

Institut d'Etudes Politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme du Master de recherche

Science politique des relations internationales

**Le processus d'internationalisation
du conflit au Sud-Soudan**

Perceptions, mobilisations et stratégies de mise sur agenda

Maria Matre Gabrielsen

Sous la direction de Bertrand Badie

Jury :

**Bertrand Badie, Professeur des Universités à l'IEP de Paris
Guillaume Devin, Professeur des Universités à l'IEP de Paris**

SOMMAIRE :

Introduction.....	p. 6
I. <u>La première internationalisation ”dans les coulisses” fondée sur les perceptions des sociétés civiles</u>	p. 13
A. Liens de solidarité et éléments d’identification	p. 13
1. La perception extérieure du conflit.....	p. 13
a. <i>La religion, premier vecteur d’identification</i>	p. 13
b. <i>La pratique de l’esclavage, reconnaissance et solidarité au sein de différentes communautés d’identité</i>	p. 17
c. <i>La crise humanitaire attirant sporadiquement l’intérêt des médias étrangers</i>	p. 19
2. Les ambitions internationales des parties au conflit.....	p. 24
a. <i>La société civile sud-soudanaise comme promotrice active du conflit</i>	p. 24
b. <i>La projection sur la scène internationale du régime islamiste, internationalisation indirecte du conflit dans le Sud</i>	p. 25
c. <i>Capacité d’un conflit à se ”vendre” sur la scène politique internationale</i>	p. 27
B. Rôle des opinions publiques et des sociétés civiles dans l’agenda-setting des gouvernements	p. 29
2. Interconnexion entre société civile et décideurs politiques.....	p. 29
a. <i>Structures décisionnelles et stratégies politiques</i>	p. 29
b. <i>Rôle des personnalités influentes et leurs liens avec la société civile</i>	p. 35
c. <i>L’importance de mobiliser les gouvernements</i>	p. 40
2. Intérêts nationaux et réticence politique à intervenir.....	p. 41
a. <i>Une politique africaine hésitante sous Clinton</i>	p. 41
b. <i>Importance de la pression américaine pour faire agir les autres petites et moyennes puissances</i>	p. 44

C. Alliances et stratégies internationales des parties au conflit : manque d'incitations à mettre fin au conflit.....	p. 47
1. Khartoum, décalage entre discours et action.....	p. 47
2. Entre jeux d'alliances et politiques de laisser-aller.....	p. 49
a. Les pays membres de l'IGAD.....	p. 49
L'Ethiopie et l'Erythrée, farouchement opposés à Khartoum.....	p. 50
Le Kenya et l'Ouganda, des liens principalement avec le Sud.....	p. 51
L'Egypte et la Libye, une initiative de paix concurrente motivée par des intérêts propres...	p.53
b. Les autres grandes puissances.....	p. 55
3. Le pétrole et l'internationalisation limitée.....	p. 57
a. L'implication de la Chine, un soutien à l'isolement du régime soudanais.....	p. 57
b. Le facteur pétrolier : élément trompeur d'internationalisation.....	p. 59
 II. <u>La deuxième internationalisation "sur le devant de la scène" internationale, nouvelles structures de pouvoirs internes.....</u>	p. 62
 D. Changement d'administration américaine : la résolution du conflit au Sud-Soudan devient un enjeu de politique intérieure.....	p. 62
1. Réévaluation stratégique du dossier soudanais.....	p. 62
a. La politique africaine de George W. Bush.....	p. 62
b. Une écoute particulière à l'égard des groupes mobilisés pour la cause soudanaise....	p. 66
c. Le 11 septembre, une "fenêtre d'opportunité".....	p. 71
2. L'engagement américain entraîne avec lui les autres acteurs de la scène internationale.....	p. 73
a. La Grande-Bretagne et la Norvège se mobilisent.....	p. 73
b. Une complémentarité des pays composant la Troïka.....	p. 74
 E. Restructurations politiques internes au Soudan, la résolution du conflit dans le Sud devient un pont vers l'international.....	p. 76
3. Changements de cap à Khartoum : vers une politique plus modérée..	p. 76
a. Restructurations internes et nouvelles alliances avec les pays voisins.....	p. 76

b.	<i>Motivations économiques et politiques du changement d'orientation à Khartoum.....</i>	p. 77
	4. Changements de rapports de force après le 11 septembre.....	p. 80
a.	<i>Nouvelle incitation à coopérer.....</i>	p. 80
b.	<i>Opportunité pour améliorer les relations avec les Etats-Unis.....</i>	p. 82
	5. Une approche régionale des négociations.....	p. 83
a.	<i>Expertise et intérêts des pays voisins à bâtir une paix durable au Soudan.....</i>	p. 83
b.	<i>Partenariat indispensable pour les médiateurs internationaux.....</i>	p. 85

F. Quel modèle d'internationalisation pour le Soudan : entre intérêts

stratégiques trompeurs et relations sociales privilégiées avec le Soudan..

	6. Une approche idéaliste-réaliste de l'internationalisation des conflits?.....	p. 87
a.	<i>L'importance du soutien américain dans la résolution du conflit soudanais.....</i>	p. 87
b.	<i>L'importance des acteurs étatiques dans la résolution des conflits.....</i>	p. 88
	1. Des intérêts stratégiques trompeurs : aux fondements de la relation spéciale américano-soudanaise.....	p. 83
	2. Un modèle régional-international pour la résolution des conflits?.....	p. 95
a.	<i>Connaissances et appropriation locale du processus.....</i>	p. 95
b.	<i>Pression extérieure et rseources diplomatiques disponibles.....</i>	p. 96

Conclusion.....

Annexe 1 : Carte, Les Conflits soudanais.....

Annexe 2 : Chronologie du conflit au Sud-Soudan et son internationalisation.....

Annexe 3 : La Déclaration de Principes (DOP) de l'IGAD.....

Annexe 4 : Nomination de l'envoyé spécial pour la paix au Soudan, John Danforth.....

Annexe 5 : Communiqué du 9^{ème} Sommet de l'IGAD à Khartoum.....

Annexe 6 : Entretiens effectués.....

Principales sigles utilisées.....

Bibliographie.....

Le processus d'internationalisation du conflit au Sud-Soudan

Perceptions, mobilisations et stratégies de mise sur agenda

Introduction

Le conflit au Sud-Soudan constitue une guerre civile de longue date, dont les débuts remontent à 1955, un an avant l'indépendance, mais qui suscite aujourd'hui l'intérêt de la « communauté internationale ». Les accords de paix signés le 9 janvier 2005 à Naivasha au Kenya ont reçu un fort soutien international et constituent un véritable pas en avant pour la paix et la stabilité au Soudan. Obtenue notamment grâce au soutien des Etats-Unis, certains diront que la signature de ces accords de paix constitue un des seuls véritables succès de la politique étrangère de l'administration de George W. Bush. Il s'agit pourtant d'une guerre qui semble être de nature purement civile, dans le sens où elle oppose différentes parties de la population soudanaise, à l'instar du gouvernement de Khartoum et de la rébellion du *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A), et dont les confrontations demeurent circonscrites au territoire soudanais. Pourquoi ce conflit a-t-il donc subitement été mis sur l'agenda de la dite « communauté internationale »?

La guerre du Sud-Soudan est une guerre intra-étatique qui, selon Charles-Philippe David, consiste en une "violence répandue entre gouvernements, factions, groupes ou ethnies qui cherchent à maintenir ou à obtenir le contrôle de territoires et du pouvoir politique¹". L'enjeu territorial est fondamental dans ce conflit, où l'on voit s'opposer le centre et la périphérie, le gouvernement central de Khartoum et les populations du Sud-Soudan. Ces dernières souffrent en effet de leur isolement et se sentent exclues par le gouvernement central de Khartoum, au niveau politique aussi bien qu'économique. Ainsi, bien que certaines factions de la SPLA et de la population réclament l'autonomie de leur région, le cœur du conflit réside avant tout dans la lutte pour le contrôle de l'appareil étatique. À titre d'exemple, le chef rebelle John Garang n'a jamais revendiqué l'indépendance du Sud, mais exigé que la région participe à la direction du pays. Or, ces revendications se heurtent à de profondes divisions idéologiques sur la définition de la nation soudanaise.

¹ DAVID, Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Références Inédites, Presses de Sciences Po, 2000, 524 p., p. 130

On avance souvent que la communauté internationale, et en première instance l'ONU, est l'acteur le mieux disposé à intervenir comme médiateur dans les conflits civils. L'objet de ce mémoire n'est pas tant de discuter cette présomption, mais de montrer à partir du cas soudanais comment un conflit passe du statut de guerre oubliée, délaissée, à un celui de haute priorité sur l'agenda des décideurs politiques internationaux. Le débat sur la responsabilité de protéger incite certes les Etats riches (en ressources politiques, économiques et diplomatiques) à prendre davantage de responsabilité dans les conflits incessants dans le Tiers Monde et ailleurs. Certains conflits civils demeurent cependant dans l'ignorance générale de la communauté internationale, quand d'autres parviennent à obtenir l'attention et l'engagement soutenus de celle-ci pour mettre fin ou trouver une solution au conflit. Quels sont les canaux d'internationalisation qui ont permis au conflit soudanais de sortir de l'impasse de l'ignorance internationale puis d'inscrire la résolution du conflit sur l'agenda de la communauté internationale ?

Il existe de nombreuses perceptions différentes du conflit soudanais, plus ou moins justifiées, et qui ont chacune contribué à forger une image générale du conflit et éventuellement à la projeter sur la scène internationale. L'objet de ce mémoire est de comprendre quelle est la nature du lien entre l'internationalisation du conflit au Sud-Soudan et les réévaluations stratégiques américaines, dans un contexte sans cesse changeant, entraînant en même temps l'engagement d'une série d'autres acteurs (pays voisins et médiateurs internationaux)? Quel a été le rôle des autres acteurs sur la scène internationale, tels que les ONG (humanitaires, des droits de l'homme, religieuses), les groupes de pression ainsi que les médias, en regard des actions entreprises par les Etats?

L'étude des acteurs et des stratégies d'internationalisation employées par ceux-ci est effectuée notamment à la lumière d'approches constructivistes telles que celles formulées par Robert Jervis² et Ole R. Holsti³. La thèse que développe Jervis sur le rôle joué par les perceptions de la réalité sur les manières d'agir des acteurs est intéressante dans le cas du conflit soudanais, puisque nombre de "fausses perceptions" (*misperceptions*) ont également été des vecteurs importants d'internationalisation. Quant à celle avancée par Holsti, selon laquelle ce sont les

² JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1976, 445 p.

³ HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, Analytical perspectives on politics, Ann Arbor, University of Michigan Press, Rev. Ed., 2004, 378 p.

images que les décideurs se font de la réalité qui importent sur leurs décisions plus que la réalité elle-même, elle est utile dans l'analyse du processus de prise de décision au sein de l'administration américaine. Certaines études ont également apporté un éclairage particulier sur les liens entre le Soudan et des pays comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Norvège, dont le soutien diplomatique s'est révélé déterminant, afin de comprendre quels étaient leurs intérêts à s'engager pour le Soudan. L'analyse d'Alexander Wendt⁴ est à ce propos intéressante, qui estime que les Etats agissent selon une identité qu'ils ont définie et qu'ils souhaitent maintenir sur la scène internationale, accorde une importance considérable au rôle que peuvent jouer des acteurs non-étatiques. Toutefois, pour Wendt, ce sont bien les Etats qui en dernière instance peuvent agir comme régulateurs de la violence. Ce constat ne peut pas être pris pour définitif dans un monde où les recompositions sociales en matière de résolution de conflits sont nombreuses et où les acteurs non étatiques prennent en effet de plus en plus d'importance. Certes, l'observation est applicable au cas soudanais : les acteurs non étatiques ont joué un grand rôle, mais ce sont les Etats qui ont finalement pu jouer le rôle de médiateurs. À ce constat, il faut cependant ajouter que c'était dans la stratégie des mouvements civils mobilisés pour la cause soudanaise de faire agir leurs gouvernements respectifs, et qu'il n'est donc pas évident de conclure simplement que les Etats sont prépondérants, puisque les acteurs civils ont justement réussi dans leur stratégie.

Avant d'aller plus loin dans l'analyse, revenons sur le concept d'internationalisation, que l'on peut définir comme le processus par lequel un phénomène social devient international. Dans le cadre d'un conflit de nature civile, on peut le définir plus précisément comme le processus qui entraîne une recrudescence de l'intérêt de la communauté internationale, dont le stade suprême est la mise sur agenda politique des fins de résolution du conflit. Une approche positive de la définition de l'internationalisation est adoptée pour ce travail, puisque nous nous concentrons sur les éléments constructifs d'internationalisation qui permettent d'avancer vers la table des négociations .

Le soutien américain ayant été décisif dans la signature des accords de paix, et l'attitude de la superpuissance envers le Soudan et le conflit dans le Sud ayant fortement influencé le degré d'internationalisation du Soudan, l'analyse des stratégies politiques américaines à l'égard du Soudan, ainsi que l'évolution des relations américano-soudanaises occupent naturellement

⁴ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 429 p.

une place importante dans cette étude. D'autre part, la Grande-Bretagne, ancienne puissance tutélaire du Soudan, et la Norvège, pays entretenant depuis de nombreuses années des liens avec le Sud au travers de partenariats entre associations et ONG, ont joué chacun leur rôle dans ce processus. Ces trois pays vont constituer la troïka, le groupe informel soutenant la relance des négociations dans le cadre de l'Inter-Governmental Authority on Development (IGAD). Cette organisation régionale, qui rassemble le Soudan et ses voisins à l'Est et au Sud, a créé dès le début des années 1990 un cadre de négociations. Cependant, il a fallu l'engagement de la troïka pour que ce cadre devienne véritablement fonctionnel dans son ambition de résoudre le conflit soudanais. Des initiatives concurrentes sont également mises en avant, à l'instar de l'initiative égypto-libyenne. En revanche, si l'ONU est peu évoquée en tant que telle, c'est qu'elle est relativement peu intervenue pour résoudre le conflit au Soudan, autrement que comme théâtre des rapports de force entre les puissances au sein du Conseil de sécurité et par moments comme facilitatrice des dialogues.

Afin de comprendre ce processus d'internationalisation, ses nombreux ressorts et les stratégies d'action de ses différents acteurs, je me suis appuyée sur les témoignages d'observateurs de différents types. La plupart se sont intéressés au conflit depuis de nombreuses années et ont ainsi pu rendre compte de l'évolution dans le temps de l'attention internationale portée sur le Soudan. La diversité des fonctions exercées par les personnes interviewées m'a permis de recueillir des points de vue différents et complémentaires, parfois opposés, pour offrir un panorama large et dynamique. Les diplomates d'abord, qu'ils soient onusiens, norvégiens, français ou soudanais, m'ont apporté des éléments permettant de comprendre les intérêts et les stratégies d'action des différents pays impliqués dans la résolution du conflit soudanais, que j'ai pu comparer avec les analyses que m'ont livré des chercheurs spécialisés sur le Soudan. Les représentants d'ONG m'ont confié des points de vue souvent plus critiques, tout comme les journalistes qui m'ont transmis leur regard sur la place du conflit soudanais sur la scène politique internationale. Leurs témoignages se sont révélés particulièrement précieux, me permettant d'appréhender l'évolution de la couverture médiatique du conflit, qui constitue un instrument de mesure du degré d'internationalisation d'un conflit efficace. J'ai eu enfin l'opportunité de rencontrer des observateurs directement impliqués dans les négociations, des personnes faisant essentiellement partie de la délégation norvégienne aux négociations à Machakos et à Naivasha, qui m'ont décrit le cours des événements ayant mené aux négociations et m'ont donné leurs avis sur le déroulement même des négociations. Ces derniers ont apporté des témoignages spécifiques et précis, du fait de

leur implication directe dans les tentatives de mise en place des négociations et de leur contact immédiat avec les décideurs soudanais et américains. Une série de questions générales ont été posées à la plupart des interlocuteurs afin de pouvoir comparer et repérer différentes lignes générales de perception de l'internationalisation. Ces questions étaient issues pour la plupart des hypothèses formulées durant la première partie de la recherche⁵. A celles-ci ont été ajoutées d'autres plus spécifiques et mieux adaptées aux domaines de compétence des acteurs interrogés, afin d'avoir un aperçu de l'engagement et de la compréhension particulière de chacun. Il s'est avéré intéressant de confronter les différents points de vue, puisqu'il n'y a pas une réponse spécifique à la problématique posée, afin de tenter de dégager ce qui semblait constituer les principaux canaux d'internationalisation du conflit.

Des rapports d'organisations internationales (rapports du Secrétaire Général de l'ONU), d'ONG spécialisées dans l'analyse des conflits (surtout l'*International Crisis Group*, mais aussi *Human Rights Watch* et *Amnesty International*) et des rapports gouvernementaux ont été utilisés pour comprendre au mieux l'évolution du conflit sur la scène internationale. La diversité des sources a été valorisée comme un moyen de vérifier l'exactitude des différents propos. La lecture de ces rapports ainsi que de nombreux articles de presse, a également servi de vérification aux informations données par les différents interlocuteurs. Il existe plusieurs sources académiques sérieuses sur le Soudan, à l'instar de Mansour Khalid, Roland Marchal, Gérard Prunier et Alex de Waal. Une grande partie de la recherche effectuée sur le Soudan se concentre autour de quelques axes principaux : l'historiographie des famines, le développement de l'économie agraire ou encore l'analyse de l'islamisme soudanais impliquant souvent une certaine évaluation du contexte régional. Mais relativement peu d'analyses détaillées et problématisées sont faites sur les relations internationales du Soudan, mis à part celles provenant des auteurs cités.

Plusieurs résultats ont été obtenus à partir de cette recherche. Premièrement, les perceptions extérieures du conflit ont permis de mobiliser des groupes de pression en dehors du Soudan et de construire des liens de solidarité entre la société civile soudanaise et les sociétés civiles à l'extérieur. Cette mobilisation au sein de groupes de pression et organisations humanitaires tournées vers l'Afrique constitue ce qu'on peut appeler la première internationalisation discrète, ou « en coulisses » de la scène internationale. Cette première phase laisse voir

⁵ Principalement, les liens entre l'internationalisation et différents éléments importants dans le conflit ou étroitement liés : la présence de ressources pétrolières au Soudan, la crise humanitaire, les perceptions du conflit comme un conflit religieux, les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme.

comment l'opinion publique et les groupes de pression (au sens large : ONG, lobbies, associations, communautés religieuses) agissent comme des acteurs autonomes sur la scène politique internationale. Par la suite, des éléments de *realpolitik* contribuent à ralentir le processus d'internationalisation, notamment la réticence de l'administration de Clinton à intervenir dans un conflit africain, les liens de solidarité de la Chine à l'égard du Soudan ainsi que les intérêts des différents Etats voisins dans la poursuite de la guerre au Sud-Soudan. Finalement, des restructurations politiques internes au Soudan comme aux Etats-Unis confèrent une nouvelle capacité d'influence à ceux qui veulent faire cesser ce conflit. Ces restructurations font coïncider les logiques d'action des décideurs soudanais et américains, et va déclencher ce qu'on peut appeler la deuxième internationalisation, « sur le devant de la scène » politique internationale. Dès lors, le conflit soudanais voit son statut se hisser au rang des grandes priorités internationales. On peut donc observer une internationalisation en plusieurs étapes et à plusieurs vitesses. La première internationalisation est lente et s'inscrit sur le long terme et la deuxième internationalisation est plus rapide et plus manifeste. Elle est celle qui permet de mettre en place des négociations solidement encadrées. La première crée le fondement de la deuxième, mais les deux se distinguent l'une de l'autre par leurs niveaux d'intensité, les acteurs impliqués et les résultats concrets pour l'avancement vers une solution au conflit au Sud-Soudan.

Deux contraintes ont dû être gérées pour traiter ce sujet, premièrement l'accessibilité des sources et deuxièmement la disposition de la problématique à donner une prédominance à l'approche réaliste des relations internationales. J'ai effectué mes recherches à Paris principalement, avec quelques entretiens effectués lors de deux voyages à Oslo. Dans ce cadre de recherche donné, j'ai tenté de contacter autant de personnes pertinentes que possible. Même si davantage de témoignages d'acteurs américains ou soudanais centraux dans le processus de négociations auraient du avoir leur place dans ce mémoire, des contraintes de temps et d'espace n'ont pas permis ce genre de consultations. Deux sources soudanaises ont pu être contactées à Paris.

La deuxième contrainte est d'ordre conceptuel. L'importance du rôle tenu par les grandes puissances dans la résolution de ce conflit ne doit pas nous mener pour autant à une conclusion purement réaliste. Et même si la décision du président George W. Bush de nommer un envoyé spécial pour la paix au Soudan constitue un des points culminants du processus, il ne s'agit pas de prôner une approche "top-down", du haut vers le bas, du

processus d'internationalisation des conflits. Une telle approche est d'autant plus erronée qu'elle cantonne l'analyse aux jeux stratégique-politiques des les gouvernements des grandes et des moyennes puissances et ignore dans le même temps les dynamiques civiles qui se trouvent derrière. Pour éviter ce travers, une grande partie du travail de recherche a consisté à décortiquer le processus de réévaluation stratégique du conflit soudanais, qui a mène à l'action les gouvernements des puissances diplomatiques capables d'intervenir. Cette démarche m'a permis de mettre en lumière l'importance de l'action des sociétés civiles et leur influence sur les gouvernements et m'a donné la preuve que ce processus n'était pas uniquement le fait d'intérêts stratégiques formulés par les seuls gouvernements. En outre, mes recherches me permettent de montrer que les acteurs civils mobilisés ont élaboré une stratégie explicite , visant à faire agir leurs gouvernements respectifs, parce qu'ils estimaient que les gouvernements ont une plus grande capacité d'influence sur les belligérants. Au vu de la capacité de coordination grandissante des différents mouvements mobilisés pour la cause soudanaise, on peut penser qu'il n'est qu'une question de temps avant que davantage d'organisations non gouvernementales se lancent dans la médiation⁶.

Dans un premier temps, nous allons étudier les différentes phases de la première internationalisation, en essayant de comprendre le rôle que jouent les perceptions du conflit pour les différents acteurs de la société civile (chapitre I.A), sur leurs stratégies d'action auprès de leurs gouvernements respectifs (chapitre I.B) et les obstacles à une internationalisation plus massive (chapitre I.C). Dans un deuxième temps, nous allons voir comment la deuxième internationalisation se manifeste. Nous analyserons les éléments qui ont permis la relance de l'internationalisation et un retour à la table des négociations pour les parties au conflit. D'abord, l'avènement d'une nouvelle administration aux Etats-Unis et le contexte international qu'elle amène accélérera l'avancement du dossier soudanais (chapitre II.A). De plus, les restructurations politiques internes au Soudan brisent l'isolement du régime, ce qui permet la reprise des négociations dans un climat plus constructif (chapitre II.B). Enfin, nous analyserons le rôle des différents acteurs impliqués dans cette l'internationalisation et interrogerons le modèle régional-international de résolution du conflit soudanais (chapitre II.C).

I. La première internationalisation "dans les coulisses" fondée sur les

⁶ Certains acteurs non gouvernementaux, à l'instar de la communauté San Egidio au Mozambique et la Crisis Management Initiative de l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari à Aceh en Indonésie, ont déjà réussi dans leurs initiatives de médiation dans des conflits civils.

perceptions des sociétés civiles

A. Liens de solidarité et éléments d'identification

1. La perception extérieure du conflit

Afin de comprendre les dynamiques d'internationalisation de ce conflit, il est essentiel d'analyser d'abord les éléments qui éveillent un intérêt ou un sentiment de solidarité au-delà des frontières du pays.

a. La religion, premier vecteur d'identification

Ce conflit est souvent perçu et présenté comme un conflit entre le Nord musulman et le Sud chrétien et animiste. Il s'agit là d'une vision plutôt simpliste, voire même erronée du conflit dont la réalité est beaucoup plus complexe. Afin de comprendre les dynamiques d'internationalisation du conflit, il est essentiel d'analyser ses multiples composantes et notamment les éléments qui éveillent un intérêt ou un sentiment de solidarité au-delà des frontières. Premièrement, il est souvent dit que la guerre de 1983 démarre à cause de l'imposition de la sharia dans tout le pays par le dictateur Gafaar Nimeyri. Pourtant, en révisant la chronologie, on voit que la sharia est imposée six mois après la création de la SPLA (*Sudan People's Liberation Army*) par John Garang. En réalité, ce mouvement est créé pour protester contre le non-respect des accords de paix d'Addis Abeba de 1972. Gafaar Nimeyri avait en effet imposé de manière unilatérale une nouvelle division administrative du Sud allant à l'encontre des prescriptions de l'accord de paix. Il est vrai qu'ensuite l'imposition de la sharia dans tout le pays devient un élément majeur de la politique de Khartoum, et par la suite une de ses principales revendications dans les négociations de paix. Au sein de la SPLA, les proches de Garang luttent pour un Soudan uni et laïque, tandis qu'une majorité croissante au fil des années lutte pour l'indépendance du Sud. Les différends sur les questions religieuses ne sont donc pas la cause du déclenchement de la guerre. Comme le dit Marc-Antoine Pérouse de Montclos, "comprendre les hostilités du Sud-Soudan comme une guerre de religions serait extrêmement réducteur"⁷. Les attaques des troupes gouvernementales contre les musulmans nouba ou, jusqu'à il y a peu, le soutien de Khartoum à l'Armée de résistance du Seigneur (*Lords Resistance Army, LRA*), la guérilla des intégristes chrétiens en

⁷ PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, "Le Soudan, une guerre de religions en trompe-l'oeil", in *L'Afrique politique*, 2002, p. 33-49, p. 33

Ouganda en sont d'autres preuves. La lutte est avant tout politique. En revanche, on peut dire que la manière dont la sharia a été imposée par la suite symbolise le fond du conflit, c'est à dire la lutte entre la périphérie délaissée et le centre dominant.

Deuxièmement, l'idée qu'il existe une division manichéenne entre le Nord musulman et arabe et le Sud chrétien et africain est aussi à nuancer. Tout d'abord, les Chrétiens sont loin d'être majoritaires dans le Sud, représentant entre 10 et 15 % de la population du Sud⁸. Il existe aussi de nombreux groupes ethniques animistes. De plus, une diversité linguistique extraordinaire a fait de l'arabe la langue de communication la plus commune dans le Sud. Finalement, il existe aussi des rébellions armées musulmanes, comme dans l'Est du pays ou encore au Darfour depuis ces trois dernières années.

Mais pourtant, la perception de ce conflit comme reposant sur un "clash", un choc entre des identités religieuses différentes, ou comme une persécution des Chrétiens dans le Sud commandité par le régime islamiste voulant imposer la sharia, a eu un impact considérable sur les organisations humanitaires et les groupes de pression chrétiens en dehors du Soudan. Le gouvernement central a eu beau dire que les Etats du Sud seraient exemptés de la loi islamique, comme l'explique le plus conservateur du régime, Hassan el-Tourabi : "La loi est décentralisée et la *sharia* ne concerne que les Etats où les musulmans sont majoritaires. Les dix Etats du Sud - sur un total de vingt-six – en sont exemptés⁹". La pratique s'avérait différente et la question de la liberté religieuse devient un pilier central dans l'internationalisation du conflit.

À l'instar de ce qu'explique Ole Holsti c'est l'"image" que les décideurs ont de la réalité qui importe sur leurs décisions et leurs manières d'agir plus que la réalité elle-même¹⁰. Ainsi, l'objet de notre analyse ici ne sera pas tant de dévoiler la réalité des rapports de pouvoir dans le conflit, mais de tenter de comprendre l'"image" que les acteurs internationaux ont du conflit et comment cette perception influence leur manière d'agir. Cette perception du conflit comme avant tout religieux est donc à l'origine d'une forte mobilisation et d'un vaste engagement coordonné au sein de groupes chrétiens. Surtout les Chrétiens conservateurs et

⁸ Plusieurs estimations sont faites concernant la proportion de chrétiens au Sud-Soudan, variant normalement entre 10 et 15% selon les sources viables. Voir : "Perceptions and Reality : Christianity within Sudan", The European-Sudanese Public Affairs Council, juin 2002, <http://www.sudan.net/news/press/postedr/151.shtml>

⁹ EL TOURABI, Hassan, "Plaidoyer pour un islamisme tempéré", entretien conduit par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, in *Politique Internationale*, printemps 2001, p. 337-350, p. 344

¹⁰ HOLSTI, Ole, "The belief system and National Images : A Case Study", *Journal of Conflict Resolution*, vol 6 (3), septembre 1962, cité dans LA BALME, Natalie, *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Autrement Frontières, 2002, 144 p., p. 85

les évangéliques aux Etats-Unis se voient dotés d'un devoir moral d'intervenir pour protéger leurs coreligionnaires. C'est notamment en 1989, avec l'*Operation Lifeline Sudan* (OLS)¹¹, qui permit aux organisations humanitaires d'accéder au Sud, que l'on peut observer un regain d'un intérêt pour le Soudan au sein des églises étrangères¹².

D'ailleurs, comme l'explique Isabelle Richet, la lutte contre la persécution religieuse devient une des "niches"¹³ politiques de la mouvance évangélique. Celle-ci se sert de cette lutte pour tenter de s'imposer sur la scène publique américaine et pour surmonter la position marginale qu'elle occupe au sein du mouvement conservateur. Ces groupes évangéliques exigent que le gouvernement place la question de la persécution religieuse parmi ses plus hautes priorités de politique étrangère. L'exemple sud-soudanais s'inscrit parfaitement dans cette optique. Cependant, cette préoccupation prend une importance nouvelle lorsque des missionnaires chrétiens américains sont devenus victimes des persécutions. Comme l'explique Richet, leur changement d'orientation est d'autant plus remarquable avec la fin de la menace communiste. Pendant la guerre froide, les opérations missionnaires étaient concentrées en Amérique centrale, où l'Eglise catholique les laissait opérer comme ils voulaient, puisqu'ils combattaient le même ennemi communiste. Après la guerre froide, l'Islam fût rapidement désigné par ces groupes comme le nouvel "Antéchrist", l'ennemi à combattre. Plus de 9 000 missionnaires sont envoyés vers des pays musulmans à la suite d'une conférence en 1993, rassemblant la majorité des agences de mission et définissant la nouvelle "cible" à atteindre¹⁴. D'où, comme le dit Richet, "la multiplication au cours des années suivantes, d'incidents impliquant des missionnaires américains, et les pressions sur l'administration et le Congrès pour qu'ils prennent des mesures à l'égard des pays responsables¹⁵". En effet, le *Freedom From Religious Persecution Act* est voté en 1998, ce qui représente une victoire considérable pour les forces religieuses qui l'ont défendu. Des diplomates américains ont été tués au Sud-Soudan à la fin des années 1970, et des employés locaux de l'USAid (l'agence Américaine pour l'aide au développement) au début des années 1990 par l'armée soudanaise¹⁶. On

¹¹ Opération établie en avril 1989, suite à des négociations entre le gouvernement de Khartoum, le SPLM/A et l'ONU, autorisant des agences de l'ONU et environ 35 ONG à fournir de l'aide humanitaire aux populations dans le Sud, indépendamment de leurs appartenances politiques.

¹² DE WAAL, Alex, "Exploiter l'esclavage: droits de l'homme et enjeux politiques", *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 49-60

¹³ RICHET Isabelle, "La religion influence-t-elle la politique étrangère aux Etats-Unis?", *Débat* (Paris, 1980), 11/12, numéro 127, 2003, p. 46-62, p. 55

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid. p. 58

¹⁶ PETERSON, Donald, *Inside Sudan : Political Islam, Conflict and Catastrophe*, Boulder (Col.), Westview Press, 2003, 269 p.

comprend bien alors comment ce conflit, perçu comme un conflit entre le Christianisme et l'Islam, a pu devenir une cause presque symbolique pour les groupes chrétiens conservateurs aux Etats-Unis. Pour revenir un instant à la question de la perception, on peut penser comme Robert Jervis, que des individus ou des groupes d'individus peuvent avoir tendance à percevoir ce qu'ils veulent percevoir. La perception n'a pas besoin d'avoir des liens explicites avec la réalité, mais est plutôt à chercher dans les attentes subjectives de ceux qui se forment les images. Les groupes chrétiens conservateurs voulaient faire avancer la cause de la persécution religieuse, et ils n'avaient ainsi pas besoin de beaucoup de preuves pour penser que c'était effectivement ce qui se passait au Soudan.

Mais il existe aussi des liens solides entre les chrétiens conservateurs, et notamment les Chrétiens évangéliques américains de la région de la *"Bible Belt"* (la ceinture de la Bible) et les Chrétiens du Sud-Soudan, qui d'ailleurs remontent à bien avant la prise du pouvoir par la junte islamiste en 1989. Car le Sud Soudan représente aussi pour les églises étrangères une grande réserve potentielle de conversions au christianisme, et plusieurs églises de la *"Bible Belt"* ont des églises soeurs au Sud Soudan. La communauté baptiste norvégienne a également des églises soeurs au Soudan, et le Conseil chrétien norvégien entretient des liens étroits avec la *Sudan Council of Churches* et la *New Sudan Council of Churches*. D'autres pays qui ont développé des liens confessionnels avec le Sud-Soudan incluent la Suisse et le Canada. L'aide matérielle apportée par les églises a permis de développer une relation de confiance avec les populations locales, ainsi que de renforcer la présence du christianisme, selon Alex de Waal¹⁷.

La perception de ce conflit au sein de groupes chrétiens conservateurs aux Etats-Unis vient donc s'insérer parfaitement dans leur lutte pour une influence politique accrue. Des liens de solidarité à l'égard des populations du Sud Soudan se développent au sein de ces groupes, mais aussi au sein de nombreuses autres communautés chrétiennes en Europe et en Amérique du Nord. On voit ainsi se tisser un réseau international d'églises engagées au Soudan, et c'est une solidarité qui semble être tant politique qu'idéologique.

b. La pratique de l'esclavage, reconnaissance et solidarité au sein de différentes communautés d'identité

En même temps apparaît un autre axe d'internationalisation du conflit dans le Sud, par le biais

¹⁷ DE WAAL (1997)

de la question de l'esclavage au Soudan. Certaines estimations évaluent à plus de dix mille être humains employés comme travailleurs captifs et considérés par leurs propriétaires et par eux-mêmes comme des esclaves¹⁸. Pourtant c'est une pratique qui est difficile à définir et à saisir, car comme l'explique Alex de Waal, il n'y a pas de marché aux esclaves, et ce n'est pas une pratique planifiée. Il s'agit plutôt d'une pratique qui est réapparue avec les razzias des milices soutenues par le gouvernement dans le Sud au début de la guerre civile. Le phénomène semble aussi être relativement limité géographiquement. Les milices issues des Arabes Baggara du Sud-Kordofan et du Sud-Darfour ont attaqué des villages dinka du Bahr el-Ghazal, où ils ont kidnappé des femmes et des enfants gardés depuis en captivité. Ces milices se sont développées à la suite de querelles locales, surtout entre Baggara et Dinka sur les pâturages, et par le besoin du gouvernement de mobiliser facilement des combattants supplémentaires pour protéger les champs pétroliers et combattre la SPLA. Les différents gouvernements de Khartoum ont apporté un soutien sans faille à ces milices, afin de s'assurer leur loyauté, jusqu'à être complices de l'asservissement.

