

Thèse délivrée par
L'Université Lille – Droit et Santé



N° attribué par la bibliothèque

_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en Science Politique

Présentée et soutenue publiquement par

Maxime GODEFROY

Le 5 avril 2016

Maintenir la paix, mais laquelle ? Interdépendances, zones d'action et conjoncture de maintien de la paix dans le secteur de la sécurité collective

JURY

Yves Buchet de Neuilly, Maître de conférences HDR à l'Université Lille 2 (directeur)

Daniel Compagnon, Professeur des universités à Sciences Po Bordeaux (rapporteur)

Michel Dobry, Professeur des universités à l'Université de Paris 1 - Sorbonne

Nathalie Duclos, Maître de conférences HDR à l'Université François Rabelais, de Tours (rapporteur)

Olivier Nay, Professeur des Universités à l'Université de Paris 1 - Sorbonne (co-directeur)

Remerciements

Pour leur générosité, disponibilité et rigueur permanente, je tiens à remercier sincèrement mes directeurs de thèse, Yves Buchet de Neuilly et Olivier Nay. Chacun a joué un rôle particulier dans le cheminement de ce travail et je tiens à leur faire savoir toute ma reconnaissance et tout le plaisir que j'ai eu à travailler sous leur direction.

Ce travail n'aurait également pu aboutir sans la disponibilité de tous ceux qui ont participé de près ou de loin aux processus que nous analysons et qui ont accepté de partager un peu de leur temps avec moi. Je les remercie chaleureusement de m'avoir ouvert leur porte.

Il me faut également remercier ceux qui ont permis que cette recherche se déroule dans de bonnes conditions. Merci au Groupe URD de m'avoir fait confiance pour cette mission au Tchad ; merci au laboratoire du Ceraps et à l'Ecole doctorale pour leurs soutiens tout au long de ce projet.

Enfin, pour leur soutien également, entre autres mille choses, et même si je ne peux les nommer tous ici, merci à tous mes proches, et à ma famille, merci Adeline. Merci d'être toujours à mes côtés.

Remerciements	3
Liste des figures	10
Liste des principaux sigles et abréviations utilisés	11
Introduction	15
Qu'est-ce qu'une opération de maintien de la paix ? De l'énigme empirique à l'énigme théorique.....	17
Le secteur de la sécurité collective et la conjoncture de maintien de la paix.....	29
Dispositif méthodologique et épistémologique.....	51
Partie 1 Les violences politico-militaires tchadiennes dans le secteur de la sécurité collective (1960-2005)	57
Chapitre 1 Les dynamiques des violences politico-militaires au Tchad	58
I. Indépendance, mouvements d'oppositions armés et interventions étrangères	65
1) Le Frolinat, mouvement divisé et internationalisé	67
2) L'engagement français contre le Frolinat.....	73
II. L'accès à la présidence tchadienne, enjeu de la guerre.....	77
1) Présence française et soutiens régionaux dans les luttes de pouvoir au Tchad..	77
2) Le régime dictatorial de Hissène Habré : rempart international contre la Libye de Kadhafi	83
3) La montée en puissance des Zaghāwa.....	87
III. Idriss Déby : soutiens internationaux et oppositions internes.....	90
1) De la difficile maîtrise de la dimension Zaghāwa à la crise du Darfour.....	91
2) La crise du Darfour et l'opposition entre le Tchad et le Soudan.....	96
Chapitre 2 Les politiques africaines de la France, enjeux de luttes	102
I. Les luttes dans le sous-secteur français des relations franco-africaines	104
1) Un système clientéliste : la cellule africaine de l'Elysée	105
2) Participation et opposition à la cellule africaine de l'Elysée	111
3) Les luttes au sein de l'institution militaire	116

II. Trouver, créer, rencontrer l'intérêt de chacun : les interventions militaires françaises au Tchad et en RCA 1960-2000.....	125
1) 1958-1974 La domination du « système Foccart » lors des indépendances	126
2) 1974-1981 une politique africaine dans le sillage atlantiste ?.....	132
3) 1981-1995, de l'hésitation réformatrice à la continuité	141
Chapitre 3 L'influence des arènes intergouvernementales dans le sous-secteur des relations franco-africaines.....	154
I. Le soutien français à la Force interafricaine au Tchad, une victoire conjoncturelle des «normalisateurs»	157
1) La FIA au Tchad et les difficultés opérationnelles et politiques de l'OUA.....	157
2) L'évolution des rapports de force internes en France (1974-1981)	164
II. De la victoire des « normalisateurs » à la recomposition de l'espace social des relations franco-africaines	172
1) Des évènements qui pèsent sur l'espace des relations franco-africaines	172
2) Une conjoncture en faveur des « normalisateurs » ?.....	178
3) L'élargissement des interdépendances tactiques au sein du sous-secteur des relations franco-africaines	185
III. Les luttes françaises pour l'accès aux arènes multilatérales	192
1) Les relations franco-africaines dans le cadre européen.....	192
2) De Recamp à Eurorecamp, l'eupéanisation d'un programme militaire français 197	
3) La coexistence des stratégies normalisatrices et anciennes	202
Conclusion de la partie 1	211
Partie 2 L'émergence de l'enjeu sécuritaire tchadien au CSNU	213
Chapitre 4 De la zone d'action Darfour à la zone d'action Tchad.....	214
I. De l'AMIS à la Résolution 1706 : l'activité au sein de la zone d'action Darfour...	216
1) Du Sud-Soudan au Darfour : l'émergence de la zone d'action Darfour	217
2) L'entrée de l'enjeu tchadien dans la zone d'action Darfour	223

3) Les nouvelles audiences des acteurs français au Tchad	230
II. Le Tchad : point focal éphémère de la zone d'action Darfour et enjeu durable d'une nouvelle zone d'action	243
1) Agir au Darfour via le Tchad	243
2) Emergence d'une zone d'action Tchad-RCA.....	261
Chapitre 5 Extension de la zone d'action Tchad à la PESD	279
I. Le Darfour, nouvelle priorité politique française	282
1) L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement français.....	282
2) Un enjeu important dans le secteur de la sécurité collective.....	292
II. Des ressources politiques françaises récupérées par les acteurs de la zone d'action Tchad	305
1) Du refus des corridors humanitaires à l'opération européenne au Tchad et en RCA : La résistance de l'administration du Quai d'Orsay.....	305
2) La récupération des ressources politiques dans la ZAT.....	318
Conclusion de la partie 2	337
Partie 3 Émergence et disparition d'une conjoncture de maintien de la paix.....	339
Chapitre 6 Le déclenchement des opérations Eufor Tchad-RCA Minurcat : produit de l'activité dans la zone d'action Tchad.....	340
I. Le déclenchement d'une opération de sécurité collective, un processus sui generis	344
1) Servir la PESD en servant les réfugiés au Tchad	344
2) L'OMP comme produit de l'imbrication des jeux européens et onusiens	352
3) Des moyens tributaires du maintien de la zone d'action Tchad.....	366
II. La conduite des opérations : poursuite de l'activité dans la ZAT.....	375
1) Le déroulement de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, révélateur des luttes dans la ZAT	376
2) Entre impartialité, sécurisation et défense du gouvernement tchadien : le tiraillement des acteurs opérationnels européens	393

Chapitre 7 Reconfiguration de la zone d'action Tchad et fin de la conjoncture de maintien de la paix	407
I. Retrait européen et reconfiguration des espaces d'action.....	409
1) La transition Eufor-Minurcat : entre continuité et nouvelle grammaire sociale	409
2) Changements et permanences du DIS : la recherche d'autonomie des acteurs	425
II. La disparition de la conjoncture de maintien de la paix	435
1) La fin de la conjoncture de maintien de la paix	436
2) Le renforcement de la position des acteurs tchadiens dans le secteur de la sécurité collective : effet de l'intervention multinationale et contingences	447
3) Défaire les liens créés durant cette conjoncture de maintien de la paix.....	456
Conclusion de la partie 3	469
Conclusion générale.	470
Références	474
Sources primaires	474
Sources secondaires : Articles et ouvrages.....	480
Liste des entretiens	492

Liste des figures

Carte du déploiement de la Minurcat	20
Les zones grises du maintien de la paix	23
Arènes et zone d'action d'un secteur.....	43
Carte des préfectures du Tchad	60
Carte de répartition des groupes sociaux au Tchad	62
Carte de la frontière tchado-soudanaise	94
Carte de la République centrafricaine	99
Carte du Tchad	245
Graphique représentant l'évolution du nombre de déclarations du MAE sur le Darfour/Tchad	296
Graphique représentant le traitement médiatique de la crise du Darfour	297
Schéma simplifié du mécanisme de la PESD	345
Schéma simplifié des relations UE-ONU	350
Carte des camps de réfugiés à l'est du Tchad	379
Installations de la Minurcat à l'est du Tchad	380
Commissariat UNPoL/DIS Farchana	381
Logements de la Minurcat	385
Les interactions dans la zone d'action Tchad durant la conduite des opérations	390
Vue aérienne du camp de la Minurcat Goz Beida	431
Vue aérienne de la ville de Farchana	443

Liste des principaux sigles et abréviations utilisés

AMT	Aide militaire technique	
ALS	Armée de libération du Soudan	
MUAS	Mission de l'Union africaine au Soudan	AMIS
B.E.T	Borkou Ennedi Tibesti (est du Tchad)	
BONUCA	Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine	
CAGRE	Conseil Affaires générales relations extérieures	
CCFAN	Conseil de commandement des forces armées du Nord	
CDR	Conseil démocratique révolutionnaire	
CDNU	Charte des Nations Unies	
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale	
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale	
CMUE	Comité militaire de l'UE	
CNS	Conférence nationale souveraine	
COPS	Comité politique et de sécurité	
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations	
CSM	Conseil supérieur militaire	
DAS	Délégation aux affaires stratégiques (ministère de la Défense)	
DAOI	Direction Afrique-Océan indien (ministère des Affaires étrangères)	
DDS	Direction de la documentation et de la sécurité	
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement	
DGSE	Direction Générale de la Sécurité Extérieure	
DRM	Direction du Renseignement Militaire	
EFAO	Eléments français d'assistance opérationnelle	
EMUE	Etat-Major de l'Union européenne	
FACA	Forces armées de la République centrafricaine	
FAN	Forces armées du Nord	
FAP	Forces armées populaires	
FAT	Forces armées du Tchad	
FIA	Force interafricaine	
FLT	Front de libération du Tchad	
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique	
Frolinat	Front de libération nationale du Tchad	
GONUBA	Groupe d'observateurs des Nations unies pour la Bande d'Aozou	
GUNT	Gouvernement d'unité nationale du Tchad	
MJE	Mouvement pour la justice et l'égalité	JEM
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes	
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique	
MinDef	Ministère de la Défense	
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan	UNMIS
MINUAD	Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour	UNAMID
MINUAR	Mission des Nations Unies au Rwanda	

MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad	
MINURCA	Mission des Nations Unies en République centrafricaine	
MISAB	Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui	
MMC	Mission militaire de la coopération	
MNRCS	Mouvement national pour la révolution culturelle et sociale	
MPLS	Mouvement populaire de libération du Soudan	
MPS	Mouvement patriotique du salut	
MRA	Mission de réforme administrative	
NUOI	Direction des Nation Unies et des organisations internationales (ministère des Affaires étrangères)	
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense	ESDP
PTPH	Police tchadienne de protection des humanitaires	
RAFD	Rassemblement des forces démocratiques	
RCA	République centrafricaine	CAR
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix	
RSSG	Représentant spécial du secrétaire général	SRSG
SDECE	Service de documentation extérieure et de contre-espionnage	
SGC	Secrétariat Général du Conseil de l'UE	
SG/HR	Secrétaire Général/Haut représentant	
SGNU	Secrétaire général des Nations Unies	
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	
OUA	Organisation de l'Unité africaine	
UA	Union africaine	
UE	Union européenne	
UEO	Union de l'Europe occidentale	
UFDD	Union des forces pour la démocratie et le changement (Tchad, Mahama Nouri)	
UFDR	Union des forces démocratiques pour le rassemblement	
UNPOL	Police des Nations Unies	
UNT	Union nationale du Tchad	
ZAD	Zone d'action Darfour	
ZAT	Zone d'action Tchad	
ZOM	Zone d'outre-mer	

Introduction

« L'opération militaire menée par l'Union européenne dans l'est du Tchad a officiellement pris fin hier. En présence de son instigateur, Bernard Kouchner, l'Eufor a transmis le relais à une mission de l'ONU. Portée à bout de bras par le ministre français des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, désireux de peser sur le drame du Darfour limitrophe, l'opération Eufor a permis, de l'avis général, d'instaurer un climat de relative sécurité dans une région où régnait une impunité totale. »

Libération, « L'Eufor passe le relais au Tchad », le 16 mars 2009.

Le discours politico-médiatique attribue fréquemment à un gouvernement, voire même à un seul membre du gouvernement, la mise en œuvre d'une décision politique. En cela, il conforte l'idéal démocratique et légitime le statut des hommes politiques. Comme le montre cet extrait d'article journalistique à propos des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat, les opérations de maintien de la paix (OMP) semblent ne pas déroger à cette règle. Une première question, importante en science politique est ainsi soulevée : celle de « la » décision politique. Les OMP font également l'objet d'un large traitement en science politique mais, à l'instar de cet article qui évoque sans plus de précision une « mission de l'ONU », la définition d'une OMP est rarement élevée au rang d'objet de recherche alors même que la question de savoir ce qu'est une opération de maintien de la paix est plus complexe qu'il n'y paraît. Ce sont ces deux questions essentielles qui seront traitées durant cette recherche.

Qu'est-ce qu'une opération de maintien de la paix ? On ne saurait dire, à la lecture de cet article, si l'opération européenne suivie de celle des Nations unies ont vocations à « résoudre » une crise, en l'occurrence celle du Darfour sur laquelle un Ministre souhaite s'impliquer, ou à maintenir une paix, mais laquelle ? Ou encore à mettre fin à ce qui est perçu comme une situation d'impunité générale dans une région mal connue des acteurs politico-médiatiques français et européens. Durant cette recherche, nous avons rencontré des acteurs politiques, militaires, policiers et bureaucratiques des Nations unies, du Tchad, de la France et de l'Union européenne qui ont participé d'une manière ou d'une autre à ces opérations de maintien de la paix. Dans leur discours pourtant, ils ne semblent pas toujours avoir pris part

au même processus, avoir contribué aux mêmes opérations tant leurs représentations de ce qu'ils ont fait ou eu à faire peut être différente. Dès lors, on se demandera ce qui fait tenir ensemble tous ces individus dans une même séquence et ce qu'est finalement cet agrégat de micro-processus sociaux que nous réunissons dans une seule catégorie de perception appelée « opération de maintien de la paix » (OMP).

La seconde énigme implicitement évoquée dans l'article du journal *Libération* et corolaire de ce qui précède tient à la manière dont serait décidé le déploiement d'une opération de maintien de la paix. Une fois encore, les observateurs extérieurs comme les acteurs de ces processus, par souci de simplification, de communication ou par intérêt de position, unifient un ensemble de processus différents – et pas toujours connectés – en « une » décision, portée par un ou plusieurs individus. Un Ministre aurait décidé le déploiement : il en aurait eu l'idée et l'aurait faite accepter par ses homologues au sein de l'Union européenne et des Nations unies. Or, l'histoire telle qu'elle se fait est différente des récits que l'on en trouve. Il n'est pas aisé de reconstituer le cheminement d'une décision tant les acteurs y ayant pris part sont situés dans des temporalités et des lieux différentes. « La » décision, en tant que moment unique, est une construction et ne correspond pas à un événement en particulier qui serait le vote d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies pour une opération de maintien de la paix.

Certes, les opérations militaires européennes et onusiennes « Eufor Tchad-RCA » et « Minurcat » sont juridiquement approuvées lors du vote par le Conseil de sécurité des Nations unies de la résolution 1778¹. Cette résolution autorise en effet l'Union européenne à déployer pour une durée d'un an une opération militaire à l'Est du Tchad et au Nord Est de la République centrafricaine pour permettre aux Nations unies de mettre en place une opération de maintien de la paix dans des conditions sécuritaires suffisantes. Ces deux opérations ont comme mandat d'améliorer les conditions de sécurité des populations vivant dans les camps de réfugiés installés dans cette région suite aux violences survenues au Darfour à partir de 2003.

¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1778*, S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007

Mais considérer que la résolution 1778 constitue « la » décision revient à négliger qu'avant ce vote ont lieu de nombreuses décisions nécessaires, et pourtant insuffisantes, pour aboutir au déploiement d'une telle opération. Et qu'il en va de même après ce vote. Car, par exemple, l'Union européenne n'ayant mandat que pour une opération militaire d'une durée d'un an, des contingents militaires des Nations unies doivent prendre le relais des européens. Cette relève n'est pourtant pas clairement décidée lors du vote de la résolution 1778 qui est donc suivie d'un ensemble d'autres décisions qui font tenir l'OMP.

Depuis 2006, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations-Unies produit des rapports sur un éventuel déploiement militaire multidimensionnel au Tchad suite à une décision du Conseil de sécurité (concrétisée lors du vote de la résolution 1706²). Pourtant, aucun déploiement n'a lieu avant 2008, avant, selon les récits politico-médiatiques, la prise en main du dossier par l'énergique Bernard Kouchner. Mais, dans la mesure où ce dernier a repris un dossier déjà bien avancé, sur quoi a-t-il « pesé » ? Qui décide et qui décide de quoi ? Enfin, quand décide-t-on ? Mieux comprendre ce qu'est une opération de maintien de la paix nous permettra de mieux comprendre ce qu'est une décision de politique étrangère.

Qu'est-ce qu'une opération de maintien de la paix ? De l'énigme empirique à l'énigme théorique.

