/contents.php (consulté le 10 janvier 2007).

[29] Le nom de Abdel-Rahim Mohamed Hussein apparaît, aux côtés de celui de Saleh Abdallah « Gosh », dans la liste de noms établie en janvier 2006 par un panel d'expert des Nations Unies, qui reprend les hauts responsables soudanais les plus impliqués dans les violences au Darfour. Voir le communiqué de presse de Human Rights Watch, « Nations unies : les noms livrés à la presse mettent en évidence l'incapacité du Soudan à protéger les personnes », New York, 26 février 2006, disponible sur http://hrw.org/french/docs/2006/02/25/sudan12730.htm (consulté le 11 janvier 2007).

[30] Entretien avec l'auteur, Khartoum, décembre 2006 (traduction de l'auteur).

aux dispositions du CPA les plus difficiles[31]. Dans ce jeu, le régime doit toutefois veiller à ne pas faire capoter brutalement le CPA, sur lequel il fonde une part de sa légitimité auprès d'élites nordistes fatiguées de la guerre au Sud.

Quant à John Garang, son entrée au nouveau gouvernement d'unité nationale du Soudan a laissé espérer certains négociateurs à Naivasha qu'il contribuerait à réduire les violences au Darfour et à favoriser l'issue négociée de ce conflit. Ces négociateurs savaient sûrement que Garang avait soutenu militairement les groupes armés four, massalit et zaghawa qui ont composé la SLA, et ce pour peser sur les négociations de paix en cours au Kenya[32]. Le jeu armé apparu au Darfour entre nomades et sédentaires dans les années 1980, du fait de l'aggravation rapide des déséquilibres entre des ressources foncières en baisse et une démographie humaine (et des bétails) en hausse, était ainsi relancé, provoquant une réponse anti-insurrectionnelle de l'armée soudanaise, comme ce fut déjà le cas en 2001-2002, et avant cela en 1990-1992 [voir l'encadré 1]. Garang aurait lui-même demandé et obtenu des États-Unis que le Darfour soit maintenu hors des négociations de paix à Naivasha, en échange de la fin du soutien militaire qu'il apportait aux rebelles de la SLA. Quoi qu'il en fût, la mort de Garang supprimait l'espoir d'un changement rapide de l'intérieur du régime.

Le second péril, un aveu public d'impuissance de la part de l'ONU, se fait sentir à mesure que s'accroît en 2005-2006 une nouvelle pression « interventionniste » venue des États-Unis. Il semble alors urgent d'aider le département d'État américain à désamorcer ces demandes internes en période préélectorale tout en ne freinant pas l'élan de soutien public international venu de ces mêmes groupes de pression en faveur d'une implication forte de l'ONU au Soudan. Dans cet exercice d'équilibre, le DOMP suit à distance le chemin tracé par Washington. Sur le terrain, certains responsables de l'ONU espèrent y trouver les leviers suffisants pour en finir avec les manœuvres dilatoires incessantes du régime destinées à

[31] Marc Lavergne, article cité, p.387 et p.395-396.

[32] *Ibid.*, p.379 et p.394 ; Abdel-Wahid Nour reconnaît ce soutien de la SPLA dans Alexander del Valle, article cité, p.408-409.

retarder l'application du CPA. Un analyste politique de l'UA au Soudan pointe également tout l'intérêt, pour la carrière de fonctionnaires au sein de l'ONU, de piloter un déploiement onusien au Soudan (Sud + Darfour) alors destiné à devenir le plus important au monde, aux dimensions inégalées depuis l'ONUSOM II en Somalie.

> [Le chef de la Division des affaires politiques de l'UNMIS] était avant au Département des affaires politiques à New York. Il a voulu rejoindre le DOMP pour une opération de terrain, pour accroître son expérience et ses revenus. Quand on a commencé à discuter de transition [de l'UA vers l'ONU], il a espéré se retrouver à la tête de la plus grosse division des affaires politiques au sein d'opérations de l'ONU dans le monde, un véritable tremplin pour sa carrière. Donc il a poussé dans ce sens. […] L'UA a été très fragilisée en janvier-mars 2006, très dépréciée, elle peinait à payer les salaires. Elle a donc demandé la transition vers une opération de l'ONU, mais une opération qui aurait un fort caractère africain. Le chef de la division des affaires politiques a alors minimisé l'importance qu'il y avait à obtenir le consentement préalable du Soudan pour cette opération, alors même que Guéhenno [le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, chef du DOMP] était soucieux d'obtenir cet accord. Quand finalement, les tensions sont devenues très fortes avec Khartoum, l'ONU a désigné l'UA comme responsable. Les promoteurs de la transition vers l'ONU voulaient que l'UA reconnaisse son échec et demande elle-même le relais. Cela a empoisonné l'atmosphère entre ces deux organisations. […] La résolution 1706 a été imposée sans négociation. Le gouvernement américain a poussé en ce sens, lui-même sous pression en période préélectorale et du fait d'avoir parlé de génocide. Cela a braqué le gouvernement soudanais[33].