La pratique de l'esclavage est pour la première fois véritablement prouvée par deux enseignants de l'Université de Khartoum en 1987¹⁹. La question est alors débattue dans la presse soudanaise ainsi que dans les cercles d'opposition libérale à Khartoum, mais le gouvernement tarde à réaliser que la question ne va pas disparaître. Une enquête internationale conduite par *Anti-Slavery International* est finalement autorisée par le procureur général, mais est interrompue en juin 1989 à cause du coup d'Etat. Ce n'est qu'en 1995, selon de Waal, que la question de l'esclavage s'est véritablement internationalisée pour devenir une controverse politique, et ceci principalement en liaison avec les intérêts des organisations étrangères. En effet, c'est la visite du dirigeant de la *Nation of Islam*, Louis Farrakhan, au Soudan qui met le feu à la mèche, puisqu'il y dénonce publiquement les allégations sur l'esclavage. Les critiques de Farrakhan aux Etats-Unis étaient nombreux et, craignant la grande influence dont celui-ci jouissait parmi les Africains-Américains, ils ont répondu en masse en recourant aux accusations d'esclavagisme. Ainsi la question de l'esclavage devient une guerre par procuration entre adversaires politiques aux Etats-Unis²⁰. De manière générale, les nuances apportées par les données factuelles sont ignorées dans le débat américain, qui voit l'esclavage au Soudan comme une reproduction plus ou moins

¹⁸ DE WAAL (1997)

¹⁹ Il s'agit de Ushari Mahmoud et Suleiman Baldo : *El Dien Massacre and Slavery in the Sudan*, Khartoum, s.e. 1987, mentionné dans DE WAAL (1997)

²⁰ DE WAAL (1997)

directe de l'expérience des Africains-Américains.

Cette question motive les lobbies noirs américains, et notamment le *Congressional Black Caucus*, qui retrouve dans ce conflit une cause avec laquelle il s'identifie et pour laquelle il peut se mobiliser. De plus, la perception du conflit entre arabes du Nord et peuples noirs africains du Sud contribue à attiser davantage le ressentiment des groupes Africains-Américains aux Etats-Unis. Certains considèrent cette mobilisation comme le résultat de la recherche d'une cause qui pouvait rassembler et mobiliser les populations noires américaines, depuis la fin de l'Apartheid en Afrique du Sud. C'est notamment la thèse avancée par Mohammed Nagi²¹, "*ces groupes qui se sont structuré au tour du combat contre l'Apartheid en Afrique du Sud, trouvaient dans la question soudanaise une affaire en or (sic)*"²². Comme le constate également Jean-Christophe Bélliard²³, on peut voir "*des manifestations tous les jours devant l'Ambassade du Soudan à Washington, comme devant l'Ambassade d'Afrique du Sud avant*"²⁴.

Mais l'esclavage mobilise aussi les organisations chrétiennes, étant donné que l'abolitionnisme est une question que les Chrétiens évangéliques ont depuis longtemps à cœur. Selon Alex de Waal : "Pour des chrétiens militants, l'esclavage est un problème où fusionnent une mémoire historique (...), un enthousiasme croissant sur le potentiel chrétien au Sud-Soudan et un moyen efficace d'attirer publicité et financement"²⁵. Il considère qu'il existe une simple raison pour laquelle des groupes chrétiens se concentrent sur cette question, puisqu'il est "beaucoup plus facile de parler de cela que de la planification sociale islamique, des déplacements induits par la contre-insurrection et des taux de salaire dérisoires"²⁶. Ainsi, la question de l'esclavage est véritablement un raccourci simple, mis en avant pour des raisons de "marketing humanitaire", afin d'attirer l'attention du public et des sociétés civiles à l'étranger sur ce qui se passe au Soudan.

Nous avons ainsi deux grands groupes très mobilisés pour la cause du Sud Soudan. Ce qui déclenche véritablement une dynamique politique très puissante, c'est le fait que ces deux

²¹ Journaliste soudanais, directeur de Sudan Tribune.

²² Correspondance électronique, Mohamed Nagi, 25.07.2006

²³ Diplomate, conseiller sur l'Afrique auprès de Javier Solana, ancien sous-directeur de la section Afrique centrale et orientale du Ministère des Affaires Etrangères français.

²⁴ Entretien, Jean-Christophe Bélliard, 04.05.2006

²⁵ DE WAAL (1997), p. 56

²⁶ Ibid. p. 59

groupes, traditionnellement opposés en matière de positionnement politique, se retrouvent, par la convergence de leurs points de vue sur le Soudan, dans une nouvelle forme d'alliance. Cette coalition véritablement inédite d'un groupe traditionnellement démocrate, le *Black Caucus*, et d'un groupe conservateur-républicain, les Chrétiens évangéliques, est qualifié par Jean-Christophe Bélliard d'"*alliance improbable*"²⁷. Cependant, il indique également qu'"ils étaient d'accord sur le fait qu'il y a des choses terribles qui se passent au Soudan"²⁸. Ces deux groupes disposent également, chacun de leur côté, de capacités de mobilisation d'électorats de taille non négligeable. Attirer la sympathie de ces groupes constituera un enjeu stratégique pendant la campagne électorale de George W. Bush en 2000, un enjeu dont la taille ne diminuera pas durant sa présidence.

c. La crise humanitaire attirant sporadiquement l'intérêt des médias étrangers

Certains estiment que la recrudescence de l'intérêt international pour le conflit au Soudan est à mettre en lien avec la crise humanitaire dans le pays. De nombreux observateurs, mais peut-être surtout les acteurs impliqués directement dans le processus de résolution du conflit, estiment que l'opinion publique internationale était lassée de voir les atrocités perdurer au Sud Soudan. Ceci les aurait mené à exiger des réactions de la part de leurs gouvernements respectifs. Ainsi, le diplomate norvégien Tom Vraalsen²⁹ impute l'internationalisation du conflit au Soudan à un sentiment de désespoir au sein de la communauté internationale face aux atrocités causées par la crise humanitaire permanente :

*" Au niveau international, il y avait une lassitude concernant les souffrances entraînées par cette guerre au fil des années. On savait que cette guerre, de manière directe et indirecte, avait causé plus de deux millions de morts. Il y avait une grande attention autour de l'aspect humanitaire de ce conflit, il a été demandé qu'une solution politique à ce conflit soit trouvée. Cette volonté était présente plusieurs années avant 2002"*³⁰.

Il semble néanmoins que de nombreux acteurs directement impliqués dans les négociations de paix ont souvent une approche relativement optimiste de l'internationalisation du conflit, ainsi que de l'engagement des opinions publiques au niveau international. C'est ce qu'on peut voir également dans les propos de Endre Stiansen³¹, selon qui *"on ne doit pas sous-estimer la*

²⁷ Entretien, Jean-Christophe Bélliard, 04.05.2006

²⁸ Ibid.

²⁹ Ancien envoyé spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour les affaires humanitaires au Soudan, actuellement président du *International Assessment and Evaluation Commission* pour la paix au Soudan, responsable de l'évaluation de la mise en oeuvre des accords de paix.

³⁰ Entretien, Tom Vraalsen, 28.02.2006

³¹ Chercheur au Peace Research Institute, Oslo (PRIO), observateur et coordinateur durant les pourparlers de

*manière dont le public a perçu la catastrophe humanitaire au Soudan*³². Peut-être leur position d'acteur au centre de la mise en place des négociations les mène à accorder une grande importance aux mobilisations internationales pour "leur" cause et à surestimer la mobilisation internationale pour le conflit, dont ils voient d'ailleurs les traces remonter à "depuis de nombreuses années". En même temps, en tant qu'acteurs centraux dans la mobilisation des partenaires potentiels pour la mise en place de négociations, ils sont aussi les plus susceptibles d'avoir une vision pessimiste de la mobilisation internationale. Cet optimisme exprimé semble alors être à la fois le résultat d'une véritable mobilisation, mais aussi d'un sentiment de satisfaction ressenti par les témoins de la signature des accords de paix, qui vient ensuite teinter leur perception du processus d'internationalisation. Ils vont se souvenir de ce processus d'internationalisation comme une "success-story" négligeant les aspects plus contraignants du processus d'internationalisation.

Cependant, le potentiel de mobilisation du public international au sens large, au-delà des communautés d'intérêt spécifiques comme ceux étudiés précédemment, pour une guerre qui se trouve loin de chez eux, dépend largement du degré de médiatisation du conflit. C'est dans cette optique que la famine de 1998 semble avoir constitué un élément central dans le processus d'internationalisation, puisque celle-ci est largement couverte par les médias occidentaux. Christophe Ayad³³, journaliste, dresse le bilan des événements qui ont fait parler du Soudan dans les médias étrangers depuis le coup d'Etat de 1989. Depuis les grandes offensives de Khartoum dans le Sud peu traitées au début des années 1990 jusqu'à la livraison de Carlos en 1994 largement couverte, c'est la famine de 1998 qui suscite une mobilisation plus remarquable des journalistes :

*"J'en ai un souvenir très clair, il y a eu la famine de 1998, qui était réelle mais qui comme toute famine était aussi un phénomène médiatique, qui a provoqué un gros regain d'intérêt"*³⁴.

De la même manière, la famine de 1998 semble avoir provoqué un changement d'orientation politique en Norvège. Cette crise humanitaire a en effet été largement couverte par les médias norvégiens, ce qui incite de nombreuses organisations humanitaires à lancer des campagnes de collecte de fonds. Comme l'explique Kjell Hødnebo³⁵ :

paix à Naivasha et à Machakos.

³² Entretien, Endre Stiansen, 15.03.2006

³³ Journaliste à Libération, section Afrique et Moyen-Orient.

³⁴ Entretien avec Christophe Ayad, 09.03.2006

³⁵ Conseiller expert au Ministère des affaires étrangères norvégien

” Du côté norvégien, il y a eu un changement très net dès l’été, voire l’automne 1998, avec la grande famine au Sud-Soudan, dans le Haut-Nil, et les combats autour des villes de Wau et dans le Bahr-al-Ghazal. Ces événements étaient très couverts dans les médias norvégiens. Des enfants placés sur chaque coin de rue collectaient de l’argent, vendaient leurs jouets pour envoyer (les bénéfiques) aux organisations norvégiennes au Soudan, pour sauver les enfants au Sud-Soudan. C’était grand dans les médias ici, et la Norvège a augmenté considérablement son aide au Sud-Soudan la même année. Et il est devenu clair que cette guerre qui avait alors duré pendant presque vingt ans ne pouvait pas continuer, et c’était la guerre qui était la cause de la famine, et non pas la sécheresse, même s’il y avait aussi des problèmes de sécheresse. Il fallait prendre les choses en main pour faire cesser la guerre, et dès lors ce fût la stratégie norvégienne de relancer les négociations³⁶. ”

La Norvège réoriente donc sa politique à l’égard du Soudan pour adopter une ligne plus proactive. Ils ont dès lors pris contact avec l’IGAD, par le biais de la ministre du développement international, qui venait alors d’être nommée présidente du Comité pour le Soudan du IGAD Partners Forum.

Alex de Waal explique comment les organisations internationales se sont peu impliquées dans le Sud par le biais du SPLA. Car bien que la SPLA bénéficiait d’une grande sympathie en Europe et aux Etats-Unis, ”la composante militaire de la guerre a été essentielle au point que ce mouvement a négligé de mettre en place un programme social dans les zones qu’il contrôle³⁷”. Les Nations Unies, à travers l’*Operation Lifeline Sudan* (OLS), ont joué un grand rôle dans l’accès des organisations humanitaires au Sud Soudan. Mais l’approche neutre et transparente envers le gouvernement de Khartoum que l’OLS a adopté exige des organisations humanitaires de ne pas travailler directement avec la SPLA. Ainsi, très peu d’organisations étrangères ont travaillé directement avec la SPLA en dehors de l’OLS, et une des exceptions qui est souvent citée est le cas de la *Norwegian Peoples Aid*, organisation dont la stratégie explicite est de prendre parti avec les plus faibles dans les conflits. Alex de Waal explique que l’absence d’organisations humanitaires internationales qui en résulte a favorisé l’accès aux organisations militantes chrétiennes, dont la *Christian Solidarity International* (CSI) et la Frontline Fellowship. Cette dernière décrit d’ailleurs la SPLA comme les ”forces chrétiennes³⁸” et l’armée soudanaise comme une ”armée musulmane³⁹”, tandis que la CSI

³⁶ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

³⁷ DE WAAL (1997), p. 57

³⁸ HAMMOND P., *Faith under Fire in Sudan*, Newlands, Afrique du Sud, Frontline Fellowship, 1996, p.7, cité dans DE WAAL (1997), p. 58

³⁹ Ibid.

adopte une approche plus sophistiquée en insistant sur son soutien à l'opposition nordiste de l'Alliance nationale démocratique (AND).

Le thème des droits de l'homme est récurrent et revient souvent lorsque les ONG internationales évoquent le Soudan. La question des droits de l'homme au Soudan ont, comme le dit Amin Mekki Medani, rempli les médias de masse, les archives, les librairies et les centres de documentation des ONG des droits de l'homme nationales, régionales et internationales⁴⁰. Ces violations ont également été dénoncées par des parlements et gouvernements nationaux et par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'Assemblée Générale et la Commission des droits de l'homme de l'ONU via diverses résolutions. Un rapport publié par l'ONG Human Rights Watch en 2001 explique que les multiples violations des droits de l'homme étaient un facteur central dans le vote de l'Assemblée Générale pour dénier au Soudan un siège au Conseil de sécurité⁴¹. Ainsi, selon Mekki Medani : "(c) sont les pratiques en matière de droits de l'homme, plus que les politiques économique, étrangère ou les choix de politique générale qui ont valu au régime FNI (*Front National Islamique*) sa notoriété internationale. C'est pourquoi les droits de l'homme se sont trouvés en tête de la liste des préoccupations pour le peuple soudanais, donc en priorité absolue pour ses dirigeants⁴²". Les violations des droits de l'homme ont donc sans doute contribué à internationaliser le conflit dans le Sud, sans avoir pour autant constitué un catalyseur pour la mise en place de négociations de paix.

Mansour Khalid estime que le niveau de violence atteint en 2002 le rendait "prêt" pour un processus de résolution. Ainsi, explique-t-il que : "(i)l y a un certain rythme auto-suffisant à ce conflit qui suggère que peut-être maintenant que l'intensité de l'hostilité a atteint un point culminant, (...) le temps est mûr pour une paix négociée et peut-être cette fois-ci permanente⁴³". C'est une vision qui s'approche de celle de Tom Vraalsen, supposant qu'il existerait un seuil de la misère au-dessus duquel l'internationalisation ou l'engagement d'un processus de résolution est inévitable.

⁴⁰ MEKKI MEDANI, Amin, "Human Rights and the Transition in Sudan", in SALAM, A.H. Abdel et DE WAAL, Alex, *The Phoenix State : civil society and the future of Sudan*, Justice Africa Committee of the Civil Project, The Red Sea Press, Inc., 2001, 308 p.

⁴¹ "Human Rights Developments", *Human Rights Watch World Report 2001 : Sudan*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/wr2k1/africa/sudan.html>

⁴² Ibid. p. xvi

⁴³ KHALID, Mansour, *War and Peace in Sudan : a tale of two countries*, Paul Kegan, London, 2003, 536 p., p. 326

Plusieurs aspects de la guerre civile au Soudan mobilisent ainsi des groupes de pression, des organisations humanitaires et les médias en faisant appel tantôt aux sentiments de reconnaissance dans les persécutions religieuses et politiques, tantôt aux sentiments de solidarité et de compassion. En effet, comme le constate William G. Martin, il y a une spécialisation au niveau des acteurs engagés pour l'Afrique de manière générale, et cela semble bien s'appliquer au cas du Soudan. Tandis que les liens de solidarité entre les capitales s'affaiblissent, d'autres acteurs apparaissent : "Ce qui émerge aux Etats-Unis en réponse aux développements africains, (...) sont des nouvelles coalitions de lobbies composés à différents degrés de groupes humanitaires et de réfugiés, agences d'aide et ONG, Etats africains, groupes religieux –incluant des chrétiens fondamentalistes- et le cercle de plus en plus rétréci d'organisations activistes et africaines⁴⁴". Les symboles, les images renvoyées et les éléments forts d'identification avec les victimes sont des éléments clés qui permettent l'internationalisation d'un conflit. Pourtant, il ne faut pas penser que les acteurs impliqués dans le conflit et les sociétés civiles locales ne sont que des éléments passifs dans cette entreprise de mobilisation internationale. Afin de comprendre la dynamique de celle-ci, il faut s'interroger quand aux stratégies d'internationalisation des acteurs locaux.

3. Les ambitions internationales des parties au conflit

a. *La société civile sud-soudanaise comme promotrice active du conflit*

C'est à la suite de *l'Operation Lifeline Sudan*, en 1989, que la SPLA reconnaît les églises comme un acteur important et un allié potentiel. Le chef de la SPLA, John Garang, ne se réclamait pas de la religion chrétienne durant les premières années de la guerre. Au contraire, l'orientation marxiste de la SPLA lui a permis de bénéficier d'un soutien important de l'Ethiopie de Häyle Maryam Mängestu, soutenu à son tour par l'URSS. La fin du soutien soviétique et la chute du régime éthiopien en 1991 ont donc démunis la SPLA d'un allié

⁴⁴ MARTIN, William G., "Beyond Bush : the Future of Popular Movements and US Africa Policy", *Review of African Political Economy*, 102:585-597, 2004, p. 585-597, p. 592

important, puisque le nouveau pouvoir à Addis Abeba est plutôt fidèle à Khartoum. La SPLA s'est retrouvé très affaiblie dans cette période, et John Garang s'est retourné vers les églises étrangères présentes au Sud-Soudan et les organisations chrétiennes qu'elles soutiennent. Mais le "capital de sympathie" dont dispose la SPLA au sein de ces groupes peut être élargi aux groupes chrétiens aux Etats-Unis et en Europe. Marc-Antoine Pérouse de Montclos explique que la SPLA a essayé de gagner le soutien des églises occidentales notamment en arrêtant de kidnapper les prêtres étrangers dans les zones sous son contrôle, comme elle avait coutume de faire, et en se rapprochant de la théologie de la libération adoptée par le *New Sudan Council of Churches* (NSCC)⁴⁵. La SPLA cherchait par ce biais également à obtenir le soutien des populations civiles, que "les tragédies de la guerre avait précipitées vers la religion"⁴⁶. Le NSCC, par exemple, fut fondé en 1989 dans un camp de réfugiés en Ethiopie.

L'aide matérielle apportée par les églises étrangères et les organisations affiliées, essentiellement sous forme d'instruction et de nourriture, devient vitale pour la survie du SPLM/A. Le SPLM/A a ainsi accordé une grande autonomie au NSCC, même si des différends persistent au niveau de l'orientation spirituelle du mouvement. Marc-Antoine Pérouse de Montclos⁴⁷ interprète cette réorientation idéologique comme une tactique de survie:

"Je ne nie pas la dimension religieuse du conflit, mais je dis que c'est un prétexte pour avoir les logistiques, notamment avec le soutien des églises scandinaves ou américaines, et cela participe à l'internationalisation"⁴⁸.

Dans un article publié dans *Afrique Politique*, Marc-Antoine Pérouse de Montclos note également qu'"(a)vec l'appui des lobbies anti-esclavage, des mouvements missionnaires et des acteurs de l'aide humanitaire, l'évangélisation et l'émancipation du Sud ont ainsi fini par rimer"⁴⁹. Et pour cause, le christianisme a en effet connu une progression exceptionnelle dans le Sud, et le Soudan compte maintenant entre 5% et 10% de la population totale⁵⁰.

Mais la question de l'esclavage aussi est instrumentalisée par des Sud-Soudanais à des fins personnelles ou politiques. Constatant la mobilisation de certaines organisations

⁴⁵ PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, "Le Soudan, une guerre de religions en trompe-l'oeil", in *L'Afrique politique*, 2002, p. 33-49

⁴⁶ Ibid. p. 43

⁴⁷ Politologue, chercheur associé à l'IRD, spécialisé dans l'Afrique anglophone.

⁴⁸ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15/05/2006

⁴⁹ PÉROUSE DE MONTCLOS (2002), p. 44

⁵⁰ Ibid.

internationales pour cette question, des organisations représentant à la fois financement et accès aux grands médias, certains acteurs locaux en concluent que coopérer avec ces organisations peut être avantageux pour eux-même. John Garang par exemple n'a pas hésité à prononcer des discours forts sur la question de l'esclavage lors de ses visites aux Etats-Unis, comportant des déclarations qui, selon Alex de Waal auraient bien pu être écrites par la CSI⁵¹. La question de l'esclavage incarne bien, du moins au niveau symbolique, le rapport de force déséquilibré qui existe entre le Nord et le Sud Soudan, et qui donc a été reprise et utilisée par les partisans d'un Sud-Soudan indépendant.

Mais de manière générale, la société civile sud-soudanaise est plutôt faible et peu développée. À part les structures telles que le NSCC ou des groupes de la diaspora tels que le Forum civique sud-soudanais, il existe peu d'organisations capables de s'affirmer au-delà des frontières du Soudan. Selon John Young, ceci est principalement lié à deux spécificités de la SPLA : son identité essentiellement militariste avec un profil idéologique peu développé, ne l'incitant pas à chercher un soutien auprès de la population, et sa méfiance profonde à l'égard d'une société civile organisée qui pourrait constituer une base potentielle de dissidence⁵². La société civile s'est donc développée lentement au Sud-Soudan, et essentiellement sous l'influence interne des chefs traditionnels et des différentes églises ou l'influence externe des agences humanitaires et des ONG internationales. Il semble donc que l'internationalisation du Sud-Soudan est passée essentiellement par les réseaux entretenus et les actions entreprises par la SPLA, ainsi que par les réseaux construits entre les églises soudanaises et étrangères.

b. La projection sur la scène internationale du régime islamiste, internationalisation indirecte du conflit dans le Sud

Quand aux différents gouvernements de Khartoum au fil des années, ceux-ci n'ont pas non plus hésité à invoquer l'islam afin de bénéficier du soutien, financier et militaire, des pays arabes de la région⁵³. En effet, le régime islamiste à Khartoum depuis 1989 s'est doté d'un véritable projet civilisationnel par le biais duquel il espérait pouvoir se projeter sur la scène arabe et internationale. Mais la perception du Soudan dans les pays arabes n'était pas des meilleures, comme le notent Roland Marchal et Oussama Osman : "(p)ays situé à la bordure des mondes arabe et africain, le Soudan avait été colonisé par l'Egypte et restait perçu comme

⁵¹ DE WAAL, Alex (1997)

⁵² YOUNG, John, "Le SPLM/SPLA et le gouvernement du Sud-Soudan", in *Politique Africaine*, numéro 88, décembre 2002, p. 103-119

⁵³ Ibid.

peuplé d'Africains vaguement islamisés⁵⁴". Nombreux étaient donc ceux, notamment au sein des élites, qui désiraient voir le Soudan jouer un rôle et être plus respecté sur la scène internationale.

Mais ce désir d'internationalisation était aussi nourri de besoins économiques. Le Soudan était, et est toujours, un pays pauvre, soumis depuis 1990 à la menace de l'expulsion du Fonds Monétaire International (FMI). Marchal et Osman expliquent que le régime cherchait ainsi à mobiliser des sources de financement soutenables sur la longue durée, et s'adressaient tant aux riches commerçants islamistes, qu'aux institutions islamistes (via l'impôt islamique, la *zakat*) et aux Etats susceptibles de sympathiser avec leur projet islamique : l'Iran, l'Irak et l'Afghanistan. L'avantage "concurrentiel" dont disposait le FNI par rapport à d'autres mouvements islamiques était le fait qu'il disposait d'un appareil étatique. Ainsi, les dirigeants soudanais ont pu proposer, en contrepartie de soutiens financiers, un refuge, une base-arrière pour les activités de plusieurs groupes terroristes et des anciens combattants arabes partis en Afghanistan. Comme l'écrit Jonathan Randal : "(l)e Soudan, au début des années 90, acquit la réputation d'un havre de repos et de détente pour les islamistes qui subissaient ailleurs toutes sortes de pressions⁵⁵". Selon Randal, ces hôtes comprenaient "des membres du Djihad islamique et du Hamas de Palestine, de la Djamaa Islamiya égyptienne comme des gardiens de la révolution iraniens et des islamistes d'Algérie, de Libye, d'Erythrée, d'Ethiopie, de Tunisie et d'Ouganda⁵⁶". Les plus connus d'entre eux incluent notamment Oussama Ben Laden et Carlos. C'est Hassan el-Tourabi qui invite Oussama Ben Laden à venir s'installer au Soudan, après le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan et le début des hostilités internes entre les moujahidins. Ce dernier vient s'installer au Soudan en 1992, avec ses quatre femmes, ses enfants et plusieurs centaines d'anciens combattants arabes. En effet, Tourabi comptait sur le millionnaire saoudien pour accomplir son projet de bâtir un nouveau Soudan, soit "un Etat islamique moderne aux antipodes de ce royaume d'Arabie Saoudite statique et théologiquement ossifié qu'il détestait⁵⁷" comme le dit Randal. Pour beaucoup, Ben Laden était surtout "un homme d'affaires⁵⁸", tel que le dit Malik El Faki⁵⁹, qui investit beaucoup dans les infrastructures du pays.

⁵⁴ MARCHAL, Roland et OSMAN, Oussama, "Les ambitions internationales du Soudan islamiste", in *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 74-87, p. 76

⁵⁵ RANDAL, Jonathan C., *Oussama. La Fabrication d'un terroriste*, Albin Michel, Paris (2004), 411 p., p. 143

⁵⁶ Ibid. p. 143

⁵⁷ Ibid. p. 140

⁵⁸ Entretien, Malik El Faki, 10.05.2006

⁵⁹ Troisième secrétaire à l'Ambassade du Soudan en France.

Cette ambition internationale du régime islamique n'a que pour effet très secondaire d'internationaliser le conflit dans le Sud, puisque ce n'est pas dans l'intérêt du régime de le mettre en avant. Mais l'activité accrue du nouveau pouvoir islamiste à Khartoum se fait remarquer au-delà de la région, en rappelant pour certains la révolution islamique en Iran. En provoquant l'ire des Américains, la crainte des Européens pour ne pas parler de l'inquiétude des organisations missionnaires ayant des liens avec le Sud, la projection internationale du FNI résulte paradoxalement en une internationalisation accrue du conflit dans le Sud.

c. Capacité d'un conflit à se "vendre" sur la scène politique internationale

Ainsi, en analysant le processus d'internationalisation du conflit dans le Sud, on pourrait parler de capacité du conflit à se "vendre" sur la scène politique internationale. Il faut cependant distinguer entre les éléments actifs ou délibérés de "marketing" et les éléments involontaires d'internationalisation. Ainsi les discours religieux de la SPLA en vue d'obtenir le soutien des églises occidentales constitue un élément actif de promotion du conflit sur la scène internationale, mais les projets islamiques de Khartoum sont plutôt des éléments "involontaires" d'internationalisation du Sud-Soudan. Il y a aussi des organisations humanitaires islamiques, à l'instar de la Da'wa Islamiya et Islamic African Relief Agency, qui opèrent au Soudan, et notamment dans le Sud. Ces deux se sont également implantées dans d'autres régions en proie à des crises humanitaires, et collectent des fonds dans les pays du Golfe, mais aussi dans des pays occidentaux⁶⁰. Proches du régime du FNI, ces organisations ont pourtant été créées bien avant l'arrivée au pouvoir de ce dernier, et sont le résultat de l'"explosion d'un secteur associatif et économique "islamique" dans le Soudan de la fin des années 70 et du début des années 1980⁶¹". De manière générale, on peut estimer que les éléments, symboliques peut-être, d'un conflit qui font appel à un imaginaire identitaire d'autres groupes à l'extérieur sont importants pour éveiller l'attention internationale et amener le conflit local vers ce qu'on pourrait appeler une première internationalisation. Les tentatives de mobilisation politique des organisations en dehors du Soudan et les tentatives actives d'internationalisation du conflit de la part des acteurs locaux s'alimentent réciproquement.

⁶⁰ BELLION-JOURDAN, Jérôme, "L'humanitaire et l'islamisme soudanais : les organisations Da'wa Islamiya et Islamic Relief Agency", *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 61-73

⁶¹ Ibid. p. 63

***B. Rôle des opinions
publiques et des sociétés civiles dans l’agenda-setting des gouvernements***

1. Interconnexion entre société civile et décideurs politiques

Les groupes de pression et les organisations mobilisés pour le conflit au Sud-Soudan s’engagent à diffuser l’information et à faire prendre conscience au grand public des atrocités perpétrées durant cette guerre. Par là même, ils exercent une pression sur leurs gouvernements respectifs afin qu’ils s’engagent pour faire cesser cette guerre. Ces derniers, disposant des ressources de l’appareil étatique pour agir, restent les cibles pour les sociétés civiles luttant

pour le sort des victimes civiles d'un conflit. En effet, en dépit de la manifeste recrudescence des conflits intra-étatiques sur la scène internationale, ce sont toujours en grande partie seulement les Etats, à titre individuel ou au sein d'institutions inter-gouvernementales, qui parviennent à faire pression tant sur les parties gouvernementales au conflit que les parties civiles/rebelles. L'action des sociétés civiles se trouvera ainsi dans la plupart des cas en aval de l'action "bienveillante" des gouvernements. La conjoncture politique interne des puissances capables d'intervenir diplomatiquement dans les conflits civils influence largement l'action des gouvernements. Dans une société démocratique, où la population a par définition le pouvoir d'élire et de démettre son gouvernement, l'"opinion publique" est devenue un acteur à part entière. Comme le dit Valdimer Orlando Key : "L'opinion publique recouvre les opinions des citoyens dont les gouvernants trouvent prudent de tenir compte⁶²". C'est un acteur qui est devenu pleinement actif également, avec l'avènement des technologies d'information et un développement inédit de la couverture médiatique. En effet, Bertrand Badie parle de "la démocratie qui s'accommode de plus en plus mal de cette exclusion du citoyen de la décision internationale⁶³". Il faut donc tenter de comprendre comment les opinions publiques s'organisent pour faire pression sur leurs gouvernements respectifs et aussi comment les décideurs eux-mêmes réagissent à ces pressions.

a. Structures décisionnelles et stratégies politiques

Comme nous avons pu voir jusqu'à présent, il existe un lien solide entre la rébellion du Sud-Soudan, certaines factions de la population civile et des sociétés civiles à l'extérieur. Il existe tout particulièrement une mobilisation forte aux Etats-Unis et en Norvège, ce qui nous amène maintenant à étudier plus en profondeur les mécanismes politiques aboutissant au tissage de liens entre société civile et décideurs politiques dans ces deux pays.

Le processus décisionnel en politique étrangère aux Etats-Unis est spécifique par sa structure et ses mécanismes. Tout d'abord, la spécificité de la politique étrangère américaine repose sur le mouvement de balancier entre les pouvoirs exécutif et législatif dont les rôles varient au gré du contexte géopolitique. D'ailleurs, comme le dit Justin Vaïsse : "(d)ans les manoeuvres diplomatiques ou militaires, ou encore en temps de crise, la puissance du président est à son zénith et l'influence du Congrès et celle de la société civile au plus bas. En revanche, dans la

⁶² KEY, Valdimer Orlando, *Public Opinion and American Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1961, p. 14, cité dans LA BALME, Natalie (2002), p. 10

⁶³ BADIE, Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, L'espace du politique, Paris, Fayard, 2004, 293 p., p. 246

définition des grandes orientations, la stratégie diplomatique de moyen et long terme (...) l'influence du Congrès et, à travers elle, de la société civile, est souvent décisive.⁶⁴ Vaïsse observe un renforcement de l'influence du législatif et de la société civile pendant les années 1990 en matière de politique étrangère. Les parlementaires peuvent utiliser les médias et l'opinion publique comme intermédiaire pour influencer les dirigeants de l'exécutif, mais le circuit de l'information sur le Soudan à la fin des années 1990 est plutôt circonscrite aux réseaux et groupes intéressés, et n'atteint pas le grand public. L'action de la société civile de son côté repose sur une pluralité de modes d'influence et sur une grande ouverture du système politique à l'égard des intérêts privés. Les différents groupes de pression forment ensemble, par leurs actions et leurs représentations, "l'intérêt général", ou en tout cas ce qui est perçu comme tel⁶⁵. Les organisations religieuses et les ONGs humanitaires et des droits-de-l'homme s'emploient à influencer la politique extérieure dans un sens plus "moral", notamment en faisant voter des sanctions économiques, des embargos ou en poussant l'exécutif à exercer une pression diplomatique. En 1996, deux lois de sanctions contre les "Etats délinquants" (*rogue state*) ont été votées, une initiative qui relève du Congrès uniquement, et qui est passée hors le contrôle du président. Justin Vaïsse distingue quatre instruments principaux d'influence dont disposent les groupes de pression pour influencer le Congrès et l'exécutif : l'influence par le vote, par l'argent, par le lobbying contractualisé et par niveau de cohérence organisationnelle⁶⁶. Les influences par le vote et par le niveau de cohérence organisationnelle sont les plus pertinentes pour comprendre la capacité des groupes mobilisés pour la cause du Sud-Soudan à influencer les décideurs. Tout d'abord, l'influence par le vote repose sur la capacité des différents groupes à mobiliser des cohortes d'électeurs pour aller voter. Puisque les groupes faisant pression pour que l'administration américaine intervienne au Soudan sont largement des groupes dits "ethniques", c'est à dire définis par leurs origines ethniques (selon les classifications anglo-saxonnes⁶⁷) et leurs orientations religieuses, ce sont aussi des groupes qui représentent des électors spécifiques. Le gouvernement pourra ainsi avoir intérêt à satisfaire son propre électorat, comme il pourra décider de rallier des groupes dont il ne dispose que d'un faible soutien. L'électorat africain-américain vote traditionnellement démocrate, et en 1996, 84% de cet électorat a voté pour Bill Clinton⁶⁸. Ces groupes disposent

⁶⁴ DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et VAÏSSE, Justin, *La politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, 2003, 382 p., p. 248

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Dans le système anglo-saxon, et surtout aux Etats-Unis, nombreuses enquêtes sont réalisées pour étudier les tendances politiques selon les appartenances ethniques, information légalement recensée aux Etats-Unis.