Le document juridique de référence concernant les opérations de maintien de la paix est la Charte des Nations unies. Celle-ci ne contient néanmoins pas de référence au « maintien de la paix » en tant que moyen permettant la poursuite de l'objectif affiché de l'Organisation des Nations unies de « préserver les générations futures du fléau de la guerre »³. Malgré cela, le maintien de la paix est « devenu l'un des outils majeurs employé par les Nations Unies pour parvenir à cette fin »⁴. Il n'existe ainsi pas de définition unanimement reconnue et acceptée tant par les praticiens du maintien de la paix que par les analystes. Pour expliquer cela, Paul F. Diehl, s'appuyant sur la théorie réaliste des relations internationales, notamment le courant dit

² Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1706*, S/ RES/1706 (2006), 31 août 2006

³ *Charte des Nations Unies*, Préambule, 1945

⁴ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, New-York, 2010 (2008), p. 13

de « *Conflict Resolution* »⁵, postule que, si le maintien de la paix est difficile à paramétrer, c'est qu'il est une réponse à un conflit. Or chaque conflit étant différent, l'outil déployé pour y répondre est nécessairement spécifique et unique, ce qui rend sa définition générique délicate, voire impossible⁶.

D'autres auteurs entendent le maintien de la paix dans une acception si large que ce processus ne peut plus constituer un objet de recherche spécifique. Ainsi, Mark J. Mullenbach définit comme opération de maintien de la paix tout « personnel militaire ou civil déployé par un ou plusieurs états tiers, fréquemment mais pas nécessairement sous les hospices d'une organisation globale ou régionale, dans un conflit ou une situation post-conflit dans le but de prévenir la résurgence des hostilités militaires entre deux parties et, ou pour créer un environnement favorable aux négociations entre deux parties. »⁷. La définition semble ainsi suffisamment vaste pour inclure de très nombreuses interventions militaires dans cette catégorie. Il est en effet toujours possible de justifier une intervention militaire dans le but de « prévenir la résurgence » d'un conflit ou, pour utiliser le terme le plus utilisé par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) pour justifier ses interventions : faire face à une « menace à la paix ».

A la question centrale : comment expliquer que, dans certains conflits soit déployée une OMP tandis que dans d'autres non ? Nous ajoutons la question tout aussi délicate et liée à la première : qu'est une opération de maintien de la paix ?

Afin de mieux cerner ce dont est fait un processus menant au déploiement d'une OMP nous nous intéressons ainsi au lancement et à la mise en œuvre d'une opération à l'Est du Tchad et au Nord Est de la République centrafricaine (RCA) entre janvier 2008 et décembre 2010, la

⁵ Bercovitch Jacob, Kremenyuk Victor, Zartman I. William (Eds.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Sage Publications, 2009. Les auteurs qui se revendiquent de ce courant souhaitent poursuivre les objectifs que s'étaient fixés le courant idéaliste de l'entre-deux-guerres et le réalisme de la guerre froide.

⁶ Paul F. Diehl, « Peacekeeping and beyond », in Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, William I. Zartman, (eds.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, *op.cit.*.

⁷ « Cette définition inclut les fonctions suivantes: maintien de la loi et de l'ordre, monitoring ou suivi des accords de cessez-le-feu ou de désengagement, superviser le désarmement et la démobilisation des combattants, protéger l'assistance humanitaire. Cette définition n'inclut pas le *peace enforcement*, le *peace building* post-conflit », Mark J. Mullenbach, « Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *International Studies Quarterly*, 2005, 49, p. 529

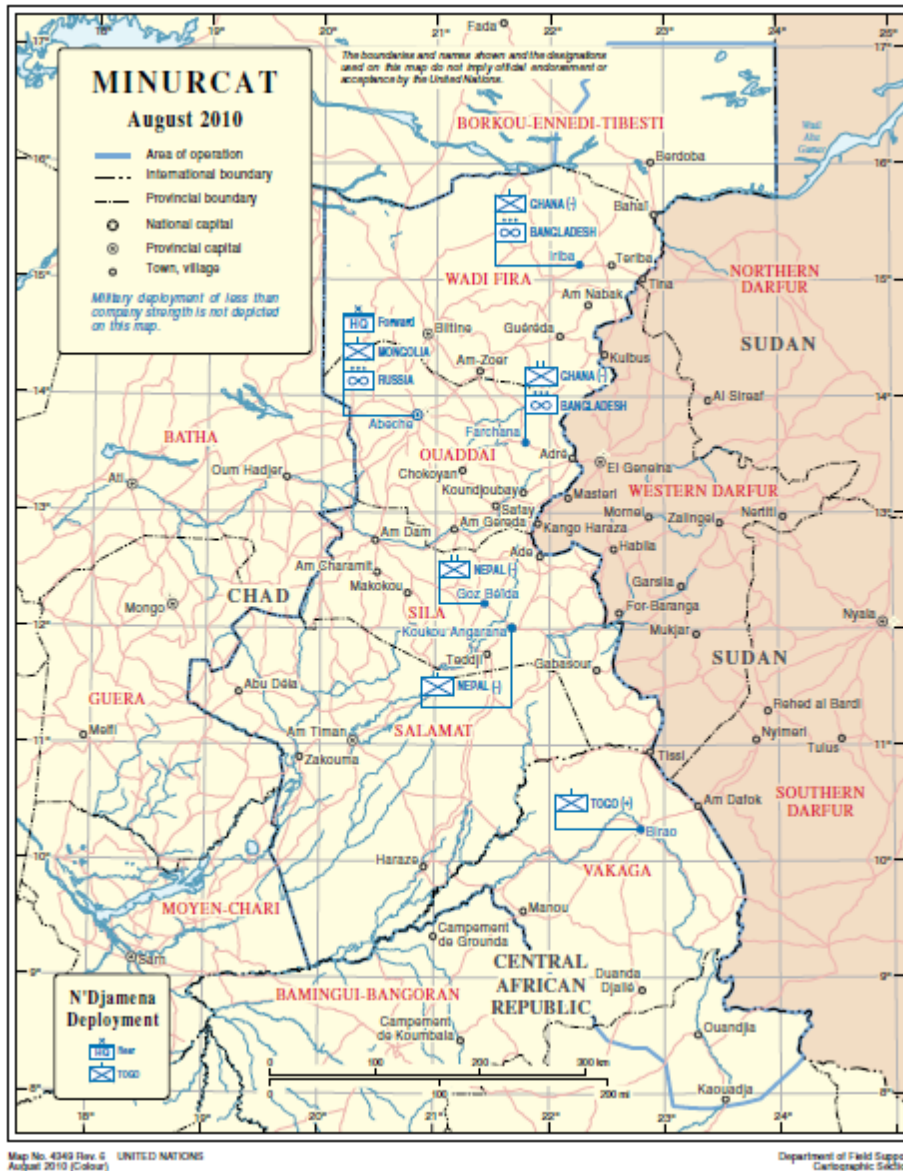
Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad appelée Minurcat. Cette opération est déployée en application de la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies - votée le 25 septembre 2007 - prévoyant qu'elle soit précédée d'une opération militaire de l'Union européenne pour une durée d'un an, l'opération Eufor Tchad-RCA. Ces deux opérations sont conçues conjointement, l'opération européenne étant alors présentée comme une *bridge operation*, une opération militaire qui permet au Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (DOMP), responsable de la conception, de la planification et de la mise en œuvre des OMP, d'envoyer son personnel civil (principalement des policiers) en bénéficiant de la protection de l'Union européenne et d'avoir suffisamment de temps pour préparer le déploiement militaire de la Minurcat qui devra prendre le relais des forces européennes.

Comprendre ce qu'est une opération de maintien de la paix nécessite alors de s'intéresser à la paix qu'il s'agit de maintenir. Nous montrons que, s'il n'est pas aussi évident qu'il n'y paraît de définir une OMP, identifier la paix à maintenir est un exercice tout aussi délicat.

Maintenir la paix, mais laquelle ? Tchad, Darfour, Soudan, RCA (2003-2007)

Comme le montre la carte suivante, Eufor Tchad-RCA et Minurcat sont positionnées à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine pour faire face aux menaces sécuritaires qui pèsent sur les camps de réfugiés, venus principalement du Darfour⁸, et de déplacés installés dans ces zones depuis 2004.

⁸ Les camps de réfugiés accueillent aussi des populations ayant fui la République centrafricaine



Si l'on se réfère aux principes du Département des opérations de maintien de la paix inscrits dans la *Doctrine Capstone*, document de référence des bonnes pratiques du Département des opérations de maintien de la paix, pour qu'une OMP se déroule dans de bonnes conditions, elle doit « appuyer l'application d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix »⁹. Mais quel est donc le processus de paix que ces opérations doivent appuyer ? Les accords de paix signés par le Gouvernement du Tchad sont nombreux et concernent des conflits différents. La situation régionale du Tchad, Soudan et République centrafricaine est en effet complexe et l'on voit se superposer de nombreux conflits plus ou moins liés entre eux. Un de nos interlocuteurs au Ministère de la Défense qualifie ainsi la situation de « conflit millefeuille »¹⁰ tandis que

⁹ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, op.cit. p. 20

¹⁰ Entretien Ministère de la défense, Paris, 2009

Roland Marchal qualifie la situation de « système de conflits »¹¹ et que Jérôme Tubiana parle de « guerre par procuration »¹². En simplifiant, on peut relever trois ensembles de conflits principaux : le conflit entre les gouvernements du Tchad et du Soudan, les conflits internes au Tchad, au Soudan et en République centrafricaine avec différents mouvements armés, enfin la conflictualité à l'échelle régionale, les différents groupes armés circulant tout en modifiant leurs alliances, faisant fi des frontières étatiques. Si les opérations Minurcat et Eufor doivent appuyer un processus de paix, la résolution 1778 ne mentionne pas explicitement comment ces déploiements doivent parvenir à cet objectif. Cette résolution mentionne en effet différentes facettes des violences qui existent dans cette région. On y trouve des références aux « *activités de groupes armés et des autres attaques à l'est du Tchad, au nord-est de la République centrafricaine et à l'ouest du Soudan qui font peser une menace sur la sécurité de la population civile et la poursuite des opérations humanitaires dans ces régions ainsi que sur la stabilité de ces pays, et donnent lieu à de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire* » qui renvoient à la dimension interne au Tchad du conflit. Le CSNU note également la « *crainte que la violence persistante au Darfour, à l'est du Tchad et au nord-est de la République centrafricaine ne vienne encore nuire à la situation dans la région* » inscrivant cette fois cette résolution dans un processus de paix régional. Enfin, on note que l'accord de paix de référence de cette résolution 1778 du CSNU est « *l'Accord de Tripoli du 8 février 2006 et les autres accords bilatéraux et multilatéraux entre les Gouvernements soudanais, tchadien et centrafricain* »¹³ ce qui inscrit ainsi Eufor et Minurcat dans un processus de paix interétatique. Ces opérations doivent donc parvenir à gérer les trois types de conflit sans que les liens entre ces différentes dimensions ne soient clairement explicités et surtout, sans qu'un accord global ne permette d'y mettre fin. Pour comprendre ce que sont Eufor Tchad-RCA et Minurcat, il importe d'étudier comment ces différents conflits se comprennent ou non ensemble et comment les acteurs de ces opérations de maintien de la paix en ont construit leur analyse. Nous verrons dans la première partie de notre démonstration que l'histoire régionale du Tchad depuis les indépendances est nourrie de périodes violentes et de périodes plus pacifiées. Ces violences doivent se comprendre régionalement en analysant les liens avec, notamment, ce qu'il se passe en Libye, au Soudan et, dans une moindre mesure, en République centrafricaine et au Nigéria. A partir de 2003,

¹¹ Marchal Roland, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, n°102, juin 2006, p. 135-154

¹² Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad. Myths and Reality* », Small Arms survey, Genève, HSBA Working paper, 12 avril 2008

¹³ Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), *Résolution 1778*, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007)

c'est une nouvelle période de violence importante qui commence dans la région soudanaise du Darfour et qui implique des groupes soudanais, tchadiens et libyens. Tous les accords de paix signés à partir de 2006 et visant la résolution de cet épisode violents mêlent ainsi des dimensions internationales (Tchad-Soudan), des dimensions régionales avec l'influence de la Libye de M. Kadhafi notamment, et des dimensions internes (enjeu de l'organisation du jeu politique interne au Tchad). Officiellement donc, Eufor Tchad-RCA et Minurcat sont déployées dans le prolongement de l'accord de Tripoli de 2006 et des « autres accords »¹⁴, formule exprimant toute l'ambiguïté de ces accords et la fragilité du processus de paix qui semble être une unification artificielle de tous ces accords plutôt qu'un réel processus en cours. Après la mise en place des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat les négociations politiques se poursuivent. Le 14 mars 2008 est signé l'accord de Dakar qui reprend les termes des accords existants¹⁵. Une opération de maintien de la paix est pourtant censée s'inscrire dans un processus de paix impliquant un cessez-le-feu, une volonté claire des parties à mettre fin à leurs conflits afin de pouvoir formuler un mandat précis à la mission¹⁶. De ce point de vue, les opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat semblent ne pas être une réponse à une situation justifiant habituellement un déploiement d'opération de maintien de la paix. Il faut de plus mentionner le cas de la République centrafricaine dont les dynamiques violentes semblent, pour partie, déconnectées des enjeux concernant les relations entre le Tchad, le Soudan et leurs groupes politico-militaires respectifs. Nous y reviendrons mais cet Etat connaît une situation bien spécifique faite, comme au Tchad, de violences régulières et d'alternances politiques fréquentes. En 2003, le général Bozizé prend ainsi le pouvoir par les armes, interrompant un dialogue national qui se mettait difficilement en place depuis 1997. De nombreux groupes militaires s'instituent dans le pays et c'est globalement tout le nord qui est une zone où l'insécurité est forte. Quelques éléments ponctuels comme le transit de groupes militaires tchadiens vers la République centrafricaine ont pu être signalés mais le lien entre Tchad-Soudan-République centrafricaine n'est pas toujours très clair, même dans l'esprit des acteurs du DOMP ayant participé à la planification de ces opérations qui ont tenté de relier ces violences entre elles « *de manière un peu artificielle* »¹⁷.

¹⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1778, 25 septembre 2007. S/RES/1778 (2007)

¹⁵ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad...* », *art.cit.* p. 31

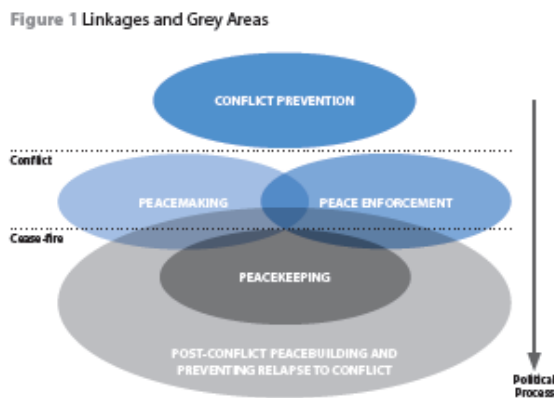
¹⁶ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, *op.cit.* p. 40

¹⁷ Entretien DOMP, New-York, 2012

La paix à maintenir est donc une construction dont il s'agit de comprendre les étapes. De la même manière, il existe une typologie de ces OMP qui doit permettre un usage adapté de cet outil en fonction de la situation. Or, de la typologie à la réalité empirique, il y a un écart important qu'il s'agit de questionner.

Prévenir le conflit, maintenir, construire ou renforcer la paix ?

Un des enjeux de la définition des opérations de maintien de la paix réside dans les distinctions faites par les praticiens entre les différents types d'OMP : prévention de la paix, construction de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix. Ce flou des distinctions est bien illustré par le schéma que propose le Département des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies¹⁸ et qui met en évidence les « zones grises » entre ces différents types de mission.



Une des dimensions centrales des opérations de maintien de la paix suivant la Doctrine Capstone est leur aspect politique puisque de telles opérations doivent « faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces »¹⁹. Or, ni Eufor Tchad/RCA ni Minurcat n'ont eu ces attributions dans leur mandat. Celui-ci excluait même toute activité ayant un lien avec la vie politique interne au Tchad. On ne peut donc pas, à proprement parler, les qualifier d'opération de maintien de la paix telle que décrites dans cette doctrine. On ne peut pas non

¹⁸ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, op.cit. p. 20

¹⁹ *Ibidem*, p. 25

plus clairement les qualifier d'opération de renforcement de la paix ou de construction de la paix. Le renforcement de la paix (*peace enforcement*) implique en effet l'usage de mesures coercitives comme le recours à la force. Or celui-ci n'est pas explicitement invoqué dans le mandat de ces opérations qui sont fondées sur la neutralité et l'impartialité – sauf pour défendre les personnes et infrastructures des Nations unies. La construction de la paix (*peacemaking*) implique des mesures diplomatiques visant à mettre fin aux hostilités ce qui n'a pas non plus été le cas durant ces missions. Ce type d'opération est également censé s'attaquer aux causes profondes du conflit, en renforçant les capacités de l'Etat. Certains programmes mis en place par les opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat avaient pour objectif le renforcement de ces capacités mais rien n'a été mis en place concernant les causes profondes du conflit²⁰. Enfin, si un argument en faveur de ces opérations était leur effet de dissuasion face à une amplification des violences, on ne peut pas non plus les qualifier d'opération de prévention des conflits qui s'appuient normalement sur des efforts diplomatiques importants qui n'ont pas été mis en œuvre dans le cas du Tchad. Eufor Tchad-RCA et Minurcat sont donc bien situées dans les « zones grises » entre *conflict prevention*, *peacekeeping*, *peacebuilding* et *peace enforcement*. La dénomination « opération de maintien de la paix » mérite bien d'être élevée au rang d'objet de recherche afin de comprendre le recours par un ensemble d'acteurs à cette dénomination puisque ce n'est pas ce qui est effectivement déployé qui permet de définir une opération de maintien de la paix.