Ce propos traduit, outre les compétitions personnelles, le climat tendu qui règne en décembre 2006 entre l'ONU et l'UA après le fiasco du DPA et de la résolution 1706, loin des louanges de 2004 destinées à récompenser une telle « sous-traitance » africaine. Sur le terrain, le climat se dégrade également entre l'UNMIS et ses interlocuteurs soudanais. Alors que les diplomaties américaine et britannique haussent le ton dans leurs déclarations publiques, des fonctionnaires de l'ONU s'inquiètent tant pour l'avenir du CPA au Sud Soudan que pour

[33] Entretien avec l'auteur, Khartoum, décembre 2006.

l'action humanitaire en cours au Darfour[34]. Malgré le vote de la résolution 1706, aucun des traditionnels contributeurs de troupes (Inde, Pakistan, Bangladesh, Nigeria, Népal, Jordanie, Ghana, Pérou, etc.) n'offre à l'ONU les contingents nécessaires à la force ainsi autorisée, sans parler des États occidentaux, qui s'y refusent par principe depuis le milieu des années 1990 (sauf pour la FINUL au Liban depuis 2006). À New York, le vice-secrétaire général de l'ONU sur le départ, le Britannique Mark Malloch Brown, critique dans les médias l'usage contreproductif par les délégations britannique et américaine de cette « diplomatie du mégaphone » qui promet à grand bruit médiatique des réponses énergiques – et irréalistes – pour le Darfour et laisse ces déclarations non suivies d'effets[35]. Des diplomates français et canadiens rencontrés à Khartoum en 2006 soulignaient cette tentation préélectorale de « certains » de leurs partenaires de « jouer la confrontation verbale » et les risques qui pesaient effectivement sur un déploiement onusien mal préparé, opéré contre l'avis du gouvernement soudanais, et en dépit des risques de fiasco « à la somalienne » dus à l'absence d'un accord de paix solide entre toutes les parties.

Après l'expulsion de Jan Pronk en octobre 2006, et une fois les élections américaines jouées, les deux organisations renouent le dialogue à Addis Abeba le 16 novembre 2006 et conviennent de la nécessité d'« enterrer » la résolution 1706 et le DPA, et de définir les voies d'un nouvel accord de paix et d'une opération « hybride » ONU/UA au Darfour. Pour l'heure, seuls 9000 hommes y sont déployés, du fait des manœuvres dilatoires du régime, alors que les pourparlers de paix piétinent et que les combats continuent. Et au Sud, le CPA souffre d'importants retards émaillés de provocations et d'incidents parfois graves, qui conduisent même le SPLM à quitter temporairement le gouvernement à l'automne 2007, privant le régime de cette caution quant à son engagement pour la paix.

---

[34] Ils répercutent là une inquiétude ancienne au sein de l'Organisation, déjà exprimée en septembre 2004 par le Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées, Francis Deng, dans son rapport remis à Kofi Annan le 27 septembre 2004. Voir Paul D. Williams & Alex J. Bellamy, article cité, p.39.

[35] Paul Vallely, « Exclusive interview: In defence of the United Nations », *The Independent*, 29 septembre 2006. Disponible sur http://news.independent.co.uk/world/politics/article1771839.ece (consulté le 30 septembre 2006).