⁶⁸ SMITH, Tony, *Foreign Attachments. The power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, 190 p., p. 96, cité dans DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE

ainsi d'une certaine écoute auprès de l'administration de Clinton. Les groupes chrétiens mobilisés pour le Sud-Soudan sont plutôt conservateurs, et disposent d'une influence plus large sur l'administration avec l'arrivée au pouvoir de George W. Bush. Le lobby de la *Christian Coalition* par exemple se spécialise dans l'éducation des électeurs ("voter education")⁶⁹ et dispose en revanche d'un faible soutien dans les groupes africains-américains, qu'il infiltre par différentes manœuvres politiques.

La cohérence des positions adoptées par le groupe de pression en question et sa capacité organisationnelle, notamment sa capacité à nouer des alliances avec d'autres groupes de pression est ainsi, pour Vaïsse, l'un des quatre outils d'influence clés sur les pouvoirs publics américains. Cette capacité donne leur valeur aux autres atouts énoncés par Vaïsse. Dans un classement des lobbies en fonction de leur efficacité, effectué par le magazine *Fortune*⁷⁰ en 1998, la *Christian Coalition* arrive en 7ème position. Organisation fondée par le télévangélique Pat Robertson en 1988, elle dispose d'un vaste réseau de diffusion de l'information ainsi que de financements substantiels. Pat Robertson avait en effet obtenu des subventions considérables pour sa campagne présidentielle en 1988, mais lorsque celle-ci échoue, il se décide à les réinvestir dans sa nouvelle organisation. La *Christian Coalition* comprend d'ailleurs des chrétiens fondamentalistes, évangéliques, des pentecôtistes ainsi que des membres des grandes églises protestantes. On sait que de grandes parties de ces groupes sont très politisées, notamment par le biais de leur implication dans des réseaux sociaux très denses. Focalisée sur le Soudan, mais aussi sur d'autres pays comme Cuba, l'Iran et la Libye, la *Christian Coalition* a pu, par un lobbying actif, en alliance avec l'Eglise de scientologie et un collectif oecuménique, déposer et soutenir une proposition de loi sur la persécution religieuse. Le président Clinton s'y opposait, mais en 1998, la proposition est adoptée sous le nom de *International Religious Freedom Act of 1998*. L'action de lobbying des ONGs est souvent complétée par des actions sur le terrain : l'aide humanitaire, manifestations, enquêtes, publication de rapports pour sensibiliser le public américain. La *Samaritan's purse* par exemple, très proche du mouvement évangélique et de la *Christian Coalition*, se spécialise dans l'aide humanitaire aux pays du Sud. Son président Franklin Graham, fils du célèbre évangéliste Billy Graham, est surtout impliqué au Soudan et a financé la construction de plusieurs hôpitaux, écoles et églises, ainsi que la distribution de nourriture, le tout

(2003), p. 332

⁶⁹ Voir la page web de la *Christian Coalition* : www.cc.org

⁷⁰ BIRNBAUM, Jeffrey H., "The Kings of K Street", *Fortune*, 7 décembre 1998, p. 14, cité dans DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE (2003), p. 336

accompagné du message évangélique. Active, le mouvement chrétien conservateur a aussi été capable de construire une alliance avec les Africains-Américains, peut-être plus par hasard conjoncturel que par stratégie délibérée. Les organisations de la droite chrétienne arrivent à faire entendre de manière efficace leur point de vue sur les exactions perpétrées au Sud-Soudan. La puissance des groupes de pression mobilisés pour la cause du Sud-Soudan résulte de l'alliance entre ces deux mouvements, clé essentielle de l'implication des pouvoirs publics.

À la fin de la guerre froide, des enquêtes ont été menées auprès de l'opinion publique américaine pour évaluer le rôle perçu des Etats-Unis dans le nouveau contexte international. Les enquêtes du FPLP (*Foreign Policy Leadership Project*) ont permis d'observer que si les démocrates étaient certes davantage en faveur d'un certain retrait de la scène internationale, il y avait néanmoins, tant chez les démocrates que chez les républicains, de fortes majorités opposées à différentes positions isolationnistes⁷¹. En effet, Ole Holsti l'explique bien, les Etasuniens se perçoivent souvent comme une nation élue, dotée d'une mission pacificatrice. Cette représentation est à la base des actions des lobbies s'attaquant aux questions de politique étrangère, arguant de l'obligation morale des Etats-Unis à intervenir pour rétablir la paix et la prospérité dans le monde. On pourrait dire que ces groupes non gouvernementaux suivent une logique réaliste d'action en faisant pression pour que le gouvernement ou l'appareil étatique agisse, ce dernier restant perçu comme l'acteur principal capable d'agir. C'est d'ailleurs la thèse avancée par Samy Cohen dans *La résistance des Etats*, arguant du pouvoir toujours détenu par les Etats malgré la montée en puissance des acteurs non étatiques, car ces derniers doivent toujours passer par les instances étatiques s'ils désirent avoir une influence sur la scène internationale⁷².

Cependant, au-delà du fait que les Etats-Unis sont la seule superpuissance au monde, leur intervention sur le dossier soudanais est explicable par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les relations qui existent entre la société civile américaine et les populations du Sud-Soudan constituent la base de ce qu'on peut appeler une relation spécifique américano-soudanaise. Pour l'administration norvégienne mobilisée sur le dossier, avec en tête Hilde Frafjord Johnson, l'ancienne ministre du développement international⁷³, la pression sur les décideurs

⁷¹ HOLSTI (2004)

⁷² COHEN, Samy, *La résistance des Etats : les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Editions du Seuil, 2003, 258 p.

⁷³ Ministre norvégienne du développement et de la coopération internationale, d'abord du 17 octobre 1997 au 17 mars 2000 (démission du gouvernement de coalition de Kjell Magne Bondevik) et ensuite du 19 octobre 2001 au 17 octobre 2005.

politiques américains constitue un élément central dans la mise en place des négociations. Les démarches de la société civile norvégienne pour faire agir le gouvernement et rallier d'autres acteurs sur la scène internationale afin de mettre en place des négociations, ont également contribué à internationaliser le conflit au Sud-Soudan. La Norvège joue d'une « diplomatie de niche » en s'engageant dans la résolution des conflits, afin de se hisser au statut de puissance moyenne sur la scène internationale. Le gouvernement norvégien qui a déjà fait ses preuves en tant que médiateur dans la résolution de conflits (les accords d'Oslo en 1993, l'initiative au Sri Lanka en 2000) voit dans le cas soudanais une nouvelle chance de mettre à disposition ses ressources diplomatiques. Mais cette prise de position est largement facilitée par l'engagement solide de la société civile norvégienne pour le Soudan, un engagement qui remonte au début des années 1970.

Même si les activités de lobbying sont plutôt faiblement développées en Norvège, il faudrait dans ce cadre mentionner le *Støttegruppen for Fred i Sudan*, un groupe de soutien pour la paix au Soudan. Fondé en 1993, ce groupe vise à influencer les autorités norvégiennes et internationales pour faire avancer la paix au Soudan, ainsi qu'à informer de manière continue les médias et les organisations norvégiennes et internationales, notamment l'ONU⁷⁴. Depuis 1999, *Støttegruppen for Fred i Sudan* est soutenu financièrement par le Ministère norvégien des Affaires étrangères. Plusieurs des grandes organisations humanitaires norvégiennes sont aussi fortement impliquées au Soudan, et ce depuis de nombreuses années. La *Norwegian Church Aid* (NCA) a entrepris des travaux de reconstruction au Soudan dès 1972, à l'issue des accords de paix d'Addis Abeba. Il s'agit d'un projet de grande ampleur et pour un moment, la NCA est le principal employeur de la région Sud de la rive orientale du Nil⁷⁵. La *Norwegian People's Aid* (NPA) de son côté entreprend un programme de soutien agricole au Sud-Soudan dès 1986, et adopte une approche partisane : très hostile au gouvernement de Khartoum, la NPA n'hésite pas à soutenir directement les rebelles de la SPLA⁷⁶. Ces deux ONG sont la première et la troisième bénéficiaire des subventions publiques de l'Etat norvégien⁷⁷, qui représentent respectivement 52% et 87% de leur budgets de 2004.

⁷⁴ Voir le site web de l'association : www.sudansupport.no

⁷⁵ PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, avec l'aide de Maria Gabrielsen, Fiche d'évaluation de la *Norwegian Church Aid*, www.observatoire-humanitaire.org, 03/03/2006

⁷⁶ PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, avec l'aide de Maria Gabrielsen, Fiche d'évaluation de la *Norwegian People's Aid*, www.observatoire-humanitaire.org, 06/03/2006

⁷⁷ BOLLE, Tor Aksel, "Kirkens Nødhjelp får mest fra staten" ("La Norwegian Church Aid perçoit le plus de l'Etat", in : Bistandsaktuelt, 01/2006, <http://www.bistandsaktuelt.com/Lesartikkel.asp?ID=3122>

De manière générale, il existe une forte mobilité de personnes entre ONG humanitaires ou de charité et l'administration publique norvégienne. Ainsi il n'est pas rare en Norvège de voir un ancien parlementaire nommé directeur d'une grande ONG, financée par l'Etat, ou que des représentants d'ONG soient associés à la délégation officielle de la Norvège pour des négociations de paix, à l'instar des négociations de paix au Soudan. Les centres et instituts indépendants de recherche jouent aussi un rôle important dans l'élaboration de la politique étrangère norvégienne. Il existe à ce titre un milieu académique au sein de l'Université de Bergen, qui est depuis plusieurs années spécialisée sur le Soudan. Plusieurs chercheurs renommés et experts sur le Soudan proviennent de cette Université, qui depuis la fin des années 1960 a entretenu des accords de coopération et d'échange avec l'Université de Khartoum. Plusieurs dizaines de jeunes académiques soudanais sont venus écrire leur thèse à Bergen, et encore plus d'étudiants norvégiens sont partis faire leurs recherches de terrain au Soudan. Cette coopération a été maintenue jusqu'à la fin des années 1980, pour s'affaiblir après la prise du pouvoir du Front National Islamique. Mais l'Université de Bergen est restée, au moins jusqu'à récemment, un des centres de compétence les plus spécialisés sur le Soudan dans toute l'Europe⁷⁸. De cette manière, l'Université de Bergen a contribué à donner une image positive de l'engagement norvégien au Soudan, qui a été bénéfique ensuite pour la Norvège dans le processus de paix. Le *Christian Michelsens Institut*, une institution indépendante de recherche en développement, a aussi joué un grand rôle dans le développement d'une expertise norvégienne sur le Soudan.

Plusieurs des initiatives de médiation entreprises par la Norvège ces dernières années ont d'ailleurs commencé par des séminaires académiques, rassemblant chercheurs et acteurs politiques norvégiens et du pays en conflit, qui constituent ainsi un premier pas dans la construction d'un dialogue entre les parties au conflit. Comme le dit le "Rapport sur le pouvoir et la démocratie" en Norvège⁷⁹, "souvent les initiatives d'individus ont été décisives pour que des processus de paix et des dialogues sur les droits de l'homme démarrent⁸⁰". La société civile norvégienne dispose d'un canal ouvert et direct vers l'administration. On parle même d'un "modèle norvégien⁸¹" pour désigner cette coopération entre institutions de

⁷⁸ HANSSEN, Halle Jørn, "Varig fred i Sudan?" ("Paix durable au Soudan?"), Fellesrådet for Afrika (*The Norwegian Council for Africa*), 15. septembre 2004, <http://www.afrika.no/Detailed/6004.html>

⁷⁹ *Makt og demokratiutredningens rapportserie, rapport 64* (juin 2003), rapport issu d'un vaste projet de recherche visant à localiser la distribution du pouvoir et l'état de la démocratie en Norvège.

⁸⁰ RØMMING, Ellen, "Redskap eller aktør? Fafos rolle i norsk Midtøsten-politikk", *Makt og demokratiutredningens rapportserie*, (la série des rapports sur le pouvoir et la démocratie en Norvège), rapport 64, juin 2003, ISBN 82-92028-70-6, <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp64/index.html>

⁸¹ Ibid.

recherche et la mise en place par le gouvernement d'initiatives de coopération et de médiation dans les conflits. Ceci peut notamment expliquer la coordination rapide et efficace qui s'est manifestée à la suite de la crise humanitaire de 1998. Organisations et réseaux de chercheurs fortement impliqués ont été rapidement mobilisés, et ont effectivement persuadé les décideurs de changer de cap au niveau politique, tel que l'expliquait Kjell Hødnebo⁸². Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que la Norvège s'engageait dans une telle entreprise au Soudan, l'ancien ministre des Affaires étrangères Johan Jørgen Holst ayant démarré une initiative de négociations secrètes au Soudan en 1993, mais qui n'a pas donné de suite⁸³.

L'émergence des sociétés civiles sur la scène internationale, sensibilisant les opinions publiques, contribuent à changer les rapports de force internes et même internationaux, puisque leurs orientations politiques deviennent souvent déterminantes pour les choix politiques des décideurs en matière de politique étrangère.

b. Rôle des personnalités influentes et leurs liens avec la société civile

L'émergence de l'opinion publique sur la scène internationale accompagne aussi une autre évolution, celle de l'accroissement de la marge de manoeuvre et des capacités des individus à influencer le cours des événements dans les relations internationales. Le "modèle norvégien" montre bien comment des instituts de recherches et l'initiative individuelle peuvent avoir un grand impact sur la stratégie internationale des Etats. Aux Etats-Unis, la structure administrative est aussi au service de l'action individuelle, comme on peut voir par le biais de l'influence des lobbies.

Il s'avère ainsi intéressant d'analyser l'action de personnalités dont l'engagement a été décisif pour l'avancement du dossier soudanais. Tout d'abord, Susan Rice, la Sous-secrétaire aux affaires africaines au Département d'Etat durant le deuxième mandat de Clinton, a joué un rôle important dans l'intensification de l'attention portée au Soudan au sein de l'administration américaine. Avant de devenir Sous-secrétaire en 1997, Rice était assistante spéciale auprès du président et directrice des Affaires africaines au National Security Council (NSC). Adoptant une approche très critique à l'égard du régime islamiste de Khartoum, elle est en faveur d'un isolement politique et économique du régime afin de le contraindre à

⁸² Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

⁸³ Entretien, Vegard Ellefsen, 19.05.2006

coopérer en matière de lutte anti-terroriste⁸⁴. Par ses liens avec la société civile, Susan Rice joue un rôle important dans le passage d'une mobilisation civile vers une prise en charge de la question au sein de l'administration. Selon Hilde Frafjord Johnson, c'est grâce à Susan Rice qu'il y a eu un *"rapprochement entre ONG, Congrès et Administration"*⁸⁵. Johnson la décrit par ailleurs comme *"très importante durant cette période, comme un acteur de soutien fort pour le Sud et pour le SPLM"*. Avec ses collègues Gayle Smith et John Prendergast au Département d'Etat, le dossier soudanais cesse d'être un dossier négligé. Mais l'engagement de cette équipe est principalement orienté vers le Sud. Le régime de Khartoum reste un acteur qu'il faut isoler afin de l'affaiblir au maximum.

John Prendergast, d'abord directeur des Affaires africaines au *National Security Council* (NSC) de 1996 à 1999, puis conseiller spécial au Département d'Etat de 1999 à 2001, avait effectué la première partie de son parcours au sein de différentes ONG et "think-thanks" en Afrique et aux Etats-Unis. Aujourd'hui consultant expert pour l'*International Crisis Group* et rédigeant un grand nombre d'articles sur la situation au Soudan, il est de plus l'auteur et co-auteur de sept livres sur l'Afrique⁸⁶. Qualifié entre autre de *"méga-activiste"*⁸⁷, selon l'expression de Endre Stiansen⁸⁸, il est connu pour son engagement intense pour le Soudan et son refus de faire de la langue de bois. Comme il dit lors d'une conférence du *US Institute of Peace* sur la religion et la construction de la paix en 1997, pour atteindre les objectifs américains de résolution de la guerre civile et de cessation du soutien soudanais au terrorisme et à la déstabilisation régionale : *"la politique américaine cherche à isoler le gouvernement du FNI et à endiguer la menace qu'il pose à son propre peuple, à ses voisins, et à la communauté internationale. Nous considérons le régime du FNI comme un des régimes les plus odieux et comme la menace principale aux intérêts de sécurité nationale des Etats-Unis sur le continent africain aujourd'hui"*⁸⁹. John Prendergast est l'auteur principal du rapport *"God, Oil and Country : Changing the Logic of War in Sudan"*⁹⁰, qui fait état de l'ouverture d'une petite "fenêtre d'opportunité" (*window of opportunity*) en ce qui concerne la recherche d'une solution au conflit. Cette ouverture est essentiellement liée au choc entraîné par les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et les effets que ceux-ci ont eu sur les débats politiques à

⁸⁴ Fiche de présentation de Susan Rice, www.cooperativeresearch.org

⁸⁵ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

⁸⁶ Profil sur le site internet de l'ICG, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1318&l=1>

⁸⁷ Entretien, Endre Stiansen, 15.03.2006

⁸⁸ Chercheur au Peace Research Institute, Oslo (PRIO)

⁸⁹ Voir la transcription de la conférence : <http://www.usip.org/religionpeace/rehr/sudanconf/panel6.html>

⁹⁰ International Crisis Group, "God, Oil and Country : Changing the Logic of War in Sudan", Africa Report number 39, 28 janvier 2002, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1615&l=1>

Khartoum et pour les calculs stratégiques de l'opposition du Sud.

Ted Dagne, du *Congressional Research Service*, est également un acteur important dans la construction d'une stratégie politique américaine vis-à-vis du Soudan. Selon Hilde Frafjord Johnson, *"Ted Dagne, qui est une des personnalités clés, est un soutien du SPLM au Congrès"*⁹¹. D'origine éthiopienne, il était d'abord membre du *House Africa Subcommittee* et plus tard conseiller de l'envoyé spécial du président Clinton au Soudan, Harry Johnston. Ted Dagne aura une influence considérable. Dans la même lignée que Prendergast, Dagne défend lui aussi une politique dure et de containment à l'égard du régime de Khartoum, comme il a pu l'exprimer lors de la même conférence à l'*US Institute of Peace*. Il se dit convaincu que c'est la seule manière de faire changer ce dernier, ou encore mieux, de le renverser⁹². Il met aussi l'accent sur un aspect intéressant de la politique américaine envers le Soudan : la conflictualité des positions entre le Congrès et la Maison Blanche d'un côté, prônant l'isolement pur et dur du régime, et le Département d'Etat défendant une position plus conciliatrice. Par conséquent, explique-t-il, *"ces différences sont devenues des politiques compétitives sapant la position dure de l'administration et désorientant nos alliés dans la région"*⁹³. Cette conflictualité peut être à la source d'une politique américaine ambiguë durant le premier mandat de Clinton, mais une unité plus forte entre les différentes instances de l'administration américaine semble s'être instaurée après l'arrivée de Susan Rice au Département d'Etat, et ce sera de fait la politique de containment qui dominera. Hilde Frafjord Johnson estime par contre que de manière générale, l'engagement aux Etats-Unis pour le Soudan *"rentrait peu dans l'administration et dans les canaux formels, il y en avait beaucoup plus au Congrès, dans le milieu des ONG et chez des individus avec des liens forts avec le Sud-Soudan et avec le SPLM directement"*⁹⁴.

En Norvège, c'est donc Hilde Frafjord Johnson qui joue un rôle absolument déterminant dans l'engagement de la société civile et du gouvernement norvégien, mais aussi dans une certaine mesure dans l'engagement de l'administration américaine, puisque Johnson s'engage délibérément à faire pression sur celle-ci pour qu'elle agisse. H.F. Johnson était membre du conseil d'administration de la *Norwegian Church Aid*, de 1996 à 1997, et a été membre du conseil de la Fondation de commémoration du Pasteur Strømme, de 1992 à 1996. Née en

⁹¹ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

⁹² *Op.cit.* transcription de conférence.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

Tanzanie de parents missionnaires et parlant couramment le swahili, elle a un parcours personnel et professionnel très attaché à la région. Son engagement personnel pour le Soudan l'amène à placer ce conflit parmi ses priorités dès qu'elle prend ses fonctions comme Ministre du développement international en 1997 en tant que représentante du Parti Démocrate Chrétien. Elle essaye de mettre en place des négociations, notamment par le biais de sa présidence du comité pour le Soudan au *IGAD Partners Forum* (IPF), poste qu'elle occupe depuis 1998. Concernant ce poste, elle dit : *"c'était en quelque sorte le commencement (...) j'ai eu mes contacts avec Garang, le milieu du SPLM et de manière générale à Khartoum, et j'ai fait connaissance avec le ministre des affaires étrangères, Mustafa Ismail⁹⁵."* Ces relations lui seront essentielles lors des négociations, comme elle servira de lien entre les deux parties, et leur permettra de développer une relation de confiance et de respect. Sa stratégie est en effet de contacter les personnes au plus haut niveau des administrations afin d'obtenir un engagement de la part de ceux qui ont une influence réelle sur les autres acteurs. Selon cette logique, mais aussi consciente des réalités soudanaises, elle souhaite que les Etats-Unis s'engagent comme médiateurs dans les négociations. Comme elle le dit, *"mon raisonnement était que les Américains étaient tout à fait décisifs, rien ne se passerait sans eux⁹⁶."* Elle considérait donc que c'étaient les personnes au plus haut niveau de l'administration américaine qui étaient les seuls susceptibles d'avoir une influence sur les parties soudanaises. En effet, à en croire différents observateurs norvégiens du processus⁹⁷, elle a joué un rôle clé à la fois dans la mise en place des négociations et dans leur bon déroulement. Selon Kari Karamé⁹⁸, les liens personnels de Johnson avec la région fait qu'elle y *"fonctionne bien, (...) elle n'aurait peut-être pas pu jouer ce rôle dans un autre contexte⁹⁹."*

Frafjord Johnson développe une bonne relation avec Susan Rice, qui comme elle-même était dans une relation de *"meilleure amie¹⁰⁰"*, avec John Garang, selon l'expression de Frafjord Johnson. Au sein d'un groupe de taille restreinte, comprenant des représentants de la diplomatie des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Norvège et des Pays-Bas, tous membres du *IGAD Partners Forum*, ces acteurs se rencontrent pour discuter les différents modèles accessibles pour relancer les négociations. Selon Frafjord Johnson, c'est grâce à l'engagement de Susan Rice que le président Bill Clinton nomme le 28 août 1999,

⁹⁵ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Entretiens, Stein Erik Horjen, 03.02.2006, Endre Stiansen, 15.03.2006, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

⁹⁸ Chercheur à l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI).

⁹⁹ Entretien, Kari Karamé, 02.02.2006

¹⁰⁰ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

Harry Johnston comme envoyé spécial au Soudan. Johnston, un démocrate, présidait le sous-comité sur l'Afrique du *House Foreign Affairs Committee* du Congrès. En tant qu'envoyé spécial du président, il était chargé de faire pression sur le gouvernement soudanais afin que celui-ci cesse d'enfreindre les droits de l'homme. Cependant, il ne peut faire son premier voyage au Soudan qu'en mars 2000, dû notamment aux réticences du gouvernement¹⁰¹.

Il existe donc au niveau international des mouvements engagés au niveau de la société civile qui parviennent à se faire entendre au sein de leur gouvernements respectifs. Leur succès est à mesurer dans la prise en charge du dossier soudanais par les différents ministères des Affaires étrangères, ainsi que dans des initiatives telles que la mise en place du comité pour le Soudan au sein du groupe de soutien pour l'IGAD, le *IGAD Partners Forum*. En effet, le prédécesseur de celui-ci, le *Friends of IGAD*¹⁰² fut créé en 1995 suite à une proposition du gouvernement américain et incluait dans un premier temps les Etats-Unis, l'Italie et les Pays-Bas, ensuite rejoints par la France, la Norvège et l'Union Européenne. Le groupe ambitionnait de s'impliquer dans des initiatives diplomatiques discrètes de résolution du conflit, et l'IPF a engagé des concertations dès la fin des années 1990¹⁰³.

Des personnes clés résolument déterminées à trouver une solution politique au conflit se sont montrées importantes dans l'avancement du processus de résolution. Il est cependant important de se demander qu'est-ce qui empêche le conflit de devenir une véritable priorité pour les gouvernements impliqués et ainsi d'avancer vers la mise en place de véritables négociations. Vers la fin des années 1990, l'engagement des partenaires internationaux rassemblait le Département d'Etat américain et le Ministère des Affaires étrangères norvégien. Cependant, même si la question recevait beaucoup d'attention aux Etats-Unis, elle n'atteignait pas vraiment le plus haut niveau politique. Au même moment en Grande-Bretagne, le dossier soudanais n'avait guère atteint un niveau politique notable. La stagnation à laquelle le processus semble arriver à la fin des années 1990 s'explique par plusieurs facteurs. La période qui suit peut au mieux être qualifiée de "rupture" au niveau de l'internationalisation du conflit et des efforts pour mettre en place les négociations. Il y a eu un pallier de franchi mais le prochain n'est pas visible à l'horizon. Quelles sont les raisons de

¹⁰¹ "Sudan receives a U.S. envoy today", 04.03.2000, Arabic News, <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/000304/2000030421.html>

¹⁰² Change de nom début 1997 pour devenir le *IGAD Partners Forum*.

¹⁰³ VAN DE VEEN, Hans, "Sudan : Who has the will for peace?", dans *Searching for Peace in Africa*, European Center for Conflict Prevention, 1999, <http://www.conflict-prevention.net/page.php?id=40&formid=73&start=end>

cette stagnation? Y a-t-il un manque d'intérêt stratégique des pays impliqués à s'engager dans la mise en place de véritables négociations? La pression interne de l'opinion publique et de quelques personnalités charismatiques suffit-elle pour que l'administration américaine agisse pour mettre fin au conflit?

c. L'importance de mobiliser les gouvernements

Deux facteurs semblent cruciaux pour expliquer pourquoi les tentatives de lancer des négociations n'ont pas abouti vers la fin des années 1990. Premièrement le manque d'engagement "total" de la part du gouvernement américain, procède du manque de volonté présidentielle de s'engager véritablement pour un pays qui avait causé tant de dégâts. Deuxièmement, il y avait du côté des parties au conflit également un manque de volonté véritable à s'engager dans des négociations. Surtout le régime de Khartoum semblait persister dans sa conviction de pouvoir gagner le conflit militairement. Les mouvements civils sont importants pour l'internationalisation des conflits, mais la résolution d'un conflit ne peut pas se faire sans une volonté minimale des parties au conflit de négocier. Si une intervention extérieure veut réussir, elle doit aussi bénéficier de l'engagement coordonné et entier de la part de son administration.

Si la résolution des conflits est souvent attribuée aux acteurs étatiques, c'est aussi parce que c'est dans la stratégie des acteurs de la société civile de mobiliser les gouvernements. Différents canaux d'influence sur la situation conflictuelle sont employés par ces acteurs, dont certains de manière indépendante des Etats (aide humanitaire, projets de reconstruction, alliances partisans, parfois tentatives de médiation). Mais un des canaux principaux d'influence pour la plupart des acteurs non gouvernementaux est la pression sur les gouvernements pour que ces derniers agissent. En effet, on voit souvent ces acteurs se plaindre du manque d'engagement ou de la mauvaise qualité des interventions orchestrées par les Etats, qui sont donc tenues pour responsables. Cette approche est également adoptée lorsque les médiateurs gouvernementaux s'engagent. Ceux-ci ont intérêt à engager les décideurs les plus influents au sein des structures gouvernementales ou rebelles, qui sont souvent aussi les plus "durs" ou les plus radicaux. Ce sont justement ces derniers qui ont la plus grande capacité à détruire un accord fragile entre les parties, s'ils en sont exclus. Les acteurs qui ont un pouvoir de nuisance fort sont aussi les acteurs dont il importe d'inclure dans les négociations, car des concessions faites en leur absence aura considérablement moins

de valeur que celles faites avec leur consentement. Lorsqu'ils sont inclus dans le processus, le risque d'obstruction est dilué.

2. Intérêts nationaux et réticence politique à intervenir

a. Une politique africaine hésitante sous Clinton

Durant les deux mandats de Clinton, on peut observer une démultiplication des acteurs impliqués dans la formulation de la politique étrangère américaine. Comme l'explique Charles-Philippe David, "le Département d'Etat ne dispose plus de son monopole d'antan¹⁰⁴". Ceci est dû à la fois à des facteurs extérieurs, la concurrence accrue face à l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène politique extérieure et à l'émiettement du processus décisionnel, mais aussi à des facteurs propres à la culture du ministère. Traditionnellement, le Département d'Etat a aussi été celui qui était chargé de formuler la politique africaine des Etats-Unis. Ainsi, même si plusieurs initiatives sont lancées par l'administration américaine durant les années 1990, le dossier soudanais ne devient jamais prioritaire durant la présidence de Clinton. Le dossier avance doucement à l'aide de personnes décidément tournées vers la résolution de ce conflit, mais sans encouragements de la part du président lui-même. Selon Hilde Frafjord Johnson, il *"n'était en quelque sorte (...) pas visiblement engagé à faire avancer plus rapidement le processus de paix. La nomination de Harry Johnston témoignait cependant d'un engagement naissant"*¹⁰⁵.

Plusieurs facteurs internes aux Etats-Unis, mais aussi internes au Soudan contribuent en effet à dégrader les relations diplomatiques entre les deux pays jusqu'à ce que ces liens sont entièrement rompus en 1996. Ce contexte est à prendre en compte pour comprendre la réticence des décideurs de l'administration américaine à engager des négociations, selon la vision que l'engagement de négociations impliquerait en même temps une certaine reconnaissance du régime de Khartoum. La politique adoptée est donc celle de l'isolement du régime islamiste, soit comme l'explique Roland Marchal¹⁰⁶ : *"durant toutes les années 1990, pratiquement toute la présidence Clinton, ça a été une politique de "containment", et qui est durci avec les sanctions onusiennes en 1996"*¹⁰⁷. La fin de la bipolarité s'est soldée par un

¹⁰⁴ DAVID, BALTHAZAR, VAÏSSE (2003), p. 183

¹⁰⁵ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹⁰⁶ Chargé de recherche au CNRS, spécialiste de la Corne de l'Afrique.

¹⁰⁷ Entretien, Roland Marchal, 11.05.2006

relatif désengagement américain de la Corne de l'Afrique. Le président Clinton, en dépit de nombreux discours en début de mandat misant sur le changement de politique étrangère vis-à-vis de l'Afrique, adopte une politique qui s'inscrit pourtant plutôt dans la continuité avec les administrations précédentes, à en croire l'expert en politique africaine des Etats-Unis, Peter J. Schraeder¹⁰⁸. Cependant, plusieurs incidents ayant lieu au Soudan durant la première moitié de la décennie 1990 empêchent Washington d'ignorer le nouveau régime à Khartoum, et entraîne une détérioration croissante des relations entre les deux pays.

Les Américains étaient sceptiques envers le nouveau régime islamiste dès le début, mais la décision soudanaise en 1991 de soutenir Saddam Hussein dans la guerre du Golfe a suffi pour convaincre les Etats-Unis de se méfier du régime islamiste. La même année, le Soudan commence à affirmer davantage ses aspirations à devenir le nouveau "leader" et guide islamique de la région. Le fait que le Soudan devienne pendant les années 1990 une sorte de terre de refuge pour différentes personnalités islamiques, mais aussi de terroristes présumés et recherchés, ne vas pas reconforter les Américains. Durant l'été 1992, deux employés soudanais du USAID (*United States Agency for International Development*) sont assassinés dans le Sud-Soudan par l'armée soudanaise. Ils étaient accusés de coopérer avec la SPLA¹⁰⁹. Avec l'attentat du 24 juin 1993 contre le World Trade Center à New York, les choses s'aggravent davantage : cinq détenteurs de passeports soudanais sont arrêtés en lien avec cet attentat¹¹⁰. En septembre la même année, le Soudan est inscrit sur la liste des Etats soutenant le terrorisme, et en 1996, l'ambassade américaine à Khartoum est quasiment fermée¹¹¹. En 1995, les services de sécurité de Khartoum sont accusés d'avoir été impliqués dans la tentative d'assassinat contre le président égyptien Hosni Moubarak, se rendant à Addis Abeba pour une réunion de l'OUA. Les liens entre le Soudan et l'Egypte sont immédiatement rompus et des sanctions onusiennes sont imposées au Soudan, qui se voit être de plus en plus isolé de la scène internationale. Le Soudan est aussi accusé d'avoir eu un rôle à jouer dans les attentats contre les ambassades américaines à Dar-es-Salaam et à Nairobi le 7 août 1998. Et la réplique ne s'est alors pas fait attendre : le 20 août, l'usine pharmaceutique al Shifa dans la banlieue de Khartoum est bombardée, soupçonnée de produire des armes chimiques. Il s'est

¹⁰⁸ SCHRAEDER, Peter, "The Clinton Administration's Africa Policies, Some Comments on Continuity and Change at Mid-Term", *Afrique Politique*, 1995, p. 47-72

¹⁰⁹ PETTERSON, Donald, *Inside Sudan : Political Islam, Conflict and Catastrophe*, Boulder (Col.), Westview Press, 2003, 269 p.

¹¹⁰ MARCHAL, Roland et OSMAN, Oussama, "Les ambitions internationales du Soudan islamiste", in *Politique Africaine*, 66, Juin 1997, p. 74-87.

¹¹¹ PETTERSON (2003)

avéré ensuite que l'usine était une simple usine pharmaceutique, sans aucune capacité de produire des armes chimiques.

Les relations entre le gouvernement soudanais et l'administration américaine vont donc de pire en pire durant la première moitié de la décennie 1990. En mai 1996, Khartoum fait expulser Oussama Ben Laden¹¹². L'administration du président Bill Clinton tourne de plus en plus le dos à Khartoum et adopte une politique dure d'isolement du régime : il s'agit avant tout de le priver de ses moyens de nuire aux intérêts américains dans la région, mais aussi d'affaiblir le régime lui-même. En novembre 1997, le Congrès américain fait voter une loi décrétant des sanctions économiques contre le Soudan. Cette loi bloque le commerce bilatéral et interdit à toute entreprise basée aux Etats-Unis d'investir au Soudan¹¹³.