Une opération de maintien de la paix, où ? Quand ? Comment ?

Une question directement liée à ce qu'est une opération de maintien de la paix est la question de la décision du déploiement et du moment de ce déploiement. Les opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat déployées à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine sont, de ce point de vue, un défi à toute tentative de typologie des opérations de maintien de la paix visant l'établissement d'une liste de variables indépendantes permettant de rendre compte des lieux et moments de mise en place d'une opération de maintien de la paix²¹. Des

²⁰ Sur les causes profondes des conflits voir Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Karthala, coll. « Les Afriques », 2013, et la partie 1 de cette thèse.

²¹ Entre autres références citons Michael Gilligan, Stephen John Stedman, "Where do Peacekeepers Go?", *International Study Review*, vol 5, n°4, 2003 pp 37-54 ; Virginia Page Fortna, « Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects », *World Politics*, vol 56, n°4, 2004 ; Peter Viggo Jakobsen, "National

auteurs s'essayant à cet exercice utilisent certains critères comme le nombre de morts, l'évidence ou non de la défaite d'un camp, la signature d'accords de paix, l'existence d'intérêts des grandes puissances²². Ce faisant, ils partent de l'aboutissement du processus pour l'expliquer (une « opération de maintien de la paix », quelle qu'en soit la définition, est déployée). Ce sont alors les catégories qui font sens pour les acteurs des processus que ces chercheurs reprennent et consolident en participant de cet effort de classification, au lieu d'en faire des objets de recherche²³. Ces tentatives semblent s'inscrire dans la continuité du projet de la doctrine des Nations unies qui établit des critères permettant de « déterminer où et quand une opération de maintien de la paix des Nations unies sera déployée »²⁴. Les critères sont différents, mais la démarche des chercheurs et des praticiens est semblable. Ces approches, qu'elles soient scientifiques ou issues de la pratique, font des opérations de maintien de la paix une réponse à une crise. La doctrine Capstone explique comment bien répondre à cette crise, quels moyens mettre en place, dans quels « contextes » déployer. Des analyses des opérations de maintien de la paix cherchent à comprendre, vérifier si cette rationalité s'applique. Si elle ne s'applique pas, les auteurs tentent de comprendre ce qui, dans le déroulement du conflit, permet de comprendre qu'un déploiement ait eu lieu ou non. Ce n'est, selon eux, qu'à cette crise qu'il faudrait s'intéresser pour comprendre l'opération.

Une autre approche des opérations de maintien de la paix, dite critique, aborde le problème encore différemment en posant que l'objectif des déploiements est, au-delà de la résolution d'une crise, l'imposition d'un système socio-politique et économique inspiré par l'idéologie néolibérale dominante au sein des organisations internationales comme l'Organisation des Nations unies ou l'Union européenne²⁵. Si le constat est peut-être valable en tant qu'effet des

Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War?", *Journal Of Peace Research*, vol 33, n°2, 1996, pp 205-215 ; Mark J. Mullenbach, « Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *art.cit.* ; Daniel Druckman, Paul C. Stern, Paul Diehl, A. Betts Fetherston, Robert Johansen, William Durch, Steven Ratner, « Evaluating Peacekeeping Missions », *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, (May, 1997), pp. 151-165

²² Chantal de Jonge Oudraat, « Internal Conflicts and the United Nations » In Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflicts*, Center for Science and International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1996, p 518 ; Sten Rynning, « Realism and the Common Security and Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no 1, 2011, p. 23-42. Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, Abingdon, Routledge, 2007 ; Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

²³ Dobry (M.), « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre (P.), Fillieule (O.), Jobard (F.) (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*. La Découverte, Paris, 2007

²⁴ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, *op.cit.* p. 51

²⁵ Par exemple: John DARBY and Roger Mac Ginty, *Contemporary Peacemaking. Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction*, Palgrave Macmillan, 2008 (2nd Ed.), Roland Paris, *At War's end, Building peace after civil conflicts*, Cambridge university press, NY, 2004, Michael Pugh, Neil Cooper and Mandy Turner

OMP, ces analyses ne permettent pas de comprendre où, quand et comment elles sont mises en œuvre.

Autrement dit ces approches, qu'elles postulent que les OMP soient une réponse à une crise ou répondent à un objectif politique spécifique, ne permettent pas de comprendre les mécanismes sociaux concrets par lesquels ces objectifs sont poursuivis et mis en place. Les auteurs ont tendance à postuler trop rapidement l'unité des différentes organisations responsables de ces opérations²⁶. On ne sait pas qui souhaite répondre à une crise ou imposer un modèle, ni comment un tel objectif mènerait à sa mise en œuvre concrète. Il s'agit donc pour nous de mettre en évidence que, considérer que tous les acteurs qui prennent part à une opération de maintien de la paix participent d'un même projet qui serait clairement défini, établi et partagé par tous, n'est pas empiriquement fondé. L'analyse du processus Eufor Minurcat que nous proposons permet de mettre fin à toute illusion de rationalité instrumentale : *une opération de maintien de la paix n'est pas le résultat de calculs visant à trouver les meilleurs moyens de mettre fin à un conflit, de faire perdurer une paix ou d'imposer un modèle politique, social ou économique*. Ce qui ne signifie pas que ces opérations ne puissent avoir ce type d'effet. Nous distinguons ici effets et intentions.

Pour finir de s'en convaincre, il suffit de questionner les lieux de déploiement d'Eufor et Minurcat. Ces opérations sont déployées pour « aider à créer les conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées » avec un objectif affiché de « faire quelque chose pour le Darfour » suite à une initiative française puisque « la France » n'en aurait pas assez fait avant le mois de mai 2007. La situation prévalant dans la zone frontalière entre le Tchad, le Soudan et la République centrafricaine est alors qualifiée de « menace à la paix » par le Conseil de sécurité, qualification qui autorise un déploiement d'une opération de maintien de la paix sous chapitre VII de la Charte des Nations unies²⁷. Pourtant, ce n'est pas au Darfour mais à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine que seront déployées ces opérations, sans que le lien avec la RCA ne soit précisément établi. Cas rare : une OMP est positionnée dans le territoire de deux Etats. La question du lieu de déploiement d'une opération doit donc faire l'objet d'une analyse fine

(eds), *Whose Peace ? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, 2008

²⁶ De la même façon, « certains discours « critiques » [sont] enclins à préjuger trop rapidement de l'unité des agents et agences de la sécurité. », Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in-)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, p. 7.

²⁷ S/RES/1778 (2007)

afin de comprendre comment s'est déroulé le processus qui y a mené : quelle est ou quelles sont les rationalités qui permettent de faire tenir ensemble la volonté politique affichée de contribuer à la résolution de la crise du Darfour et un déploiement au Tchad et en RCA ?

La question du « comment » ces opérations sont censées contribuer à la pacification de la région se pose avec autant d'acuité que celle du « quand ». La crise du Darfour est supposée avoir émergé en 2003-2004 et a très vite eu des répercussions sur l'Est du Tchad (ou est connectée à l'Est du Tchad, selon les points de vue). Dès lors, on peut non seulement se demander comment une opération qui est déployée en 2008 permet de résoudre une « crise » commencée cinq années auparavant mais également comment comprendre qu'elle n'ait pas été créée plus tôt si son utilité est justifiée. Est-ce que des gouvernements à un moment t+1 seraient plus rationnels que leurs prédécesseurs ? Comment comprendre que le cabinet du Ministère des affaires étrangères et européennes fasse du Darfour sa grande priorité, la « crise » du moment en mai 2007, tandis que les hauts-fonctionnaires du même Ministère considèrent qu'« *on est sur une crise qui, vu, pour nous n'est pas une crise humanitaire* »²⁸ ? Comment comprendre que ces rationalités a priori contradictoires mènent à un déploiement d'une opération de maintien de la paix au Tchad et en République centrafricaine avec un mandat dont l'objectif est orienté vers l'aide humanitaire ? Comment des visions hétérogènes d'un même problème peuvent tenir ensemble durant un même processus et comment, malgré des représentations différentes de la réalité, un déploiement a finalement lieu ?

Enfin se pose la question de l'objectif de ces opérations et des moyens pour l'atteindre. Là encore, des rationalités bien différentes semblent avoir été poursuivies par les acteurs impliqués. Certains nous ont ainsi exprimé leur regret :

*« finalement l'Eufor est arrivée un peu tard, à un moment où la menace elle-même avait déjà changé de nature, lorsqu'elle est décidée on a affaire à des raids de cavalerie à travers la frontière, avec des tués, des villages brûlés que tout le monde a pu voir, et lorsque l'Eufor arrive, y'a plus de janjaweed, l'armée tchadienne a réoccupé la frontière »*²⁹.

Les diplomates ont souhaité faire de ces opérations un moyen d'abaisser les tensions dans la région³⁰ tandis que les policiers déployés ne se sentaient pas en mesure de satisfaire leur mandat³¹ et que le commandant de la force européenne s'estimait équipé d'un « marteau pour

²⁸ Entretien MAEE, Paris, 2009.

²⁹ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, Tchad, 2010.

³⁰ Entretien Représentation permanente de la France au CSNU, Paris, 2009

³¹ Entretien UNPOL, Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

écraser une mouche »³². Au lieu de considérer que l'obstacle principal au succès d'une opération de maintien de la paix est la compréhension des racines du conflit³³ on se propose d'aborder la question différemment en reconnaissant au contraire que de très nombreuses analyses fines et pertinentes des conflits existent (ou, au moins, coexistent avec des analyses moins pertinentes) mais que l'objet de recherche le plus stimulant est de comprendre comment elles cohabitent, comment, partant de cette multiplicité d'analyse, une seule opération est déployée. Par exemple, un acteur militaire de l'Etat-major des armées du Ministère de la Défense Français nous assurait que les conflits tchadiens et soudanais étaient un seul et même conflit tandis qu'un conseiller Afrique de la cellule diplomatique de l'Elysée soutenait que ces conflits étaient deux conflits bien distincts. Ces acteurs poursuivent des objectifs spécifiques, agissent suivant des rationalités différentes, dans des espaces sociaux connectés mais différents et ont des représentations de la réalité différentes. Ces différences pouvant parfois sembler contradictoires. En analysant la continuité des processus entre les phases dites de décision et les phases dites de mise en œuvre on cherchera à comprendre comment l'existence de ces multiples rationalités imprègne le déroulement de ces OMP et permet de comprendre autrement que par un problème de rationalité (« les moyens proposés ne sont pas les bons car le calcul moyens-fins réalisé n'est pas bon ») la réalité du déploiement des OMP en considérant que de nombreuses rationalités et de nombreux calculs co-existent dans un même processus.

Problématique

L'ambition de cette thèse est donc d'analyser ce qui fait tenir ensemble ces représentations, objectifs et rationalités, comment ces différences, ces oppositions ont mené aux déploiements. Cela implique de comprendre le processus qui mène au lancement d'une opération de maintien de la paix et donc de chercher ce qu'est une opération de maintien de la paix. A travers ce questionnement, on cherchera plus généralement à comprendre ce qu'est une décision politique, et plus précisément de politique internationale. Pour cela, il convient de

³² Déclaration du général Ganascia, Commandant de la force européenne au Tchad et en République centrafricaine. Vincet Hugueux, « L'Eufor a des faiblesses », *L'express*, 2 octobre 2008

³³ Voir par exemple Roland Paris, *At War's end, Building peace after civil conflicts... op.cit.* p. 3. Mais on trouve de nombreux exemples dans la littérature d'auteurs concluant qu'un des problèmes majeurs du maintien de la paix est le manque de compréhension des violences par les « gestionnaires » de ces dernières.

poser le problème en s'intéressant aux acteurs de ces processus, à leurs interdépendances dans un univers social *structuré*.

Le secteur de la sécurité collective et la conjoncture de maintien de la paix

Les individus qui font le processus qui mène au déploiement des OMP au Tchad et en République centrafricaine – c'est-à-dire les individus pris par ce processus, qui vont agir sous contrainte du processus en cours et qui vont en même temps le construire – n'agissent pas seulement au gré de leurs interactions. Leur univers social est structuré. Pour identifier ces structures et leurs implications, nous utiliserons les notions de configuration et de secteur. La *configuration*, au sens que donne Norbert Elias à ce terme, permet de saisir les liens d'interdépendance entre les acteurs de ces processus. Ces configurations correspondent parfois à des arènes interconnectées, parfois à des secteurs dans lesquels sont localisées ces arènes ou encore à des dynamiques plus larges, intersectorielles.

De l'organisation à la configuration

Pour comprendre la structuration de ces interdépendances au cours d'un processus menant au déploiement d'une OMP, nous pensons qu'il est nécessaire de considérer l'appartenance organisationnelle ou institutionnelle de ces individus qui occupent une position définie au sein d'une organisation. Cela nous permet de démarrer le travail de cartographie des interdépendances dans lesquelles sont pris ces acteurs des organisations et de comprendre les contraintes et ressources pesant sur leurs comportements. On peut commencer par utiliser la définition que propose Graham Allison des organisations³⁴ :

« Les organisations formelles sont des groupes composés d'individus reliés de manière régulière et des structures et procédures établies qui divisent et spécialisent le travail, pour assurer une mission ou atteindre des objectifs. Cette définition n'incluant pas les personnes mises ensemble temporairement pour un sujet donné. Enfin, l'organisation est un

³⁴ Allison Graham, Zelikow Philip, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison Wesley Longman, 1999 (2nd ed.).

*regroupement de technologies : les procédures opérationnelles standardisées autant que le matériel sont des technologies. »*³⁵

Rendre compte d'un phénomène social particulier en utilisant l'organisation ainsi définie implique donc d'observer les structures formelles dans lesquelles évoluent les individus (« structures et procédures ») sans avoir recours à une analyse de l'impact des « personnes mises ensemble temporairement pour un sujet donné ». Cet outil incite à s'intéresser aux structures objectives dans lesquelles les individus agissent et également la manière dont ces structures agissent sur les individus :

*« Les organisations créent des capacités pour atteindre des objectifs spécifiquement choisis et assurer des tâches qui seraient autrement irréalisable; les organisations, leurs programmes et routines contraignent les comportements ; la culture organisationnelle émerge et forme le comportement des individus dans l'organisation de manière à ce qu'il se conforme avec les normes formelles et informelles. »*³⁶

Les capacités dont disposent les individus, les routines, les programmes et la culture organisationnelle contraignent les objectifs qu'ils se fixent et les mènent *in fine* à adopter un comportement « conforme avec les normes formelles et informelles ». Pour comprendre un phénomène qui se déroule à un temps *t*, c'est au temps *t-1* qu'il faut s'intéresser puisque ce sont les routines et les procédures standardisées qui sont le moteur principal de l'action dans une organisation³⁷. L'action est ainsi considérée comme un « output » de l'organisation. L'intérêt de ce modèle est de recentrer l'analyse sur des contraintes objectives, notamment matérielles et juridiques/réglementaires, sorte de réalité tangible, en prenant en considération l'impact de ces structures sur le comportement des acteurs (l'influence des normes, de la « culture » de l'organisation). Il peut en outre, selon Graham Allison, y avoir des évolutions dans les limites de la culture de l'organisation³⁸. Un changement notable peut apparaître en cas de « festin budgétaire », de « famine budgétaire prolongée » ou de « dramatiques échecs »³⁹. L'explication est néanmoins très centrée sur l'organisation elle-même : l'évolution de ses moyens – sans que l'on ne sache ce qui la produit – ou les résultats des actions

³⁵ *Ibidem.* p. 145.

³⁶ *Ibidem.* p. 145.

³⁷ « Une composante essentielle de l'activité organisationnelle est son caractère programmé : la mesure dans laquelle un comportement, dans n'importe quel cas est la mise en œuvre d'une routine pré-établie », *Ibidem.* p. 168

³⁸ « En réponse à des problèmes non standards, les organisations cherchent et les routines évoluent... mais dans le champ des possibles de la culture de l'organisation », *Ibidem.* p. 171.

³⁹ *Ibidem.* p. 171.

précédentes. Les individus n'y ont finalement que peu de place. Cela est lié, comme le souligne Erhard Friedberg, au fait que ce modèle offre une représentation de l'action sans acteur tangible, comme si tout se passait de manière presque automatique⁴⁰. Or, ces organisations sont faites d'acteurs, de relations de pouvoir et donc de négociations intra et inter organisationnelles. Graham Allison a bien mis en évidence l'importance de ces négociations entre les *senior players* de ces processus dans son Modèle III de la « politique gouvernementale »⁴¹. Dans ce modèle, il explique comment les acteurs politiques et les responsables des grandes administrations (les *senior players*) négocient entre eux pour défendre leurs intérêts organisationnels et personnels⁴². Nous souhaitons étendre cette analyse à l'ensemble des acteurs des processus en montrant que les *senior players* ne sont pas les seuls à négocier dans ce jeu. Il est en effet toujours possible de changer les règles ou de trouver d'autres moyens. Lorsque les autorités tchadiennes demandent le retrait de la composante militaire de la Minurcat en janvier 2010, il leur est répondu que cela n'est pas possible suivant les routines du DOMP qui ne déploie jamais de personnel civil sans protection militaire des Nations unies. Il est pourtant possible de n'envoyer que des policiers comme cela avait été fait au Burundi dans ce qui s'appelle alors une Mission ou un Bureau politique des Nations Unies⁴³. Dès lors, il ne s'agit pas tant d'expliquer un phénomène par les routines d'une organisation que de rendre compte de l'activation ou non d'une routine. Ce raisonnement vaut également pour les moyens à disposition d'une organisation : la génération des moyens nécessaires à une OMP est un enjeu récurrent pour les organisations concernées. Si ces moyens sont limités, leur distribution est l'objet de négociations permanentes entre les acteurs de ces processus qu'ils soient bureaucratiques ou politiques comme nous le montrerons à propos du choix des armes ou des véhicules déployés par les Nations Unies.