Les divisions et concurrences entre organisations « gestionnaires » de ces deux conflits, et l'afflux d'une multitude de médiateurs internationaux isolés favorisant le « *forum shopping* », ont indubitablement fourni des marges de manœuvre au régime soudanais[36]. Celui-ci poursuit sa politique d'expulsion forcée des Four, Massalit et Zaghawa des terres fertiles, et sa tentative d'étouffement militaire des groupes rebelles darfouris qui, de leur côté, ne renoncent pas aux combats[37]. Quant aux envoyés spéciaux de l'UA (Salim Ahmed Salim) et de l'ONU (Jan Eliasson) pour le Darfour, des conseillers politiques des deux missions de paix notaient devant nous que l'absence d'implication dans leur dossier constituait encore pour ces représentants « la meilleure façon » d'éviter toute prise de risque.

Les membres de l'opposition soudanaise craignent que la mission de l'ONU ne renonce à faire respecter les dispositions du CPA destinées à « rendre l'unité [du Soudan] attractive », en particulier celles qui ont trait à la démocratisation. Le scénario redouté est celui d'un SPLM entièrement voué à la conquête et à la préparation de l'indépendance du Sud avec le soutien de certaines délégations de l'ONU, y compris avant le référendum de 2011, et d'une junte militaire soudanaise préférant accélérer une telle sécession et le départ de l'ONU, et veillant à contrecarrer les efforts de démocratisation et de partage des ressources pétrolières prévus par le CPA [voir l'encadré 2].

Les violents combats qui ont opposé des groupes armés liés au gouvernement d'une part (les Missiriyya) et au SPLM d'autre part dans la zone pétrolifère hautement stratégique d'Abyei en mai 2008 semblent confirmer ces craintes. Par ces combats, puis par la « feuille de route » signée le 9 juin dernier entre le SPLM et le régime soudanais pour progresser dans le sens d'une administration conjointe à Abyei en attendant un accord sur le tracé des frontières, les deux parties signataires ont montré que l'avenir du CPA et de la paix dépendait bien plus de

[36] Sur ces types de marges de manœuvre, voir Sandrine Perrot, « Northern Uganda: A 'Forgotten Conflict', Again? The Impact of the Internationalization of the Resolution Process », in Tim Allen et Koen Vlassenroot (dir.), The *Lord Resistance Army: War, Peace and Reconciliation in Northern Uganda*, à paraître.

[37] Marc Lavergne, article cité, p.389.

leurs arrangements réciproques et de leurs engagements à les faire respecter par leurs propres groupes armés sur le terrain, que de la présence des forces de l'ONU. Censées s'interposer et prévenir les violences en vertu de leur mandat, ces forces positionnées dans la zone d'Abyei ne sont pas intervenues, ni pendant ces combats, ni même après, pour porter assistance aux milliers de personnes qui ont fui ces combats, livrées à elles-mêmes, si l'on en croit des membres de la Commission du bilan et de l'évaluation du CPA présents sur place[38].

Pour conserver une chance de faire entièrement appliquer le CPA et de gagner la paix, les responsables de l'ONU n'ont, de toute façon, d'autre choix que de continuer à négocier avec leurs interlocuteurs soudanais, et en particulier avec les hommes proches de l'appareil de sécurité soudanais, tels Nafie Ali Nafie, ou encore Moutref Sadek, secrétaire adjoint à la tête du département pour la paix au ministère soudanais des affaires étrangères.

Encadré 2

Les extraits suivants sont tirés de deux entretiens, menés en décembre 2006 à Khartoum, le premier avec un professeur de science politique à l'Université de Khartoum (différent du professeur précédemment cité), et le second avec une personnalité dirigeante du Parti Oumma. Ils illustrent cette crainte d'un échec du CPA et les doutes quant à l'urgence que constitue pour l'UNMIS le succès du CPA :

« La mort de Garang a été une grande perte pour le Nord du Soudan. Aujourd'hui, le SPLM se désintéresse de la démocratie au Nord, il travaille à obtenir le vote favorable de la sécession au Sud, grâce au pouvoir et à l'argent qu'il capte dans le gouvernement du Sud Soudan. […] L'organisation du référendum est un vrai souci pour le Nord, son issue va changer la façon de traiter les problèmes politiques au Soudan. […] Quand Béchir a choisi la confrontation, on a pensé qu'il allait perdre. Mais pour l'instant, c'est un succès apparent. La question que je pose à l'UNMIS est la suivante : que feront-ils pour soutenir la démocratisation promise par le CPA face aux blocages du régime ? Que feront-ils si les choses évoluent d'une façon critique ? »

[38] Entretiens avec un diplomate en charge du dossier et une fonctionnaire de l'UNMIS, mai et juin 2008. Voir également Jean-Philippe Rémy, « Combats au Soudan entre l'armée et l'ex-rébellion sudiste », *Le Monde*, 22 mai 2008.