Mais il y a un autre élément qu'il faut prendre en compte pour bien saisir la réticence du président Clinton à intervenir au Soudan. Le mandat de Clinton commence difficilement sur le plan de la politique étrangère : en octobre 1993, 18 soldats américains sont tués dans des combats en Somalie. L'onde de choc que ceci provoque au sein de l'opinion publique américaine, notamment par le biais d'images télévisées diffusées aux Etats-Unis, oblige Clinton à ordonner le retrait immédiat des troupes américaines du pays. Le "fiasco" en Somalie va laisser une tâche sombre sur le reste du mandat de Clinton. Jean Daniel Aba explique que : "Le retrait de Somalie a signifié l'échec des premières ambitions de l'Administration Clinton et a amené le président à s'écarter de ses conseillers "multilatéralistes" pour revenir davantage à son rejet instinctif d'une politique étrangère ambitieuse, au profit des problèmes intérieurs des Etats-Unis¹¹⁴." C'est ce que constate aussi Marc-Antoine Pérouse de Montclos : "*Clinton était (...) dans une politique où, après les échecs des opérations en Somalie (...), on sentait qu'il y avait une volonté de se désengager un petit peu*¹¹⁵".

Les difficultés internes que Clinton a connu en 1998, autour de ce qui est par la suite appelé le

¹¹² Certaines sources disent que c'était l'administration américaine qui avait obligé Khartoum à expulser Ben Laden, tandis que d'autres sources disent que le gouvernement soudanais avait proposé de livrer le terroriste renommé aux Américains qui se montrent indifférents face à ces propositions.

¹¹³ "US mulling over exemption of South Sudan from economic sanctions", Sudan Tribune, 3 août 2006, http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=16911

¹¹⁴ ABA, Jean Daniel, "Washington face aux conflits africains", in *Géopolitique Africaine*, numéro 7/8, été automne 2002, p. 169-188, p. 171

¹¹⁵ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

”Monicagate¹¹⁶” doit d’ailleurs aussi être pris en compte pour comprendre sa politique extérieure hésitante à l’époque. Sous de fortes pressions de l’opposition républicaine, majoritaire au Congrès, Clinton disposait d’une faible marge de manoeuvre pour élaborer la politique étrangère¹¹⁷. Par ailleurs, le président Clinton investit toutes ses ressources diplomatiques vers la fin de son mandat pour tenter d’obtenir un accord de paix entre les Israéliens et les Palestiniens.

b. Importance de la pression américaine pour faire agir les autres petites et moyennes puissances

Si la réticence américaine à intervenir dans le conflit au Soudan empêche la mise en place de négociations effectivement soutenues par la communauté internationale, cela s’explique notamment par l’hésitation des autres pays mobilisés à agir sans le soutien effectif de la grande puissance américaine. C’est en effet ainsi que Hilde Frafjord Johnson décrit la politique norvégienne de la fin des années 1990 : le soutien américain au processus de négociations est essentiel, rien ne se passera sans eux. Endre Stiansen le confirme également : *”Beaucoup de gens étaient au courant de ce qui se passait au Soudan, mais ils savaient qu’ils avaient besoin d’avoir les Etats-Unis avec eux pour pouvoir faire quelque chose¹¹⁸”*. Mis à part le fait que les Etats-Unis sont une superpuissance, et qu’ils disposent d’une capacité d’influence majeure, on peut également ici avancer l’hypothèse d’une relation spécifique entre les Etats-Unis et le Soudan. Justin Vaïsse¹¹⁹ appuie cette hypothèse, en mettant l’accent sur les liens religieux : *”le lien particulier est surtout dû à la présence d’une population chrétienne au sort de laquelle la droite chrétienne est sensibilisée, et puis le fait par ailleurs que les Etats-Unis sont la superpuissance, fait qu’ils ont les ressources nécessaires pour s’impliquer¹²⁰”*. Si ce sont les Etats-Unis et la Norvège qui se sont le plus impliqués pour la cause soudanaise dans la première phase de son internationalisation, ceci peut être expliqué à la fois par les liens entre les sociétés civiles, comme nous l’avons vu, mais aussi parce que ces pays avaient les ressources diplomatiques nécessaires pour s’impliquer. Cependant, la conviction répandue parmi les différents acteurs liés au Soudan, selon laquelle les Etats-Unis devaient absolument faire partie des futurs médiateurs, a peut-être amené nombreux d’entre

¹¹⁶ Faisant référence à la scandale qui suit la révélation d’une liaison entre le président Clinton et une jeune assistante de la Maison Blanche, Monica Lewinsky.

¹¹⁷ DAVID, BALTHAZAR, VAÏSSE (2003)

¹¹⁸ Entretien, Endre Stiansen, 15.03.2006

¹¹⁹ Chargé de mission au Centre d’Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires étrangères.

¹²⁰ Entretien, Justin Vaïsse, 03.07.2006

eux à se focaliser davantage sur la mobilisation de l'administration américaine que sur la possibilité de prendre les choses en main par eux-mêmes.

La théorie de l'importance d'inclure les parties les plus dures dans les négociations peut expliquer l'importance d'avoir les Américains parmi les médiateurs. Car si les Américains s'engagent dans des négociations, ils s'engagent aussi dans une coopération avec le régime de Khartoum, ce qui implique au moins une certaine reconnaissance de ce dernier. Sans les Américains, un futur accord devrait résister aux relations toujours tendues entre Washington et Khartoum et la non-reconnaissance américaine pourrait constituer un facteur déstabilisateur. Peut-être aussi, les parties mobilisées savaient que les Américains avaient un pouvoir d'influence particulier sur les Soudanais, les Etats-Unis représentant à la fois l'ennemi honni et l'allié désiré du régime.

Lors du Sommet de l'IGAD en septembre 1993, le président Beshir invite l'IGAD à servir de médiateur dans le conflit soudanais¹²¹. Les pourparlers qui vont alors commencer sont d'une nature tout à fait nouvelle, puisqu'ils rassemblent des chefs d'Etat des pays voisins déterminés à mettre fin au conflit qui les affecte directement. Même si Khartoum y était d'abord réticent, les médiateurs de l'IGAD étaient conscients du fait qu'un soutien international leur était indispensable. Khartoum finit par céder, et sept pays européens et nord-américains sont invités à joindre le processus comme "*Friends of IGAD*"¹²², plus tard le *IGAD Partners Forum* (IPF). La stratégie explicite de ces partenaires internationaux deviendra d'apporter leur soutien, financier, technique, mais aussi diplomatique par les pressions, au cadre de négociations tel qu'élaboré par l'IGAD. Pour toutes les parties aux négociations, il sera important que le processus de paix soit principalement perçu comme "régional", et que les parties au conflit aient un sentiment d'appropriation du processus.

¹²¹ KHALID (2003)

¹²² Inclut dans un premier temps l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne.

C. Alliances et stratégies internationales des parties au conflit : manque d'incitations à mettre fin au conflit

1. Khartoum, décalage entre discours et action

Les membres du *IGAD Partner's Forum* tentent donc de mettre en place des négociations, en cherchant à construire une coordination internationale capable de faire pression sur les parties au conflit. Hilde Frafjord Johnson accède à la présidence du comité pour le Soudan au sein de l'IPF en 1998, lorsque son prédécesseur Jan Pronk quitte ses fonctions de ministre néerlandais du développement et de la coopération. Présidente jusqu'en mars 2000, elle oeuvrait pour obtenir l'engagement de "pays clés"¹²³ : *"nous ne pouvions pas inclure absolument tout le monde, alors nous avons créé un groupe noyau, composé des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Norvège. Nous avons discuté différents modèles pour accélérer le processus de négociations"*¹²⁴. Les kenyans étaient chargés de mener les négociations au sein de l'IGAD et Johnson était en contact régulier avec Bonaya Godana, le ministre kenyan des affaires étrangères. Jusqu'en 1998, il y avait eu des réunions semestrielles de négociations, mais jamais au plus haut niveau, et selon Johnson *"il ne s'y passait en réalité rien"*¹²⁵. Elle constate deux points bloquants pour le processus : premièrement le manque de volonté réelle de la part des parties au conflit, et peut-être surtout

¹²³ Entretien Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

du gouvernement de Khartoum, et deuxièmement le manque de preuves de leadership et d'une bonne médiation du côté kenyan, qui tenait la présidence des négociations.

Bien que le discours officiel du régime de Khartoum indiquait qu'ils étaient prêts à négocier, ils n'ont pas accompagné ces déclarations par une action véritable.

"Les parties au conflit disaient qu'ils étaient prêts à négocier. Ainsi, Mustafa Ismail qui à l'époque était Ministre des affaires étrangères disait que "1999 is the year of peace for Sudan" (...), et il voulait que des vraies négociations soient mises en place, prétendument (...). Mais je crois que la question était alors à quel degré les parties étaient réellement et sincèrement prêtes à négocier. Je pense que le SPLM l'était, mais je n'étais pas sûre que le gouvernement l'était¹²⁶".

En effet, les scissions internes du gouvernement soudanais à ce moment-là ont entravé les négociations. Des parties radicales du régime bloquaient l'avancement du dossier en ne s'y engageant pas véritablement. En s'interrogeant sur les facteurs qui ont pu bloquer les négociations dans cette période, Johnson explique que :

"Cela a un peu à voir avec celui qui était responsable (des négociations) durant cette période du côté de Khartoum, parce que Mustafa Ismail était alors l'acteur principal, (...) et il n'est pas une pièce centrale (...), il n'appartenait en quelque sorte jamais à la clique puissante qui entourait Taha. Et si vous voulez engager des négociations (...) il faut appartenir à cette clique. De ce fait, ceux qui venaient de Khartoum à ces négociations appartenaient à un niveau (politique) légèrement inférieur, (...) mais parfois certains vrais "durs" du régime venaient aussi¹²⁷".

Ali Osman Taha, le vice-président à l'époque, était considéré comme un "hardliner", un des durs du régime, et de ce fait était considéré comme essentiel dans les négociations, à la fois du fait de sa position et du fait de son profil politique.

Mohammed Nagi constate également que : *"personne ne cherchait vraiment à faire la paix. Tout le monde savait que ce dossier ne marcherait pas, tout le monde disait "arrêtez, arrêtez", on ne pouvait pas négocier¹²⁸".* Pourquoi le régime se montrait-il réticent à négocier? Les calculs coût-bénéfice semblent indiquer que le régime avait davantage d'incitations à faire durer un *statu-quo* plutôt que de faire durer la guerre à ce moment là. Les médiateurs de l'IGAD ont présenté en 1994 une série de critères sans lesquels la paix ne pourrait pas être faite au Soudan, appelée la Déclaration de Principes (*Declaration of*

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Entretien, Mohammed Nagi, 22.03.2006

Principles, DOP¹²⁹). Le gouvernement finit par reconnaître la DOP en 1996, mais tente ensuite de s'en sortir en partant en quête de médiateurs indépendants, notamment auprès de l'Afrique du Sud, de la Malaisie, des Pays Bas, de la Norvège et du Mozambique¹³⁰. Mansour Khalid explique dans son livre *War and Peace in the Sudan* qu'un certain rapprochement a lieu entre les belligérants en 1997, lorsque le gouvernement accepte l'idée d'une auto-détermination et même une éventuelle sécession du Sud. Le SPLM en profite pour avancer une série de conditionnalités¹³¹, mais celles-ci sont jugées irréalisables par le gouvernement, notamment en ce qui concerne la nature de l'auto-détermination et les frontières du "Sud". De plus, le régime prétend vouloir la paix dans le Sud, mais veut à tout prix aussi rester au pouvoir. L'opportunité sans précédent est alors mise en échec, comme le dit Khalid : "(l)es propositions du SPLM auraient pu être un point de rencontre historique, mais le FNI l'a raté¹³²."

Le régime est ensuite renforcé par les nouveaux revenus engendrés par les débuts de l'exportation pétrolière en 1999, et les investissements étrangers qui en suivent, surtout en provenance de la Chine et de la Malaisie. Cela crée aussi un nouvel espoir pour certaines factions du gouvernement, pensant qu'à l'aide de ces nouveaux moyens, la guerre pourrait être gagnée dans le Sud. En ce qui concernait les pays de la région, le régime manquait d'incitations fortes pour négocier, du fait de la prédominance de jeux d'alliances. Au niveau international, en dépit de la pression américaine et norvégienne, certaines puissances opéraient avec une politique de laisser-aller à l'égard de Khartoum, contribuant à nourrir la survie du régime.

2. Entre jeux d'alliances et politiques de laisser-aller

a. Les pays membres de l'IGAD

Même si les pays voisins membres de l'IGAD avaient mis en place un cadre de négociations, les jeux d'alliances continuent à l'emporter et contribuent même à faire durer le conflit. Il

¹²⁹ Voir annexe numéro 3

¹³⁰ KHALID (2003)

¹³¹ Les conditionnalités portaient sur la séparation de la religion et de la politique dans la phase intérimaire, le droit individuel, le pluralisme comme mode de gouvernance et le droit à l'auto-détermination pour le Sud Soudan, le Sud Kordofan, et la partie sud du Nil Bleu dont l'indépendance serait déterminée au terme d'une période interimaire

¹³² Ibid. p. 373

semble que ces pays étaient à la fois les meilleurs partenaires dans le processus de paix, mais aussi les principaux obstacles à son avancement. Tout d'abord, les négociations font face à des difficultés administratives. Voulant miser sur des réunions ministérielles, l'IGAD finit par se heurter à des problèmes pratiques liés aux agendas ministériels. Dès lors, les réunions ont lieu avec une faible fréquence, et quand elles ont lieu, les participants sont souvent pressés et les problèmes de fond sont peu discutés. À la suite d'une réunion du IGAD Partners Committee sur le Soudan, tenue à Oslo en mars 1999, les participants se décident à changer la structure des négociations. Des envoyés spéciaux sont nommés, représentant l'Erythrée, l'Éthiopie et l'Ouganda, pour servir de soutien à la présidence kenyane et pour assurer une plus grande fréquence et une meilleure continuité entre les réunions. "Le rythme des négociations s'est accéléré (...), mais les positions ont continué à être aussi immobiles que toujours¹³³", constate Mansour Khalid. Le SPLM fait appel à la communauté internationale pour qu'elle exerce davantage de pression sur le gouvernement, toujours réticent à reconnaître le droit à l'auto-détermination des populations d'Abyei, du Sud Kordofan et du sud du Nil Bleu, trois régions se trouvant prises au piège entre le Nord et le Sud. La guerre continue dans le Sud, avec des bombardements aériens du gouvernement, et le 8 mai 2000, le SPLM déclare la suspension des pourparlers.

Le conflit au Sud Soudan est bien un conflit civil dans le sens où la guerre entre le Sud et le Nord n'implique pas en elle-même directement des hostilités ou des violences dans les pays voisins. Mais ceci n'exclut pas la mauvaise entente résultant des conséquences de la guerre, ainsi que de soutien aux rebelles soudanais, souvent en réplique au soutien apporté par Khartoum aux rebelles des pays voisins. Il est d'ailleurs possible de penser que certains des pays voisins trouvent un intérêt dans la poursuite de la guerre du Sud Soudan.

Selon Roland Marchal, *"(l)'IGAD fournit un cadre légitime pour négocier, cela est important¹³⁴".* Cependant, il précise qu'il s'agit d'une organisation régionale dotée d'une structure faible qui a tardé à trouver des médiateurs efficaces. Bien que la volonté de mettre en place des négociations soit manifeste, et les efforts remarquables, ces pays n'ont pas pu jouer le rôle de partenaires forts pouvant faire effectivement pression sur les belligérants.

L'Éthiopie et l'Erythrée, farouchement opposés à Khartoum

Ne bénéficiant plus du soutien du régime de Mengistu Hailé Mariam depuis la chute de

¹³³ KHALID (2003), p. 377

¹³⁴ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

celui-ci en mai 1991, la SPLA du colonel John Garang se retrouve considérablement affaiblie¹³⁵. Ceci résulte en d'importantes victoires de Khartoum dans le Sud entre 1992 et 1995¹³⁶. La défaite de la SPLA semble proche à plusieurs reprises, notamment lors de son expulsion d'Éthiopie en 1992. Le nouveau régime en place à Addis-Abeba adopte dans un premier temps une position plutôt favorable à l'égard de Khartoum, jusqu'à l'attentat manqué contre Hosni Moubarak en juin 1995 à Addis-Abeba. Selon Marchal et Osman, "les dirigeants éthiopiens craignent donc avec raison de voir Khartoum jouer à nouveau le rôle de coordination de ses multiples oppositions armées¹³⁷". L'Éthiopie apporte alors une aide logistique et matérielle à l'Alliance nationale démocratique (AND), l'opposition au régime du FNI, lors des affrontements qui ont eu lieu dans la province du Nil Bleu.

Pour ce qui est de l'Érythrée, celle-ci abrite dès 1995 le quartier général de l'AND à Asmara, et les relations diplomatiques avec le Soudan sont rompues en 1994 du notamment au soutien apporté par Khartoum à l'opposition érythréenne. Selon Mohammed Nagi, la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée qui reprend en mai 1998 va changer la donne dans la région : *"les deux pays qui jouaient le rôle de fer de lance contre le Soudan se sont retrouvés à se faire la guerre entre eux¹³⁸"*, et puisqu'ils étaient soutenus par les Américains, cette reprise des hostilités *"a mené les Américains à s'emparer du dossier¹³⁹"*, tandis que *"le Soudan s'empressait (...) de normaliser ses relations avec l'Éthiopie¹⁴⁰"*. De manière générale, Nagi estime que *"la structure de l'IGAD a été affaiblie par la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée¹⁴¹"*. Ces deux pays ont donc longtemps trouvé plus d'intérêt à soutenir la rébellion du Sud, plutôt que de déployer des efforts considérables pour faire pression directement sur Khartoum. Par la suite, cette guerre de voisinage marginalise le dossier soudanais sur les agendas politiques Érythréens et Éthiopiens.

Le Kenya et l'Ouganda, des liens principalement avec le Sud

À partir de 1993, c'est l'Ouganda du président Yoweri Museveni qui vient se substituer au soutien autrefois apporté par l'Éthiopie aux rebelles du Sud. Kamapla était proche des Américains, tandis que Khartoum provoquait de plus en plus l'irritation de Washington. La

¹³⁵ PRUNIER, Gérard, "Paix fragile et partielle au Soudan", in *Le Monde Diplomatique*, Février 2005

¹³⁶ MARCHAL et OSMAN (1997)

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Entretien, Mohammed Nagi, 22.03.2006

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

SPLA se retrouve ainsi avec un allié puissant “par procuration” : les Etats-Unis. Khartoum de son côté soutient la guérilla de l’Armée de résistance du Seigneur (*Lords Resistance Army*, LRA) de Joseph Kony. Sur fond d’accusations mutuelles de soutenir les rebelles voisins, les relations diplomatiques sont rompues entre les deux pays en 1995¹⁴². Comme le constatent Marchal et Osman, “(l’)avancée significative de l’APLS (SPLA) au Sud-Soudan depuis le début de l’année 1997 (reprise de Kaya, Yei, Kajo-Kaji) laisse penser que l’armée ougandaise n’est pas totalement inactive¹⁴³.”

D’autre part, le Kenya peine à mettre efficacement en oeuvre son mandat au sein de l’IGAD, et beaucoup d’observateurs mettent en avant la faiblesse du leadership kenyan comme cause principale du faible avancement des négociations. Marchal et Osman expliquent que seul le Kenya entretenait à cette époque des “relations presque cordiales”¹⁴⁴ avec Khartoum, ce qui est à mettre en lien avec l’antipathie que le président Arap Moi nourrit pour son homologue ougandais et la relative faiblesse d’activités islamistes au Kenya. Marc-Antoine Pérouse de Montclos dément cette vision, en mettant l’accent sur le parti-pris du médiateur kenyan : “le Kenya et notamment le président Moi est accusé de soutenir la SPLA, (...) se solidarisant avec la lutte des africains contre des musulmans arabes. (...) il y avait un vrai capital de sympathie pour la SPLA, les “facilités” qui lui ont été offertes de Nairobi sont indéniables¹⁴⁵.”

Outre cette sympathie, Pérouse de Montclos met l’accent sur deux éléments rendant le Kenya réticent à pousser pour que des négociations aient lieu : le premier est d’ordre territorial et le second est lié à la question des flux de réfugiés. Tout d’abord, “(l)e Kenya a (...) une querelle frontalière avec le Soudan (...). Là où l’Ethiopie, le Soudan et le Kenya se rejoignent, il y a un triangle (...), pendant la colonisation, c’est officiellement un territoire qui appartenait au Soudan, mais qui était géré complètement par la fonction publique kenyane, c’est à dire que c’était la police kenyane et l’armée kenyane qui tenaient complètement le poste colonial dans ce triangle. A l’indépendance, les Kenyans sont restés sur place, et puis très vite il y a eu la guerre dans le Sud et le Soudan avait vraiment autre chose à faire que de revendiquer ce petit bout de territoire, (...) en tout cas cela expliquerait aussi pourquoi le Kenya n’était peut-être pas mécontent que la SPLA combatte la junte soudanaise, (...) pour que celle-ci n’ait pas le

¹⁴² MARCHAL et OSMAN (1997)

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

temps de réclamer au Kenya la restitution de ce fameux triangle¹⁴⁶.” Par ailleurs, il y a un gros afflux de réfugiés au Kenya en provenance du Soudan à partir de 1991. Cela expliquerait, selon Pérouse de Montclos, le soutien apporté à la SPLA, les Kenyans voulant à tout prix éviter que les réfugiés ne s’installent sur leur territoire. Les décideurs kenyans *”préféraient que la SPLA encadre ces réfugiés pour qu’ils reviennent effectivement et ne comptent de pas s’installer au Kenya¹⁴⁷”* et que la SPLA *”puisse inciter les gens à revenir¹⁴⁸”*. Il précise quand même que : *”c’était jamais dit de façon officielle (...), c’est ce que certains acteurs sur place interprétaient¹⁴⁹”*.

Dans le même temps, le Kenya était chargé de mener les négociations au nom de l’IGAD. Hilde Frafjord Johnson explique que : *”nous travaillions intensivement pour avoir un médiateur habile et compétent du côté kenyan. Malheureusement, les Kenyans ont désigné une personne que nous n’estimions pas être assez bon, et de ce fait ce fut une structure faible quand même¹⁵⁰.”* Daniel Mboya, Ambassadeur du Secrétariat de l’IGAD pour la paix au Soudan, est en effet considéré comme un leader trop faible, aussi bien par les partenaires et observateurs internationaux que par les Africains, dû en partie au manque de soutien qui lui est apporté au niveau présidentiel¹⁵¹. Johnson explique entre autre que : *”nous devons trouver un mécanisme qui pouvait les aider dans les négociations, et du moment que cela fonctionnait comme cela fonctionnait, (...) c’était très faible du côté kenyan, ça ne marcherait jamais, même si la volonté de négocier était là, ça ne marcherait pas comme ça devrait marcher¹⁵².”* Ainsi, l’IGAD a fait relativement peu de progrès depuis 1997, date de l’accord de Khartoum pour négocier sur la base de la DOP. Comme le note Eric Reeves, *”le Kenya a présidé le Secrétariat chargé du processus de paix de l’IGAD pour le Soudan, et doit pour cela assumer une grande partie de responsabilité pour ce manque de progrès¹⁵³”*.

L’Egypte et la Libye, une initiative de paix concurrente motivée par des intérêts propres

Il convient également ici de mentionner l’Initiative conjointe égypto-libyenne (*Joint Egyptian-Libyan Initiative*, JELI) qui vient faire concurrence à la Déclaration de Principes de

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹⁵¹ REEVES, Eric, *”The Role of Kenya in the Sudan Peace Process: A moment of truth”*, July 24, 2001, www.sudanreeves.org

¹⁵² Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹⁵³ REEVES (2001)

l'IGAD. En effet, l'Égypte avait ses propres intérêts dans la résolution du conflit soudanais, dû essentiellement aux ressources du Nil, et était fortement opposée à une partition éventuelle du Sud-Soudan. Compte tenu des liens forts entre le Soudan et l'Égypte¹⁵⁴, il s'avèrait essentiel pour les parties aux négociations qu'un futur accord de paix bénéficie du soutien de ce dernier. Selon Hilde Frafjord Johnson, l'inclusion de l'Égypte dans l'IPF en 1999 résultait de la volonté de participants de la faire intervenir dans le cercle des puissances de médiation, pour éviter toute nuisance au processus de paix. *"Certains (au sein de l'IPF) tentaient d'élargir le groupe, mais leur motivation primaire était réellement d'aider l'Égypte. (...) Ils (les Égyptiens) étaient vraiment très destructifs et difficiles pendant un certain temps"*¹⁵⁵.

Alors que les négociations au sein de l'IGAD se heurtaient à de plus en plus d'obstacles, essentiellement dû à la réticence du gouvernement de Khartoum à faire de réelles concessions, le président Beshir annonce en juillet 2001 son soutien déterminé à l'initiative de paix égypto-libyenne¹⁵⁶. L'Égypte avait déjà participé aux négociations menées par Herman Cohen, le Secrétaire d'Etat adjoint pour l'Afrique, en Ethiopie au début des années 1990, et voulait donc maintenant s'engager à nouveau. À l'origine, c'était la Libye qui avait proposé des principes de négociations, soutenus par la NDA. Car bien que la NDA soutienne en principe l'initiative de l'IGAD, cette dernière, n'incluant que le gouvernement et le SPLM/A, excluait les autres parties de l'opposition. L'initiative libyenne est devenue l'Initiative conjointe égypto-libyenne (*Joint Egyptian Libyan Initiative, JELI*) à la suite d'une rencontre entre le président Moubarak et le colonel Khaddafi à Marsa Matrouh le 2 août 1999¹⁵⁷. La JELI est disposée à inclure l'intégralité de l'opposition soudanaise, ou du moins celle qui est représentée au sein de l'AND. Les deux voisins au Nord du Soudan sont naturellement plus proches de l'opposition nordiste soudanaise. La JELI, qui défend le principe d'un Soudan uni, est soutenue tout d'abord pour son inclusivité. Le SPLM est consciente que l'initiative, telle que présentée originellement, affaiblira l'initiative de l'IGAD, ce qui selon Mansour Khalid, l'ancien ministre soudanais des affaires étrangères sous Nimeyri, était précisément l'intention du gouvernement soudanais¹⁵⁸. Mais conscient du soutien qu'inspire la JELI, et s'inquiétant de la possibilité de perdre les avantages obtenus avec la DOP de l'IGAD, le SPLM va insister sur

¹⁵⁴ Aujourd'hui, environ 1,5 millions de soudanais vivent au Caire, sans compter les liens forts entre le FNI et les Frères musulmans égyptiens.

¹⁵⁵ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹⁵⁶ "Al-Bashir : Egypt approximated viewpoints to shove Sudanese problem", 21.07.2001, Arabic News, <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/010721/2001072133.html>

¹⁵⁷ KHALID (2003)

¹⁵⁸ Ibid.

l'importance de coordonner les deux initiatives.

L'Initiative égypto-libyenne est soutenue par le président Beshir, surtout pour gagner du temps et diviser les opposants. Il ne va pas pour autant délaissé complètement l'initiative de l'IGAD. La JELI reçoit un accueil très modeste au niveau régional et international, et ne va finalement pas faire avancer les pourparlers. Selon Simone Dumoulin¹⁵⁹, l'initiative était peu adaptée aux sudistes : *"l'initiative égypto-libyenne, c'était une méconnaissance totale des revendications du Sud"*¹⁶⁰. Kjell Hødnebo explique que : *"une initiative concurrente, de la part de l'Égypte et de la Libye (...), a été lancée, mais celle-ci n'a reçu aucun soutien international. Et c'était l'initiative de l'IGAD, basé sur la Déclaration de Principes, qui a été retenue"*¹⁶¹.

Les intérêts stratégiques propres à chacun des pays voisins du Soudan vont longtemps dominer l'orientation des négociations. Certains se sont engagés intensivement pour orienter les négociations dans un sens ou dans un autre, à l'instar de l'Égypte et de la Libye, tandis que d'autres ont fait preuve d'un engagement faible et incohérent, n'hésitant souvent pas à soutenir une des parties au conflit, à l'instar du Kenya et de l'Ouganda. Ces "interventions indirectes" vont, en empêchant l'avancée vers des négociations, contribuer à faire durer la guerre. Ann Hironaka, cherchant à expliquer pourquoi certaines guerres civiles deviennent des guerres interminables, met l'accent justement sur l'intervention extérieure, qui peut venir aussi bien des grandes puissances, des puissances régionales ou des pays voisins. Ainsi, dit-elle "(p)lutôt que de résolument résoudre les conflits avec des forces militaires importantes, l'intervention post-seconde guerre mondiale fournit de manière générale seulement des ressources nécessaires pour permettre à un conflit de continuer"¹⁶². Ceci peut expliquer les difficultés auxquelles les négociations de l'IGAD sont confrontées. Affaiblie, l'organisation régionale dispose d'un pouvoir de pression très réduit sur les belligérants.

b. Les autres grandes puissances internationales

Sur la scène internationale, on peut observer une intensification de l'engagement en faveur de la cause sud-soudanaise, notamment de la part des pays membres de l'IPF à cette période : le

¹⁵⁹ Présidente, Vigilance Soudan.

¹⁶⁰ Entretien, Simone Dumoulin, 20.04.2006

¹⁶¹ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

¹⁶² HIRONAKA, Ann, *Neverending Wars : The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005, 194 p., p. 131

Canada, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, la Norvège, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

La Grande-Bretagne était naturellement impliquée, par son lien d'ancienne puissance tutélaire du Soudan, mais n'a pas le même niveau d'engagement, ni au niveau de la société civile, ni au niveau politique, que les Etats-Unis et la Norvège. Hilde Frafjord Johnson explique que *"cet engagement, que nous avons en Norvège et aux Etats-Unis, existait dans un moindre degré en Grande-Bretagne, où c'était plus ordinaire"*¹⁶³. Les Britanniques communiquent presque exclusivement avec Khartoum, et possèdent très peu de liens avec le Sud-Soudan. Johnson explique par ailleurs que *"la différence entre les Etats-Unis, la Norvège et la Grande-Bretagne était que la Grande-Bretagne suivait plus Khartoum, selon une perspective d'ancienne colonie, mais la Norvège et les Etats-Unis avaient davantage de contacts avec le Sud"*¹⁶⁴. L'engagement britannique pour le Sud était limité, mais pas non plus inexistant, comme en témoigne Roland Marchal : *"(q)uand il y a eu internationalisation (...) les Anglais étaient (...) pour une normalisation des relations avec Khartoum, en même temps qu'il y avait toujours eu un lobby Sud Soudan"*¹⁶⁵. La Grande-Bretagne adopte également une politique d'isolement du régime islamiste dans les années 1990. Dès 1991, elle cesse de fournir de l'aide au développement au Soudan, en faisant référence au manque de respect des droits de l'homme par le gouvernement et à la poursuite de la guerre civile dans le Sud¹⁶⁶. Les Britanniques étaient de toute manière considérés comme un partenaire essentiel dans les médiations entre les parties au conflit, avant tout du à son statut d'ancienne puissance tutélaire, et y a joué un rôle déterminant. Cependant, il est moins certain que la Grande-Bretagne ait joué un rôle dans l'internationalisation et la mise sur agenda du conflit.

La France est également connue pour avoir mené une politique favorable à l'égard de Khartoum. Ceci peut s'expliquer de plusieurs manières, mais selon Roland Marchal et Oussama Osman, cela est à mettre en lien avec le Tchad, qui jusque la fin des années 1997 entretenait des relations normales avec le Soudan : *"(d)'ailleurs, une bonne partie de l'amabilité de Paris pour Khartoum est à mettre en lien avec le pouvoir de déstabilisation que pourrait facilement avoir le Soudan sur un régime tchadien contesté mais qui constitue un*

¹⁶³ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Entretien, Roland Marchal, 11.05.2006

¹⁶⁶ Foreign and Commonwealth Office, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1020687852749>

glacis protecteur pour l'Afrique de l'Ouest¹⁶⁷". Selon Hélène Le Gal¹⁶⁸, qui note un début d'engagement français pour le Soudan avec un voyage de Bernard Kouchner au début des années 1990, *"l'intérêt français est surtout venu accompagner l'intérêt américain¹⁶⁹"*. La livraison du terroriste vénézuélien Carlos aux autorités françaises, le 15 août 1994, illustre au moins partiellement l'entente qui existait entre les deux capitales. La face cachée de cette expatriation pourrait être moins glorieuse, comme le dit Christophe Ayad, car elle serait obtenue *"en échange, apparemment, de photos satellites des positions de la guérilla SPLA dans le Sud¹⁷⁰"*. Roland Marchal explique d'ailleurs que lorsque les négociations ont commencé à prendre forme, *"les Soudanais rêvaient d'avoir les Français¹⁷¹"* comme médiateurs dans les négociations.

Les deux puissances britannique et française, membres permanents du Conseil de sécurité, avaient donc une attitude plutôt orientée en faveur de Khartoum et étaient, semble-t-il longtemps relativement ignorants des réalités de la guerre dans le Sud. Il n'est pas impensable que leur attitude ait indirectement contribué à ralentir le processus d'internationalisation du conflit, étant donné qu'en l'absence de leur pression pour que la question soit prise en charge par la communauté internationale, le conflit du Sud a perdu un canal privilégié d'internationalisation. On peut être amené à se demander s'il est nécessaire aujourd'hui qu'une des cinq grandes puissances ait un intérêt propre à résoudre un conflit pour que ce conflit soit placé sur l'agenda de la communauté internationale, défini en première instance par l'ONU? On voit d'ailleurs bien que le processus de mise en place de négociations au Soudan est longtemps exclu du système onusien. À titre d'exemple, le Conseil de sécurité n'a voté aucune résolution concernant le Soudan entre 1996¹⁷² et 2004¹⁷³. Mais un élément autrement plus fort ayant certainement contribué à ralentir le processus d'internationalisation du conflit, notamment au niveau onusien, est l'attitude chinoise à l'égard du Soudan.

3. Le pétrole et l'internationalisation limitée

¹⁶⁷ MARCHAL et OSMAN (1997)

¹⁶⁸ Sous-directrice de la section Afrique centrale et orientale du Ministère des affaires étrangères français.

¹⁶⁹ Entretien, Hélène Le Gal, 10.05.2006

¹⁷⁰ Entretien, Christophe Ayad, 09.03.2006

¹⁷¹ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

¹⁷² Résolution 1070, du 16.08.1996, sanctionnant le Soudan à la suite de son implication dans l'attentat manqué contre Hosni Moubarak en Ethiopie, le 26.06.1995.