Il s'agit donc de comprendre comment une organisation accède à certains moyens. Pour cela, c'est aux mécanismes sociaux concrets qui mènent à l'activation d'une routine ou à

⁴⁰ Friedberg, Erhard, « Comment lire les décisions », *Cultures et Conflits* [en ligne], 36, 2000, p 5.

⁴¹ « Dès qu'on quitte l'abstraction modélisante de l'Etat notionnel pour rentrer dans le monde réel on se trouve devant des calculs qui doivent s'ajuster à ceux d'autres acteurs et qui doivent tenir compte des règles et conventions qui explicitement ou tacitement structurent l'espace d'interactions. [...] Et tous les acteurs, qu'ils se trouvent au sommet ou aux niveaux inférieurs [...] dépendent d'autres acteurs et sont donc liés à eux par des rapports de pouvoir dans ce qu'il faut bien appeler des arènes d'interaction, donc de négociations intra et inter-organisationnelles. », Friedberg, Erhard, *art.cit.* p 5.

⁴² Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision... op.cit.* p. 255 et suivantes.

⁴³ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012. Par sa résolution 1719 du 25 octobre 2006 (S/RES/1717 (2006)), le Conseil de sécurité des Nations unies a remplacé l'ONUB, OMP des Nations unies déployée au Burundi par le BINUB, bureau intégré des Nations unies au Burundi.

l'obtention de ressources qu'il faut s'intéresser. Ce qu'il faut comprendre c'est bien comment dans certains cas les routines organisationnelles sont activées et comment dans d'autres, elles sont modifiées. Les organisations sont un ensemble de structures et de contraintes que les acteurs construisent et reconstruisent en les reproduisant, mais qu'ils peuvent également faire évoluer. On pourrait dire que « *les structures et les règles sont à la fois des contraintes et des opportunités pour les acteurs qui conservent toujours une certaine marge de liberté* »⁴⁴ à condition de ne pas avoir recours à une conception philosophique du mot liberté mais bien de considérer que la liberté d'un individu pris dans un espace social structuré – ici une organisation - est sa capacité à se soustraire aux obligations qu'il a envers d'autres, à se soustraire à la contrainte sociale. Le champ des possibles d'un individu est sa « liberté »⁴⁵. Considérer les organisations formelles ne peut alors suffire à rendre compte du champ des possibles des individus durant un processus menant au déploiement d'une opération de maintien de la paix. L'organisation contraint le comportement d'un individu, mais le comportement d'un individu ne dépend pas que de son organisation d'appartenance.

On peut alors considérer l'organisation à laquelle appartient un individu comme un réseau d'interdépendances fonctionnelles, comme une *configuration* au sens que Norbert Elias donne à ce terme : une « *figure globale toujours changeante que forment les joueurs. Elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques. Cette configuration forme un ensemble de tensions. L'interdépendance des joueurs, condition nécessaire à l'existence d'une configuration spécifique, est une interdépendance en tant qu'alliés mais aussi en tant qu'adversaires* »⁴⁶. L'action d'un individu, pris dans une certaine configuration, dépend de ce que les autres individus de cette configuration font, de ce qu'ils attendent de lui, des opportunités à sa disposition. Ses marges de manœuvre sont déterminées par la position qu'il occupe dans ce réseau d'interdépendances, par l'histoire de ce réseau. En pratique pourtant, les limites de cette *configuration* d'individus ne peuvent pas se confondre avec les limites formalisées d'une organisation. Les interdépendances dans lesquelles est pris un acteur du Ministère des affaires étrangères de la Direction géographique Afrique Océan Indien (DAOI) en charge de l'Afrique centrale forment une configuration qui s'étend bien au-delà des limites du Ministère des affaires étrangères. Cet acteur appartient à une configuration

⁴⁴ Guillaume Devin, Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Collin, Paris, 2011, p. 16

⁴⁵ Norbert Elias, *La société des individus*, Pocket, Agora 1991 (1987)

⁴⁶ Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie*, Pocket, 2003 (1991), p. 156

comprenant les acteurs du Ministère de la Défense concernés par ce problème, les acteurs des différentes organisations internationales (ONU, UE, UA notamment) mais aussi évidemment les acteurs du pays concerné par le problème. Chacun de ces acteurs étant lui-même pris dans un réseau particulier d'interdépendances. Un élément important de la notion de configuration est en effet qu'elle n'implique pas de limite⁴⁷. Ainsi, pour comprendre le processus qui mène au déploiement d'une opération de maintien de la paix, il faut pouvoir appréhender l'ensemble des configurations d'individus construisant et composant ce processus. La tâche n'est *a priori* pas aisée. Il nous faut alors trouver des outils permettant de hiérarchiser les interdépendances, de simplifier suffisamment la réalité pour pouvoir comprendre ce qu'il se passe.

Arènes et secteur : du maintien de la paix à la sécurité collective

Les configurations d'acteurs peuvent être comprises comme des configurations à plusieurs niveaux. Pour qualifier ces différents niveaux, nous utiliserons également les outils que propose Michel Dobry pour l'analyse des crises politiques en les adaptant⁴⁸.

Le premier niveau est celui des interdépendances directes et localisées. Si l'on reprend l'exemple de l'acteur du Ministère des affaires étrangères ci-dessus, ce premier niveau de configuration est composé de ses collaborateurs directs au Ministère, de ses interlocuteurs directs au Ministère de la Défense, de son Ambassadeur dans les pays africains concernés, de ses homologues dans ces pays, bref de toute personne avec qui cet acteur serait en interdépendance directe, c'est-à-dire de toute personne dont le lien avec cet acteur détermine le champ des possibles de son action⁴⁹. Nous appelons cet espace social une *arène*. Les arènes sont distinctes lorsque l'activité ordinaire, routinière et les enjeux sont habituellement distincts. Au sein de l'arène, les calculs des individus sont guidés par une logique sociale

⁴⁷ Roger Cornu, « Evolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, vol. 25, n°2, 1998, p. 239-256, p 248 : « Ajoutons que cette configuration doit être prise comme un complexe spatio-temporel dont les limites ultimes sont, à un moment donné de l'histoire, la population de la planète pour le caractère spatial et l'histoire de l'humanité pour la dimension temporelle, tant passée que future (le futur étant représenté par une image virtuelle, l'avenir tel qu'on l'imagine) ».

⁴⁸ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Presses de Science Po, Paris, 2009 (3^{ème} éd.)

⁴⁹ Cela ne signifie pas que notre acteur connaisse directement tous ces individus, ni même qu'il soit en contact direct avec eux. Il peut y avoir des intermédiaires entre les individus sans que cela n'empêche l'interdépendance d'être directe. On rejoint alors la notion de système d'action. Voir Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977, p 286

spécifique. Les règles, procédures, moyens et « cultures » des organisations sont des données, des contraintes ou des opportunités, qui permettent – pour partie seulement – de rendre compte des échanges, des interdépendances entre les acteurs d’une arène. C’est la multiplicité des règles organisationnelles, des moyens des différentes organisations et la structuration des interdépendances entre les acteurs de ces organisations qui permet de comprendre ce qu’il se passe au sein d’une arène, de comprendre de quoi est faite la logique sociale spécifique de cet espace et *in fine* de comprendre l’action, le comportement d’un individu. Une arène est ainsi relativement proche de ce qu’est une institution suivant la théorie néo-institutionnaliste qui permet de considérer l’espace social institutionnel au-delà de ses seules limites juridiques et fonctionnelles⁵⁰. Avoir recours à la notion d’arène permet cependant de s’affranchir encore un peu plus des limites formelles des organisations en s’intéressant de manière centrale à la structuration des interdépendances entre acteurs puisqu’au sein d’une arène peuvent coexister plusieurs institutions dont l’activité des acteurs ne peut se comprendre si on les analyse isolément. Par exemple, pour comprendre la manière dont le Conseil de sécurité des Nations Unies traite un enjeu sécuritaire, il est nécessaire de considérer l’activité qui se déroule au Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Ces deux institutions sont des composantes de l’arène des Nations Unies. On ne peut comprendre leurs fonctionnements respectifs si on les isole l’une de l’autre.

Considérer que les interdépendances sont structurées signifie que la relation entre les individus ne se rejoue pas entièrement à chaque interaction. Une interaction entre un individu du Ministère des affaires étrangères français et un individu du Ministère des affaires étrangères tchadien se déroule suivant des règles sociales qu’il n’est possible de comprendre qu’en considérant la position de chacun au sein de son organisation, les moyens à disposition de ces individus (matériels, humains, renseignement...), les représentations mutuelles qui en découlent, l’histoire de leurs organisations et les interdépendances dans lesquelles chacun est pris. Il s’agit également de prendre en compte la position sociale⁵¹ d’un individu dans sa

⁵⁰ « Les institutions sont les règles du jeu d’un groupe social spécifique ou un ensemble de normes qui façonnent les comportements dans un espace social. Elles définissent et conditionnent les choix des individus », Michael E. Smith, *Europe’s Foreign, and Security Policy. The institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 p. 26, cité par Bastien Irondelle, « L’institutionnalisation de la PESD », in Frédéric Mérand et René Schwok, *L’Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Academia Bruylant, Louvain La Neuve, 2009, p.105

⁵¹ Au sens de *position sociale* définie par David Ambrosetti comme des « positions que des individus se voient reconnaître par autrui au cœur d’institution politique. Ces positions le dotent de certains avantages mais font également peser sur eux un ensemble d’attentes collectives », David Ambrosetti, *Normes et rivalités*

dimension diachronique et synchronique pour comprendre quelles ressources spécifiques elle lui offre. A cela s'ajoutent les ressources procurées par la trajectoire des individus. Un acteur nommé conseiller Afrique de la cellule diplomatique de l'Elysée après avoir occupé une position au sein de la représentation permanente de la France auprès du CSNU – à laquelle il a participé aux négociations des résolutions concernant le Soudan – occupera sa position en ayant recours aux ressources personnelles accumulées : connaissance de l'avancée du dossier Darfour, de l'état du jeu, des mécanismes formels et informels des Nations Unies... autant d'éléments qui permettent de rendre compte de son espace de pouvoir dans l'arène et, *in fine*, de son activité⁵². En somme, c'est l'histoire de l'arène et celle de l'individu qu'il faut saisir afin de comprendre ce qui se joue lors d'une interaction donnée⁵³.

En temps « normal », routinier, notre acteur du Ministère des affaires étrangères en charge des questions africaines évoqué plus haut ne voit pas constamment son action affectée par ce qu'il se passe au sein du DOMP (alors même que, si on analysait plus largement ce qu'il se passe au sein de, et entre ces deux arènes, on verrait des liens d'interdépendance, mais plus indirects, puisque ces arènes participent de l'activité se déroulant dans un même secteur, nous y reviendrons plus bas). Cet acteur réagit aux attentes qui pèsent sur lui, à l'emprise des contraintes spécifiques de son arène. Considérer que les individus de ces processus forment une configuration signifie en effet qu'ils sont en interdépendance fonctionnelle, c'est-à-dire que l'action de l'un aura un impact sur l'action de l'autre. Il existe ainsi des tensions d'interdépendance puisque les acteurs se trouvent pris dans un jeu qu'ils ne maîtrisent pas, auquel ils doivent s'adapter. Chacun se trouve dans l'obligation de réagir en permanence aux

diplomatiques. Le Conseil de sécurité en audience, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2009. p18 c'est ainsi que l'organisation peut devenir une contrainte ou un avantage. Cette définition présente l'intérêt de montrer les contraintes liées à une position et rappelle ce que disent Crozier et Friedberg, *op.cit.* p 105 : « pour pouvoir disposer d'une source de pouvoir face aux autres l'acteur est obligé de satisfaire partiellement leurs attentes à son égard, c'est pour cela que les autres deviennent une contrainte pour lui. ». Pour David Ambrosetti, les pratiques des acteurs de ces processus, notamment ceux qui travaillent en milieu multilatéral doivent être comprises comme le produit des normes qui entourent ces décideurs : « ces normes ne doivent être comprises en termes exclusivement éthiques partagées par ces décideurs. Elles doivent être identifiées en priorité à partir des risques de sanction sociale négative que l'environnement de ces décideurs fait peser sur ces derniers, en vertu des leçons qu'ils tirent de leurs observations pratiques quotidiennes et des efforts qu'ils déploient en pratique pour contourner ces risques », *op.cit.* p. 296. Ces sanctions sociales négatives peuvent ici être comprises comme un type de pression pesant sur les acteurs des processus que nous étudions ici.

⁵² On approche la notion de capital de Pierre Bourdieu ici.

⁵³ L'histoire de l'arène est ainsi mobilisée non pas suivant une hypothétique influence du passé sur le présent dont on ne saisirait pas comment elle opère mais bien pour comprendre l'importance du « déjà là » au sein de l'arène et ainsi comprendre avec quels matériaux les acteurs calculent. Michel Dobry, « Eléments de réponse. Principes et implications d'une perspective relationnelle », in Myriam Aït-Aoudia, Antoine Roger *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015

« coups » émis par les autres. Ces coups lient les acteurs entre eux et sont autant de contraintes (mais aussi d'opportunité) qui pèsent sur leur action, les font agir sous l'emprise de l'arène. Les acteurs du DOMP ne font pas, en conjoncture routinière, et dans un schéma idéal-typique du modèle que nous présentons, partie de ceux qui pèsent le plus sur un acteur pris dans une arène dont l'enjeu principal est la relation entre la France et un pays d'Afrique francophone. Ainsi, une arène correspond plus ou moins aux « catégories pratiques structurant l'expérience immédiate des acteurs » et est un « lieu où se joue une partie des échanges et des luttes propres »⁵⁴ à un espace plus vaste, le *secteur*, que nous définissons ci-après.

En fonction de la question posée, certaines interdépendances doivent être prises en compte, d'autres sont moins centrales pour rendre compte des calculs pertinents des acteurs. L'objectif est en effet de parvenir à une idéalisation de la réalité en opérant une sélection pertinente des faits permettant d'en rendre compte⁵⁵. Ce sont les interdépendances qui exercent le plus de contraintes sur un acteur, qui exigent le plus de lui une réaction, qui comptent le plus. Si notre acteur est en charge des relations diplomatiques entre la France et le Tchad, il ne prend pas, en temps ordinaire, nécessairement et principalement en compte l'activité du DOMP (les moyens dont celui-ci dispose, la représentation des individus qui y sont inscrits dans les calculs de son activité quotidienne, les réformes en cours au sein de cette structure)⁵⁶. Pourtant, en pratique, toutes font partie d'un plus vaste espace social – d'une configuration plus étendue – dont l'enjeu est la sécurité collective. Le secteur dans lequel prend principalement place le processus Eufor Minurcat peut ainsi être qualifié de *secteur de la sécurité collective*⁵⁷. Si les acteurs ne s'interrogent pas toujours sur les conséquences de leur action en termes de paix ou de guerre⁵⁸, leurs calculs incluent plus ou moins directement les acteurs, les arènes, les

⁵⁴ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit.p. 116-29.

⁵⁵ Dobry (M.), « Ce dont sont faites les logiques de situation »... *art.cit.*

⁵⁶ Même si nous verrons comment cette prise en compte de ce qu'il se passe au DOMP devient structurellement une routine pour les acteurs du sous-secteur des relations franco-africaines. Chapitre 3.

⁵⁷ On parlerait également volontiers de secteur de l'(in-)sécurité collective. On montrera au long de cette recherche qu'au nom de la recherche de la sécurité collective – ou plutôt de la recherche de sécurité par et pour certains groupes sociaux –, c'est parfois l'insécurité qui s'installe pour ces mêmes groupes ou pour d'autres. Que l'on nomme cela « effets pervers » ou « conséquence inattendue », pour parler en langage des politiques publiques, nous montrons que les processus menant aux déploiements d'opérations de sécurité collective – ou d'opérations dites de maintien de la paix – échappent au contrôle des individus qui y participent. Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in-)sécurité ?... », *art.cit.* p. 4. Certains reprochaient déjà aux membres de la Société des Nations de contribuer à l'*insécurité collective*, Comte de Saint-Aulaire, *Genève contre la paix*, Paris, Plon, 1936, p. 161-162 cité par Jean-Michel Guieu, « L'« insécurité collective ». L'Europe et la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2009/2 (N° 30), p. 21-43.