« Nous avons soutenu l'UNMIS, et même le projet de déploiement de l'ONU au Darfour, dans l'espoir d'une démocratisation du Soudan, promise dans le CPA. Soutenir cette présence étrangère ne fut pas facile. Tout cela est la responsabilité de ce gouvernement, qui a géré d'une façon catastrophique et disproportionnée la situation au Darfour. Au temps de Sadeq al-Mahdi, jamais une telle immixtion étrangère n'avait été nécessaire. […] Aujourd'hui, les exigences et objectifs de l'UNMIS restent très modestes, en deçà de son mandat. Les espoirs se sont réduits. Après autant de résolutions passées où l'opposition fut juste consultée, c'est une drôle de coopération entre elle et l'UNMIS, alors que les rebelles sont, eux, bien plus écoutés. […] Le SPLM est constamment ridiculisé par le régime, mais il ne réagit pas. Il attend le référendum. Et l'UNMIS n'a pas d'objectif précis, pas d'idées claires de ce qu'ils doivent obtenir dans les prochaines étapes, cela dépend des gens qui occupent les postes, ils peuvent en faire le minimum sans problème pour eux. »

*

Le présent article a voulu dresser un panorama des pistes empiriques déduites d'un cadre d'analyse destiné à repérer les manques de barrières normatives dissuasives, ou les processus d'érosion de certaines d'entre elles, autrement dit, l'apparition de configurations normatives permissives, à l'égard du recours à des violences qui enfreignent le droit international humanitaire. Car c'est bien de normes partagées qu'il s'agit ici, de bornes du possible et de l'impossible, du probable et de l'improbable, de l'acceptable et de l'inacceptable. Cet angle normatif s'éloigne toutefois, on l'aura perçu, d'une lecture exclusivement « intellectualiste » et « éthique » de la norme. Une norme désigne dans notre analyse un comportement qui est *intimement attendu* par la plupart des membres d'un groupe social donné au fil des interactions régulières entre eux. La sociologie de la pratique permet de situer les attentes collectives dans les routines et les urgences du quotidien, dans les « coups » joués et les « coups » reçus ou évités[39].

[39] Conformément à la voie tracée, pour l'analyse de l'objet « crise politique », par Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 (1986 pour la 1ère éd.). Sur la lecture clausewitzienne des « coups » joués, *ibid.*,

Insister sur les attentes pesant sur les divers groupes qui constituent l'environnement des promoteurs des violences considérées permet ainsi de ne pas surestimer les calculs d'anticipation et d'opportunité opérés par ces groupes, mais de les replacer à la lumière des considérations effectivement perçues comme « problématiques » et traitées comme telles par les uns et les autres, ainsi que des points demeurés aveugles. L'appréciation, de la part des décideurs diplomatiques influents à l'ONU et des cadres du Secrétariat chargés de la mise œuvre des opérations de paix sur le terrain, des risques qu'ils encourent en cas d'inaction ou en cas d'échec face aux stratégies politico-militaires les plus violentes, mérite en ce sens d'être mieux comprise. Le présent texte aura montré, nous l'espérons, les dynamiques rencontrées par les responsables de l'ONU au Soudan qui se prêtent à une telle recherche.

---

* David Ambrosetti est chargé de recherche en science politique au CNRS, ISP / Université Paris X Nanterre. La recherche ici présentée a bénéficié du soutien du groupe de recherche sur les Conflits armés en Afrique subsaharienne du Centre d'études d'Afrique noire (CNRS / Institut d'Études politiques de Bordeaux), programme co-financé par le Conseil régional d'Aquitaine et par le ministère français de la Recherche. Nous remercions ici Barbara Delcourt, Sara Dezalay, Vincent Foucher, Roland Marchal, Franck Poupeau et Johanna Siméant pour leurs utiles indications. Les positions exprimées dans ce texte ne sauraient leur être imputées.

---

p.14-16 et p.21-22. Sur la lecture renvoyant, chez George Herbert Mead, au « coup » anticipé et évité, voir Pierre Bourdieu, *Le Sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p.135-136.