¹⁷³ Résolution 1547, du 11.06.2004, sur la mise en place d'une mission politique spéciale chargée de la surveillance internationale afin de préparer une opération de soutien à la paix après la signature d'un accord de paix global.

a. L'implication de la Chine, un soutien direct à l'isolement du régime soudanais

Sa politique de non-ingérence dans les affaires internes des Etats et son énorme besoin d'hydrocarbures ont mené la Chine à s'engager dans des relations commerciales avec certains des pays les plus honnis du reste de la communauté internationale. De cette manière, elle peut exploiter des terrains riches en ressources naturelles pratiquement en dehors de toute concurrence. Les pays dans lesquels la Chine s'est le plus investie en Afrique sont remarquables par leur violation persistante des droits de l'homme ou par la présence de guerres civiles de longue durée. L'Angola en est un exemple, le Soudan un autre. C'est surtout par souci de diversifier ses sources de pétrole, notamment pour minimiser sa dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient, que la Chine s'est rapprochée de l'Afrique depuis le milieu des années 1990. Pour cette dernière, au sortir de la guerre froide, l'Afrique apparaît comme une terre promise, encore relativement vierge des ingérences des grandes sociétés occidentales¹⁷⁴. En 1997, la *China National Petroleum Corporation* (CNPC) s'est associée aux sociétés Petronas et Talisman, respectivement malaisienne et canadienne, pour signer un accord avec la Sudapet, l'entreprise pétrolière du gouvernement soudanais, pour procéder à la prospection, l'exploitation et la construction d'oléoducs dans le Sud du Soudan, sur le site du bassin Muglad. Le projet, évalué à un investissement global d'un milliard de dollars, est le premier de cette taille sur le continent africain. Ainsi, la Chine se sert de son siège permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU pour soutenir politiquement ses partenaires, en échange de liens privilégiés en matière d'exploitation pétrolière. La Chine ne renonce pas non plus à coopérer militairement avec ses partenaires, et selon Chung-Iian Jiang, la Chine a délivré entre 1995 et 1997, "un gros effectif d'armements comprenant six avions de combat de classe F6, cinquante hélicoptères de type Z-6 et cent artilleries mobilisées¹⁷⁵". En 1997 justement, la Chine obtient le droit de commencer ses travaux dans le Sud. Cet allié puissant a certainement permis au Soudan de survivre à des difficultés économiques majeurs. Car en fin de compte, les investissements chinois ont donné au Soudan la possibilité de contourner les sanctions et les embargos imposées par l'ONU.

Au niveau politique, l'investissement chinois est une garantie pour le Soudan de bénéficier de la bienveillance d'un des membres permanents du Conseil de sécurité, étant donné la durée

¹⁷⁴ JIANG, Chung-Iian, "La Chine, le pétrole et l'Afrique", in *Revue politique et parlementaire*, 01.03.2004, 106^{ème} année, numéro 1028, p. 58-67

¹⁷⁵ Ibid.

prévue pour les différents projets. La Chine s'est abstenue de voter pour la résolution 1054 de 1996, lui demandant d'expulser de son sol les agents diplomatiques soudanais¹⁷⁶. Un exemple plus récent concerne un embargo sur les armes, et comme l'explique Jean-Christophe Servant, l'Empire du Milieu se laisse difficilement arrêter dans son soutien au Soudan. "Le cynisme de Pékin est apparu au grand jour lors du vote en septembre 2004, de la résolution 1564 du Conseil de sécurité des Nations unies (ONU) décrétant un embargo sur les armes à destination de ce pays. Sur fond de massacres au Darfour, l'ambassadeur chinois auprès de l'organisation, M. Wang Guangya, menaçait d'y mettre son veto avant de s'abstenir¹⁷⁷." La Chine est même allée jusqu'à intervenir dans la guerre du Sud-Soudan, malgré sa politique de non-ingérence dans les affaires internes de ses partenaires économiques, afin de protéger des champs pétroliers. Comme l'explique Mansour Khalid, les Chinois fournissent des gardiens spéciaux pour les champs pétroliers, "afin de libérer l'armée soudanaise et le personnel de sécurité pour d'autres tâches, i.e. la guerre¹⁷⁸". Selon un rapport du FMI, datant de novembre 2000, l'importation des armements au Soudan a augmenté de 166 millions de dollars en 1998 à 327 millions en 2000, "grâce aux revenus pétroliers¹⁷⁹".

Le pétrole a donc permis au régime d'avoir une bouffée d'oxygène non négligeable. Ses tentatives de dialogue avec la communauté internationale dans cette période à propos du conflit doivent surtout être interprétées comme des tentatives de se libérer des sanctions économiques et des chaînes de l'isolement dans lesquels il se trouvait. En matière de relations internationales, l'implication chinoise dans les pays peu respectueux des conventions internationales va, selon Roland Marchal désorienter les Américains : *"en termes diplomatiques, (...) la présence de la Chine en Afrique et dans un certain nombre d'Etats pétroliers va changer les règles des négociations internationales et cela n'arrange pas beaucoup les Américains¹⁸⁰"*. L'internationalisation du conflit au Sud-Soudan n'en sera pas moins affectée, la "protection" chinoise du régime permettant à la guerre de continuer.

b. Le facteur pétrolier : élément trompeur d'internationalisation

Contrairement à nombreuses théories, la présence de pétrole au Soudan n'est pas un élément

¹⁷⁶ NIBLOCK, Tim, "Irak, Libye, Soudan : efficacité des sanctions?", *Politique étrangère*, janvier 2000, p. 105, cité dans JIANG (2004)

¹⁷⁷ SERVANT, Jean-Christophe, "La Chine à l'assaut du marché africain", *Le Monde Diplomatique*, mai 2005

¹⁷⁸ KHALID (2003), p. 348

¹⁷⁹ KHALID (2003), p. 346

¹⁸⁰ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

qui encourage les pays occidentaux à s'engager dans la résolution de ce conflit. Même si de nombreux observateurs estimaient que l'engagement américain au Soudan devait nécessairement être motivé par la possibilité d'exploiter son pétrole, il semble douteux d'établir un lien ici. Les Soudanais espéraient qu'une bonne coopération avec les Américains pourrait entraîner le retrait de leurs sanctions, mais ces dernières sont toujours en vigueur. On ne peut donc pas dire que c'était une priorité américaine d'avoir accès au pétrole soudanais. Endre Stiansen, qui a participé directement aux pourparlers de paix, fait la même observation: *"(b)eaucoup de gens disaient que le pétrole jouait fortement (sur les intérêts américains) , mais je me trouvais au coeur des négociations et je peux dire que ce n'était pas le pétrole qui menait les intérêts américains. Cela est assez clair, et les sanctions sont d'ailleurs toujours en vigueur. C'est un élément dans les négociations, mais ce n'est pas central¹⁸¹".* Alex de Waal soutient également cette thèse, à propos de l'approche américaine du conflit : *"(m)algré de nombreuses spéculations en faveur de la thèse contraire, rien ne prouvait que l'exploitation du pétrole soudanais ait été un facteur particulièrement déterminant, dans un sens ou dans l'autre, dans l'attitude vis-à-vis de Khartoum et du SPLA¹⁸²."*

La production pétrolière soudanaise n'est d'ailleurs pas d'une taille suffisante pour constituer un élément déterminant dans l'engagement américain. Par contre, le pétrole renforce le pouvoir du régime à Khartoum, lui donnant les moyens de faire durer la guerre, et surtout en alimentant son espoir de pouvoir gagner la guerre par les armes. Marc Antoine Pérouse de Montclos dément le rôle central que certains attribuent au pétrole comme source de conflit, mais défend la thèse selon laquelle le pétrole devient une nouvelle source de survie pour le régime. *"On peut d'ailleurs avoir une lecture complètement différente qui est de dire qu'avec le pétrole, le gouvernement soudanais n'a même plus besoin de "piquer" l'aide humanitaire pour financer ses soldats. Mais pour autant, ils s'asseyent à la table des négociations. Et s'ils le font, je pense que c'est vraiment à cause de cette fragilisation d'un régime dont la base sociale s'effrite¹⁸³",* explique-t-il.

En dépit de nombreux obstacles, les négociations vont donc quand même avancer, même si la progression va être considérablement ralentie, notamment après l'annonce de la suspension des négociations par le SPLM en mai 2000. D'autres changements structurels au niveau

¹⁸¹ Entretien, Endre Stiansen, 15.03.2006

¹⁸² DE WAAL, Alex, "Une perspective de paix pour le Soudan en 2002?", *Politique Africaine*, numéro 85, mars 2002, p. 95

¹⁸³ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

international vont renforcer cette rupture. En Norvège, le gouvernement de Kjell Magne Bondevik démissionne en mars 2000, et Hilde Frafjord Johnson doit quitter ses fonctions de Ministre du développement international. Fin 2000, c'est la fin du mandat de l'administration Clinton, qui est remplacé par l'administration républicaine de George W. Bush. Johnson elle-même estime qu'à partir de ce moment-là, *"il y a eu à vrai dire un vide¹⁸⁴"*, en mettant l'accent sur le temps, selon elle environ six mois, avant qu'une nouvelle administration devienne véritablement opérationnelle.

L'opinion publique semble être un élément central dans l'internationalisation d'un conflit, et peut-être tout particulièrement là où il y a absence d'autres intérêts d'ordre géopolitique ou stratégique capables de mobiliser les grandes puissances et la communauté internationale. Afin qu'une opinion publique "internationale" puisse servir d'intermédiaire dans l'internationalisation d'un conflit, celle-ci doit pouvoir d'une manière ou d'une autre s'identifier avec les victimes. Les liens entre les sociétés civiles du pays en conflit et celles à l'extérieur, surtout au travers des associations spécialisées dans l'humanitaire et le travail de solidarité, peuvent provoquer la mobilisation plus large des opinions publiques. Mais l'étape du passage à l'acte dans un processus d'internationalisation d'un conflit, c'est à dire la prise de décision par des acteurs de la communauté internationale d'assurer et de soutenir la mise en place de négociations entre les belligérants, ne peut rarement se produire sans le poids des gouvernements extérieurs au conflit. La deuxième internationalisation du conflit soudanais, celle qui mène effectivement à des négociations soutenues internationalement, advient lorsque les gouvernements des pays mobilisés s'engagent de manière intensive et lorsque les parties au conflit réalisent le besoin inévitable et impérieux de trouver une solution négociée au conflit.

¹⁸⁴ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

II. La deuxième internationalisation "sur le devant de la scène" **internationale, nouvelles structures de pouvoirs internes**

En janvier 2002, lors du sommet de l'IGAD tenu à Khartoum, les pays membres, encadrés par les représentants du *IGAD Partners Forum*, se décident de relancer les négociations. C'est cette relance qui va mener à la signature par les deux parties, le gouvernement du Soudan et le SPLM/A, du protocole de Machakos le 20 juillet 2002. Ce protocole est le premier accord dans une série de protocoles qui vont ensemble constituer l'Accord de paix global (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA) signé à Naivasha le 9 janvier 2005. Alors que les négociations semblaient heurtées à une série d'obstacles en 2000, et que la communauté internationale semblait avoir plus ou moins délaissé le dossier, différentes restructurations locales, régionales et internationales ont lieu durant la deuxième moitié de l'année 2001. L'internationalisation du conflit est relancé et amené à un stade supérieur, entraînant la reprise des négociations.

L'engagement pour la cause soudanaise existait véritablement, aux Etats-Unis et en Norvège, surtout du côté de la société civile, mais aussi parmi des politiques placés à des niveaux relativement influents dans les hiérarchies. Pourtant, le conflit n'atteignait pas aux Etats-Unis le niveau politique le plus haut et de manière générale, n'atteignait pas un niveau opératoire. Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné ce "capital d'engagements" et de mobilisations pour la cause soudanaise change de signification et se voit placé parmi les plus hautes priorités de la politique américaine et que les pays mobilisés parviennent à engager des négociations?

A. Changement d'administration américaine : la résolution du conflit au Sud-Soudan devient un enjeu de politique intérieure

1. Réévaluation stratégique du dossier soudanais

a. La politique africaine de George W. Bush

L'arrivée au pouvoir de George W. Bush va entraîner un certain nombre de changements pour le dossier soudanais, en donnant à la question de la résolution du conflit un nouveau sens stratégique. Cependant, avec une politique étrangère d'abord hésitante et peu priorisée, il n'est pas évident de dessiner le bilan de la politique de Bush à l'égard de l'Afrique durant ses premiers mois au pouvoir. Tandis que certains estiment que relativement peu d'attention était accordée à l'Afrique, qu'une vision réaliste du monde dominait et que le continent noir n'était pas considéré comme une région stratégiquement importante, tel que le décrit Peter Schraeder¹⁸⁵, d'autres, tels que Jean Daniel Aba estiment que le président Bush constitue une "bonne surprise pour les Africains¹⁸⁶". Selon Schraeder, la guerre contre le terrorisme confère à l'Afrique un nouveau statut dans la politique étrangère américaine. Il démontre comment les nouvelles initiatives de sécurité régionale suivent une logique "globaliste", qui rappelle celle de la guerre froide, où la tendance à l'oeuvre est celle de considérer les conflits sur le continent africain comme des guerres par procuration entre les Etats-Unis et des éléments terroristes soutenus de l'extérieur. Certes, on peut observer des éléments confirmant cette tendance, toutefois, le cas soudanais semble se distinguer dans ce contexte. La question soudanaise sera certes réévaluée à la hausse à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, mais l'engagement américain n'est pas "déclenché" uniquement par ces événements. Aba fait moins de distinctions entre l'avant et l'après 11 septembre, mais insiste sur le fait que George W. Bush "affirme sa volonté de ne plus laisser les questions africaines n'être que l'apanage des démocrates¹⁸⁷".

Cependant, les approches de ces deux universitaires ne sont pas forcément incompatibles si l'on lit un peu entre les lignes. Car tous les exemples que soulève Jean Daniel Aba pour illustrer la nouvelle politique africaine de Bush ont eu lieu après le 11 septembre 2001, et cette nouveauté pourrait donc en grande partie être due au choc provoqué par les attentats terroristes. La seule exception parmi les exemples soulevés est un discours tenu par le président Bush le 3 mai 2001 à Washington, où il dénonce les crimes et les atrocités perpétrés par le régime de Khartoum. De plus, un des jalons de l'avancement du dossier soudanais au sein de l'administration américaine, la nomination de John Danforth, comme envoyé spécial du président pour la paix au Soudan, a lieu le 6 septembre 2001. Ainsi, on peut penser que le

¹⁸⁵ SCHRAEDER, Peter, "La guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique", in *Politique Africaine*, 2005, 06, numéro 98, p. 42-62

¹⁸⁶ ABA, Jean Daniel, "George W. Bush : une bonne surprise pour les africains", in *Géopolitique africaine*, Paris : été/automne 2004, numéro 15/16, p. 85-94

¹⁸⁷ Ibid, p. 86

Soudan constituait un cas particulier pour l'administration Bush. Celle-ci s'y intéresse en effet bien avant le 11 septembre, alors que sa politique étrangère était encore peu définie. Cette spécificité peut être retrouvée également dans l'approche de Schraeder, de manière moins explicite. En effet, il semble que le Soudan constitue un cas spécifique aussi après le 11 septembre, puisque le pays n'est réellement inclu comme partenaire dans aucune des initiatives régionales de contre-terrorisme¹⁸⁸. Peut-être ceci peut être expliqué par les expériences passées du Soudan, et le fait que le gouvernement du Soudan n'était toujours pas considéré comme un allié potentiel. Pourtant, une coopération en matière d'anti-terrorisme est entamée dès le début de l'année 2000 avec la venue de la CIA sur le territoire soudanais¹⁸⁹. Roland Marchal explique que *"depuis cette période là, le Soudan est un pays qui n'est pas un pays ami, mais où les relations ne sont pas calamiteuses"*¹⁹⁰. En effet, le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU votera la levée des sanctions imposées au Soudan en 1996, grâce à l'abstention de vote (et non pas le veto) des Etats-Unis. Plus tard, en janvier 2002, le Soudan n'est pas mentionné dans les discours de George W. Bush sur l'"Axe du Mal" (*Axis of Evil*¹⁹¹) et n'est jamais ouvertement menacé de représailles militaires dans le cadre de la guerre contre le terrorisme. On ne peut évidemment pas pour autant déduire que le Soudan était dès lors débarrassé de toute critique de la part de Washington, toutefois, ces indications nous laissent penser que la relation entre les Etats-Unis et le Soudan se distinguaient de celles que la superpuissance entretenait avec les autres pays de la région, aussi bien avant le 11 septembre qu'après. C'est également l'interprétation adoptée par Roland Marchal, qui dit à propos de la nomination de Danforth que *"cela montre bien la déconnexion qu'il y a entre l'antiterrorisme ou la lutte contre Al Qaida et le règlement du conflit au Soudan"*¹⁹².

Mais l'arrivée au pouvoir de la nouvelle administration républicaine va pourtant entraîner des changements non négligeables pour le dossier soudanais. Un premier élément d'explication du niveau d'attention plus élevé que le dossier soudanais atteint durant l'administration Bush qu'elle avait atteint sous Clinton est plutôt d'ordre conjoncturel, comme l'explique Justin Vaïsse : *"le dossier avait avancé et avait atteint un certain niveau de maturité"*¹⁹³. Un

¹⁸⁸ La *East Africa Counter-Terrorism Initiative* (EACTI) inclut Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda. En outre, les treize pays africains bénéficiant du *Foreign Military Financing* (FMF) n'incluent pas non plus le Soudan. SCHRAEDER (2005)

¹⁸⁹ DE WAAL (2002)

¹⁹⁰ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

¹⁹¹ Dans son discours de *State of the Union Address*, du 29 janvier 2002, le président George W. Bush a décrit ce qu'il a appelé l'Axe du Mal, incluant des pays qui selon lui sponsorisent le terrorisme. Il a dans ce contexte mentionné l'Iran, l'Iraq et la Corée du Nord. www.en.wikipedia.org

¹⁹² Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

¹⁹³ Entretien, Justin Vaïsse, 03.07.2006

deuxième élément, également détaché de la nature même de la nouvelle administration, est le fait que celle-ci était en quelque sorte libérée du traumatisme somalien qui avait imprégné toute la politique de Clinton envers l'Afrique.

Mais quelle a été la motivation derrière la volonté américaine de s'investir pour trouver une solution au conflit soudanais? Andrew Williams décrit la politique libérale de George W. Bush, selon lui probablement le plus "wilsonien" de tous les présidents américains, et des néo-conservateurs qui l'entourent, comme consistant à exporter la "liberté" partout dans le monde. La nouvelle forme d'interventionnisme, datant de l'après-guerre froide, sont les "interventions humanitaires", pour lesquelles, selon Williams, "l'essence (...) est que sous certaines circonstances il est légitime pour la communauté internationale d'intervenir dans les affaires internes d'Etats souverains¹⁹⁴". Savoir si l'implication américaine est motivée par des considérations humanistes ou par un désir de défendre un intérêt national peut être difficile à cerner, la rhétorique pouvant être interprétée dans un sens comme dans l'autre. Défendre son pays et exporter la liberté peut en pratique être deux faces de la même pièce. Selon Jean-Pierre Derriennic, il serait beaucoup plus difficile aujourd'hui d'adopter une politique dictée par l'égoïsme national que ça l'était au début du siècle. Selon lui, "(l)es réactions internationales face aux guerres civiles sont donc influencées aujourd'hui par une nouvelle idéologie universaliste, l'humanitarisme, dont l'idée centrale est qu'il n'est ni honorable ni avantageux de rester indifférent aux malheurs des autres¹⁹⁵". Derriennic fait aussi une distinction entre interventions stratégiques et interventions humanitaires dans les guerres civiles. Le premier consiste à protéger ou promouvoir les intérêts de l'Etat qui intervient, et le deuxième consiste à venir en aide aux populations victimes de la guerre sans chercher à résoudre le conflit. Selon Derriennic, on peut de plus en plus observer un troisième type d'interventions se trouvant à mi-chemin entre les deux : "(l)eurs objectifs sont plus ambitieux que ceux des interventions humanitaires, puisqu'elles tentent de favoriser ou d'imposer un règlement du conflit. Et leurs moyens d'action, politiques et militaires, sont ceux des interventions stratégiques¹⁹⁶." C'est ce qu'il appelle les "interventions bienveillantes". L'engagement international pour résoudre le conflit soudanais s'inscrit plutôt dans cette dernière catégorie, puisqu'il vise à résoudre le conflit qui cause la souffrance de la population civile, même s'il n'a jamais été véritablement question de recourir aux moyens militaires pour

¹⁹⁴ WILLIAMS, Andrew, *Liberalism and War. The victors and the vanquished*, The New International Relations, Ed. By Barry Buzan and Richard Little, Routledge, 2006, 263p., p. 64

¹⁹⁵ DERRIENNIC, Jean-Pierre, *Les guerres civiles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, p.223

¹⁹⁶ Ibid. p. 232

atteindre cet objectif.

La plupart des analyses scientifiques des "interventions humanitaires" s'intéressent surtout aux interventions armées, en même temps il semble que dès lors que des instances politiques nationales, le Congrès américain par exemple, mettent sur leur agenda la résolution du conflit interne soudanais, on peut dire qu'il y a ingérence au niveau du discours dans les affaires – politiques - internes du pays. Les discours arguant de la nécessité d'intervenir au Soudan sont imprégnés de considérations humanistes, aussi bien aux Etats-Unis qu'en Norvège et ailleurs. On peut dire que c'est une intervention de type libéral kantien motivé par le devoir moral de sauver les populations en détresse, mais aussi de résoudre un conflit qui peut affecter la stabilité et la sécurité internationales. Le principe de la "responsabilité de protéger" a certainement motivé l'engagement international. Mais le dilemme classique de l'intervention ne bénéficiant pas de l'accord de l'Etat souverain ne s'est pas véritablement posé dans le cas du conflit soudanais, puisque l'enjeu a été justement d'avoir l'accord du gouvernement soudanais pour négocier.

Nombreux sont ceux qui adoptent une approche différente, plus réaliste de l'engagement international pour le Soudan, et peut-être surtout lorsqu'il s'agit de l'engagement américain. Ceux-ci estiment que si les Américains s'intéressent au Soudan, c'est uniquement pour préserver leurs intérêts nationaux. C'est en tout cas la vision adoptée par Malik El Faki, de l'ambassade du Soudan à Paris : *"en ce qui concerne l'intérêt américain pour le Soudan, il y a la question du pétrole. (...) C'est le premier niveau de l'intérêt américain pour le Soudan"*¹⁹⁷. Comme nous avons vu, la plupart des observateurs s'accordent pour dire que le pétrole n'a pas joué de rôle déterminant dans la décision américaine de s'investir au Soudan. Cependant, dans un contexte de guerre contre le terrorisme et de besoins croissants d'approvisionnements en énergie, il paraît inévitable que nombreux observateurs interprètent chaque action internationale des Américains comme liée à ces enjeux. Mais l'engagement américain pour la cause soudanaise doit avant tout être compris comme une affaire intérieure aux Etats-Unis.

b. Une écoute particulière à l'égard des groupes mobilisés pour la cause soudanaise

L'arrivée au pouvoir de l'administration républicaine confère un sens nouveau à la

¹⁹⁷ Entretien, Malik El Faki, 10.05.2006

mobilisation civile pour la cause soudanaise. La droite religieuse s'étant depuis quelques années solidement ancrée au coeur du parti républicain, les groupes de pression chrétiens disposent évidemment d'une écoute considérablement plus grande auprès de l'administration de George W. Bush qu'auprès de l'administration Clinton. Gary Goertz a développé une théorie portant sur l'influence du contexte sur le comportement des Etats, et un des modes de fonctionnement du contexte est le contexte comme changement de signification d'éléments constants¹⁹⁸. Dans ce sens-là, la mobilisation de la communauté chrétienne aux Etats-Unis pour la cause soudanaise constitue une constante (au moins depuis un certain nombre d'années). Ne bénéficiant pas d'un poids important durant la présidence Clinton, le changement de contexte, la nouvelle administration républicaine, donne pourtant un sens nouveau à cette mobilisation, peut-être avant tout à cause de la proximité qui existait entre le président George W. Bush et les milieux chrétiens conservateurs. Ce lien nouveau entre des groupes d'intérêt et l'administration américaine devient un véritable moteur d'internationalisation du conflit. Marc-Antoine Pérouse de Montclos le démontre clairement : *"cette pression existait déjà du temps de Clinton, elle était bien aussi forte, mais simplement elle n'arrivait pas à être entendue à la Maison Blanche. Alors que la capacité d'écoute qu'a Bush à l'égard des évangéliques est bien supérieure à celle de Clinton"*¹⁹⁹.

Pour revenir un instant au rôle joué par les perceptions qu'un public et ses décideurs ont d'un conflit, tel que discuté par Natalie La Balme dans *Partir en guerre*²⁰⁰, celle-ci peut bien contribuer à forger la politique étrangère adoptée. Ainsi Ole Holsti²⁰¹, mais aussi Judith Goldstein et Robert Keohane²⁰², mettent l'accent sur le système de croyances des décideurs, comme un filtre qui structure leur vision du monde. Un système de croyance peut varier en fonction de la personnalité du décideur, de son éducation et de ses expériences. Cette approche dite cognitive de l'analyse des processus de décisions a évidemment ses limites, ne serait-ce que du fait qu'il est toujours difficile de mesurer les perceptions des décideurs, qui peuvent d'ailleurs toujours évoluer. Mais en prenant en compte ce que l'on connaît du parcours personnel de George W. Bush, son expérience de "renaissance" à travers son acceptation du Christ comme sauveur²⁰³, sous l'influence notamment de l'évangélique Billy

¹⁹⁸ GOERTZ, Gary, *Contexts of International Politics*, Cambridge University Press, 1994, 271 p.

¹⁹⁹ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

²⁰⁰ LA BALME (2002)

²⁰¹ HOLSTI, Ole R. (1962), cité dans LA BALME, Natalie (2002)

²⁰² GOLDSTEIN, Judith et KEOHANE, Robert O., *Ideas & Foreign Policy*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1993, cité dans LA BALME, Natalie (2002)

²⁰³ Cf. l'expression "reborn Christian", désignant les chrétiens né à nouveau en Jésus Christ.

Graham, on peut s'imaginer que sa vision du monde sera fortement influencée par celle véhiculée par les groupes évangéliques. Ainsi, on peut dire qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvre aux Etats-Unis, lorsque les systèmes de croyance des groupes mobilisés pour la question soudanaise coïncident avec celui du président en place. Hélène Le Gal qualifie ainsi la nature spécifique du dossier soudanais au sein de l'administration américaine : *"je pense que le Soudan est le seul dossier africain (...) qui mobilise l'administration américaine au plus haut niveau. Je pense que cela tient à cette formidable dynamique de l'opinion publique et de la société civile"*²⁰⁴. Les liens entre le président Bush et les milieux chrétiens évangéliques sert en quelque sorte de pont entre l'administration d'un côté et la société civile dans un sens plus large de l'autre côté.

D'autres structures peuvent cependant aussi être pris en compte pour comprendre le processus qui mène à la prise de décision au sein de l'administration américaine. Robert Jervis prend en compte quatre niveaux d'analyse : le niveau de la prise de décision (et la personne qui prend la décision) ; de la bureaucratie ; de la nature de l'Etat et le fonctionnement de la politique intérieure ; et de l'environnement international. Jervis reconnaît l'importance de la personnalité et des valeurs du décideur, mais insiste toutefois sur le fait qu'il n'y a pas un niveau plus important qu'un autre en toute situation. L'importance de chaque niveau peut varier selon les questions et selon l'étape de la prise de décision²⁰⁵. La bureaucratie est un niveau d'analyse intéressant dans les débuts de l'internationalisation du conflit soudanais, puisque la sensibilisation des représentants du Congrès devient la voie d'influence la plus importante pour les membres de la société civile. Le contexte international aura une importance plus grande plus tard dans le traitement du dossier soudanais, lorsque le 11 septembre provoque la naissance d'une nouvelle politique américaine très ambitieuse au niveau international.

Entretemps, c'est le niveau de la politique intérieure qui va jouer un rôle décisif pour l'internationalisation du conflit. Le changement d'administration fait de la résolution du conflit au Sud-Soudan un enjeu électoral. Le recours aux références religieuses dans les discours de George W. Bush a commencé dès la campagne électorale de 2000. Le candidat républicain multipliait ses témoignages de foi et s'adressait ainsi directement aux évangéliques conservateurs, comme le décrit Isabelle Richet²⁰⁶. Il veillait toutefois à ne pas

²⁰⁴ Entretien, Hélène Le Gal, 10.05.2006

²⁰⁵ JERVIS (1976)

²⁰⁶ RICHEL (2003)

s'engager de trop dans les questions polémiques auxquelles ces groupes étaient attachés, afin de ne pas s'alliéner l'électorat républicain modéré et les électeurs indépendants. C'est au début des années 1980 que les évangéliques se sont retrouvés dans une nouvelle forme d'alliance avec le parti républicain. C'est un courant relativement minoritaire, représentant environ 18% de l'électorat²⁰⁷, mais dont le soutien est essentiel dans les élections serrées. Justin Vaïsse fait d'ailleurs remarquer à propos de la question soudanaise qu'«à partir du moment où les républicains ont besoin du soutien de la droite chrétienne pour être élus, n'importe quel président républicain aurait été sensible à la question²⁰⁸». Il précise ensuite qu'«avec Bush, c'était une relation encore plus spécifique²⁰⁹». Les évangéliques regroupent des personnes parfois très militantes et souvent politiquement actives. George W. Bush s'adresse à eux de manière très habile et parvient à obtenir le soutien d'un grand nombre d'entre eux, même s'ils sont plusieurs millions à s'abstenir lors des élections en 2000. Mais son discours méssianique et sa vision manichéenne du monde après le 11 septembre 2001 lui vaut leur soutien massif, et lors des élections de mi-mandat en 2002 ils votent très majoritairement pour lui²¹⁰. Soucieux de garder ce soutien précieux, Bush va rapidement prendre à coeur le dossier soudanais. Il n'avait pas nécessairement d'à priori particulier pour le Soudan au moment où il est arrivé au pouvoir, mais il voulait satisfaire son électorat. La question soudanaise devient pour lui un canal de communication avec sa base électorale et le dossier soudanais se voit ainsi être relevé à un niveau stratégique plus important.

Les évangéliques qui soutiennent Bush sont surtout issus de la partie de la population souvent appelée WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*), sont généralement plutôt aisés et proviennent essentiellement du Sud et de l'Ouest du pays. Adoptant souvent une vision manichéenne du monde, divisée entre le "Mal" et le "Bien", il s'agit d'une communauté dont le tissu social est très dense. Cette structure sociale favorise la cohésion de leurs positions politiques. Comme le décrit Isabelle Richet, les membres des Eglises conservatrices "ont tendance à assister très régulièrement au culte, de plus les pasteurs de ces Églises sont beaucoup plus disposés à faire passer leur message politique dans leurs sermons, enfin ces organisations disposent d'un puissant réseau médiatique – télévision, vidéo, presse, littérature – qui est souvent la seule source d'information de leurs fidèles les plus dévots²¹¹". Les ONG évangéliques américaines ont d'ailleurs un poids croissant sur la scène humanitaire internationale. Il s'agit d'un

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Entretien, Justin Vaïsse, 03.07.2006

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ RICHET (2003)

²¹¹ Ibid. p. 55

activisme aux racines profondes, que Sébastien Fath tente d'expliquer par trois facteurs constitutifs du protestantisme évangélique : "La première est la tradition entrepreneuriale protestante, fondée sur une culture militante où l'initiative individuelle prime. La seconde est la dimension originellement transnationale du courant évangélique (...) où l'identité chrétienne prime sur tout autre attachement. La troisième variable historique qui explique la projection évangélique actuelle est la forte dynamique missionnaire de ce protestantisme²¹²." Blandine Pont-Chelini, analysant le rôle des ONG des droits de l'homme d'origine confessionnelle dans la politique américaine, soulève trois principaux modes d'action de ces ONG : "(m)obiliser les médias²¹³", "(t)ravailler avec les universitaires : crédibilité et éducation²¹⁴" et "(i)nfluencer les politiques²¹⁵". Selon elle, ces méthodes ont une influence réelle sur le gouvernement américain : "la société américaine, par son dynamisme, sa richesse et l'extension incroyable de toute sorte de réseaux qu'elle initie, est un creuset innovant de l'espace public international. L'avènement de la politique religieuse de son Etat en est le reflet²¹⁶."

Mais les évangéliques noirs ("*black evangelicals*"), et plus largement les populations Africaines-Américaines ont plutôt pour habitude de voter pour les candidats démocrates. Conscient du faible soutien dont il bénéficie parmi les Africains-Américains, George W. Bush va tenter par plusieurs stratégies d'obtenir la sympathie de cette partie de la population. C'est au travers de cette recherche de soutien que la coalition inédite entre le *Black Caucus* du Congrès et les lobbies chrétiens conservateurs va trouver sa plus grande capacité d'influence. Le dossier soudanais va devenir un moyen de rallier le soutien des populations Africaines-Américaines, en plus de satisfaire les attentes de l'électorat chrétien conservateur. Leur alliance va d'autant plus renforcer l'intérêt du président Bush à prendre ce dossier en main. Comme le dit Benjamin Bock dans un article de Amnesty Magazine : "ce tandem curieux a réussi avec succès à faire pression sur le président George W. Bush pour qu'il intervienne²¹⁷".

²¹² FATH, Sébastien, "Les ONG évangéliques américaines", notes d'intervention au colloque "Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses", organisé par l'Association Française de Science Politique et l'Association Française de Sciences sociales des Religions à l'Iresco, les 2. et 3. février 2004

²¹³ PONT-CHELINI, Blandine, "Les ONG droits de l'homme d'origine confessionnelle et leur rôle dans l'émergence d'une politique religieuse internationale américaine", notes d'intervention au colloque "Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses", organisé par l'Association Française de Science Politique et l'Association Française de Sciences sociales des Religions à l'Iresco, les 2. et 3. février 2004

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ BOCK, Benjamin, "Sudan : Mixing Oil and Blood", *Amnesty Magazine*, été 2002,

D'autre part, c'est notamment grâce à la pression coordonnée de cette alliance que le *Sudan Peace Act* est voté en octobre 2002. Cette loi condamne le Soudan pour ses violations des droits de l'homme et demande au président de veiller à ce que les parties au conflit négocient, faute de quoi il pourra saisir le Conseil de sécurité de l'ONU pour imposer un embargo d'armes et élargir les sanctions économiques sur le Soudan²¹⁸. Le dossier soudanais devient le dossier par le biais duquel l'administration Bush voudra se "vendre" auprès des électeurs. Dans la deuxième moitié de l'année 2004, l'administration était soudainement très pressée de faire signer un accord, afin de pouvoir mettre en avant au moins un succès de politique étrangère lors de la campagne électorale.

c. Le 11 septembre, une "fenêtre d'opportunité"

Nombreux observateurs du processus de paix au Soudan accordent une grande importance à l'impact du 11 septembre, aussi bien pour ce qui est du comportement de l'administration américaine que du comportement du gouvernement soudanais. Comme nous l'avons vu, Khartoum était sous les yeux de Washington bien avant le 11 septembre 2001. Mais le 11 septembre 2001 a quand même eu un effet accélérateur sur le processus de paix.