⁵⁸ Autrement dit on ne s'intéresse pas aux motivations idéelles des individus.

institutions qui ont un impact sur les états de paix, de guerre et d'entre-deux⁵⁹. En effet, si l'on ajoute d'autres niveaux d'interdépendances, on inclue des acteurs participant, d'une manière ou d'une autre aux dynamiques de violences politico-militaires dans le monde sans que les acteurs n'en aient pleinement conscience, sans que cela ne structure *toujours* leur expérience immédiate, sans qu'ils ne fassent pression sur eux. Nous insistons sur le « toujours » car le cœur de notre démonstration dépend du fait que ces frontières des arènes ne sont pas rigides mais au contraire sont l'objet de redéfinitions, de marchandages permanents en fonction de l'activité qui se déroule tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'une arène. Ainsi, un diplomate français chargé de la question des violences au Tchad est en interdépendance avec les diplomates français chargés des questions africaines plus généralement, mais aussi des violences situées ailleurs dans le monde. De nombreux liens lient ces individus entre eux : le commerce/trafic d'armes, les ressources accessibles pour maintenir ou déstabiliser la paix (argent, moyens militaires humains ou matériels, attention médiatique). Pour qualifier cet espace plus vaste qui comprend de nombreuses arènes, on parlera donc, à la suite de Michel Dobry, de *secteur*⁶⁰. L'appartenance d'un individu à une arène structure son expérience immédiate, lui est visible et perceptible. Le secteur est l'espace social qui inclue des arènes dans lesquelles prend place une activité au sein de laquelle un enjeu – ici la sécurité collective – est mobilisé par des acteurs poursuivant l'obtention de mêmes ressources (militaires, budgétaires...), agissant sous l'emprise d'une logique social spécifique qui transcende ces arènes (temporalité, croyances, langage...) et permet de mettre à distance les autres secteurs. Le processus qui mène à une opération de maintien de la paix s'inscrit dans une cartographie où s'enchevêtrent de nombreuses arènes. Dans le cas qui nous intéresse – nous y reviendrons en détail dans la première partie de cette recherche – ce sont ainsi les arènes multilatérales comprenant les organisations internationales (l'Organisation des Nations Unies, l'Union

⁵⁹ Sur ce point voir le numéro spécial de la revue *Politix*, « Ni guerre, ni paix », volume 26, n°104/2013 : « il est crucial pour l'entendement sociologique de ces contextes de décrire l'éventail des opérations par lesquelles sont travaillés de manière pratique les partages entre la guerre et la paix. Ceci implique que l'on accepte de rompre avec les définitions *a priori*, dans lesquelles la guerre et la pax renvoient à des conceptions idéales et absolues, au profit d'une démarche par degrés, seule à même de déterminer comment, suivant quelles modalités et processus, il peut y avoir du guerrier dans la paix et du pacifique dans la guerre. », Dominique Linhardt et Cédric Moreau de Bellaing, « Ni guerre, ni paix. Dislocation de l'ordre politique et décantonement de la guerre », *politix*, volume 26, n°104/2013, p. 9-23

⁶⁰ Michel Dobry définit les secteurs comme des « espaces sociaux d'interdépendance des acteurs, des zones limitées d'endodéterminisme et d'autoréférence [qui ont la] capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres ou, mieux, [la] capacité à réaliser la captation des calculs de ces derniers. », Michel Dobry, *op. cit.* p. 102. Ce concept est donc proche de celui de champ de Pierre Bourdieu. Pour des travaux inspirés par cette approche voir notamment Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*. Economica, Paris, 2005 ; Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix Espaces sectoriels et processus d'institutionnalisation au sein de la politique étrangère européenne*, Dissertation doctorale présentée en vue d'obtenir le titre de Docteur en Sciences politiques et sociales, Sous la direction du professeur Barbara DELCOURT, Université Libre de Bruxelles, 2014.

Africaine et l'Union européenne principalement) qui ont largement contribué à la construction de ce processus. Il faut également considérer les arènes « locales » – le local étant ici entendu comme le lieu des violences politico-militaires qui mobilisent les arènes dont nous parlons – du Tchad, du Soudan, de la Libye et de la République centrafricaine, notamment⁶¹. Les différentes arènes prises par le processus Eufor Minurcat sont constitutives d'un secteur dont l'enjeu est la sécurité collective. S'ils sont pris par des enjeux « locaux » au sein de leur arène, lorsque les acteurs de ce secteur calculent, ils calculent aussi en fonction de ce qu'ils *estimeront* être les conséquences en termes de sécurité ou d'insécurité globale. Les enjeux locaux des arènes du secteur de la sécurité collective participent de la construction de l'état sécuritaire mondial. Ces calculs s'effectuent en fonction des représentations des acteurs, de leurs anticipations liées aux règles formelles ou pragmatiques des espaces sociaux constitutifs de ce secteur, des ressources à leur disposition ou dont ils espèrent disposer.

Avec les notions de secteur et d'arène, on dépasse donc non seulement les frontières institutionnelles mais également les frontières étatiques pour penser les processus menant aux déploiements d'opérations multinationales⁶². Au sein du secteur de la sécurité collective, les différents acteurs sont en lutte pour imposer leur représentation des moyens d'obtenir la paix (ou ce qu'ils estiment être la paix et qui ne recouvre donc pas les mêmes définitions pour tous en fonction de leur position) et pour l'obtention des moyens et des positions qui donnent accès aux ressources nécessaires à la poursuite de cet objectif. Ils sont également en lutte pour obtenir la reconnaissance des acteurs politiques qui ont le pouvoir de modifier la distribution de ces ressources. Enfin, ces acteurs sont en lutte non seulement pour exclure d'autres acteurs qui pourraient entrer en concurrence avec eux mais également, à l'inverse, pour inclure des acteurs qui peuvent leur apporter des ressources. Les ONG de Droits de l'Homme seront par exemple mobilisées pour appuyer des propositions et apporter du soutien au projet du ministre français des Affaires étrangères dans les arènes onusiennes⁶³. Un secteur n'est en outre pas un groupe d'acteurs dans la mesure où un acteur peut être positionné dans plusieurs secteurs⁶⁴.

⁶¹ Nous retiendrons l'appellation « arènes des violences politico-militaires régionales »

⁶² Sur la dé-différenciation de l'interne et de l'externe, voir les travaux de Didier Bigo et notamment « la Mondialisation de l'(in-)sécurité ?... », *art.cit.*

⁶³ Pour un phénomène semblable dans le champ de la justice pénale internationale voir Levi Ron, Hagan John, « Penser les 'crimes de guerre' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°173, 2008.

⁶⁴ « A strictement parler, ce n'est pas non plus un groupe d'acteurs dans la mesure où certaines personnes peuvent intervenir simultanément dans plusieurs secteurs, et où d'autres occupent des positions trans-sectorielles, notamment au sommet des Etats ou à la tête des institutions européennes. », Sébastien Loisel, *Ibid.* p. 42

L'espace social mondial est en effet composé de nombreux secteurs qui, s'ils ont chacun leur logique sociale spécifique qui transcendent celles des différentes arènes qui le composent, ne sont que relativement autonomes les uns des autres et doivent être compris comme des espaces se chevauchant, plus que comme des espaces aux frontières infranchissables.

Durant cette recherche, l'espace social sous l'emprise duquel se font les relations franco-africaines en matière de sécurité est qualifié, dans le secteur de la sécurité collective, de sous-secteur des relations franco-africaines⁶⁵. Ce qu'il s'y passe dépend, pour partie, de ce qu'il se passe dans les autres espaces du secteur de la sécurité collective dans la mesure par exemple où la disponibilité des moyens militaires nécessaires à un déploiement d'une OMP au Tchad dépend pour partie d'évènements militaires ailleurs dans le monde qui nécessitent la mobilisation de ces mêmes moyens. Mais ce qui se passe dans le secteur de la sécurité collective dépend également, pour partie, de ce qu'il se passe dans le secteur de la diplomatie politique, et, par suite, de ce qu'il se passe dans le secteur de la politique intérieure de chaque Etat. Le secteur de la sécurité collective doit donc être considéré comme un secteur transversal dans la mesure où il va dépendre de l'activité se déroulant dans de très nombreux autres secteurs⁶⁶. Cela est lié à la centralité de la sécurité dans les mécanismes sociaux de régulation collective : la sécurité individuelle et collective est un des moteurs des processus sociaux.

Les individus participant au processus qui mène au déploiement d'une opération de maintien de la paix sont donc situés socialement au sein d'arènes dont la logique sociale spécifique permet de rendre compte du comportement, de l'action. Cette « action » est donc une « réaction » aux pressions exercées – par et vers les autres individus avec qui chaque acteur est en interdépendance – plus qu'une résultante d'un calcul rationnel visant la poursuite d'un objectif clairement défini⁶⁷. Le déploiement d'une opération de maintien de la paix est le

⁶⁵ Que nous présentons en détail dans la partie une de cette thèse.

⁶⁶ Didier Bigo, *art. cit.* p. 16

⁶⁷ En cela on s'inscrit bien dans une perspective inspirée de Norbert Elias qui permet de comprendre qu'à un moment, le jeu échappe aux joueurs : « *Le jeu crée de lui-même des contraintes en ce qu'il pousse à « une escalade progressive des tensions réciproques », à un « engrenage », qui échappe à la maîtrise des joueurs. Les configurations que forment ainsi les hommes deviennent « relativement autonomes » par rapport aux intentions et aux buts de chacun. Il y a partiellement « autorégulation ». Pour bien comprendre la logique de cet engrenage, il faut revenir au modèle du jeu. Dès lors que les forces en présence ne sont pas trop inégales, le jeu prend vraiment le caractère d'un processus : aucun des joueurs n'est en mesure d'en infléchir le cours. Les coups*

produit de l'activité qui se déroule au sein de chacune des arènes concernées par ce déploiement. La question de recherche est alors de comprendre comment l'activité d'individus pris dans différentes arènes mène à un moment donné, à un projet commun, une activité commune qui est ce déploiement. Malgré toutes les critiques régulièrement – et sans doute à juste titre – adressées aux opérations de maintien de la paix, il faut comprendre et expliquer comment des individus éloignées géographiquement, positionnés dans des institutions différentes vont être pris dans un même jeu et parvenir à participer à une même opération militaire multidimensionnelle multilatérale que l'on nommera *opération de sécurité collective*, la qualification de *maintien de la paix*, relevant du langage spécifique de ce secteur, étant un phénomène qu'il convient de questionner⁶⁸.

C'est à la construction de ce jeu que nous allons nous intéresser en ayant recours à la notion de *conjoncture de maintien de la paix*. L'espace des interdépendances entre les individus pris par l'enjeu de la sécurité collective que nous nommons secteur est en effet un espace dynamique, non figé, au sein duquel les équilibres entre les groupes sociaux évoluent en permanence. Les frontières de cet espace et sa position par rapport à d'autres secteurs (secteur économique, militaire, politique, diplomatique, humanitaire) est un objet de recherche en tant que tel⁶⁹. L'activité des acteurs qui s'inscrivent dans cet espace redéfinit en permanence les frontières des arènes et des secteurs. C'est par une dynamique particulière des interdépendances se déroulant au sein du secteur de la sécurité collective qui mène à une conjoncture spécifique que nous expliquons le déploiement d'une opération de sécurité collective dite opération de maintien de la paix. Durant une conjoncture de maintien de la paix, ces interdépendances au sein du secteur de la sécurité collective mènent à la structuration d'un espace social conjoncturel, produit de la plasticité des structures sociales, que nous appelons une zone d'action conjoncturelle. Au sein de cet espace, les acteurs

s'interpénétrant, il prend une orientation qu'aucun des joueurs n'avait prévue. Il devient incontrôlable et génère ses propres contraintes, car son cours oriente à tout moment la tactique des joueurs. Tout en étant déclenché et perpétué par les actes de chacun, il crée donc des effets non prévus tant sur les joueurs (leurs attitudes) que sur la partie (son cours). », Jean-Hugues Déchaux, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol. 99, p. 305

⁶⁸ De la même manière, lorsque l'on aura recours au terme « multilatéral », on ne souhaitera pas nécessairement renvoyer à son aspect normatif positif. Ce terme est en effet très connoté : « ces mots sont clairement porteurs de tout un système idéologique de portée très large, *multilatéralisme* entraînant dans son sillage la paix, la liberté, les droits, la solidarité, la démocratie, la sécurité, etc. », Paul Bacot, « Multilatéralisme, quelques mots sur le mot et sur le mythe », in Michèle Bacot-Déciaux (dir.), *Le multilatéralisme mythe ou réalité*, Bruyant, Bruxelles, 2008, p. 15

⁶⁹ Pierre Bourdieu, Loïc J.D. Wacquant, *Réponses*, Seuil, « Libre examen », Paris, 1992, p. 85

agissent sous l'emprise de contraintes spécifiques, distinctes de celles agissant en temps routinier.

Arènes et zones d'action conjoncturelles du secteur de la sécurité collective

Lorsque des acteurs, positionnés en des arènes distinctes du secteur de la sécurité collective sont mobilisés par un même enjeu sécuritaire (par exemple la crise du Darfour), dans certaines conditions, les frontières de leurs arènes deviennent perméables à l'activité de l'ensemble des acteurs mobilisés par cet enjeu. Auparavant autonomes les uns des autres, ces acteurs se trouvent conjoncturellement en situation d'interdépendance élargi au sein d'un nouvel espace social : une zone d'action.

Une zone d'action conjoncturelle est un espace social d'attraction de l'activité commun aux acteurs de différentes arènes mis en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un même enjeu (ici, sécuritaire). Ce n'est pas parce qu'ils planifient de coopérer ensemble au sein d'un même espace mais parce que leur activité fait qu'à un moment donné, ils se trouvent en interaction au sein de cet espace. Autrement dit, une telle zone d'action ne remplit pas une fonction dans la marche de l'histoire mais est le produit d'une conjoncture historique chaotique. Une zone d'action est un espace social conjoncturel dont l'existence est liée au maintien des tensions d'interdépendance entre ses acteurs autour d'un enjeu sécuritaire particulier. La logique sociale d'une telle zone d'action est *sui generis*, elle est unique et autoentretenue : les acteurs dont l'activité s'inscrit dans une zone d'action poursuivent la logique sociale de leur arène d'origine mais leurs calculs sont modifiés par l'activité des autres acteurs de la zone d'action qu'ils ne prennent habituellement pas autant en considération dans leurs anticipations. S'ils calculent, ils sont également forcés de réagir aux coups des autres acteurs de cet espace. Pour comprendre ce qu'il se passe au sein d'une zone d'action, il faut donc se placer dans une posture de « présentisme »⁷⁰ : analyser ce qu'il se passe et pour cela comprendre la position dans laquelle se trouvent les acteurs de cette zone

⁷⁰ Michel Dobry, « Postface. Eléments de réponse : principes et implications d'une perspective relationnelle », in Myriam Aït-Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de SciencesPo, Paris, 2015, p. 265.

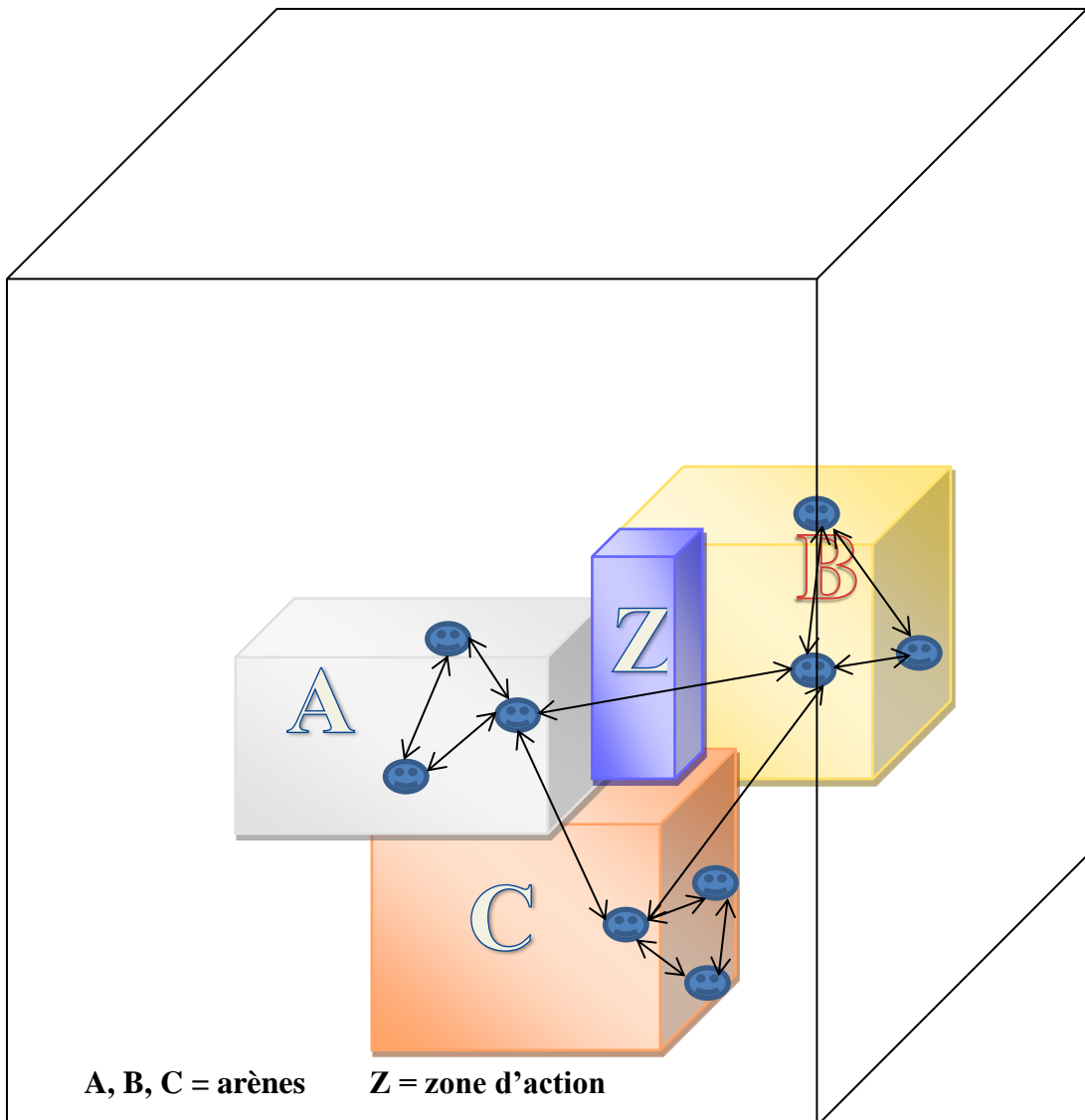
d'action et donc analyser les conditions d'émergence de celle-ci. Comprendre la position de chacun permet de comprendre l'état du jeu initial ce qui permet ensuite d'analyser ses évolutions. L'activité qui prend place au sein d'une zone d'action ainsi définie se fait donc pour les acteurs dans une relative incertitude structurelle dans la mesure où, ce qui est en jeu, est, pour partie, la consolidation ou l'évolution des frontières des différentes arènes. Ayant à interagir avec des acteurs d'autres arènes, les individus des processus que nous analysons peuvent soit renforcer la structuration des interdépendances déjà existantes ; soit la modifier en mettant en œuvre des innovations institutionnelles notamment en utilisant de manière originale les dispositifs bureaucratiques existant et en créant ainsi de nouveaux « t-1 » sur lesquels pourront s'appuyer les acteurs des processus futurs.