Plusieurs théories se dégagent en ce qui concerne la manière dont ces attentats terroristes ont pu jouer sur les relations entre le Soudan et les Etats-Unis. Certains estiment que les attentats terroristes ont incontestablement joué un grand rôle pour la volonté Américaine "d'arranger les choses" au Soudan, faire retourner l'ennemi dans le camp des amis, dans un contexte de clivages accentués. Jean-Christophe Bélliard estime ainsi qu'"il a fallu attendre le 11 septembre pour que les Américains se réveillent"²¹⁹. Jean-Philippe Rémy²²⁰ estime de même que "dans un contexte international nouveau, les Américains ont fait de manière à ce que le gouvernement de Khartoum cesse d'être une plateforme de ravitaillement pour toutes sortes de terroristes dans le monde"²²¹. Ce point de vue est certes fondé, car le 11 septembre a sans doute accentué la volonté américaine d'obtenir un accord de paix dans le pays, compte tenu des liens que le régime de Khartoum avait entretenus dans le passé avec de nombreux réseaux terroristes. Toutefois, il semble que ces observations sont souvent le résultat d'une réaction face à la politique étrangère américaine aujourd'hui très active dans sa "guerre contre le

<http://www.amnestyusa.org/magazine/sudan.html>

²¹⁸ Site web du Département d'Etat Américain : <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14531.htm>

²¹⁹ Entretien, Jean-Christophe Bélliard, 04.05.2006

²²⁰ Journaliste, Le Monde, basé à Nairobi depuis 1998.

²²¹ Entretien, Jean-Philippe Rémy, 22.03.2006

terrorisme”. Ainsi, certains vont ignorer tout ce qui a pu se passer avant le 11 septembre et interpréter toute la politique étrangère américaine aujourd’hui comme une conséquence directe du 11 septembre.

Lorsque le sénateur John Danforth se rend au Soudan pour la première fois en novembre 2001, la situation avait considérablement évolué depuis sa nomination en septembre. Alex de Waal affirme qu’après le 11 septembre ”les États-Unis étaient disposés à utiliser tous les moyens en leur possession, rapidement, sans hésitation ni condition. Il n’y avait pas de temps à perdre en menus détails²²²”. Le nouveau contexte, accompagné de la nouvelle doctrine de Bush, ”vous êtes soit avec nous, soit avec les terroristes”, a d’ailleurs donné aux États-Unis une marge de pression supplémentaire sur le gouvernement soudanais. Celui-ci craint effectivement d’apparaître sur la liste des États dans lesquels les Américains entendent intervenir militairement. Les Américains comprennent que les soudanais ont peur et vont utiliser comme incitation à négocier la levée des sanctions américaines et le retrait du Soudan de la liste de Washington des États soutenant le terrorisme²²³. Le 11 septembre ne va donc pas provoquer un changement fondamental dans l’attitude américaine envers le Soudan, mais va changer les rapports de force entre les deux. Le 11 septembre est surtout un élément déclenchant une nouvelle volonté de coopérer du côté soudanais. Hilde Frafjord Johnson souligne ainsi que :

”(m)on appréciation personnelle est que le 11 septembre a renforcé l’engagement américain, notamment à cause du besoin de mettre le Soudan sur la bonne voie dans la lutte contre le terrorisme. Il n’a pas été défini comme appartenant à l’Axe du Mal, mais a été offert la possibilité de coopérer sur l’anti-terrorisme. C’était une motivation importante pour un changement à Khartoum. Ils souhaitaient faire partie de la ”bonne société” (i.e. les États fréquentables). Mais je crois qu’il se serait passé beaucoup de choses du côté américain de toute manière²²⁴”.

Une volonté américaine renouvelée de s’investir dans les négociations de paix au Soudan se manifeste donc après l’arrivée au pouvoir de l’administration du président Bush, dont la vision du monde est proche de celle des principaux groupes mobilisés pour la cause soudanaise. Plus largement, l’administration américaine sera plus ferme dans son engagement à la suite du 11 septembre, qui confère à la question soudanaise une nouvelle dimension

²²² DE WAAL (2002), p. 97

²²³ EL OBEID, Amani M., *Sudan political chronicle*, directeur de publication Alain Roussillon, Cedej, numéro 20 et 21, décembre 2005

²²⁴ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

stratégique. Cette relance américaine, soutenue par le président lui-même, va constituer une opportunité à ne pas manquer pour les autres pays mobilisés.

2. L'engagement américain entraîne avec lui les autres acteurs de la scène internationale

a. La Grande-Bretagne et la Norvège se mobilisent

En Norvège, Hilde Frafjord Johnson, la ministre du développement international a quitté ses fonctions en mars 2000 lors de la démission du gouvernement de Kjell Magne Bondevik, mais est rappelée aux mêmes fonctions à la suite des élections parlementaires du 10 septembre 2001. Selon elle-même, il y avait eu peu de progrès entretemps sur le dossier soudanais du côté norvégien. Elle réalise aussi lors de son retour au Ministère des affaires étrangères, qu'avec le 11 septembre, les possibilités de coopération avec le Soudan avaient dû changer considérablement. *"Je pensais que maintenant nous devons essayer d'agir assez rapidement, (...) et j'ai essayé d'établir aussi rapidement que possible des contacts avec les Américains au niveau politique, et respectivement avec les Britanniques, (...) qui jusqu'à présent n'avaient pas été très intéressés par le Soudan"*²²⁵.

En effet, Mustafa Ismaïl, le ministre soudanais des affaires étrangères, s'est rendu en visite officielle à Londres en septembre 2001, et Claire Short, Secrétaire d'Etat britannique pour le développement international, se rend au Soudan en janvier 2002 lors du sommet de l'IGAD²²⁶. Elle est alors la première ministre britannique à se rendre au Soudan depuis plus d'une décennie²²⁷. Elle se rend également au Sud-Soudan, ce qui contribue certainement à ouvrir la perspective de la politique britannique envers le Soudan. Celle-ci ne sera plus exclusivement orientée vers Khartoum. Hilde Frafjord Johnson va dès lors tenter d'instaurer une coopération plus étroite avec les Américains et les Britanniques :

"J'étais claire sur le fait que nous ne pouvions pas avoir un groupe de huit pays si nous voulions faire avancer les négociations, nous devons établir un groupe beaucoup plus étroit, plus petit, et probablement une troïka. (...) mon raisonnement était que les Américains étaient tout à fait décisifs, rien ne se passerait sans eux, les Britanniques avaient (...) une relation beaucoup plus

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Site internet de l'Ambassade britannique à Khartoum : www.britishembassy.gov.uk

²²⁷ NKRUHAH, Gamal, "Talking shop takes stock", *Al Ahram Weekly*, 17-23 January 2002, Issue no. 569, <http://weekly.ahram.org.eg/2002/569/11inter1.htm>

étroite avec Khartoum qu'avec le Sud, et nous avons une relation très proche avec le Sud. (...) C'est devenu ce qu'on a appelé la Troïka²²⁸."

b. Une complémentarité des pays composant la Troïka

En effet, la complémentarité et la représentativité de ces trois pays dans leurs relations avec le Soudan s'avèrera très fructueuse lors des négociations, chacun pouvant faire pression de différentes manières sur les différentes parties. Kjell Hødnebo met l'accent justement sur les rôles différents que les trois ont pu jouer dans les négociations :

"Les Britanniques étaient considérés comme ceux qui pouvaient parler avec Khartoum, les Etats-Unis pouvaient jouer de la politique du bâton et la Norvège pouvait être le discret et habile (...) qui avait beaucoup de connaissances et profitait d'un large respect²²⁹."

Selon lui, la Norvège disposait d'un capital de confiance tout à fait unique auprès des deux parties, en dépit de leur proximité avec les sudistes.

"À travers notre relation de confiance et le fait que nous pouvions parler avec le SPLM (...), nous avons obtenu une relation de confiance avec Khartoum aussi. Parce qu'ils savaient que s'ils parlaient avec nous, nous pouvions parler avec le SPLM et les convaincre. Ainsi, ce qui était au départ un déséquilibre est devenu un équilibre plus tard²³⁰."

La manière dont la troïka a apporté son soutien au processus, l'IGAD répond à une volonté américaine de ne pas s'engager directement dans la résolution des conflits en Afrique. Selon la doctrine américaine en vigueur sous l'administration Clinton, dont les principes sont transmis à la nouvelle administration, il s'agit d'adopter une politique préventive de résolution des conflits en Afrique, plutôt que d'implication directe. L'implication, quand elle a lieu, doit fournir les moyens matériels et logistiques aux populations afin de les soutenir et les aider à résoudre eux-mêmes leurs propres conflits. La tactique de passer par une structure régionale correspond aussi à la volonté de la Norvège de ne pas être accusée encore une fois de vouloir faire la paix dans la région sans passer par les acteurs locaux, comme ce fût le cas en 1993 lorsque le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Johan Jørgen Holst, voulait engager des négociations secrètes avec les belligérants.

Le soutien américain semble avoir été décisif durant tout le processus, tant pour la mise en place des négociations, que pour leur bon déroulement et l'aboutissement à la signature des

²²⁸ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

²²⁹ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

²³⁰ Ibid.

accords de paix. Ce soutien était important, peut-être pas tant pour les connaissances détenues par les acteurs américains sur le Soudan, mais plutôt pour leur capacité à jouer du bâton et de la carotte. Les Etats-Unis sont un allié désiré pour les soudanais, surtout après plusieurs années d'isolement de la scène internationale. C'est ce désir profond de briser son isolement international qui va constituer l'autre versant de l'internationalisation intensifiée du conflit.

B. *Restructurations politiques internes au Soudan, la résolution du conflit dans le Sud devient un pont vers l'international*

1. Changement de cap à Khartoum : vers une politique plus modérée

a. Restructurations internes et nouvelles alliances avec les pays voisins

Dès 1996 et l'entrée en vigueur des sanctions internationales, le régime soudanais va faire preuve d'une volonté de plus en plus marquée de briser son isolement international afin de se réinsérer comme partenaire viable sur la scène internationale²³¹. Deux événements clés vont avoir un impact non négligeable sur la politique de Khartoum : le bombardement de l'usine Al Shifa en août 1998 et la guerre entre l'Éthiopie et l'Erythrée qui éclate en 1998. Le bombardement américain va pousser le régime à prendre conscience de la nécessité de normaliser ses relations avec les Etats-Unis, tandis que la guerre qui éclate entre ses voisins à l'Est va lui donner la possibilité de s'imposer comme un médiateur régional, comme l'explique Roland Marchal²³². Le choix de Khartoum de se rapprocher très nettement de l'Éthiopie résulte de plusieurs calculs réalistes : les Etats-Unis avaient également choisi de soutenir l'Éthiopie, et une absence de soutien à ce dernier aurait pu inciter les Américains à redonner des aides matérielles et logistiques aux rebelles du Sud. Mais Khartoum a pu profiter de la situation pour améliorer ses relations avec l'Erythrée également. Les deux pays rétablissent leurs liens diplomatiques, rompus depuis 1994, et signent un accord de coopération en mai 1999²³³.

En ce qui concerne la SPLA, une nouvelle alliance entre Khartoum et Kampala va servir de forte incitation à changer de positionnement sur l'échiquier politique. En effet, des pourparlers de paix sont engagés début décembre 1999 entre les gouvernements soudanais et ougandais, aboutissant à la signature d'un accord de coopération où les deux s'engagent à prendre des mesures pour échanger des prisonniers de guerre, libérer les détenus par les forces de l'opposition dans les deux pays et cesser de soutenir les oppositions armées du voisin²³⁴. L'accord autorise également l'armée ougandaise à exercer un droit de poursuite de la LRA en territoire soudanais. Selon Pérouse de Montclos : *"à partir de là, il y a une meilleure coopération, et en échange évidemment l'Ouganda annonce officiellement arrêter de soutenir*

²³¹ MARCHAL, Roland, "Le Soudan d'un conflit à l'autre", *Les Études du CERI*, numéro 107-108, septembre 2004, 58 p.,

²³² Ibid.

²³³ VESCOVACCI, Nicolas, "Le Soudan veut briser son isolement", *Le Monde Diplomatique*, Mars 2000

²³⁴ "Kampala, Khartoum towards resuming relations", <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991210/1999121008.html>, 10.12.1999

*la SPLA. C'est déjà un premier point pour inciter la SPLA à négocier la paix*²³⁵.”

C'est surtout par le biais de restructurations au niveau interne que le président Omar Hassan el-Beshir va réussir dans ses tentatives de rapprochement avec les pays voisins. Le général-président dissout l'Assemblée nationale et déclare l'état d'urgence le 12 décembre 1999, deux jours avant le vote de la réforme constitutionnelle proposée par Hassan el-Tourabi. Le parti unique, le Congrès national populaire (CNP), est purgé des partisans les plus fervents de ce dernier, et une approche plus pragmatique de la sécurité nationale prend place. Tourabi dénonce le complot, mais doit jouer le jeu du président afin de retrouver une part de son pouvoir. Les réactions positives n'ont pas manqué, selon Nicolas Vescovacci “l'ensemble du monde arabe saluait le geste du président soudanais²³⁶”. Les pouvoirs de Tourabi sont considérablement réduits, et le conflit depuis longtemps latent entre les deux dirigeants devient dès lors un conflit ouvert. Ensuite, selon l'interprétation de Christophe Ayad, “*pour ennuyer ses anciens alliés et élèves islamistes, (Hassan el-Tourabi) opère un rapprochement avec la guérilla de John Garang, ce qui provoque une sorte de course de vitesse*²³⁷”. En février 2001, Tourabi est emprisonné à la suite de la conclusion d'un “mémoire d'entente” avec le SPLM appelant notamment à un “soulèvement pacifique” contre le gouvernement de Khartoum, leur ennemi commun²³⁸.

b. Motivations économiques et politiques du changement d'orientation de Khartoum

La difficile crise économique dans laquelle le Soudan est plongé constitue un facteur central poussant Khartoum à chercher des alliés durables sur la scène internationale. Depuis 1990, le Soudan est exclu de la coopération avec le FMI et les relations avec l'institution financière n'ont cessé de s'empirer²³⁹. Un programme économique sur deux ans a pu être négocié en mars 1999 avec le FMI, qui note les progrès effectifs du Soudan à la suite de réformes mises en place par Omar el-Beshir en 1997²⁴⁰. Dans ce contexte, on peut penser que les restructurations internes, entreprises par la mise sur la touche de Tourabi, sont aussi un moyen de susciter à nouveau l'intérêt des investisseurs étrangers, notamment les compagnies pétrolières. “*Le régime réalise qu'il est plus facile de faire du commerce avec l'international*

²³⁵ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

²³⁶ VESCOVACCI (2000)

²³⁷ Entretien, Christophe Ayad, 09.03.2006

²³⁸ “Le mouvement de Hassan al-Tourabi renforce son accord avec la SPLA”, *Afrique Express*, 28.02.2002, numéro 245, www.afrique-express.com/home.htm

²³⁹ Site web du FMI : <http://www.imf.org/external/country/SDN/index.htm?pn=2>

²⁴⁰ VESCOVACCI (2002)

*que de s'en isoler*²⁴¹», raisonne Stein Erik Horjen²⁴². La pauvreté croissante et l'endettement profond rendent la coopération et la recherche d'alliés internationaux nécessaires, même si ce besoin est pendant un certain temps atténué par les investissements chinois. Le Soudan commence à exporter le pétrole en 1999, et selon certains observateurs le régime réalise alors qu'il pourra tirer de grands profits si seulement il tente de diversifier ses sources d'investissement plutôt que de continuer à faire la guerre dans le Sud.

Sur le plan politique également, le régime est très faible. Selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos, ceci va être une raison supplémentaire le poussant à chercher de nouveaux alliés au sein de la communauté internationale :

*"Hassan el-Tourabi a une vraie base sociale, au moins dans les fondamentalistes des Frères musulmans etc. Beshir en 2001, il n'a rien, rien du tout. (...) c'est un régime assez isolé qui a besoin d'alliés internationaux, il est plus fragilisé qu'en 1991. Ce n'est pas la peur d'une invasion ou d'une attaque militaire américaine qui le pousse vers les Etats-Unis, ce sont des changements de politique intérieure*²⁴³".

Cette quête de stabilité aussi bien à l'intérieur du pays que dans la région ne passe pas inaperçu auprès de la communauté internationale. À titre d'exemple, on peut lire dans un communiqué du Sénat français datant de février 2003, que "(l)'éviction du pouvoir, par le Président Beshir, d'Hassan el-Tourabi en décembre 1999, (...) a permis l'ouverture d'un dialogue "renouvelé" entre l'Union européenne et le Soudan, portant sur les droits de l'homme, la démocratisation et la paix²⁴⁴". L'éviction de Tourabi va être un formidable moyen pour les partisans de Beshir de tourner la page du passé et construire des liens avec la communauté internationale. En mettant sur le compte de Tourabi tous les délits commis par le régime depuis sa prise du pouvoir en 1989, les "beshiristes" vont pouvoir faire croire à la communauté internationale qu'un nouveau régime plus ouvert est en train d'émerger à Khartoum. Mais ce changement de cap implique une prise de distance par rapport à la principale base sociale du régime. Ainsi, le besoin de construire des liens nouveaux avec l'international va être doublé du besoin de trouver un nouveau soutien au niveau interne. Jean-Philippe Rémy constate que *"toute l'idéologie tourabiste avait jusque-là porté le régime, il fallait maintenant trouver d'autres manières de fonctionner*²⁴⁵". Cette approche est

²⁴¹ Entretien, Stein Erik Horjen, 03.02.2006

²⁴² Chercheur invité Peace Research Institute, Oslo (PRIO), ancien conseiller spécial pour les droits de l'homme, la paix et la réconciliation auprès de la NCA (Norwegian Church Aid).

²⁴³ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

²⁴⁴ Site web du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r02-200/r02-20010.html>

²⁴⁵ Entretien, Jean-Philippe Rémy, 22.03.2006

soutenue par Roland Marchal :

”Le régime est affaibli au niveau intérieur, et il faut qu’ils (les beshiristes) obtiennent des résultats rapides pour montrer qu’ils font mieux que les tourabistes. Et il faut aussi se dédouaner de tout ce qui a été fait dans les années 1990, et donc finalement le fait de s’approcher des Américains montre que tout ce qui a été fait dans les années 1990, c’était Tourabi qui en était responsable. C’est un choix très tactique, très factionnaliste, mais finalement cela a bien marché²⁴⁶”.

Ainsi, les stratégies de politique étrangère et de politique intérieure vont en quelque sorte converger et se compléter pour donner naissance à une nouvelle doctrine politique, mais aussi une nouvelle structure de pouvoir. Ces restructurations vont donner une nouvelle dynamique aux relations américano-soudanaises. La thèse de Pérouse de Montclos est particulièrement intéressante dans ce contexte :

”Après 1999, il y a un clash entre (...) la composante militaire du pouvoir islamiste et l’idéologue Hassan el-Tourabi. (...) Et du coup, après septembre 2001, Beshir et les Etats-Unis se retrouvent avec des ennemis communs²⁴⁷.”

Se retrouvant dans une telle position, l’administration américaine et le gouvernement de Beshir vont avoir un intérêt réel à coopérer.

De plus, selon Christophe Ayad : *”il y a la prise de conscience au Nord, que le pays restera définitivement un paria, tant qu’il n’aura pas réglé cette question²⁴⁸”,* la question du Sud. L’intérêt principal du gouvernement de Khartoum dans le contexte de la pression accrue de la communauté internationale va être de garder le pouvoir. Ceci est évidemment valable pour les Sudistes aussi, qui voulaient, quelque soit la structure future du pouvoir, avoir leur part dans la direction du pays. Les parties étaient épuisées militairement, les sudistes encore plus que les forces gouvernementales, et il y avait un sentiment que les négociations allaient être plus rentables politiquement que la poursuite de la lutte armée. Comme le constate Vegard Ellefsen²⁴⁹, *”je crois que les deux parties comprenaient qu’ils allaient chacun tirer plus de bénéfices en coopérant avec l’adversaire. Les négociations ont rendu leurs revendications légitimes²⁵⁰.”*

²⁴⁶ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

²⁴⁷ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

²⁴⁸ Entretien, Christophe Ayad, 09.03.2006

²⁴⁹ Chef de division, section régionale, Ministère des affaires étrangères norvégien, faisait partie de la délégation norvégienne lors des pourparlers à Naivasha et à Machakos.

²⁵⁰ Entretien, Vegard Ellefsen, 19.05.2006

Au début des années 2000, les parties au conflit sont épuisées. Khartoum est renforcé un moment par les revenus pétroliers, mais les coûts de la guerre pèsent sur une économie fragile et empêchent le pays de retrouver un certain niveau de croissance. Les deux parties vont de surcroît réaliser que la victoire militaire est impossible. Comme l'observe Tom Vraalsen, *"au Soudan, il y avait tout simplement une lassitude, il est devenu clair pour les parties au conflit que cette guerre ne pouvait pas être gagnée. Ceci était valable à la fois pour les autorités militaires, les parties au conflit et la population dans son ensemble"*²⁵¹. Les belligérants vont de surcroît prendre conscience des profits qu'ils peuvent tirer des nouvelles configurations sur la scène internationale, et se montrent ainsi prêts à négocier. Surtout la SPLA réalise l'importance d'utiliser les liens et le capital de sympathie dont elle dispose au sein de la société civile américaine, de facto alliée avec la présidence.

2. Changements de rapports de force après le 11 septembre

a. Nouvelle incitation à coopérer

En ce qui concerne le choc provoqué par les attentats terroristes du 11 septembre 2001, il semble en effet que celui-ci ait été autant un facteur de changement d'attitude pour le gouvernement soudanais, que pour l'administration américaine. L'effet "11 septembre" sur la politique étrangère américaine a fait peur aux soudanais, pour lesquels le souvenir du bombardement de l'usine al-Shifa était toujours fraîche dans leur mémoire. Même si cela n'était jamais clairement prononcé par les Américains, les Soudanais craignaient d'être les numéros trois sur la liste américaine des régimes à renverser. Après l'Afghanistan et l'Irak, ce serait le tour du Soudan. Cette thèse est défendue par Gérard Prunier : "(a)près plusieurs tentatives infructueuses durant les années 1990, Khartoum accepta de négocier sérieusement au lendemain du 11-Septembre. Le régime islamiste s'inquiétait d'une possible intervention militaire américaine, car il avait apporté son soutien à Al-Qaida lors de sa création. Des pourparlers s'ouvrirent donc au Kenya en 2002"²⁵². Cette thèse est néanmoins démentie par Pérouse de Montclos, qui croit plutôt à l'influence des facteurs internes sur la nouvelle projection internationale du régime de Khartoum :

"Je ne crois pas à cette forme d'argumentation, parce qu'au moment de la première crise irakienne en 1991, le Soudan à l'époque n'avait pas hésité à

²⁵¹ Entretien, Tom Vraalsen, 28.02.2006

²⁵² PRUNIER (2005)

proclamer sa solidarité avec Saddam Hussein. À l'époque, la menace de l'invasion américaine sur les territoires occupés et tous les pays qui soutenaient le régime de Saddam Hussein était aussi forte. Alors pourquoi tout à coup en 2001, le régime soudanais aurait peur d'être envahi par les Etats-Unis, alors qu'ils n'ont pas eu peur en 1991? En revanche, en 1991, la solidarité proclamée du Soudan avec Saddam Hussein venait pour beaucoup de l'éminence grise et l'idéologue du régime Hassan el-Tourabi. Et une fois que celui-ci est mis au cachot, fin 1999, cela change la donne. Des logiques intérieures jouent pour une internationalisation du conflit²⁵³."

Il serait en effet erroné de dire que c'est le 11 septembre uniquement qui a provoqué la volonté de Khartoum de coopérer en matière d'antiterrorisme, puisque, rappelons-le, un dialogue sur le contre-terrorisme est engagé entre les deux gouvernements dès le printemps 2000²⁵⁴. Plusieurs sources affirment même que les soudanais avaient proposé de coopérer bien avant ça encore, à l'instar de ce que note Alex de Waal : "(s)on ambassadeur aux Nations unies (*du Soudan*), el-Fatih Erwa, avait rencontré en mars 1996 de hauts responsables du Département d'Etat et offert de livrer Oussama Ben Laden aux Etats-Unis. Son offre n'avait pas été acceptée. Plus tard, le même et certains de ses collègues avaient proposé de donner des informations sur Al-Qaida à la CIA. La réponse avait également été négative²⁵⁵". Ceci peut paraître paradoxal aujourd'hui, mais le manque de confiance qu'il y avait du côté de Washington à l'égard du régime islamiste soudanais doit être pris en compte. Ainsi, comme rajoute de Waal : "(a)lors qu'en 1998 le Conseil national de sécurité américain aurait été, à juste titre, très sceptique quant à la possibilité des pragmatiques à Khartoum de tenir leurs promesses dans une coopération sur le contre-terrorisme, la situation avait changé (*début 2001*). La crainte de Khartoum d'être à nouveau la cible de missiles américains aiguissait encore ce pragmatisme²⁵⁶." Il semble que jusque-là, les contradictions dans la politique soudanaise en matière de coopération sécuritaire sont le reflet de la contradiction interne entre les deux dirigeants à la tête du régime.

b. Opportunité pour améliorer les relations avec les Etats-Unis

Le 11 septembre peut dans cette perspective être perçu comme une opportunité pour les Soudanais, dans le sens où ces attentats leur ont donné quelque chose "à vendre" aux

²⁵³ Entretien, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 15.05.2006

²⁵⁴ LYMAN, Princeton N. et MORRISON, J. Stephen, "The Terrorist Threat in Africa", in *Foreign Affairs*, January/February 2004, p. 75-86

²⁵⁵ DE WAAL (2002), p. 96

²⁵⁶ Ibid. p. 97

Américains. Désormais ils disposaient de quelque chose dont les Américains avaient désespérément besoin : des informations sur les réseaux terroristes. Comme le note Vladimir Zhagora²⁵⁷, *”les diplomates soudanais ont vu ceci comme une opportunité d’améliorer leurs relations avec les Etats-Unis”*²⁵⁸. Ainsi, le 11 septembre semble avoir conféré au Soudan une nouvelle position de pouvoir par rapport aux Etats-Unis, permettant aux dirigeants soudanais de choisir le ”rythme” de la coopération. Douglas H. Johnson montre que même si Khartoum se montrait prêt à coopérer, cela ne voulait pas dire qu’ils coopéraient pleinement : *”il (le Soudan) apparaît comme ayant rien à perdre, et beaucoup à gagner, en coopérant avec les Etats-Unis sur l’information sur al-Qaida. Depuis le 11 septembre, il a soudainement libéré des dossiers qu’il avait d’abord prétendu ne pas avoir. La quantité de désinformation mélangée avec l’information est à quiconque de deviner”*²⁵⁹. Kjell Hødnebo démontre que cette nouvelle relation de pouvoir est utilisée activement lors des négociations :

*”Khartoum pouvait s’en servir dans l’autre sens, c’est à dire qu’en cas d’une pression américaine trop forte sur Khartoum, ils ne seraient peut-être pas aussi intéressés à coopérer sur d’autres plans. On peut dire que Khartoum pensait peut-être que maintenant la possibilité est là pour engager des négociations sans une pression américaine trop forte, puisqu’ils pouvaient leur apporter sur d’autres niveaux, et ainsi ils pourraient obtenir un accord de paix viable pour eux”*²⁶⁰.

Le gouvernement du Soudan se retrouve ainsi, de manière imprévue, avec la capacité de jouer lui aussi de la politique du bâton. Des menaces éventuelles de retenir des renseignements précieux pour les Américains seraient effectives, puisqu’elles feraient peur aux Américains.

Mais l’arrivée au pouvoir de George W. Bush va aussi constituer un changement ”structurel” incitant Khartoum à négocier. Roland Marchal le montre clairement :

*”Quand Bush est élu, (...) un calcul réaliste est fait chez les soudanais. Les soudanais savent que Bush est lié à la droite religieuse, et que la droite religieuse est devenue le centre du parti républicain, et donc d’une certaine manière, si on ne négocie pas, on peut s’attendre à une politique beaucoup plus agressive de Bush pour faire plaisir à sa base sociale”*²⁶¹.

Les liens entre les groupes d’intérêt américains et le Sud-Soudan étant devenues

²⁵⁷ Directeur des affaires africaines, département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à l’ONU, New York.

²⁵⁸ Entretien, Vladimir Zhagora, 05.04.2006

²⁵⁹ JOHNSON, Douglas H., *The Root Causes of Sudan’s Civil Wars*, The International African Institute, in association with James Currey, Oxford, 2003, 234p., p.177

²⁶⁰ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

²⁶¹ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

politiquement plus importants aux Etats-Unis va donc inciter Khartoum à coopérer. La volonté du gouvernement de se projeter sur la scène internationale et de construire des alliances durables avec les Etats-Unis, accompagnant celle du SPLM/A, crée une nouvelle dynamique pour l'internationalisation du conflit. La volonté d'internationalisation des acteurs semble avoir été centrale dans la mise en place des négociations, puisque les autres facteurs potentiellement "stratégiques" du conflit (pétrole, terrorisme, intérêts stratégiques américains) n'ont pas suffi pour faire du conflit un enjeu majeur pour la communauté internationale. La volonté de construire des alliances internationales est un élément accélérateur important d'internationalisation, tout en fonction de la caisse de raisonnement existante de part et d'autre sur la scène internationale.

3. Une approche régionale des négociations

a. Expertise et intérêts des pays voisins à bâtir une paix durable au Soudan

Le cadre fourni par l'IGAD a été essentiel dans les négociations, autant pour l'expertise et les connaissances du dossier des pays membres, que pour leur volonté propre de trouver une solution au conflit. L'IGAD fut formé en 1986, d'abord sous le nom de *Inter-Governmental Authority on Drought and Development* (IGADD) par les chefs d'Etat et de gouvernement de sept pays de l'Afrique de l'Est²⁶². Les objectifs ont par la suite été élargis, et lors du sommet de l'organisation en 1996, trois domaines prioritaires de coopération ont été définis : la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, la coopération économique et les affaires politiques et humanitaires. Depuis, les tentatives de médiation dans les conflits en Somalie et au Soudan ont constitué une partie centrale des initiatives de l'IGAD.

Mais l'IGAD n'est pas une structure forte, les réunions se sont tenues régulièrement, mais souvent avec des intervalles de six mois ou plus. Longtemps minée par les conflits entre les pays membres, l'organisation a connu un regain d'intérêt vers la fin des années 1990 notamment lorsque Khartoum a donné son accord pour négocier sur la base de la Déclaration de Principes. Le cadre régional semble avoir été un élément structurel important permettant le bon déroulement des négociations, ainsi qu'une appropriation locale du processus. L'IGAD

²⁶² À savoir le Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie et l'Ouganda. Voir : <http://www.igad.org/about/index.htm>

puise avant tout sa dynamique dans la volonté propre des pays voisins à résoudre le conflit et leur bonne connaissance des enjeux. Ainsi, Malik El Faki explique que : *”ces pays connaissent bien la région, le problème soudanais affecte d’une manière ou d’une autre toute la région. Donc les pays de l’IGAD avaient la volonté de trouver une solution à ce conflit. Leur rôle était très important²⁶³”*. Kjell Hødnebo soutient cette vision, *”c’était un point important, le fait qu’ils (les pays membres de l’IGAD) avaient un intérêt particulier à faire la paix au Soudan²⁶⁴”*.

Ayant signé un accord de coopération avec Khartoum en décembre 1999, Kampala, en conflit interne avec la LRA depuis 1987, avait à partir de ce moment-là intérêt à soutenir les initiatives de négociations sous l’auspice de l’IGAD, afin d’assurer une bonne mise en œuvre de l’accord bilatéral. L’Ethiopie et l’Erythrée retrouvent des relations plutôt cordiales avec le Soudan vers la fin des années 1990, et ont intérêt à avoir un voisin stable afin d’assurer la paix et la stabilité interne chez eux. Ces soutiens renouvelés apportent une nouvelle dynamique au processus de paix de l’IGAD, cependant, les négociations ne sont relancées à proprement parler que lorsque les Kenyans acceptent d’endosser véritablement leur responsabilité de *”leader”*. Ceci se traduit avant tout par la nomination d’un nouvel envoyé spécial pour les négociations, le général Lazaro K. Sumbeiywo, par le président Daniel Arap Moi en novembre 2001. Kjell Hødnebo souligne l’importance de la personnalité du nouvel envoyé spécial pour la suite des négociations : *”le général Sumbeiywo était plus robuste. Il avait été chef d’armée au Kenya, la main droite du chef des renseignements. C’était une personnalité forte²⁶⁵”*. Un rapport publié par l’ONG *International Crisis Group* en décembre 2003 soulève aussi l’impact de ce changement de médiateur comme significatif pour le processus. Ainsi, on peut lire que : *”(l’)initiative régionale avait achevé peu jusqu’à la reprise de la dernière incarnation des pourparlers à Machakos, au Kenya en juin 2002, sous la houlette d’un nouvel envoyé spécial, le général kenyan Lazaro Sumbeiywo²⁶⁶”*. Bénéficiant de la confiance générale des autres médiateurs de l’IGAD, ainsi que des parties au conflit, le général Sumbeiywo a habilement encadré une reprise plus structurée des pourparlers.