Une zone d'action disparaît lorsque les acteurs ne se trouvent plus en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un même enjeu sécuritaire. Ce maintien des tensions d'interdépendances ne dépend pas nécessairement du maintien des conditions qui ont permis l'émergence de la zone d'action. L'enjeu conjoncturel de cette zone peut évoluer durant l'existence de la zone d'action : de nouveaux enjeux peuvent apparaître dans le cours de l'activité qui s'y déroule (une nouvelle grammaire sociale s'impose) et permettre le maintien de cette zone d'action – voire son institutionnalisation – malgré des changements des conditions ayant permis son émergence.

La zone d'action est donc une idéalisation, une abstraction de la réalité qui permettra la comparaison, la montée en généralité de la démonstration que nous proposons⁷¹. On peut alors tenter une représentation graphique de la manière dont s'articulent ces trois espaces sociaux :

⁷¹ Michel Dobry, « Postface. Eléments de réponse : principes et implications d'une perspective relationnelle », in Myriam Aït-Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de SciencesPo, Paris, 2015, p. 262

Arènes et zone d'action d'un secteur



Dans une conjoncture routinière, les trois arènes du secteur ci-dessus sont en interdépendance : elles s'enchevêtrent, leurs frontières ne sont pas clairement distinctes (comme le sont les secteurs entre eux). Les acteurs de chacune des arènes calculent en considérant avant tout l'activité sociale de leur arène, tout en sachant que les autres existent et qu'ils doivent en tenir compte. Des acteurs de l'arène A sont en interaction entre eux autour d'un enjeu sécuritaire particulier. Pour trouver des solutions à leurs problèmes, certains

acteurs de l'arène A peuvent mobiliser des ressources au sein de l'arène B en s'appuyant sur l'activité de certains acteurs de cet espace (un coup est émis et modifie la dynamique des échanges entre les acteurs au sein de leur arène et entre les arènes). La dynamique de l'arène A est directement impactée par ce qu'il se passe dans l'arène B dont les acteurs concernés par ce même enjeu sécuritaire se trouvent désormais en état d'interdépendance tactique élargie. Progressivement, les acteurs de l'arène A sont donc contraints dans leurs activités tactiques d'inclure l'activité de l'arène B dans leur calcul et augmentent ainsi l'importance des acteurs des autres arènes sur les calculs des acteurs de leur arène. Une zone d'action se crée entre l'arène A et l'arène B. Durant les marchandages qui ont lieu dans cette zone d'action, d'autres ressources extérieures peuvent être mobilisées par les acteurs ce qui inclut progressivement des acteurs d'autres arènes.

La conjoncture de maintien de la paix

De manière très simple, la conjoncture de maintien de la paix peut être définie comme une période durant laquelle la structuration des interdépendances au sein du secteur de la sécurité collective fait du déploiement d'une opération de sécurité collective, que les acteurs du processus nomment opération de maintien de la paix, une nécessité. Le recours au concept de *conjoncture* induit plusieurs conséquences théoriques. La conjoncture est un moment particulier, issu « d'un ensemble de circonstances »⁷², dont le début et la fin sont difficiles à établir, à dater de manière exacte. On peut en expliquer la provenance⁷³, mais non l'origine, le commencement mais non le début, tout comme on ne peut en déterminer précisément la fin, préférant parler de disparition progressive de ce moment durant lequel la structuration de l'espace social connaît un état particulier et voit émerger une zone d'action conjoncturelle. En tant que moment, l'idée de conjoncture implique qu'il n'y ait pas un seul lieu de prise de décision, ni d'intention de la prise de décision, ni même une seule rationalité et surtout pas une seule rationalité instrumentale, absolue, qui serait le résultat d'un calcul permettant d'établir les moyens nécessaires en fonction d'une fin précisément déterminée. Durant la

⁷² « Situation résultant d'un ensemble de circonstances ; pronostic relatif à l'évolution prochaine des événements dans le domaine économique, social politique ou démographique », Larousse, *Le Lexis. Le Dictionnaire érudite de la langue française*, Paris, 2014

⁷³ Pour reprendre la distinction de Bayart et Bertrand, Jean-François Bayart, Romain Bertrand, « De quel 'leg colonial' parle-t-on ? », *Esprits*, n°12, 2006, p. 134-160

conjoncture qui mène au déploiement d'une opération de sécurité collective, il n'y a pas une seule décision : un ensemble de marchandages constitue ce que l'observateur nomme la décision. Mais la conjoncture implique une temporalité du processus, un moment particulier dont il faut comprendre l'émergence et la replacer dans la structuration de l'espace social de la sécurité collective pour comprendre d'où elle est issue, en quoi elle est particulière et, dans notre cas, en quoi elle permet de comprendre les déploiements. Le recours à la théorie de la sectorisation de l'espace social mondial permet en effet de penser les structures sociales comme relativement malléables et, en tous cas, non rigides⁷⁴. Il ne s'agit donc pas de décrire le « temps qui passe » mais bien de décrire ce qu'il se passe pour rendre compte de cette conjoncture, de son émergence et de sa disparition⁷⁵ et ainsi comprendre quelles conditions mènent d'une part à l'émergence d'une telle conjoncture et d'autre part à sa disparition. Pour cela, nous proposons trois hypothèses centrales.

Première hypothèse : le déploiement d'une opération de maintien de la paix est rendue possible par un décloisonnement relatif des arènes du secteur de la sécurité collective qui mène à la structuration d'une zone d'action conjoncturelle

La première hypothèse de recherche que nous proposons est que le déploiement d'une opération de sécurité collective dite de maintien de la paix est rendue possible lorsque se produit un décloisonnement relatif des arènes du secteur de la sécurité collective. Ce décloisonnement – dont nous expliquerons la provenance par la socio-histoire à moyen termes du secteur de la sécurité collective – modifie les interdépendances entre les acteurs des différentes arènes en menant à une situation durant laquelle l'espace de référence des calculs des acteurs qu'était l'arène perd tendanciellement de son importance au profit d'un nouvel espace de référence incluant d'autres arènes avec qui les acteurs entrent en interdépendance directe. On parle alors d'*interdépendance tactique élargie*⁷⁶: les frontières des arènes sont temporairement plus perméables à l'influence de l'activité des joueurs des autres arènes. Se crée alors un jeu spécifique, une nouvelle configuration d'individus que nous nommons zone d'action conjoncturelle. Cette zone d'action met des joueurs auparavant relativement

⁷⁴ Michel Dobry parle par exemple des conjonctures critiques ou fluides pour décrire des conjoncture durant lesquelles se produit une « déssectorisation tendancielle de l'espace social [...] une réduction de l'autonomie des secteurs affectés par les mobilisations, et parfois même un effondrement de cette autonomie », Michel Dobry, « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre (P.), Fillieule (O.), Jobard (F.) (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*. La Découverte, Paris, 2007, p. 133

⁷⁵ Norbert Elias, *Du temps*, Fayard, 1996 (1984)

⁷⁶ Michel Dobry, *op.cit.*

autonomes en interdépendance plus directe. Alors que dans un état « normal » du secteur de la sécurité, les acteurs cherchent des solutions locales à leur problème, recherchent des ressources au sein des organisations de leur arène, lorsqu'émerge une conjoncture de maintien de la paix, ils doivent poursuivre leur activité en intégrant dans leurs calculs de nouvelles règles, de nouvelles contraintes et de nouveaux joueurs. Ces nouveaux calculs sont dès lors plus complexes puisque leur activité routinière est perturbée, « les acteurs se débrouillent autrement pour calculer »⁷⁷, doivent marchander avec de nouveaux joueurs pour maintenir leur autonomie et poursuivre leur activité, le tout dans un espace social dans lequel les ressources matérielles, humaines et économiques permettant cela sont limitées. L'enjeu est lourd de conséquence pour les acteurs de tels processus car il faut maintenir l'autonomie de chaque arène pour la préserver à long terme dans un secteur où l'enjeu sécuritaire met les différentes arènes en concurrence pour l'obtention des moyens de « maintenir la paix » ou de « faire la guerre ». Ainsi, dans une conjoncture routinière, notre acteur du Ministère des affaires étrangères français en charge des questions africaines lutte à un niveau local pour obtenir les moyens nécessaires à la poursuite de son action : assentiment des militaires pour mener à bien tel projet, aval du Ministre pour mettre en place tel autre projet etc. son activité est guidée par une logique diplomatique de plus long terme. Lors d'une conjoncture de maintien de la paix durant laquelle les arènes ont tendance à se décroiser, il devra en plus compter dans ses calculs les acteurs des Nations unies par exemple qui vont entrer en coopération-concurrence⁷⁸ directe avec lui pour obtenir des ressources leur permettant de mener à bien ce qu'ils perçoivent être la solution au problème qui leur est posé. La question qui se pose alors est de savoir comment survient ce décroisement relatif des arènes.

Deuxième hypothèse : Le décroisement des arènes survient progressivement lorsque les individus cherchent des ressources extérieures à leur arène pour réagir aux tensions d'interdépendance dans lesquelles ils sont pris.

Une telle conjoncture de maintien de la paix apparaît alors quand, à force de réagir aux pressions et coups venus de leur propre arène ou d'autres arènes, les acteurs cherchent des

⁷⁷ Dobry (M.), « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre (P.), Fillieule (O.), Jobard (F.) (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*. La Découverte, Paris, 2007, p. 135

⁷⁸ David A. Lax et James K. Sebenius, *The manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, The Free Press, Macmillan, New York, 1986, p. 29-30

ressources extérieures à l'arène dans laquelle ils évoluent, introduisent d'autres individus et d'autres ressources dans leur configuration ce qui, *in fine*, mènera à une nouvelle configuration de joueurs en interdépendance, la zone d'action conjoncturelle. Les coups émis par des acteurs de leur arène d'appartenance ou d'une autre peuvent en effet obliger les individus à chercher de nouvelles ressources. Par exemple lorsque les agents du ministère français des affaires étrangères et européennes pris dans une configuration dont l'enjeu est la sécurité au Tchad ne parviennent plus à gérer seuls avec les militaires français les pressions exercées sur eux – parce que le niveau politique ne les soutient plus, parce que la situation sur le terrain est complexe et évolue, parce que les ressources militaires, humaines, sont insuffisantes, parce que l'analyse qui est faite est mauvaise, parce qu'il devient intenable de soutenir aussi clairement un pouvoir politique contestable et en tous cas contesté – ils vont chercher des ressources au sein des arènes multilatérales⁷⁹. Néanmoins, cela ne suffit pas à l'installation d'une conjoncture de maintien de la paix : les arènes multilatérales résistent à leur tour aux pressions exercées sur elles et les acteurs de ces arènes sont pris par d'autres jeux et enjeux qui peuvent les empêcher de répondre aux attentes des acteurs français. Mais, d'échanges de coups en échange de coups, lorsque les ressources en jeu évoluent, que les configurations d'individus évoluent⁸⁰, les interdépendances entre les acteurs évoluent, s'élargissent, et peuvent mener à la formation d'un nouvel espace social d'interaction qui deviennent, pour un temps, l'espace de référence des calculs des acteurs : une nouvelle zone d'action se structure. Au sein de cette zone d'action, les tensions entre les joueurs peuvent mener à la décision de déployer une opération de maintien de la paix. Cette décision peut devenir effective lorsque la situation conjoncturelle d'interdépendance élargie, et les engrenages bureaucratiques qui en découlent, rendent coûteuse pour les acteurs toute sortie de la zone d'action qui représenterait une menace au maintien de leur position sociale. Nous l'avons dit plus haut, le maintien de la paix, s'il est l'outil le plus utilisé par les Nations unies est également l'outil le moins bien défini. Pris dans cet engrenage, les acteurs vont pouvoir poursuivre chacun leur rationalité en contribuant à un projet unique : le déploiement d'une OMP. Cet outil malléable permet de satisfaire de nombreux intérêts qui peuvent être divergents. Il peut alors être moins coûteux pour les acteurs de contribuer à sa mise en œuvre que de s'y opposer. C'est en cela que l'on peut comprendre l'idée que « *le Conseil n'agit pas*

⁷⁹ La réalité des faits est plus complexe que cela, nous le verrons puisque cela implique, notamment, qu'au sein des arènes françaises, les partisans des interventions multilatérales l'emportent sur les partisans des interventions bilatérales.

⁸⁰ Lorsqu'une autre configuration d'acteurs souhaite un déploiement au Darfour mais que cela n'est pas possible rendant un déploiement au Tchad intéressant et que les deux processus se renforcent provisoirement.

parce qu'une menace existe mais une menace existe parce que le Conseil décide d'agir »⁸¹. Considérer ainsi le maintien de la paix permettra d'en offrir une définition à partir du « réseau de relations » qui utilise ce qualificatif et non pas à partir des différences objectives que ce type d'opération militaire aurait par rapport à d'autres⁸².

Troisième hypothèse : Si les conditions structurelles qui ont fait du déploiement d'une OMP un produit de l'activité au sein de la zone d'action sont modifiées, alors le maintien de cette zone d'action est remis en cause au profit d'une nouvelle structuration des arènes qui peut, progressivement, mettre fin à la conjoncture de maintien de la paix.

Cette hypothèse implique deux conséquences théoriques : les conditions permettant la prise de décision ont un impact sur les conditions de la conduite des opérations⁸³ ; la dynamique sociale, l'activité se déroulant dans la zone d'action, s'explique non seulement par les interdépendances au sein de cet espace social (le jeu crée sa propre dynamique⁸⁴) mais également par ce qu'il se passe dans l'ensemble du secteur de la sécurité collective.

Le déroulement de l'OMP – c'est-à-dire l'entrée dans la zone d'action de nouveaux acteurs opérationnels, leur activité et les interdépendances avec les acteurs locaux – dépend, pour

⁸¹ Robert Kolb, *Ius Contra Bellum, Le droit international relatif au maintien de la paix*, Broché, 2009, p. 95

⁸² Howard S. Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2002, p. 23

⁸³ D'où l'intérêt d'analyser autant les conditions permettant le déclenchement d'une OMP que les conditions de son déroulement : les logiques d'action des acteurs précédant la conjoncture de maintien de la paix ne cessent pas de peser sur le calcul des acteurs.

⁸⁴ Nous utilisons le mot dynamique (de la configuration, du secteur, des interdépendances) au sens physique du terme. La dynamique est la « relation entre les forces et les mouvements qu'elle produise » ou encore « l'ensemble de forces qui entraînent, provoquent un mouvement, une évolution à l'intérieur d'une structure en développement (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/dynamique/27079>). Ainsi, ce qu'il se passe dans une structure physique s'explique par les « forces », dans la limite des lois de la physique qui n'évoluent pas. Mais si des éléments sont modifiés : chaleur, source d'énergie, quantité d'énergie, le mouvement produit, bien que toujours dépendant des lois générales de la physique sera différent, la dynamique sera différente. En sociologie, on peut reprendre ce raisonnement : les logiques sociales spécifiques d'un secteur ou d'une arène à laquelle appartiennent les individus d'une configuration ne changent pas, ou rarement et lentement, mais si l'on modifie la distribution des ressources, leur quantité, le mouvement des unités sera modifié, la dynamique sociale est modifiée. Ainsi, ce qui permet de rendre compte de l'émergence d'une certaine dynamique conflictuelle par exemple est liée à l'activité se déroulant dans un secteur, dans des arènes, entre ou dans des configurations d'acteurs qui donnent accès à des ressources, utilisables selon des règles, des logiques sociales spécifiques. Mais l'agencement toujours particulier de ces positions et prises de position mène à une dynamique conflictuelle ou de négociation, un équilibre ou un déséquilibre dans ces relations d'interdépendance. Par exemple, dans les arènes tchadiennes des violences politiques, la dynamique peut-être conflictuelle et violente jusqu'en 2008, et, parce que les relations entre le gouvernement tchadien et soudanais évolue en fonction d'éléments qui s'expliquent par l'obtention, l'usage et l'évolution de certaines ressources, l'équilibre entre ces groupes d'acteurs évolue et mène à une dynamique plus pacifiée.

partie, des caractéristiques initiales de la zone d'action : des ressources qui mènent au déploiement (si le projet d'une OMP est porté par des acteurs politiques économiques, militaires, humanitaires...), de la dynamique de cet espace social (s'il existe un consensus, si certains individus, de par leur position et leurs ressources parviennent à s'imposer aux autres créant ainsi des clivages), des rapports entre les différentes arènes du secteur et de leur perméabilité aux coups venus d'autres secteurs. Pour le dire autrement, et parler en langage des politiques publiques, les conditions qui permettent la prise de décisions ont un impact sur les conditions de la mise en œuvre de la décision.

Toutefois, par la suite, si la dynamique qui faisait tenir ensemble les acteurs de la zone d'action évolue (si les acteurs qui portaient le projet d'opération sortent du jeu par exemple, ou si l'arrivée de nouveaux acteurs modifient l'équilibre des tensions en son sein), alors la conjoncture peut, soit se poursuivre, soit s'arrêter. Lorsqu'elle s'arrête, la zone d'action se délite et l'emprise qu'elle exerçait sur les acteurs s'atténue au profit d'une ré-autonomisation des arènes du secteur. Au contraire, si les mécanismes sociaux qui permettent la structuration de la zone d'action évoluent mais sont remplacés par d'autres qui permettent le maintien de la zone d'action et de son emprise sur les acteurs, la conjoncture de maintien de la paix peut se poursuivre malgré la disparition des conditions ayant permis son émergence. Si les conditions qui mènent au déclenchement d'une OMP permettent pour partie de comprendre la manière dont elle se déroule, ce déroulement peut mener à l'autonomisation de l'OMP de ces conditions initiales. Cette autonomisation mène alors soit au maintien de la zone d'action, soit au recloisonnement des espaces sociaux qui la composent.

Cette ré-autonomisation est alors l'occasion de luttes pour la (re-)définition des frontières des arènes et des secteurs. Dans le cas que nous étudions, les décroisonnements qui participent de la mise en place de la nouvelle configuration ont eu lieu entre 2006 et 2008. Des interactions de plus en plus importantes entre des acteurs mobilisés par l'enjeu est de la sécurité au Tchad et dans la région ont en effet eu lieu à partir de 2006 : les acteurs des arènes onusiennes s'impliquent progressivement dans l'activité ayant lieu dans les arènes locales au Tchad, les acteurs des arènes françaises inscrivent leur action dans les arènes onusiennes, mais sans qu'une baisse d'autonomie des arènes n'ait pour autant réellement lieu car les décroisonnements restent minimes et localisés. La zone d'action se structure mais ses caractéristiques ne permettent pas le déclenchement d'une OMP. Les acteurs continuent de

calculer en fonction de leur arène en complexifiant légèrement leurs calculs suite à ces premiers décloisonnements.

C'est à la suite de coups émis en 2007 et qui vont inclure dans cette zone d'action les acteurs de la PESD qu'un engrenage s'instaure entre les jeux onusiens, européens, français et tchadiens. La zone d'action ainsi structurée autour de l'enjeu sécuritaire tchadien exerce une emprise plus importante sur les calculs des acteurs que leur arène d'origine. Les actions et réactions successives des acteurs de cet espace font du déploiement d'une OMP un projet permettant la poursuite de différentes rationalités auquel il devient coûteux de ne pas participer.

A la suite de la phase de décision du déploiement, la structuration de la zone d'action et son insertion dans le secteur de la sécurité collective permet à un certain nombre d'acteurs d'en sortir, attirés par d'autres jeux qui se mettent en place simultanément et qui vont requérir leur attention et/ou nécessiter leurs ressources et devenir plus contraignants que la zone d'action mobilisée autour de l'enjeu tchadien. Comme les arènes sont inscrites dans le secteur de la sécurité collective et dans d'autres secteurs, l'activité qui s'y déroule est toujours contingente de ce qu'il se passe dans l'ensemble des espaces sociaux connectés. Si une nouvelle « crise » vient à attirer l'attention des acteurs des arènes politiques, ou s'ils ont intérêt à l'émergence d'une nouvelle crise, si les arènes militaires subissent des contraintes budgétaires, si l'activité ayant lieu dans les arènes locales évolue de manière radicale menant à une pacification des relations entre les belligérants, bref, si les dynamiques sociales à l'œuvre dans le secteur changent, c'est le maintien de la zone d'action qui en est affecté. Ainsi, si les acteurs qui permettaient le maintien de cette zone d'action sortent du jeu (et avec eux les ressources permettant le déploiement), cet espace social ne peut plus se maintenir. La conduite de l'opération est présentée comme problématique car l'activité des acteurs se ré-autonomise, ce qui mène à la disparition progressive de la conjoncture de maintien de la paix et *in fine* au désengagement de l'opération de sécurité collective déployée. A moins que d'autres mécanismes sociaux ne viennent compenser la sortie de jeu de ces acteurs. Le cas d'Eufor Tchad-RCA permet d'illustrer parfaitement la première proposition puisque lorsqu'un ensemble d'acteurs sortiront de la zone d'action Tchad (ZAT), ils permettront le délitement des tensions d'interdépendance au sein de cet espace social puisque les ressources qu'ils investissaient pour maintenir ces tensions ne sont pas remplacées. Par extension, cela signifie

que, lorsqu'une OMP perdure de nombreuses années, voire plusieurs décennies, les conditions qui ont rendu possible leur déploiement ont pu disparaître (la zone d'action ayant mené à ce déploiement n'est vraisemblablement plus la même plusieurs années après le lancement d'une OMP). Néanmoins, suivant notre hypothèse, si ces OMP perdurent, c'est qu'au sein de cette zone d'action, les acteurs disposent et usent de suffisamment de ressources pour la maintenir. Pour le dire autrement, c'est qu'un ensemble suffisant d'acteurs liés à cette OMP agit dans le sens du maintien de cette OMP. Que suffisamment d'arènes sont impliquées par cette OMP. Suivant les cas, il peut s'agir d'acteurs issus d'arènes économiques, politiques ou humanitaires qui maintiennent les tensions d'interdépendance nécessaire à la poursuite du déploiement⁸⁵.

Dispositif méthodologique et épistémologique

Le dispositif méthodologique ayant permis la construction de cette recherche s'inspire des méthodes qualitatives de la sociologie politique que l'on souhaite appliquer aux objets européens et internationaux⁸⁶. Au cours du processus de recherche dont le présent travail est l'aboutissement, nous avons été marqué par la *désincarnation* de nombreux travaux sur les opérations de maintien de la paix qui, s'ils peuvent parfois s'avérer instructifs et utiles, sont bien souvent loin de nous permettre d'accéder à la connaissance et encore moins à la compréhension des mécanismes sociaux concrets qu'ils sont supposés décrire. C'est en opposition à ces travaux, malgré le *principe de charité*⁸⁷, souvent quantitatifs, mais pas seulement, que nous avons établi notre dispositif méthodologique. On a ainsi souhaité disposer des matériaux permettant de retracer le processus dans son ensemble, de la manière

⁸⁵ Ces dernières remarques étant finalement plus une invitation à la comparaison et à la systématisation de ce raisonnement qu'une affirmation.

⁸⁶ Notamment, Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision, op.cit.*, Didier Bigo, « la mondialisation de l'(in-)sécurité...*art.cit.* ; Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère, op.cit.* Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, La Découverte, Paris, 2007, Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op.cit.* ; Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008 ; Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue Française de science politique*, 56 (3), 2006 ; Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2010

⁸⁷ Umberto Eco incite à partir du principe, au moins provisoirement que le texte aura quelque chose d'utile à nous apprendre. C'est ce que nous avons fait avec les analyses existants car, si des désaccords surviennent, ils sont autant d'occasion de nous obliger à préciser notre pensée et à gagner ainsi en rigueur. Nous leur sommes donc redevables autant qu'à ceux que nous considérons avec plus de bienveillance au plan intellectuel.

la plus détaillée possible⁸⁸ afin de pouvoir confronter le plus rigoureusement possible notre version de la réalité empirique, aux théories explicatives existantes en relations internationales, en analyse de la politique étrangère (*Foreign Policy Analysis*) et sociologie politique. Soulignons qu'un fil conducteur de notre démarche méthodologique a été la recherche de la plus grande neutralité axiologique possible.

L'impossible neutralité axiologique ?

On l'a vu, les analyses scientifiques ou pré-scientifiques des opérations de maintien de la paix sont très souvent sujettes à une prise de position normative de la part des auteurs qui considèrent que les sciences sociales sont nées pour résoudre des problèmes⁸⁹. Cet objectif, si respectable et défendable soit-il, nous semble cependant parfois être privilégié à la démarche scientifique dans certains travaux. Il n'est pas rare en effet de lire dans les introductions d'ouvrage les auteurs poser la question de savoir « comment fait-on pour créer la paix »⁹⁰ non pas au sens, comment font les acteurs du secteur du maintien de la paix et de la sécurité collective internationale, mais au sens de « comment doit-on faire pour créer les conditions de la paix ». Ce faisant, ils proposent un ensemble de réponses à ce questionnement très général. Selon nous, cette démarche ne relève pas de la science politique telle que nous l'appréhendons. Elle relève d'une science du politique qui souhaite se positionner en conseiller du prince mais pas d'une véritable science politique dont l'objectif serait cantonné à la compréhension des processus sociaux considérés comme politiques. Des éléments intéressants peuvent en être tirés – il ne s'agit pas d'une critique d'emblée de ces recherches mais bien de leur positionnement et de ses conséquences - puisque pour établir leurs préconisations, ces auteurs documentent largement leur propos et tentent d'analyser les conflits et les solutions que les acteurs politiques ont tenté d'y apporter. On souhaite également sortir du débat de savoir si le maintien de la paix a pour objectif d'imposer un système socio-politique néo-libéral. On proposera plutôt une analyse et des outils permettant

⁸⁸ Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 181

⁸⁹ Michael Barnett and Kathryn Sikkink, « From International relations to Global Society » in Duncan Snidal and Christian Reus-Smit, *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, 2008, p 76

⁹⁰ On prend ici l'exemple de l'ouvrage John DARBY and Roger Mac Ginty, *Contemporary Peacemaking. Conflict... op.cit.*

de comprendre les effets de ces déploiements⁹¹. Il faut questionner les effets des processus, les effets des coups des acteurs, les effets des déploiements, plus que leur intentionnalité⁹². En cela, l'analyse sectorielle de la politique mondiale et les analyses de Norbert Elias sont d'une aide précieuse en rappelant que tous les individus participent d'un même processus. En somme, on rejoindrait volontiers les analyses critiques du maintien de la paix sur leur penchant à remettre en question le bien-fondé des interventions des Nations unies ou des « puissances occidentales » mais on souhaite également se distinguer d'elles par leur prétention à avoir en quelque sorte « trouvé le coupable ».

Accès aux sources et construction de l'enquête

Pour mener à bien ce projet nous avons accumulé le plus de matériaux primaires et secondaires possibles. Nous avons donc mené des entretiens de type semi-directifs avec des individus ayant participé au processus de décision, planification, mise en œuvre et désengagement des opérations Eufor et Minurcat. Le choix de ces entretiens a été réalisé suivant des critères inspirés des recherches existantes⁹³ dans la mesure de l'accessibilité du terrain toujours délicate – tant pour des raisons matérielles que pour des raisons liées aux dynamiques du secteur considéré et aux droits d'entrée pour y accéder. Le *critère positionnel* a été établi par la consultation des sources secondaires : rapports des organisations internationales, presse nationale et internationale afin d'identifier les lieux et les praticiens pertinents pour mener des entretiens et accéder à des informations, des récits et des représentations de ce processus. La sélection de ce terrain d'enquête a également été guidée par un critère *réputationnel* établi lors des entretiens ou de la consultation des sources secondaires sur notre objet de recherche. Enfin, nous avons tenté d'établir un critère *d'équilibre* de nos sources essayant, dans la mesure du possible, de consulter autant de diplomates, que de militaires, que d'humanitaires, d'acteurs politiques que de hauts fonctionnaires, d'acteurs situés dans des instances françaises qu'européennes, qu'onusiennes

⁹¹ Si « Le complot des services de sécurité est tout aussi fantasmagorique que le complot mondial d'une seule organisation clandestine ayant des ramifications et des soldats infiltrés partout dans le monde » (Didier Bigo, « La mondialisation de... », *art.cit.*), le complot d'une France ou d'un occident souhaitant asservir l'Afrique l'est tout autant.

⁹² *Ibidem.* p. 7

⁹³ Par exemple, Frédéric Mérand, « Du Champs de Mars au Rond-Point Schuman », in Georgakakis D. (dir.), *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris, 2012, p. 133

et, avec plus de difficulté, dans des instances d'autres nations participant à ces opérations et au processus qui y a mené. Enfin, pour ne pas rationaliser à outrance un processus de recherche pas toujours maîtrisé, soulignons l'importance de l'effet « boule de neige » durant notre enquête de terrain. L'accumulation de ces critères méthodologiques et de ces contingences nous a permis de mener une soixantaine d'entretiens⁹⁴ à Paris, Bruxelles, N'Djaména et New-York réalisés entre janvier 2008 et mai 2012⁹⁵. Les entretiens menés, par l'accès aux représentations des acteurs qu'ils nous ont apporté, et ponctuellement par l'accès à des documents relativement confidentiels, ont pu compléter notre reconstruction du processus grâce aux allers-retours permanents réalisés entre les matériaux empiriques et les théories scientifiques. C'est cette reconstruction théorisée du processus ayant mené au déploiement des opérations Eufor et Minurcat que nous proposons au lecteur de cette recherche.

La monographie comme invitation à la comparaison

Bien sûr, ce terrain reste relativement incomplet : on aurait souhaité disposer de plus de précisions à propos des processus circonscrits au Conseil de sécurité des Nations unies ou du Conseil des Ministres de l'Union européenne par exemple⁹⁶. Néanmoins, c'est ce matériau empirique qui nous a permis de percevoir cette conjoncture de maintien de la paix au cœur de notre thèse. Si les coulisses des négociations parfois très confidentielles⁹⁷ ont pu nous rester inaccessibles, cela ne remet pas en question notre argumentaire. Les matériaux recueillis nous montrent à quel point le processus étudié doit être compris sur une temporalité moyenne (2006-2010) durant laquelle les « grandes négociations » ne sont en fait pas si centrales que cela⁹⁸. Notre ambition durant ce travail est ainsi de démontrer que, si certains faits pourraient compléter notre démonstration, aucun ne la rendrait à ce point bancal que notre méthode et nos conclusions puissent être véritablement remises en question.

⁹⁴ Sauf deux exceptions, ces entretiens ont été menés en face à face lors d'une rencontre avec l'interviewé, ils ont duré entre trente minutes et deux heures, ont été, sauf quelques exceptions, enregistrés et intégralement retranscrits afin de saisir toutes les subtilités de ces échanges et de pouvoir les comparer au mieux.

⁹⁵ Rappelons que les opérations Eufor et Minurcat ont été déployées entre mars 2008 et décembre 2010 ce qui nous permet d'avoir les représentations des acteurs à différents moments du processus.

⁹⁶ Voir la liste des entretiens.

⁹⁷ On pense par exemple à l'entrevue entre Idriss Déby et Bernard Kouchner début juin 2007 durant laquelle le Ministre français aurait obtenu l'aval du président tchadien pour un déploiement militaire de l'Union européenne qui permettra le déploiement de la Minurcat.

⁹⁸ Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, *op.cit.*

Enfin, on souhaite revenir sur le choix d'avoir réalisé une étude de cas traitant d'une seule opération de maintien de la paix. Notre projet de recherche initial était en effet une comparaison des différentes interventions menées ou initiées par les autorités politiques françaises en Afrique subsaharienne alors que notre produit final est une monographie d'une intervention initiée par la France au Tchad. Pourtant, nos ambitions théoriques n'ont pas été revues à la baisse, bien au contraire. Nous avons souhaité, à travers l'analyse fine de ce processus, mettre en évidence des explications que l'on pourrait transposer à d'autres cas. Nous décrivons comment émerge une conjoncture de maintien de la paix, comment un équilibre des tensions entre les acteurs du secteur de la sécurité collective peut mener au déploiement d'une opération dite de maintien de la paix. C'est une comparaison d'états successifs des structures sociales que nous proposons au lecteur. On souhaite, en outre, à travers l'explication de ce processus, inviter à la comparaison tant avec d'autres déploiements dits de maintien de la paix qu'avec des interventions unilatérales qui seraient le fruit de conjonctures différentes, durant lesquelles l'équilibre particulier mènerait non pas à une opération de maintien de la paix mais à une intervention unilatérale ou à la mise en place d'une coalition, l'état du secteur de la sécurité collective n'ayant pas mené aux mêmes décloisonnements des arènes, les ressources mises en jeu n'étant pas les mêmes.

Economie générale de la thèse

Le plan permettant de restituer cette recherche se déroulera en trois temps pensés comme trois phases successives du processus qui mène au déploiement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat. Il s'agit donc d'une démarche chronologique mais qui permet de retracer les continuités, les mécanismes sociaux concrets et leur évolution, qui constituent ce processus.

On l'a dit, les luttes qui se déroulent au sein du secteur de la sécurité collective doivent être comprises dans leur dimension spatiale mais également historique. La première partie de cette recherche est, dans cet objectif, l'occasion de comprendre les dynamiques socio-historiques de structuration de ce secteur. On s'intéresse plus précisément à la structuration des interdépendances entre les arènes directement concernées par les enjeux sécuritaires en Afrique en nous attardant plus longuement sur les enjeux de la région Tchad-Soudan-Libye-République centrafricaine. On parlera alors du sous-secteur de la sécurité collective en Afrique en tant qu'espace du secteur de la sécurité collective dont l'enjeu est l'état sécuritaire

en Afrique. L'histoire de ces dynamiques sociales est essentielle pour comprendre la structuration particulière des interdépendances qui mènera au décloisonnement de certaines arènes du secteur autour de l'enjeu de la sécurité au Tchad, objet de la deuxième partie de cette recherche. Enfin, dans un troisième temps, nous analysons l'activité des joueurs s'inscrivant dans le secteur de la sécurité collective qui mène effectivement au déploiement des opérations durant ce que nous appelons alors une conjoncture de maintien de la paix. Nous montrons comment des changements survenus durant les déploiements –qui se comprennent, pour partie, comme la suite du processus – modifient cette structuration des interdépendances et mettent fin à la conjoncture de maintien de la paix.

Partie 1 Les violences politico-militaires tchadiennes dans le secteur de la sécurité collective (1960-2005)

La proposition française d'opération militaire de l'Union européenne conjointement à un déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies au Tchad et en République centrafricaine ne peut se comprendre sans avoir recours à une analyse historique des relations entre les espaces sociaux tchadiens, français, européens et onusiens concernés. Cette proposition émerge dans un espace social structuré et travaillé par une historicité et des logiques spécifiques qui pèsent sur les calculs. C'est à la mise au jour de ces contraintes que nous nous intéressons dans cette première partie.