En dépit donc d’une structure relativement faible, l’IGAD s’est imposée comme un acteur incontournable pour l’établissement de la paix et la stabilité au Soudan, ne serait-ce que pour

²⁶³ Entretien, Malik El Faki, 10.05.2006

²⁶⁴ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

²⁶⁵ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

²⁶⁶ International Crisis Group, *”Sudan : Towards an incomplete peace”*, 11 décembre 2003, ICG Africa Report, numéro 73, Nairobi/Brussels, www.crisisweb.org/library/documents/africa/73_sudan_towards_an_incomplete_peace.pdf

l'appropriation locale du processus qu'elle permet. La paix et la stabilité dans la région passe nécessairement par la résolution du conflit au Soudan, qui devient ainsi un des objectifs centraux de l'organisation. De plus, en négociant sous la supervision de ses pays voisins, les acteurs soudanais parviennent également à échapper à la capacité potentiellement destructive des pays voisins se sentant exclus.

b. Partenariat indispensable pour les médiateurs internationaux

La structure régionale de l'IGAD a également été importante pour les médiateurs internationaux qui n'auraient pas bénéficié de la même écoute auprès des belligérants et des populations locales s'ils n'étaient pas alliés à des partenaires locaux. Hilde Frafjord Johnson montre bien la nécessité de coopérer avec les pays de la région : *"si l'IGAD ne fonctionne pas, c'est à nous d'assurer un mécanisme qui pourra quand même fonctionner au sein de cette structure"*²⁶⁷. Roland Marchal défend également cette approche, en soulignant que : *"l'IGAD fournit un cadre légitime pour négocier, c'est important"*²⁶⁸. Il s'agissait certainement aussi d'une solution commode pour les médiateurs internationaux, car cette alliance régionale leur permettait de ne pas porter seuls toute la responsabilité de l'issue des négociations. Les pays de la troïka ont certes financé une grande partie des négociations, mais le fait d'agir à travers l'organisation régionale leur permet de ne pas risquer tout leur prestige diplomatique dans la résolution du conflit. De plus, le principe de l'appropriation locale des processus de paix, ou comme diront certains : *"aux problèmes africains, des solutions africaines"*, est largement reconnu et soutenu par la communauté internationale et les milieux humanitaires. Jean-Christophe Bélliard fait remarquer que *"l'IGAD, un cadre régional, c'est un peu à la mode, "l'Afrique aux Africains", donc c'était bien pratique"*²⁶⁹. L'image renvoyée par ces négociations était donc un élément important tant pour les médiateurs que pour les parties au conflit. Si les pays voisins, pour lesquels la paix et la stabilité au Soudan influence directement la situation chez eux, soutiennent le processus, il y a plus de chances qu'ils s'impliquent aussi dans la mise en oeuvre des accords. Kjell Hødnebo estime par ailleurs que le gouvernement du Soudan a été motivé par l'enjeu sécuritaire et politique inhérent à ces négociations, notamment l'avenir de ses relations avec ses pays voisins. Il dit ainsi que : *"si le Soudan, lui-même membre de l'IGAD, n'avait pas accepté ceci (de négocier sous la houlette de l'IGAD), il aurait été en mal avec ses voisins et aurait pris le risque d'une confrontation"*

²⁶⁷ Entretien, Hilde Frafjord Johnson, 23.05.2006

²⁶⁸ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

²⁶⁹ Entretien, Jean-Christophe Bélliard, 04.05.2006

*totale (...), et cela aurait mis le Soudan dans une situation très difficile*²⁷⁰. L'acceptation de coopérer avec l'organisation régionale devient un pont vers l'international pour le Soudan, mais aussi un pré-requis pour briser son isolement international.

Le sommet de l'IGAD qui est tenu à Khartoum en janvier 2002 rassemble un nombre impressionnant d'acteurs régionaux et internationaux. Les chefs d'Etat des sept pays membres sont présents, ainsi que des observateurs américains, britanniques, italiens et norvégiens de l'IPF. Mais aussi, pour la première fois, le secrétaire général de la Ligue Arabe ainsi que le ministre égyptien des affaires étrangères arrivent à Khartoum pour assister au sommet. Des représentants de la Libye et de l'Organisation de la Conférence Islamique assistent également pour la première fois. Ceci semble indiquer, comme le note Gamal Nkrumah²⁷¹, "l'importance stratégique de la Corne de l'Afrique en plus des inquiétudes récentes dans la région concernant la possibilité d'une intervention militaire américaine au Soudan ou en Somalie²⁷²". Des représentants de différentes organisations onusiennes étaient également présentes, aux côtés du Secrétaire général de l'Organisation de l'Unité Africaine, Amara Essy. C'est lors de ce rassemblement que les pays membres se décident de relancer les négociations, comme on peut le lire dans le communiqué final du sommet : "Les chefs d'Etat et de gouvernement (...) ont exprimé leur inquiétude concernant le rythme du processus de paix de l'IGAD et ont exhorté les parties à avancer efficacement vers un règlement du conflit. (...) Ils ont appelé le président du comité pour le Soudan de l'IGAD à rénover le Processus de paix de l'IGAD et à inviter d'autres initiatives en vue de coordonner les efforts²⁷³".

C. Quel modèle d'internationalisation pour le Soudan : entre intérêts stratégiques trompeurs et relations sociales privilégiées avec le Soudan

1. Une approche idéaliste-réaliste de l'internationalisation des conflits?

a. L'importance du soutien américain dans la résolution du conflit soudanais

L'internationalisation du conflit soudanais est passée par plusieurs étapes, et la dernière, celle

²⁷⁰ Entretien, Kjell Hødnebo, 18.05.2006

²⁷¹ Journaliste, rédacteur en chef de la section internationale de Al Ahram Weekly, Le Caire, Egypte.

²⁷² NKRUHAH, Gamal, "Talking shop takes stock", *Al Ahram Weekly*, 17-23 january 2002, Issue no. 569, <http://weekly.ahram.org.eg/2002/569/11inter1.htm>

²⁷³ "Proceedings of the 9th Summit of the Assembly of Heads of State and Government of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)", 10-11 janvier 2002, Khartoum, République du Soudan, IGAD/SUM-9/2002-PROC., www.igad.org/summit/9thSummitfinalreport.pdf Voir annexe 5.

qui a mené aux accords de paix du 9 janvier 2005, constitue l'étape la plus intense capable de rallier une large coalition de partenaires internationaux afin de faire pression sur les parties en guerre. En observant ce processus d'internationalisation, une conclusion hâtive pourrait nous amener à penser qu'un conflit ne peut être résolu que lorsque le président américain y trouve un intérêt personnel ou national. Faut-il vraiment attendre que les Etats-Unis aient la volonté de s'engager pour qu'un conflit soit résolu?

Plusieurs éléments nous mènent à répondre par la négative à cette question. Tout d'abord, le conflit au Soudan a certainement pu sortir de son impasse grâce notamment à la forte pression exercée par l'administration américaine. Ceci ne veut pas dire que le conflit n'aurait pas pu être résolu sans l'appui américain, simplement que cet appui venant de la superpuissance s'est avéré être le plus efficace à ce moment de l'histoire du conflit soudanais. Ceci était dû notamment à des réévaluations stratégiques américaines, mais aussi à la recherche par les acteurs soudanais d'alliés internationaux, notamment les Américains avec lesquels les relations avaient été particulièrement pernicieuses durant la dernière décennie. De plus, pour que les belligérants arrivent à sortir de l'impasse dans laquelle ils se trouvaient, la pression extérieure venant d'un acteur fort pouvant faire pression sur les deux parties était nécessaire. Les Américains ont pu jouer ce rôle en se montrant capables de faire pression à la fois sur le gouvernement de Khartoum et sur la SPLA. Les médiateurs américains ont joué de la politique de la carotte et du bâton, en considérant que pour que leur pression soit efficace, il faut que l'acceptation de négocier sérieusement soit soldée par une contrepartie positive et que le refus soit suivi de sanctions effectives. La pression a été efficace précisément parce que les deux parties voyaient des contreparties positives à la coopération avec les partenaires internationaux, mais aussi parce qu'ils sentaient que le refus de coopérer aurait laissé la place à une situation encore plus néfaste.

La volonté du gouvernement de Khartoum de s'approcher et de reconstruire les liens diplomatiques avec les Etats-Unis s'est véritablement manifesté au début des années 2000. Les Etats-Unis représentaient alors un allié désiré pour le gouvernement soudanais. Lorsque les Etats-Unis se sont impliqués dans les négociations, le gouvernement soudanais accepte de faire certaines concessions, sa plus grande priorité étant de garder le pouvoir à l'issue des négociations. La SPLA de son côté bénéficiait du soutien de la société civile américaine depuis plusieurs années déjà, ainsi que de l'administration américaine, qui depuis la deuxième moitié des années 1990 versait l'aide au développement directement au mouvement rebelle.

Les Etats-Unis soutenaient le droit à l'autodétermination du Sud, et comme nous l'avons vu, étaient très engagés au niveau des droits de liberté religieuse. Mais malgré cette sympathie manifeste à l'égard du Sud, les Américains ont choisi de faire pression aussi bien sur les sudistes que sur les représentants du gouvernement lors des négociations. Soucieux de garder cet allié puissant, la SPLA va également être sensible à la pression américaine.

b. L'importance des acteurs étatiques dans la résolution des conflits

Les Américains ont donc joué un rôle capital dans la mise en place des négociations qui ont finalement abouti à la signature des accords de paix globaux, le 9 janvier 2005. C'est en tout cas la vision soutenue par plusieurs observateurs du processus, Roland Marchal affirmant que *"le soutien américain a été décisif, (...) ils ont également fait pression sur la SPLA²⁷⁴"*. Mohammed Nagi estime que : *"les Américains ont joué un rôle fondamental, (...) c'était eux qui rédigeaient les papiers des résolutions, (...) les frais de deux ans de négociations, c'était les Américains qui payaient²⁷⁵"*. Hélène Le Gal aussi souligne l'importance du soutien américain : *"au dernier moment, c'est les Américains qui ont un poids dans la balance²⁷⁶"*. Ceci ne veut pas dire que rien ne se serait passé si les Américains n'avaient pas été là, ni que tout processus de paix dépend du bon vouloir des Etats-Unis, mais simplement que dans ce processus de paix les Américains ont joué un rôle décisif à la fois dans la mise en place des négociations et dans l'accomplissement de ceux-ci.

Si l'on veut réduire la mise sur l'agenda politique américain du conflit soudanais à un seul événement symbolique, il semble qu'il faut mettre en avant la nomination de John Danforth comme envoyé spécial pour la paix au Soudan. La nomination de Danforth est importante parce qu'il s'agit d'un signal politique fort de la part de l'administration américaine. Aussi, ce sont les résultats aux quatre tests de Danforth qui vont convaincre l'administration Bush à s'engager véritablement dans des négociations et donc les autres acteurs impliqués à s'investir à leurs côtés. Quelles leçons pouvons nous tirer de ce processus de résolution d'une guerre civile et du rôle de la communauté internationale? Est-il nécessaire que les grandes ou moyennes puissances soient mobilisées pour que la communauté internationale dans son ensemble s'intéresse à un conflit et pour qu'un processus de résolution soit engagé?

²⁷⁴ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

²⁷⁵ Entretien, Mohammed Nagi, 22.03.2006

²⁷⁶ Entretien, Hélène Le Gal, 10.05.2006

Plusieurs éléments structurants des relations internationales aujourd'hui peuvent nous amener à penser que oui. Certes, des acteurs non-étatiques peuvent se poser comme médiateurs dans des conflits, à l'instar du rôle qu'a joué la communauté *San Egidio* au Mozambique ou encore la *Crisis Management Initiative*, l'ONG de l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, dans la province d'Aceh en Indonésie. C'est une tendance intéressante dans les relations internationales, et souhaitable aussi dans la mesure où plusieurs de ces initiatives ont été couronnées de succès, mais c'est aussi une tendance encore relativement circonscrite. Le plus souvent il est fait appel aux acteurs étatiques pour faire pression sur les parties en conflit, même s'il ne s'agit pas toujours d'acteurs étatiques en guerre l'un contre l'autre, mais souvent d'un acteur étatique d'un côté et d'un mouvement rebelle revendiquant territoire, liberté, droits ou une part plus grande dans la direction politique du pays de l'autre. Il est souvent prétendu que dans ces cas-là, le poids d'une grande puissance est nécessaire pour faire pression sur les belligérants. Mais c'est peut-être avant tout parce que c'est la stratégie adoptée par les acteurs mobilisés, qui fait que l'on est amené à croire que c'est souvent la seule solution viable. Les acteurs non étatiques tentent de mobiliser les acteurs étatiques, et les médiateurs potentiels et les représentants politiques tentent de mobiliser les décideurs à la tête de l'exécutif afin de faire évoluer les choses. Hilde Frafjord Johnson explique clairement que c'était sa stratégie de viser les personnalités politiques les plus influentes pour les convaincre et les faire agir. C'est aussi la stratégie adoptée par des grandes organisations comme *Human Rights Watch*²⁷⁷ et *International Crisis Group*²⁷⁸, pour ne pas parler des lobbies qui sont créés précisément dans l'objectif de faire pression sur les décideurs. Estimant que ce sont les décideurs des grandes puissances qui ont la plus grande capacité d'influence ou de pression sur des acteurs non respectueux des droits de l'homme ou du droit international, ces mêmes puissances sont tenues pour responsables de la cessation de ces violations. Savoir si l'internationalisation du conflit soudanais devait nécessairement passer par la mobilisation des gouvernements influents, et en première instance l'administration américaine, afin d'aboutir à des accords de paix viables est donc une question sans réponse possible. Mais l'analyse du processus nous montre que ça a été la stratégie adoptée par la plupart des acteurs engagés, et la stratégie ayant obtenu le plus de succès.

²⁷⁷ Organisation non gouvernementale indépendante, se consacrant à la protection des droits de l'homme et faisant appel aux gouvernements et toute personne au pouvoir à mettre fin aux pratiques irrespectueuses des droits humains. <http://www.hrw.org/french/about/about.htm>

²⁷⁸ Organisation non gouvernementale indépendante, à but non lucratif, oeuvrant pour un plaidoyer de haut niveau et dont les recommandations pratiques sont destinées aux décideurs internationaux. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1086&l=2>

La théorie d'Alexander Wendt est intéressante à évoquer dans ce contexte. Wendt place les Etats au centre des relations internationales, non pas selon une approche réaliste mais constructiviste. Plutôt que la puissance des Etats, Wendt met l'accent sur le rôle des Etats, en tant qu'identité sur la scène internationale, qui définit leurs intérêts et leur comportement. Selon lui, des acteurs non-étatiques peuvent avoir un rôle considérable dans la détermination des politiques étrangères. Mais, comme il le dit dans *Social Theory of International Politics*, "les Etats sont le chaînon principal par l'intermédiaire duquel les effets des autres acteurs sur la régulation de la violence sont canalisés vers le système mondial²⁷⁹". Selon Wendt, c'est surtout l'identité inter-subjective qui définit l'intérêt national d'un pays - paramètre selon lui non exclusivement réaliste - et donc son comportement. Il distingue quatre types d'identité, identité corporative, de type, de rôle et collective. En prenant comme exemple les Etats-Unis, on peut donc dire qu'ils devront agir de manière à défendre leur intégrité territoriale, mais aussi, selon leur identité telle que perçue par les autres Etats. Afin de maintenir leur identité (de type, une démocratie de marché; de rôle, une superpuissance; et collective en tant que membre de l'Alliance atlantique), les Etats-Unis devront agir d'une certaine manière, suivant un modèle attendu par les autres Etats de la communauté internationale. Ceci les mènera tantôt vers un comportement visant à maintenir son statut de superpuissance, tantôt vers un comportement de promotion des droits de l'homme et de résolution de conflits par des moyens pacifiques. Si l'on veut s'inspirer du point de vue de Wendt, on pourra penser que les Etats-Unis avaient intérêt à intervenir au Soudan en vue d'afficher une politique active de promotion des droits de l'homme. Si la politique américaine s'est pourtant longtemps montré hésitante, cela peut s'expliquer par le fait que l'administration de Clinton percevait l'isolement du régime comme le meilleur moyen de l'empêcher de constituer une menace pour les Etats-Unis²⁸⁰. Selon Wendt, il faut que les gouvernements soient convaincus de leur propre intérêt à s'engager dans une coopération internationale si l'on veut les voir s'engager pour la résolution d'un conflit, mais les Etats sont toutefois les seuls acteurs capables de "faire la paix". Comme il l'explique, "(é)tant donné que l'État est la structure d'autorité politique dotée du monopole de l'utilisation légitime de la violence organisée (...), les États sont l'unité fondamentale d'analyse lorsque l'on réfléchit sur le problème de la régulation globale de la violence²⁸¹."

²⁷⁹ WENDT (1999), p. 9

²⁸⁰ BATTISTELLA, Dario Battistella, *Théories des Relations internationales*, Références inédites, Presses de Sciences Po, 2003, 512 p.

²⁸¹ WENDT (1999), p. 8-9, cité dans BATTISTELLA (2003), p. 280

Les Etats sont non seulement les seules instances dotées du monopole du recours à la violence légitime, mais ils sont aussi des acteurs disposant de ressources - politiques, diplomatiques et économiques - nécessaires pour l'engagement dans un processus de résolution d'un conflit. Ainsi, les acteurs étatiques sont le plus souvent les acteurs les mieux dotés pour intervenir dans des processus de résolution de conflits. Cela n'empêche nullement les acteurs non étatiques d'avoir une marge de manoeuvre considérable pour influencer le cours d'un conflit, simplement l'intervention des acteurs étatiques est souvent nécessaire à un moment où un autre du processus de résolution d'un conflit. Les acteurs non-étatiques peuvent même avoir un rôle déterminant dans l'internationalisation d'un conflit. De nombreux conflits "oubliés" ne constituant pas de menace directe aux intérêts stratégiques des grandes puissances auraient certainement persisté dans l'ignorance internationale si les acteurs non gouvernementaux n'avaient pas fait entendre leurs avertissements. La question d'une intervention au niveau international peut également devenir un enjeu de politique intérieure pour les gouvernements, si la société civile est mobilisée en faveur ou en opposition à une telle intervention. Acteurs étatiques et non étatiques ont donc des rôles distincts, mais des rôles qui peuvent également être complémentaires dans le domaine de résolution des conflits.

Les conflits internes occupent désormais une place considérable sur la scène politique internationale, comme le constate Roderic Alley dans *Internal Conflict and the International Community. Wars Without End* : "depuis le début des années 1990, les publics internationaux ont fait l'expérience d'une plus grande exposition, bien que toujours sélective, aux impacts des guerres internes²⁸²". Dans son analyse, Alley met l'accent sur le coût des conflits internes pour la communauté internationale, et soulève trois différents types de coûts. Premièrement, ces conflits sont coûteux en matière de mobilisation de ressources (humanitaires, militaires, diverses formes d'aide) trop souvent mal utilisées. Le deuxième type de coût est d'ordre conceptuel, c'est à dire que des réponses multiples mal élaborées et mal coordonnées vont ignorer les causes profondes des conflits, et ainsi contribuer à faire durer les conflits, plutôt que d'aider à y mettre fin. La communauté internationale court alors le risque d'être impliquée de manière plus directe dans le conflit : déstabilisation régionale, déplacements de populations et ainsi de suite. En troisième lieu, les conflits internes génèrent aussi des risques de tensions accrues au sein d'alliances internationales, notamment sur les réponses à adopter (interventions militaires ou humanitaires, sanctions, ...), et sur les parties en conflit à

²⁸² ALLEY, Roderic, *Internal Conflict and the International Community. Wars Without End?*, Ashgate Publishing Limited, England, 2004, 242 p., p. 4

reconnaître ou non. Cette approche rejoint le principe de la responsabilité de protéger, invoquant la responsabilité de la communauté internationale à agir pour protéger les civils d'un pays lorsque l'Etat en question manque de les protéger. La responsabilité de protéger renvoie avant tout à un devoir moral de la communauté internationale, mais aussi à l'intérêt de chaque Etat à s'engager pour faire cesser les souffrances humaines dans le monde. Si rien n'est fait pour combattre les menaces en apparence lointaines, celles-ci pourront tôt ou tard avoir un impact direct sur chacun des membres de la communauté internationale. L'interdépendance des menaces de tous types n'est peut-être pas symétrique entre tous les Etats, certains sont plus exposés que d'autres, mais elle n'est négligeable pour personne. La mondialisation et la révolution des moyens de communication ont contribué à faire des conflits internes une "affaire à tous", que les différents Etats ne peuvent plus ignorer.

Neil MacFarlane s'intéresse précisément à l'impact des nouveaux moyens de communication sur l'action internationale des gouvernements. "Les citoyens le regardaient (*la souffrance humaine*) à la télévision, et leur désir que quelque chose "devrait être fait" était sans surprise. Le résultat dans les Etats développés était une pression forte sur les gouvernements de la part des opinions publiques pour assister et protéger les victimes de ces catastrophes²⁸³", explique-t-il dans *Intervention in Contemporary World Politics*. La communauté internationale est aujourd'hui non seulement davantage informée de la réalité des conflits locaux qu'avant, mais elle est aussi concernée plus directement, par les flux migratoires et les possibilités de déstabilisation régionales engendrés par des conflits intra-étatiques. Quant au lien de causalité entre mobilisation de la société civile et action étatique, Bertrand Badie met l'accent sur l'impossibilité pour les gouvernements aujourd'hui d'agir dans le secret total : "Plusieurs chercheurs ont hasardé l'hypothèse d'un effet de seuil, au-delà duquel un gouvernement ne peut pas ignorer les requêtes de son opinion nationale (Risse-Kappen). D'autres distinguent selon la nature des enjeux, le contexte de la décision, le type de procédure en place, ou la manière dont les décideurs perçoivent l'opinion qui leur fait face (Holsti) (...). On peut en revanche confirmer l'hypothèse d'une puissance mise sous surveillance : celle-ci ne peut plus désormais faire tout et n'importe quoi²⁸⁴". Avec la pression exercée par la société civile, le gouvernement américain, ainsi que plusieurs gouvernements européens, sont exposés au risque d'être accusés de cynisme en cas de non-action.

²⁸³ MACFARLANE, S. Neil, *Intervention in Contemporary World Politics*, Adelphi Paper, London : International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, 2002, 95 p., p. 51

²⁸⁴ BADIE (2004), p. 264

Un autre élément qui soutient l'importance de l'engagement des acteurs étatiques des grandes puissances dans un processus de résolution d'un conflit, est le fait que le soutien d'une grande puissance peut fonctionner comme une garantie pour la viabilité du processus de paix. D'autre part, lorsqu'il y a un conflit entre un mouvement rebelle et un Etat ou une autorité gouvernementale, il peut s'avérer plus efficace que ce soit un acteur étatique qui serve de médiateur. Celui-ci pourra dans beaucoup de cas plus facilement faire pression sur les deux parties en conflit que par exemple un acteur non gouvernemental.

2. Des intérêts stratégiques trompeurs : aux fondements de la relation spéciale américano-soudanaise

Quels sont les éléments qui ont motivé l'implication si étendue de l'administration américaine? En observant les différentes implications de la superpuissance et des grandes puissances dans des conflits de part et d'autre dans le monde, on peut être amené à croire que seuls les conflits mettant en jeu les intérêts stratégiques de ces grandes puissances vont être mis sur l'agenda de la communauté internationale.

Comme nous avons vu, il semble que les facteurs pouvant constituer des intérêts stratégiques majeurs pour les Etats-Unis dans le conflit soudanais, à savoir la présence de réserves pétrolières, les renseignements sur les réseaux terroristes détenus par le régime voir même la position géostratégique du Soudan par rapport au Moyen-Orient et les pays du Golfe, n'ont pas été déterminants dans la volonté américaine de s'engager dans la résolution de ce conflit. Une relation spécifique semble lier les Etats-Unis au Soudan, puisque le premier s'engage avec tant de force pour résoudre le conflit soudanais. Sachant que les Etats-Unis se méfient de s'impliquer directement dans la résolution de conflits en Afrique, l'engagement au Soudan, même s'il n'a pas été de nature militaire, semble exceptionnel. On peut dire que des enjeux de pouvoir internes dans les deux pays ont favorisé une nouvelle relation américano-soudanaise. L'étanchéité présumée entre politique intérieure et politique étrangère telle que pronée par les théoriciens réalistes des relations internationales ne semble donc pas s'appliquer à ce cas d'analyse. Au contraire, l'orientation de la politique étrangère des Etats-Unis, tout comme celle du Soudan, est formée par des enjeux électoraux ou de recherche de soutien populaire, par des groupes de pression influents et par soucis de préserver ou de changer de rôle au sein de la communauté internationale. De manière générale, la pression de la société civile semble

être particulièrement importante lorsque les intérêts stratégiques "classiques" font défaut dans l'internationalisation d'un conflit.

Le point de vue de Janne Haaland Matlary²⁸⁵ est intéressant à cet égard, arguant que les grandes puissances n'élèvent leur voix face aux violations des droits de l'homme que pour les pays où ils n'ont pas d'intérêts stratégiques. Ainsi, on entend rarement les Etats-Unis se plaindre des violations des droits de l'homme en Egypte ou en Arabie Saoudite, qui sont des alliés importants dans la région du Moyen-Orient. Mais les violations commises au Népal, en Iran, au Cuba ou justement au Soudan sont fréquemment mises en avant comme des situations qu'il faut combattre. Cela vaut pour une petite puissance comme la Norvège aussi, comme l'explique Matlary dans le "Rapport sur le pouvoir et la démocratie" en Norvège, "(d)ans les relations avec la Chine, cette opposition reste claire, tandis que dans des pays comme le Myanmar où il n'y a pas beaucoup d'intérêts norvégiens, la critique est continue et forte²⁸⁶." Un des canaux d'internationalisation du conflit au Sud-Soudan a justement été la violation des droits de l'homme et la demande incessante de différentes ONG que quelque chose soit fait pour faire cesser cette situation. Dans un sens les canaux d'internationalisation du conflit au Soudan ne sont pas les canaux les plus courants, mais en même temps cela a pris bien des années avant que les messages soient finalement entendus par les décideurs politiques capables de s'imposer comme médiateurs.

3. Un modèle régional-international pour la résolution des conflits?

Le processus de résolution du conflit soudanais qui mène à la signature d'un accord de paix global, est soutenu et encadré par des acteurs régionaux ainsi que par des acteurs internationaux. Le conflit soudanais représente-t-il un nouveau modèle de résolution de conflits intra-étatiques en associant experts locaux et pression "neutre" venant de l'extérieur ?

a. Connaissances et appropriation locale du processus

Les différents pays voisins du Soudan, notamment l'Egypte et les pays membres de l'IGAD ont tous eu leur passé conflictuel avec le Soudan. Par moments, ceci a résulté en une envie

²⁸⁵ Professeur en sciences politiques à l'Université d'Oslo.

²⁸⁶ MATLARY, Janne Haaland, "Verdidiplomati – Kilde til Makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk", rapport 46, août 2002, dans la série des rapports sur le pouvoir et l'état de la démocratie en Norvège.

d'affaiblir Khartoum plutôt que de faire pression en direction de la mise en place de négociations. La fin des années 1990 (1998 et 1999 surtout) et le début des années 2000 marque un tournant pour les relations de ces pays avec le Soudan, et donne lieu à un accord implicite sur le fait que la paix et la stabilité pour tous les pays de la région passent par la résolution du conflit au Soudan. Encouragés par les restructurations internes sur l'échiquier politique soudanais dans un premier temps, et dans un deuxième temps par une nouvelle volonté internationale de soutenir le processus de paix, les pays de l'IGAD s'accordent pour relancer les négociations.

Certains estiment que les négociations ont pu être menés à bien notamment grâce à l'expertise réunie des différents acteurs engagés dans les négociations au fil des années. Cette thèse est défendue par Endre Stiansen, qui estime que les négociations ont pu aboutir dès lors qu'une nouvelle volonté internationale, déclenchée notamment par l'arrivée de George W. Bush au pouvoir, est venue s'ajouter à l'expertise développée au fil des années par les acteurs impliqués. Ainsi dit-il que *"des choses se passaient depuis longtemps déjà, les parties impliquées avaient une longue expérience et ils maîtrisaient parfaitement le dossier"*²⁸⁷. D'autres mettent l'accent sur la complexité accrue du conflit, due justement à la multiplication des initiatives de résolution échouées au fil des années. C'est la thèse défendue par Alex de Waal et Roland Marchal. Comme l'affirme de Waal, le conflit soudanais se distingue par le fait que les parties ont rarement cessé de discuter entre eux. Ainsi dit-il que : *"(l)e simple fait que ce conflit dure depuis si longtemps le rend plus compliqué et difficile à résoudre. Les revendications se sont multipliées, tandis que les positions des belligérants ont évolué et sont devenues plus complexes, notamment parce que les parties elles-mêmes se sont fragmentées. Cette situation, combinée avec la multiplication des initiatives de paix, dont certaines mal conçues ou mal engagées, a créé l'une des guerres les plus délicates à comprendre et les plus exigeantes en termes de médiation"*²⁸⁸. Pour Roland Marchal, la multiplication des initiatives a empêché la continuité du processus et des médiateurs impliqués : *"le turn-over a été un vrai problème dans les négociations"*²⁸⁹. Mais en dépit des faiblesses de la structure régionale, et des nombreuses initiatives indépendantes, le processus de paix n'aurait certainement pas pu aboutir sans le soutien régional. La légitimité conférée au processus par le cadre régional n'aurait pas pu être remplacée par une initiative extérieure, et l'intérêt que les pays voisins avaient à soutenir le processus sert de garantie pour la viabilité

²⁸⁷ Entretien, Endre Stiansen, 15.03.2006

²⁸⁸ DE WAAL (2002), p. 94

²⁸⁹ Entretien, Roland Marchal, 11.04.2006

des accords.

b. Pression extérieure et ressources diplomatiques disponibles

Ce conflit s'est trouvé dans une impasse après de nombreuses tentatives infructueuses de résolution du conflit, et il a fallu un changement de contexte drastique et une pression nouvelle pour débloquer la situation. La pression extérieure n'est donc pas forcément un élément nécessaire à toute résolution de conflit, mais dans ce contexte de guerre "sans fin", la pression extérieure a été très utile. La pression venue de l'extérieur s'est montrée efficace de plusieurs manières. Premièrement, les Etats-Unis, mais aussi la Norvège et la Grande-Bretagne ont les ressources économiques, politiques et diplomatiques nécessaires pour s'impliquer dans un tel processus. Les trois diplomaties ne peuvent certainement pas prétendre représenter une neutralité parfaite auprès des parties au conflit, mais l'équilibre relatif des liens que ces trois ont eu avec les parties au conflit est l'une des raisons d'être de la troïka. Plus important encore, ces trois médiateurs n'ont pas d'intérêts spécifiques dans le conflit à l'instar des pays voisins et peuvent ainsi apporter un regard "neutre" sur le conflit et sa résolution. Mais l'engagement américain s'est montré puissant avant tout parce qu'il représentait un allié désiré pour les parties au conflit.

L'implication internationale dans les négociations ne modifie pas le cadre déjà mis en place par les pays voisins. Les médiateurs de la troïka et plus largement de l'IPF vont plutôt soutenir en arrière plan et tenter de renforcer le cadre régional. Roland Marchal le décrit ainsi: "(l)'implication américaine ne changeait pourtant pas le cadre de la médiation : était conservée la fiction d'une facilitation dans le cadre de l'organisation sous-régionale de la Corne de l'Afrique, même si les Etats-Unis et leurs partenaires européens à un moindre degré étaient omniprésents et très influents dans les couloirs²⁹⁰." Mais en choisissant de soutenir ce cadre spécifique de négociations, les médiateurs internationaux font en même temps le choix d'un modèle spécifique pour les négociations. En préservant le cadre adopté par l'IGAD, la troïka ne cherche pas à comprendre la complexité du conflit et à inclure d'autres factions de la population soudanaise aux négociations que les représentants du SPLM/A et du gouvernement soudanais. Cette manière d'approcher le conflit est selon Roland Marchal le résultat d'une volonté de simplifier leur tâche : "les Etats-Unis évitaient une réflexion plus poussée sur les causes profondes de la guerre et s'en tenaient à une vision étriquée du conflit (Nord/Sud, musulmans contre chrétiens et animistes) et de sa solution ("un Etat, deux

²⁹⁰ MARCHAL (2004), p.24

systèmes”) sur le conseil, il est vrai, d’intellectuels de la diaspora, bien éloignés socialement et culturellement des évolutions de leur société²⁹¹.”

Ce qu’on pourrait appeler un modèle régional-international de résolution du conflit soudanais s’est donc avéré efficace à ce moment de l’évolution du conflit. La réussite de cette approche est à trouver dans la combinaison de l’expertise régionale, l’intérêt des pays voisins à soutenir le processus, la pression et l’expertise venant de l’extérieur ainsi que les ressources diplomatiques mises à disposition par les médiateurs internationaux. Cependant, on peut s’interroger quand à la viabilité d’un tel modèle pour les négociations. Tout d’abord, quelle paix peut-on espérer avec l’association d’anciens ennemis dans un même gouvernement²⁹², mais surtout la reconnaissance de la rébellion comme moyen d’accéder au pouvoir politique? Quelle viabilité peut-on espérer également pour les accords de paix, étant donné que l’opposition nordiste est exclue, ainsi que les populations de l’Ouest et l’Est du Soudan, souffrant de la même exclusion et répression de la part de Khartoum? Comme le dit Gérard Prunier, ”(l)’extraordinaire diversité culturelle et ethnique du Soudan, toujours présente, n’est pas prise en compte dans des accords signés par une partie seulement des acteurs réels ou potentiels de la politique soudanaise²⁹³.” Quels sont les espoirs démocratiques à l’issue de tels accords de paix, étant donné que les dirigeants ayant pris le pouvoir par la force seize ans auparavant sont confortés dans leur position et que la rébellion du Sud, mouvement armé non désigné, non représentatif de la population sudiste, est garanti une place dans le gouvernement d’unité nationale et dans le gouvernement du Sud-Soudan pour au moins les six années à venir? De nombreux observateurs estiment aujourd’hui que la rébellion au Darfour est née indirectement des négociations avec le Sud, comme l’avance Simone Dumoulin : ”*les accords du Sud ont été la cause de la rébellion au Darfour, (...) ils voulaient aussi un partage des richesses et du pouvoir*²⁹⁴”. Selon cette vision, des factions marginalisées de la population estiment que la lutte armée est la seule manière d’accéder au pouvoir.

Ce processus de négociations a pour la première fois depuis plus de vingt ans abouti à la

²⁹¹ Ibid. p.25

²⁹² Le rapport du Secrétaire Général de l’ONU de mars 2006 soulève non pas le non-respect de la CPA par les signataires, mais le manque d’un ”esprit de coopération, d’inclusivité et de transparence, comme le problème principal de la mise en oeuvre des accords de paix. ”Report of the Secretary General on the Sudan”, Security Council, 14 mars 2006, S/2006/160, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/265/45/PDF/N0626545.pdf?OpenElement>

²⁹³ PRUNIER, Gérard, ”Le Soudan et la paix, une problématique difficile”, *Géopolitique Africaine*, numéro 18, printemps, avril 2005, p. 139-154, p. 153

²⁹⁴ Entretien, Simone Dumoulin, 20.04.2006

signature d'un accord de paix global et a résolu deux des questions les plus problématiques du conflit : la relation entre la religion et l'Etat et le droit à l'autodétermination pour le Sud. C'est un premier succès dans le long processus menant à la paix et la stabilité au Soudan. Encore faut-il que ces accords soient mis en oeuvre, que la reconstruction du pays soit entamée et que les nouveaux conflits à l'Est et à l'Ouest soient résolus.

Conclusion

Le conflit soudanais a pu être internationalisé tout d'abord grâce à l'intérêt éveillé au sein de groupes de pression aux Etats-Unis et en Norvège, ainsi que dans d'autres pays européens. L'attention accordée au conflit sud-soudanais était souvent basée sur des perceptions précises du conflit, pas toujours conformes à la réalité. Des acteurs de la société civile sud-soudanaise, ainsi que des représentants du SPLM/A se sont délibérément servis de ces perceptions extérieures, dans des discours par exemple, afin d'élargir leur capital de sympathie auprès des sociétés civiles à l'étranger. Les éléments qui ont permis à un public extérieur de s'identifier avec les victimes a été un vecteur important d'internationalisation d'un conflit. Les images télévisées peuvent souvent faire appel à la solidarité d'un vaste public. Pourtant, lorsque peu d'images sont diffusées, l'identification se fait premièrement selon des liens de reconnaissance identitaires (confessionnels, culturels, linguistiques ou encore idéologiques). La solidarité peut aussi se baser sur la reconnaissance dans le sort des victimes de l'expérience faite par les ancêtres d'une communauté spécifique ou sur des liens de solidarité

au sein d'une diaspora.

Les acteurs non étatiques mobilisés pour la cause soudanaise se sont déployés dans des stratégies de pression sur les gouvernements. Certains se sont certes engagés dans l'aide humanitaire sur le terrain, mais leur stratégie principale pour faire cesser la guerre était de faire pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils agissent. Le parcours que fait un conflit entre le statut de conflit oublié à un conflit sur lequel une grande partie de la communauté internationale porte son attention, peut à plusieurs égards paraître comme un vrai mystère. L'évolution de l'internationalisation d'un conflit peut à un certain degré dépendre de circonstances hasardeuses ou de conjonctures politiques sur la scène internationale. Mais l'entreprise d'internationalisation, par les acteurs en conflit ou à l'extérieur, correspond le plus souvent à des stratégies d'influence spécifiques. Les parties en conflit, peut-être surtout ceux qui sentent qu'ils sont les plus faibles dans les rapports de forces ou bien ceux qui ne disposent pas d'un appareil étatique pour communiquer avec le reste du monde, vont chercher des moyens pour être entendus au niveau international, pour sensibiliser la communauté internationale à leur sort et pour demander soutien dans leur lutte. Les acteurs des milieux humanitaires ou des sociétés civiles sensibilisés pour la cause du conflit vont constituer un relais important pour ces populations vivant dans le conflit.

Il existe des degrés de difficulté différents pour l'internationalisation d'un conflit. Certains conflits représentent un enjeu stratégique pour les grandes puissances plus que d'autres, et certains font plus facilement appel à la sympathie des décideurs politiques, et leur manière de voir le monde, que d'autres conflits. Ce qui mérite d'être retenu concernant l'internationalisation du conflit soudanais est que la prise en charge du dossier est devenu une affaire de politique intérieure aux Etats-Unis. L'engagement de la société civile américaine va provoquer un engagement extérieur, il existe en effet une véritable perméabilité entre politique intérieure et extérieure. Ce conflit est souvent vu comme appartenant à la nouvelle politique audacieuse de l'administration Bush de démocratiser la région du "*Broader Middle East*" (le Grand Moyen-Orient). Cette manière de voir a résulté en diverses interprétations de l'internationalisation "soudanaise" du conflit, comme nécessairement liée à la guerre contre le terrorisme et aux questions de pétrole dans un contexte de préparation à la guerre en Irak. Mais l'engagement du président Bush pour le Soudan a commencé avant le 11 septembre 2001, et le pétrole soudanais ne semble pas constituer un véritable intérêt stratégique pour les Etats-Unis. Cependant, la volonté de l'administration américaine de réussir dans sa tentative

de résoudre le conflit a par la suite certainement été indirectement motivé par le contexte international. Les autres "fronts" sur lesquels les Etats-Unis sont engagés n'ayant pas obtenu le succès escompté, l'administration Bush souhaitait pouvoir faire référence à au moins un succès en politique étrangère lors de la campagne électorale en 2004. Par le biais de son engagement au Soudan, l'administration visait aussi à envoyer un signal clair : que les Etats qui se montrent prêts à coopérer avec eux, en matière d'antiterrorisme par exemple, ne seraient pas renversés, mais soutenus et accompagnés.

Différents éléments peuvent donc contribuer à l'internationalisation d'un conflit. D'une part, on a pu constater l'importance d'éléments conjoncturels sur la scène internationale, et d'autre part d'éléments sur lesquels les acteurs disposent de leviers clairs. Le changement d'administration aux Etats-Unis et l'arrivée d'une nouvelle administration républicaine particulièrement à l'écoute des groupes chrétiens conservateurs constitue un élément conjoncturel majeur. La durée du conflit en est un autre : le dossier avait eu le temps de "mûrir" au sein de l'administration américaine et le conflit lui-même avait atteint un niveau d'épuisement qui rendait les parties prêtes à négocier. Les recompositions politiques au sein du gouvernement soudanais, ayant suscité un intérêt renouvelé de la part de la communauté internationale, constituent un changement structurel ayant largement facilité l'internationalisation du conflit.

Des vecteurs d'internationalisation endogènes sont la pression que les ONG et autres groupes de pression ont réussi à exercer ensemble. Leur coordination et leur stratégie de communication et de plaidoyer efficaces auprès des personnalités influentes et des décideurs politiques s'est montrée fructueuse. Les efforts de certaines personnalités influentes déterminées à résoudre le conflit s'est aussi avéré déterminant pour la progression de l'internationalisation du conflit. La stratégie de communication des belligérants et le soutien qu'ils arrivent à obtenir au niveau international sont également décisifs pour l'internationalisation d'un conflit. C'est peut-être au travers de ces derniers vecteurs, des vecteurs plus « influençables », que différents acteurs, touchés directement ou indirectement par un conflit, peuvent essayer de provoquer et faire avancer son internationalisation.

Annexe 2 :

Chronologie du conflit au Sud-Soudan et son internationalisation

1899-1955: Le Soudan se trouve sous domination anglo-égyptienne.

1955: Début de la révolte Anyanya dans le Sud.

1956, 1er janvier: Le Soudan est un des premiers pays africains à obtenir son indépendance.

1972: Les accords de paix entre le gouvernement et le Anyanya accordent au Sud le statut de région auto-gouvernée, avec son propre parlement.

1978: Découverte de pétrole à Bentiu dans le Sud Soudan.

1983: Le président Nimeyri rompt les accords d'Addis-Abeba, en découpant le Sud Soudan, initialement une province, en trois provinces administratives.

1983, mars : Mutinerie à Bor, dans le Sud, mettant le feu à la mèche à la guerre civile et fondation de la SPLA par des commandants de l'armée du Sud, John Garang de Mabior et son assistant Salva Kiir Mayardit.

1983, septembre : Imposition de la loi islamique, la sharia, dans tout le pays.

1985: Manifestations populaires, Nimeiry est renversé.

1986: Un gouvernement de coalition est formé après les élections générales, avec Sadek el-Mahdi comme premier ministre.

1988: Le parti de coalition, le Parti de l'Union démocratique, esquisse un accord de cessez-le-feu avec le SPLM/A, mais ne sera pas mis en oeuvre.

1989, avril : Etablissement de l'*Operation Lifeline Sudan* (OLS), suite à des négociations entre le gouvernement de Khartoum, le SPLM/A et l'ONU, autorisant des agences de l'ONU et environ 35 ONG à fournir de l'aide humanitaire aux populations dans le Sud, indépendamment de leurs appartenances politiques.

1989 : Coup d'Etat militaire, instauration d'un régime islamiste, Omar Hassan el-Béshir devient président.

1991 : Divisions internes au sein du SPLA, la "fraction Nasir" se soulève contre le chef rebelle, John Garang. Les combats internes qui suivent domineront parfois au point de prendre le dessus sur la guerre menée contre Khartoum.

1993, septembre : Le Département d'Etat américain inscrit le Soudan sur sa liste des Etats soutenant le terrorisme. Le président Beshir invite l'IGAD à servir de médiateur dans le conflit soudanais.

1994, mars : L'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) lance des pourparlers de paix dans le cadre de la Déclaration de Principes (DOP), incluant le droit à l'autodétermination du Sud, une séparation de la religion et de l'Etat et un programme pour un référendum dans le Sud portant sur la sécession.

1994, septembre : Le gouvernement quitte les pourparlers de l'IGAD et ne revient qu'en juillet 1997.

1995 : L'Egypte accuse le Soudan d'avoir été impliqué dans une tentative d'assassinat du président Hosni Moubarak à Addis Abeba.

1996 : Quasi fermeture de l'Ambassade américaine à Khartoum. Oussama Ben Laden est expulsé du Soudan.

1998, été : Grande famine dans le sud du Soudan.

1998, août : Les Etats-Unis lancent un missile sur l'usine pharmaceutique al-Shifa à Khartoum, prétendant qu'il produisait des armes chimiques. L'attentat était une réponse aux bombardements des ambassades américaines à Nairobi et Dar-es-Salam au début du mois.

1999 : Le Soudan commence à exporter du pétrole.

1999, décembre : Le président Beshir dissout l'Assemblée Nationale et déclare l'état d'urgence, à la suite d'une lutte de pouvoir interne avec Hassan al-Tourabi.

2000, printemps : Début de coopération entre la CIA et le gouvernement soudanais, avec l'arrivée d'agents de la CIA sur le sol soudanais.

2000, décembre : Beshir réelu pour cinq nouvelles années, les élections sont boycottés par les principaux partis de l'opposition.

2001, février : Le leader islamiste Hassan al-Tourabi est arrêté au lendemain de la signature par son parti, le Congrès National Populaire, d'un accord de reconnaissance avec la SPLA.

2001, mars : Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) de l'ONU lance une campagne de collecte de fonds pour nourrir les millions menacés de famine au Soudan.

2001, avril : Les rebelles de la SPLA menacent d'attaquer le personnel international invité au Soudan pour assister dans l'exploitation de nouvelles ressources de pétrole. Les troupes gouvernementales sont accusés d'essayer d'enlever les civils et les rebelles des champs pétroliers.

2001, juillet : Le gouvernement dit accepter une initiative égypto-libyenne pour mettre un terme à la guerre civile. Le plan inclut une conférence nationale de réconciliation et des réformes.

2001, 6 septembre : Le président George W. Bush nomme le sénateur John Danforth comme envoyé spécial pour régler le conflit soudanais.

2001, 28 septembre : L'ONU retire des sanctions, surtout symboliques, contre le Soudan.

Ces sanctions furent imposés en 1996 après des accusations présumant que le Soudan abritait des suspects ayant tenté d'assassiner le président égyptien Hosni Moubarak.

2001, novembre : Les Etats-Unis renouvellent d'un an leurs sanctions unilatérales contre le Soudan.

2002, janvier : Le gouvernement et le SPLM/A signent un accord de cessez-le-feu pour six mois renouvelables au centre des montagnes Nuba, forteresse des rebelles. Lors du Sommet de l'IGAD, le 10 et le 11 janvier, les pays membres se décident de relancer les négociations et de coordonner les efforts internationaux pour mettre fin au conflit.

2002, 20 juillet : Après des négociations au Kenya, le gouvernement et le SPLM/A signent le protocole Machakos mettant fin à 19 années de guerre civile. Le gouvernement accepte le droit du Sud à acquérir le statut d'auto-détermination après une période interimaire de six ans. Les rebelles du Sud acceptent l'application de la sharia au Nord.

2002, octobre : Le *Sudan Peace Act* est voté, condamnant le Soudan pour génocide.

2003, février : Des rebelles dans la région du Darfour, à l'Ouest, se sentant négligés par Khartoum, se soulèvent contre le gouvernement.

2005, 9 janvier : Le gouvernement et le SPLM/A signent les Accords de paix globaux (CPA), qui comprennent un cessez-le-feu permanent et des accords sur le partage des richesses et du pouvoir.

Annexe 3

IGAD(D) Peace Initiative

DECLARATION OF PRINCIPLES

We, Representatives of the Government of the Republic of the Sudan (hereinafter referred to as the GOS) the Sudan Peoples' Liberation Movement/Sudan Peoples' Liberation Army and the Sudan Peoples' Liberation Movement/Sudan Peoples' Liberation Army – United (hereinafter referred to as the SPLM/A and SPLM/SPLA-United respectively):

Recalling the previous peace talks between the Government of the Sudan on the one hand, the SPLM/SPLA and SPLM/SPLA-united on the other, namely Addis Ababa in August 1989, Nairobi in December 1989, Abuja in May/July 1992, Abuja in April/May 1993, Nairobi in May 1993, and Frankfurt in January 1992;

Cognisant of the importance of the unique opportunity afforded by the IGADD Peace Initiative to reach a negotiated peaceful solution to the conflict in the Sudan;

Concerned by the continued human suffering and misery in the war affected areas:

Hereby agree in the following Declaration of Principles (DOP) that would constitute the basis for resolving the conflict in the Sudan:

1 Any comprehensive resolution of the Sudan conflict requires that all parties to the conflict fully accept and commit themselves to that position that

1.1 The history and nature of the Sudan conflict demonstrate that a military solution can not bring lasting peace and stability the country

1.2 A peaceful and just political solution must be the common objective of the parties to the conflict

2 The right of self-determination of the people of south Sudan to determine their future status through a referendum must be affirmed.

3 Maintaining unity of the Sudan must be given priority by all parties provided that the following principles are established in the political, legal, economic and social framework of the country.

3.1 Sudan is a multi-racial, multi –ethnic, multi-religious and multi-cultural society. Full recognition and accommodation of these diversities must be affirmed.

3.2 Complete political and social equalities of all peoples in the Sudan must be guaranteed by law.

3.3 Extensive rights of self-determination on the basis of federation, autonomy, etc, to the various peoples of the Sudan must be affirmed.

3.4 A secular and democratic state must be established in the Sudan. Freedom of belief and worship and religious practice shall be guaranteed in full to all Sudanese citizens. State and religion shall be separated. The basis of personal and family laws can be religion and customs.

3.5 Appropriate and fair sharing of wealth among the various people of the Sudan must be realised.

3. Human rights as internationally recognised shall form part of this arrangement and shall be embodied in constitution.

3.7 The Independence of the Judiciary shall be enshrined in the constitution and laws of the Sudan.

4 In the absence of agreement on the above principles referred to in 3.1 to 3.7, the respective people will have the option to determining their future including independence through a referendum.

5 An interim arrangement shall be agreed upon, the duration and the tasks of which should be negotiated by the parties.

6 The parties shall negotiate a cease-fire agreement to enter into force as part of the overall settlement of the conflict in the Sudan.

Nairobi, 20th July, 1994

Source : *Støttegruppen for Fred i Sudan* (Le groupe de soutien pour la paix au Soudan) : http://www.sudansupport.no/sudan_konflikt/peacepros/igad/igad_dop.html

Annexe 4



For Immediate Release
Office of the Press Secretary
September 6, 2001

President Appoints Danforth as Special Envoy to the Sudan

Remarks by the President and Senator John Danforth on Danforth's Appointment as Special Envoy to the Sudan - The Rose Garden

THE PRESIDENT: I'm pleased to announce today my appointment of John Danforth of Missouri as America's envoy for peace in the Sudan. It's my honor to welcome the former United States Senator, his wife Sally, and distinguished guests here to the Rose Garden for this important announcement.

I am under no illusions: Jack Danforth has taken on an incredibly difficult assignment. The degree of difficulty is high. But this is an issue that is really important. It is important to this administration, it's important to the world, to bring some sanity to the Sudan.

I'm honored to be on the stage with our Secretary of State, who is doing a fabulous job for America. When he speaks, the world listens. And when he speaks on this subject, the world will listen.

I'm honored to welcome members of the United States Congress who have taken this issue very seriously. Thank you all for coming. And I want to thank members of the diplomatic corps who are here as well.

For nearly two decades, the government of Sudan has waged a brutal and shameful war against its own people. And this isn't right, and this must stop. The government has targeted civilians for violence and terror. It permits and encourages slavery. And the responsibility to end the war is on their shoulders. They must now seek the peace, and we want to help.

Today, the tragedy in Sudan commands the attention and compassion of the world. For our part, we're committed to pursuing a just peace, which will spare that land from more years of sorrow.

We're committed to bringing stability to the Sudan, so that many loving Americans, non-governmental organizations, will be able to perform their duties of love and compassion within that country without fear of reprisal.

Recently, I appointed a humanitarian envoy, Andrew Natsios, the administrator of USAID, to address the material needs. Today I take a step further. By naming a distinguished

American, a former United States Senator and ordained minister, a man of enormous respect, the United States will continue to signal to the rest of the world our interest in this subject, our desire to bring governments together to achieve a lasting peace.

I will repeat what I told Jack in the Oval Office: our administration is deeply committed -- is deeply committed -- to bringing good folks together, from within our country and the leadership of other nations, to get this issue solved once and for all. It's a test of the compassion of the world.

As I said, the degree of difficulty is high. Jack Danforth brings a realistic assessment to what is possible. But he also brings a big heart, and enormous amounts of energy, and a great commitment. And so it is my honor to bring a good man back into government, to take on a difficult yet important assignment.

Please welcome John Danforth. (Applause.)

SENATOR DANFORTH: Thank you. Mr. President, thank you very much.

The civil war in Sudan has lasted at least 18 years, and it has caused immense human misery -- the death of two million people, bombing and displacement of civilians, trading in human beings as slaves. In appointing me special envoy, President Bush has asked me to determine if there is anything useful the U.S. can do to help end the misery in Sudan, in addition to what we are already doing on the humanitarian side. Even to ask that question is a powerful statement by the President of the values of our country.

In the past few weeks, I have asked experts on Sudan their views on whether the United States can play a useful role in bringing about peace. Some have frankly told me that the answer is no. Others have been more hopeful. I believe, as does the President, that if there is even the chance that we can help the peace process, we should seriously explore the possibility that America can do so.

While I accept this job with no expertise on Sudan, and I look forward to working with a number of people here today to get their views on the situation, I do have some thoughts that I would like to share with you. First, the possibility of peace depends on the will of combatants, not on the actions of even the best-intentioned outsiders, including the United States. Perhaps America can encourage peace; we cannot cause it.

Second, the will of combatants to have peace will be gauged not by their words, but by their actions. Third, the job of a special envoy is to further peace. I am prepared to deal constructively with both sides of the conflict, the government of Sudan and the SPLA. Fourth, the effectiveness of America's efforts for peace in Sudan will depend on our communication and cooperation with other interested countries, including the European Union and countries neighboring Sudan, especially Egypt and Kenya.

And finally -- and this is very important -- I am not a one-man band, or an independent contractor. In matters of foreign policy, America should speak with one voice. A special envoy is not a separate entity. He should support the normal diplomatic enterprise of the United States, and not supplant it.

Mr. President, thank you very much. (Applause.)

END 10:40 A.M. EST

Source : Site internet de la Maison Blanche,
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010906-3.html>

Annexe 6

ENTRETIENS EFFECTUÉS

Kari Karamé	Chercheur, ethnologue, Institut Norvégien des Affaires Internationales (NUPI). Organisatrice du Oslo Gender Symposium on Sudan en avril 2005.	Entretien, NUPI, Oslo	60 minutes	02.02.2006
Stein-Erik Horjen	Chercheur invité au Peace Research Institute, Oslo (PRIO), ancien conseiller spécial pour les droits de l'homme, la paix et la réconciliation auprès de la NCA (<i>Norwegian Church Aid</i>), faisait partie de la délégation norvégienne aux pourparlers de paix à Naivasha et à Machakos.	Entretien, PRIO, Oslo	30 minutes	03.02.2006
Tom Eric Vraalsen	Diplomate norvégien, président de la Commission internationale d'évaluation de la mise en oeuvre des accords de paix au Soudan, et ancien envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Soudan pour les affaires humanitaires.	Entretien téléphonique	20 minutes	28.02.2006
Christophe Ayad	Journaliste à Libération, section Afrique et Moyen-Orient, a effectué plusieurs voyages au Soudan.	Entretien, Libération, Paris	60 minutes	09.03.2006
Endre Stiansen	Chercheur au Peace Research Institute, Oslo (PRIO). Thèse sur le développement économique du Soudan au 19 ^e siècle. Observateur et	Entretien téléphonique	25 minutes	15.03.2006

	coordinateur durant les pourparlers de paix à Naivasha et à Machakos.			
Jean-Philippe Rémy	Journaliste, Le Monde, basé à Nairobi depuis 1998.	Entretien téléphonique	35 minutes	22.03.2006
Mohamed Nagi	Journaliste soudanais, basé à Paris, directeur de Sudan Tribune, site web anglophone visant à diffuser une information juste et plurielle sur le Soudan.	Entretien, Paris	60 minutes	22.03.2006
Vladimir Zhagora	Directeur des affaires africaines, Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à l'ONU, New York.	Entretien téléphonique	20 minutes	05.04.2006
Roland Marchal	Chargé de recherche au CNRS (CERI), spécialiste de la Corne de l'Afrique, membre du comité scientifique de la revue trimestrielle <i>Politique Africaine</i> .	Entretien, CERI, Paris	90 minutes	11.04.2006
Jean-Christophe Bélliard	Diplomate, actuellement conseiller sur l'Afrique auprès de Javier Solana, ancien sous-directeur de la section Afrique centrale et orientale du Ministère des Affaires étrangères français. En poste au Soudan de 1985 à 1987.	Entretien téléphonique	30 minutes	04.05.2006
Hélène Le Gal	Sous-directrice de la section Afrique centrale et orientale du Ministère des Affaires étrangères français.	Entretien, Ministère des Affaires étrangères, Paris	20 minutes	10.05.2006
Simone Dumoulin	Présidente, Vigilance Soudan, vécu 25 ans au Soudan.	Entretien, Paris	90 minutes	20.04.2006

Malik El Faki	Troisième secrétaire de l'Ambassade du Soudan en France.	Entretien, Ambassade du Soudan à Paris	60 minutes	10.05.2006
Marc-Antoine Pérouse de Montclos	Politologue, chercheur associé à l'IRD, spécialisé dans l'Afrique anglophone, a effectué plusieurs voyages au Soudan.	Entretien, Sciences Po, Paris	60 minutes	15.05.2006
Kjell Hødnebo	Conseiller expert, section régionale du Ministère des affaires étrangères norvégien. Professeur d'histoire à l'Université de Bergen (thèse sur l'évolution de l'économie agraire au Soudan), faisait partie de la délégation norvégienne lors des pourparlers à Naivasha et à Machakos.	Entretien, Ministère des affaires étrangères, Oslo	60 minutes	18.05.2006
Vegard Ellefsen	Chef de division, section régionale, Ministère des Affaires étrangères norvégien, faisait partie de la délégation norvégienne lors des pourparlers à Naivasha et à Machakos.	Entretien, Ministère des Affaires étrangères, Oslo	30 minutes	19.05.2006
Hilde Frafjord Johnson	Ancienne ministre du développement et de la coopération internationale de la Norvège, actrice centrale dans les négociations entre le gouvernement soudanais et la SPLM/A.	Entretien téléphonique	70 minutes	23.05.2006
Justin Vaïsse	Chargé de mission au Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires étrangères. Docteur en histoire, spécialiste de la politique étrangère des États-Unis.	Entretien téléphonique	15 minutes	03.07.2006

Principales sigles utilisées :

AND : Alliance Nationale Démocratique

CNP : Congrès National Populaire

CPA : Comprehensive Peace Agreement

DOP : Declaration of Principles

FMI : Fonds Monétaire International

FNI : Front National Islamique

IGAD : Intergovernmental Authority on Development

IPF : IGAD Partner's Forum

JELI : Joint Egyptian-Libyan Initiative

LRA : Lord's Resistance Army

NSCC : New Sudan Council of Churches

OLS : Operation Lifeline Sudan

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

SPLM/A : Sudan People's Liberation Movement /Army

USAID : United States Agency for International Development

WASP : White Anglo-Saxon Protestant

BIBLIOGRAPHIE :

OUVRAGES GÉNÉRAUX :

BADIE, Bertrand, *L'impuissance de la puissance : essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, L'espace du politique, Paris, Fayard, 2004, 293 p.

BATTISTELLA, Dario, *Théories des Relations Internationales*, Références Inédites, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, 512 p.

COHEN, Samy, *La résistance des Etats : les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Editions du Seuil, 2003, 258 p.

DAVID, Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Références Inédites, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, 524 p.

DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et VAÏSSE, Justin, *La politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, 382 pages, 2003, 382 p.

GOERTZ, Gary, *Contexts of International Politics*, Cambridge University Press, 1994, 271 p.

HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, Analytical perspectives on politics, Ann Arbor, University of Michigan Press, Rev. Ed., 2004, 378 p.

JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1976, 445 p.

Natalie La Balme, *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Autrement Frontières, 2002, 144 p.

McLEAN, Iain, et McMILLAN, Alistair, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Second Edition, 2003, 606 p.

WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 429 p.

WILLIAMS, Andrew, *Liberalism and War. The victors and the vanquished*, The New International Relations, Ed. By Barry Buzan and Richard Little, Routledge, 2006, 263p.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS :

ALLEY, Roderic, *Internal Conflict and the International Community. Wars Without End?*, Ashgate Publishing Limited, England, 2004, 242 p.

DERRIENNIC, Jean-Pierre, *Les guerres civiles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, p.223

HIRONAKA, Ann, *Neverending Wars : The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005, 194 p.

JOHNSON, Douglas H., *The Root causes of Sudan's Civil Wars*, *African Issues*, The International African Institute, in association with James Currey, Oxford, 2003, 234 p.

MACFARLANE, S. Neil, *Intervention in Contemporary World Politics*, Adelphi Paper, London : International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, 2002, 95 p.

MEKKI MEDANI, Amin, "Human Rights and the Transition in Sudan", in SALAM, A.H. Abdel et DE WAAL, Alex, *The Phoenix State : civil society and the future of Sudan*, Justice Africa Committee of the Civil Project, The Red Sea Press, Inc., 2001, 308 p.

KHALID, Mansour, *War and Peace in Sudan : a tale of two countries*, Paul Kegan, London, 2003, 536 p.

PETTERSON, Donald, *Inside Sudan : Political Islam, Conflict and Catastrophe*, Boulder (Col.), Westview Press, 2003, 269 p.

RANDAL, Jonathan C., *Oussama. La Fabrication d'un terroriste*, Albin Michel, Paris (2004), 411 p.

ARTICLES :

ABA, Jean Daniel, "Washington face aux conflits africains", in *Géopolitique Africaine*, numéro 7/8, été automne 2002, p. 169-188

ABA, Jean Daniel, "George W. Bush : une bonne surprise pour les africains", in *Géopolitique africaine*, Paris : été/automne 2004, numéro 15/16, p. 85-94

BELLION-JOURDAN, Jérôme, "L'humanitaire et l'islamisme soudanais : les organisations Da'wa Islamiya et Islamic Relief Agency", *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 61-73

BOCK, Benjamin, "Sudan : Mixing Oil and Blood", *Amnesty Magazine*, été 2002, <http://www.amnestyusa.org/magazine/sudan.html>

BOLLE, Tor Aksel, "Kirkens Nødhjelp får mest fra staten" ("La Norwegian Church Aid perçoit le plus de l'Etat", *Bistandsaktuelt*, 01/2006, <http://www.bistandsaktuelt.com/Lesartikkel.asp?ID=3122>

FATH, Sébastien, "Les ONG évangéliques américaines", notes d'intervention au colloque "Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses", organisé par l'Association Française de Science Politique et l'Association Française de Sciences sociales des Religions à l'Iresco, les 2. et 3. février 2004

- HANSEN, Halle Jørn, "Varig fred i Sudan?" ("Paix durable au Soudan?"), Fellesrådet for Afrika (*The Norwegian Council for Africa*), 15. septembre 2004, <http://www.afrika.no/Detailed/6004.html>
- JIANG, Chung-Ian, "La Chine, le pétrole et l'Afrique", in *Revue politique et parlementaire*, 01.03.2004, 106^{ème} année, numéro 1028, p. 58-67
- MARCHAL, Roland et OSMAN, Oussama, "Les ambitions internationales du Soudan islamiste", in *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 74-87
- MARCHAL, Roland, "Le Soudan d'un conflit à l'autre", *Les Études du CERI*, numéro 107-108, septembre 2004, 58 p.
- MARTIN, William G., "Beyond Bush : the Future of Popular Movements and US Africa Policy", *Review of African Political Economy*, 102:585-597, 2004, p. 585-597
- NKRUMAH, Gamal, "Talking shop takes stock", *Al Ahram Weekly*, 17-23 january 2002, Issue no. 569, <http://weekly.ahram.org.eg/2002/569/11inter1.htm>
- EL OBEID, Amani M., *Sudan political chronicle*, directeur de publication Alain Roussillon, Cedej, numéro 20 et 21, décembre 2005
- PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, "Le Soudan, une guerre de religions en trompe-l'oeil", in *L'Afrique politique*, 2002, p. 33-49
- PONT-CHELINI, Blandine, "Les ONG droits de l'homme d'origine confessionnelle et leur rôle dans l'émergence d'une politique religieuse internationale américaine", notes d'intervention au colloque "Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses", organisé par l'Association Française de Science Politique et l'Association Française de Sciences sociales des Religions à l'Iresco, les 2. et 3. février 2004
- PRUNIER, Gérard, "Paix fragile et partielle au Soudan", in *Le Monde Diplomatique*, Février 2005
- PRUNIER, Gérard, "Le Soudan et la paix, une problématique difficile", *Géopolitique Africaine*, numéro 18, printemps, avril 2005, p. 139-154
- REEVES, Eric, "The Role of Kenya in the Sudan Peace Process: A moment of truth", July 24, 2001, www.sudanreeves.org
- RICHERT Isabelle, "La religion influence-t-elle la politique étrangère aux Etats-Unis?", *Débat* (Paris, 1980), 11/12, numéro 127, 2003, p. 46-62
- SCHRAEDER, Peter J., "The Clinton Administration's Africa Policies, Some Comments on Continuity and Change at Mid-Term", *Afrique Politique*, 1995, p. 47-72
- SCHRAEDER, Peter, "La guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique", in *Politique Africaine*, 2005, 06, numéro 98, p. 42-62
- SERVANT, Jean-Christophe, "La Chine à l'assaut du marché africain", *Le Monde*

Diplomatique, mai 2005

EL TOURABI, Hassan, "Plaidoyer pour un islamisme tempéré", entretien conduit par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, in *Politique Internationale*, printemps 2001, p. 337-350

VAN DE VEEN, Hans, "Sudan : Who has the will for peace?", dans *Searching for Peace in Africa*, European Center for Conflict Prevention, 1999, <http://www.conflict-prevention.net/page.php?id=40&formid=73&start=end>

VESCOVACCI, Nicolas, "Le Soudan veut briser son isolement", *Le Monde Diplomatique*, Mars 2000

de WAAL, Alex, "Exploiter l'esclavage: droits de l'homme et enjeux politiques", *Politique Africaine*, numéro 66, juin 1997, p. 49-60

de WAAL, Alex, "Une perspective de paix pour le Soudan en 2002?", *Politique Africaine*, numéro 85, mars 2002

YOUNG, John, "Le SPLM/SPLA et le gouvernement du Sud-Soudan", in *Politique Africaine*, numéro 88, décembre 2002, p. 103-119

"Sudan receives a US envoy today", <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/000304/2000030421.html>, 04.03.2000

"US mulling over exemption of South Sudan from economic sanctions", *Sudan Tribune*, 3 août 2006, http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=16911

"Kampala, Khartoum towards resuming relations", <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991210/1999121008.html>, 10.12.1999

"Le mouvement de Hassan al-Tourabi renforce son accord avec la SPLA", *Afrique Express*, 28.02.2002, numéro 245, www.afrique-express.com/home.htm

RAPPORTS :

Série de rapports sur "Le pouvoir et la démocratie" en Norvège (*Makt- og demokratiutredningens rapportserie*), Référence ISSN 1501-3065 :

- MATLARY, Janne Haaland, "Verdidiplomati – Kilde til Makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk", rapport 46, août 2002, ISBN 82-92028-50-1, <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rapport46.html>

- RØMMING, Ellen, "Redskap eller aktør? Fafos rolle i norsk Midtøsten-politikk", *Makt og demokratiutredningens rapportserie*, (la série des rapports sur le pouvoir et la démocratie en Norvège), rapport 64, juin 2003, ISBN 82-92028-70-6, <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport64/index.html>

PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, avec l'aide de Maria Gabrielsen, Fiche

d'évaluation de la *Norwegian Church Aid*, www.observatoire-humanitaire.org, 03.03.2006

PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, avec l'aide de Maria Gabrielsen, Fiche d'évaluation de la *Norwegian People's Aid*, www.observatoire-humanitaire.org, 06.03.2006

International Crisis Group, "God, Oil and Country : Changing the Logic of War in Sudan", Africa Report, numéro 39, 28 janvier 2002, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1615&l=1>

International Crisis Group, "Sudan : Towards an incomplete peace", 11 décembre 2003, ICG Africa Report, numéro 73, Nairobi/Brussels, www.crisisweb.org/library/documents/africa/73_sudan_towards_an_incomplete_peace.pdf

"Proceedings of the 9th Summit of the Assembly of Heads of State and Government of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)", 10-11 janvier 2002, Khartoum, République du Soudan, IGAD/SUM-9/2002-PROC., www.igad.org/summit/9thSummitfinalreport.pdf

"Report of the Secretary General on the Sudan", Security Council, 14 mars 2006, S/2006/160, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/265/45/PDF/N0626545.pdf?OpenElement>

"Human Rights Developments", *Human Rights Watch World Report 2001 : Sudan*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/wr2k1/africa/sudan.html>

AUTRES SITES INTERNET DE RÉFÉRENCE :

www.csis.org/isp/pcr/

www.janpronk.com

www.marc-lavergne.com

<http://www.sudantribune.com/>

<http://www.sudanreeves.org/>