L'idée générale est de comprendre la « provenance » - et non l' « origine »⁹⁹ – des conflits que connaît la région Tchad-Soudan-Centrafrrique durant les années 2000 afin de pouvoir bien situer dans quels processus s'inscrivent Eufor Tchad-RCA et Minurcat. L'hypothèse de continuité incite à considérer pour partie ces opérations internationales de sécurité collective comme le fruit de cette histoire régionale en même temps qu'un élément qui la constitue. Sans avoir besoin de chercher une forme de reproduction de l'histoire, nous montrerons comment ces relations d'interdépendance entre les arènes françaises, tchadiennes, européennes et onusiennes se sont progressivement structurées dans le secteur de la sécurité collective pour comprendre l'état du jeu lorsque le processus Eufor Tchad-RCA et Minurcat émerge. En commençant à la fin de la période coloniale, nous présentons une histoire sélective des violences politico-militaires au Tchad qui nous permet de comprendre les contraintes locales et régionales pesant sur le gouvernement tchadien (chapitre 1). Nous analysons ensuite, durant la même période, l'évolution de la structuration des relations franco-tchadiennes (chapitre 2) qui se comprend en lien avec l'évolution des relations entre les organisations internationales et les acteurs français et tchadiens du secteur de la sécurité collective (chapitre 3).

⁹⁹ Jean-François Bayart, Romain Bertrand, « De quel 'leg colonial' parle-t-on ? », *Esprits*, n°12, 2006

Chapitre 1 Les dynamiques des violences politico-militaires au Tchad

Dès le début de la colonisation, l'intérêt des autorités politiques françaises pour la zone dans laquelle se situe le territoire tchadien est limité et, durant la période coloniale, le gouvernement indirect du pays sera privilégié, l'objectif poursuivi étant celui du moindre coût de l'occupation. Les missions de perception de l'impôt et de maintien de l'ordre sont confiées à des hommes en armes. S'installent alors des « relations dialogiques » entre les colonisés et les colonisateurs¹⁰⁰ : les colonisateurs réinvestissent des institutions autochtones et s'appuient sur des chefs locaux et des auxiliaires. On trouve ici une ligne centrale de continuité entre les périodes précoloniales, coloniales et postcoloniales : l'utilisation d'hommes en armes aux fidélités mouvantes et le recours à des auxiliaires qui vivent de l'exploitation des populations. Marielle Debos considère ce recours aux hommes en armes comme un des « *traits marquants des sociétés politiques tchadiennes du XIX^e siècle à nos jours* »¹⁰¹. C'est l'importance des armes dans cette région qui contribue à faire du Tchad le « *pays des guerres sans fin* »¹⁰².

A son indépendance, le Tchad est un pays dont l'organisation politique favorise les régimes autoritaires et les clivages régionaux¹⁰³. Lors de la décolonisation, ceux qui prennent le pouvoir au Tchad sont majoritairement issus du Sud du pays – région privilégiée par le colonisateur pour y installer des écoles et recruter les membres de l'administration – et sont soutenus par la France. Des mouvements de rébellion – ou de révolution suivant le terme qu'on préférera¹⁰⁴ – se mettent très vite en place aidés par les voisins du Soudan. Nous qualifions ces violences de violences politiques par opposition aux violences de type banditisme. Les violences des groupes armés comme le Front de Libération Nationale du

¹⁰⁰ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Karthala, coll. « Les Afriques », 2013, p. 57, cite Jean-françois Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard (1989), 2006. J-F Bayart cite Mikhaïl Bakhtine. Sauf indication contraire, les éléments historiques présentés dans ce chapitre sont issus de cet ouvrage de Marielle Debos.

¹⁰¹ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 57.

¹⁰² L'expression est reprise par Stephen Reyna *Wars Without End. The Political Economy of a Precolonial African State*, Hanover, New England, University Press, 1990 à l'explorateur Gustav Nachtigal.

¹⁰³ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 64.

¹⁰⁴ Robert Buijtenhuijs qualifie dans un premier temps le Frolinat de mouvement révolutionnaire, souhaitant instaurer un ordre social nouveau, avant de se désillusionner et de les présenter plutôt comme de simples rebelles, ne souhaitant que se trouver en position dominante, sans changer fondamentalement l'organisation sociale de la société. Pour la version « optimiste » voir Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad, 1965-1976*, Mouton éditeur, La Haye, 1978 ; pour la seconde posture, « déçue », voir l'introduction de Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, Karthala, Paris, Afrika-Studiecentrum, Leiden, 1987, p. 8

Tchad (Frolinat) à partir des années 1960 sont une forme d'action politique menée par des groupes disposant d'un répertoire d'action violent lié à l'histoire régionale, et n'obtenant bien souvent l'écoute des autorités nationales ou internationales qu'en ayant recours à des stratégies violentes. Les groupes armés de cette région se pensent comme des groupes ayant des revendications démocratiques qui ne trouvent pas d'autres moyens d'expression que le recours aux armes¹⁰⁵.

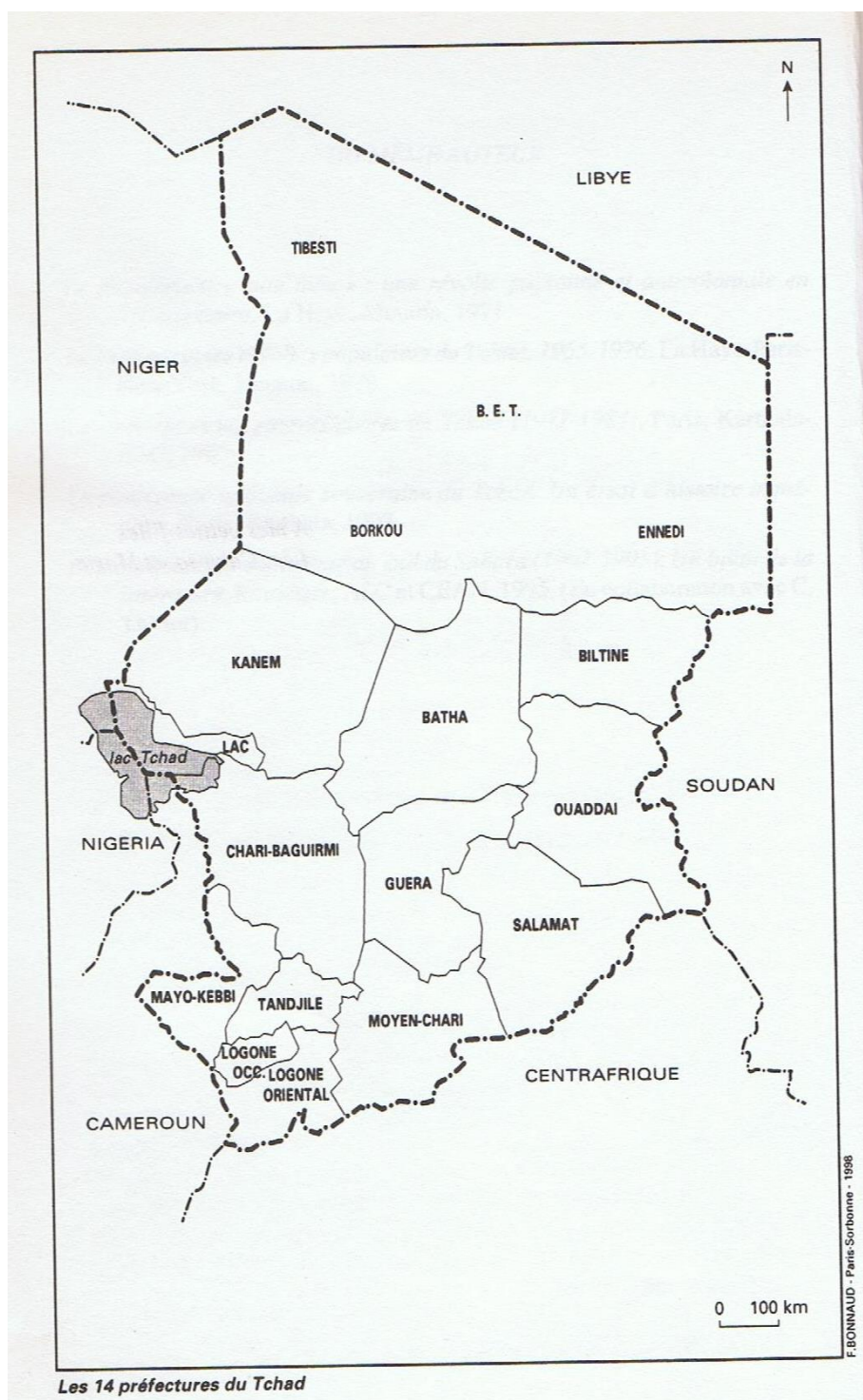
Pour comprendre les dynamiques violentes des années 2000, il importe de comprendre leur émergence durant la période suivant l'indépendance du pays¹⁰⁶. L'analyse des liens entre Idriss Déby – Président de la République du Tchad depuis 1990 – et les différents groupes politico-militaires du pays permet de comprendre certaines prises de position du Président tchadien durant le processus qui mènera au déploiement d'Eufor Tchad-RCA et de la Minurcat. Le Président tchadien accepte ou refuse les OMP en fonction, notamment, de l'impact estimé de cette décision sur un groupe social dont les membres vivent au Tchad et au Soudan. « *Le passé pèse sur le présent* »¹⁰⁷ et c'est donc à l'histoire de ces liens, à leur régulation plus ou moins violente, et à leur inscription géographique qu'est consacré ce chapitre.

¹⁰⁵ Entretien militaire français. Sur ce point voir Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique Africaine*, 2006/2 n°102, p. 135-154, p. 145

¹⁰⁶ « *Les caractéristiques structurelles des conflits contemporains sont apparues dès les années 1960 pour s'inscrire de manière prononcée dans le paysage conflictuel à partir du tournant de la décennie 1970-1980* », Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 84

¹⁰⁷ Gérard Noiriel, *Introduction à la socio-histoire* », La Découverte, Paris, 2007, p. 4

Carte des préfectures du Tchad¹⁰⁸

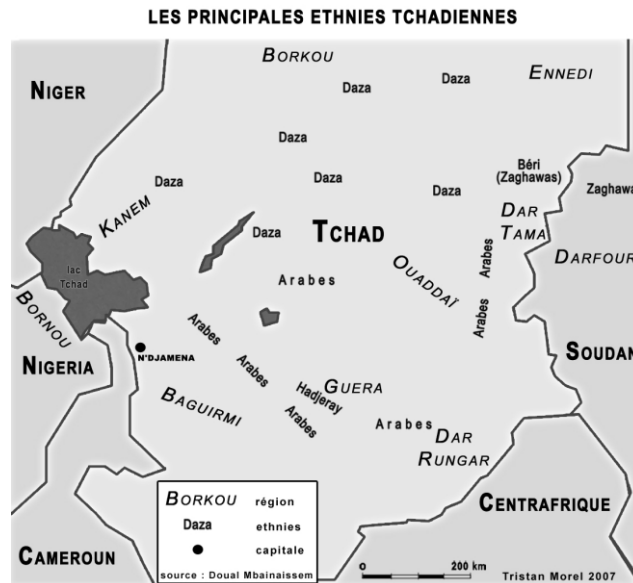


¹⁰⁸ Source : Robert Buijtenhuijs, *Transition et élections au Tchad 1993-1997... op.cit.*

Ce qu'il se passe au Tchad ne peut se comprendre uniquement à l'aune de ce qu'il se passe au sein des frontières administratives de cet Etat. Les frontières qui délimitent aujourd'hui la Libye, le Tchad et le Soudan sont le fruit d'une histoire non linéaire. Cette histoire a fait de ces frontières une ressource pour les acteurs des arènes politico-militaires de la région plus qu'une limite à leur activité. C'est d'abord l'Ouaddaï, à l'est, qui a été conquis par les Français en 1909 puis le Darfour par les britanniques en 1916. La frontière entre ces deux espaces est fixée en 1923 et respecte à peu près les frontières des sultanats existant à cette date. Pour autant, les populations vivant dans la zone, ont vu leurs espaces géographiques de vie divisés par cette nouvelle délimitation de leur territoire¹⁰⁹. La frontière entre le Tchad et le Soudan n'est donc ni une évidence géographique ni une évidence sociale. N'étant de plus pas marquée physiquement – elle s'étend du Nord au Sud sur 1000 km dans une zone essentiellement désertique – elle n'est qu'une donnée parmi d'autres dans une histoire longue de liens sociaux d'interdépendance entre les populations de ces Etats.

¹⁰⁹ La zone Masalit avait d'abord été conquise par la France avant d'être intégrée au Soudan, laissant une partie de sa population au Tchad. Tout au sud le sultanat Sinyar fut également coupé en deux en perdant son indépendance. Au Nord, les Beri ont vu leur zone divisée entre les nouvelles frontières mais en ont profité pour prendre le contrôle des zones d'échange entre le Soudan, la Libye et le Tchad. Cette histoire expliquerait la capacité de ce groupe à trouver des soutiens de chaque côté de la frontière comme on le verra à la fin de ce chapitre, Jérôme Tubiana, *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad : Myths and Reality*, The Small Arms Survey HSBA Working Paper, n°12, 2008, p. 21

Carte de répartition des groupes sociaux au Tchad¹¹⁰



La Frontière entre le Tchad et la Libye date quant à elle de 1919 et a été définie entre les Français et les Italiens. Cette frontière est un enjeu central des relations politico-militaires entre le Tchad, la Libye et le Soudan. La « bande d'Aouzou », zone d'environ 70 000 km² au Nord du Tchad appartenait initialement au Tchad français. Puis, elle est cédée par Pierre Laval, Ministre français des affaires étrangères français à Mussolini en 1934¹¹¹. Ce que l'on appellera plus tard la « bande de l'Aouzou » est un enjeu territorial important entre les autorités tchadiennes et libyennes jusqu'au milieu des années 1990. La Libye occupera militairement cette zone et cette occupation sera l'objet de luttes entre différents leaders du Front de libération nationale du Tchad (et particulièrement entre Hissène Habré et Goukouni Weddeye), principal mouvement de rébellion tchadien. Le tracé des frontières ayant séparé des groupes sociaux (et notamment le groupe Zaghawa réparti de part et d'autres de la frontière tchado-soudanaise) et des espaces plus ou moins unifiés est donc un enjeu important pour comprendre les stratégies des acteurs politiques et militaires de la région.

¹¹⁰ Mbainaissem Doual, « Conflits au Tchad et au Darfour », *Outre-Terre*, 2006/4 no 17. Nous préférons l'usage de la notion de groupe social à celui d'ethnie dont l'usage n'est pas sans soulever de questionnements que nous ne traitons pas au cours de ce travail. Sur les conséquences d'une telle qualification et, notamment, sur ce qu'elle empêche de voir des mécanismes sociaux en jeu lors de violences présentées comme ethniques, nous renvoyons à Roger Brubaker, David Laitin, "Ethnic and Nationalist Violence", *Annual Review of Sociology*, vol 24, pp 423-452, 1998 ; James Fearon, David Laitin , "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity", *International Organization*, vol.54, n°4, 2000. Roger Brubaker, "Ethnicity, Race and Nationalism", *Annual review of Sociology*, n°35, pp 21-42, 2009

¹¹¹ Qui la lui accordera, sans que l'Assemblée nationale française ne ratifie cette décision, dans l'espoir d'obtenir en retour le soutien de Mussolini contre l'Allemagne d'Hitler. J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War...*, *op.cit.* p. 15

Par souci de clarté, c'est de manière chronologique que nous présentons dans ce chapitre la structuration des groupes politico-militaires au Tchad et dans la région depuis la décolonisation jusqu'au début des années 2000 dans l'arène des violences politico-militaire régionales. Cette présentation chronologique des interdépendances entre ces groupes s'articule de manière thématique autour de trois axes principaux : l'importance de la dimension régionale de ces violences, le rôle particulier des acteurs militaires français et enfin la place spécifique de la région du Darfour dans cette histoire.

Dire que le Tchad est le « pays des guerres sans fin » a un sens historiquement, mais cette expression est trop limitée au plan sociologique. Ces guerres ne sont pas simplement des guerres civiles tchado-tchadiennes. Des groupes sociaux luttent pour l'accès aux structures étatiques tchadiennes – ce qui en fait des guerres tchadiennes – mais ces luttes ne peuvent être comprises sans considérer la manière dont elles alimentent et sont alimentées par les dynamiques politico-militaires d'autres Etats via certains groupes sociaux situés au Soudan, au Nigéria, en Libye ou encore en France. Dès l'indépendance, les acteurs français ont en effet un rôle spécifique dans les (violences) politiques tchadiennes et vont ainsi déployer trois opérations militaires importantes jusque 1981, puis s'installer durablement à partir de 1986 avec l'opération Epervier toujours en cours aujourd'hui.

A ces trois éléments essentiels pour la suite de notre démonstration (régionalisation des dynamiques, rôle des acteurs français, centralité du Darfour), on peut ajouter que l'histoire socio-politique du Tchad depuis la décolonisation est également l'histoire du renforcement – non linéaire – du monopole de la violence physique légitime de l'état tchadien. Lors de la décolonisation, le nouveau gouvernement tchadien ne s'impose en effet pas sur l'ensemble du territoire et l'armée gouvernementale est parfois un simple groupe armé parmi d'autres. Alors qu'à partir des années 2000, il maîtrise mieux ce qu'il se passe sur son territoire, à l'exception de la frontière tchado-soudanaise. Dans l'histoire de cette construction étatique et des oppositions souvent violentes pour accéder aux positions dominantes de cette structure¹¹² se jouent des luttes entre les différents groupes revendiquant une autorité légitime pour l'accès aux ressources fournies par les structures étatiques voisines et occidentales, à savoir principalement le Soudan, la Libye, la France et les Etats-Unis (dans une moindre mesure le Nigéria et la Grande-Bretagne). Organiser notre présentation autour des thèmes de la régionalisation, de l'importance des acteurs militaires étrangers (français notamment), de

¹¹² Preuve de la reconnaissance de leur légitimité par l'ensemble des groupes

l'importance de l'enjeu du Darfour, et du renforcement du monopole étatique tchadien aurait rendu la compréhension de cette histoire plus difficile. Nous invitons cependant le lecteur à garder présents à l'esprit ces quelques fils conducteurs de l'histoire de cette arène.

Pour comprendre les dynamiques de violence dans cette région, nous utilisons la notion d'arène. L'espace social dans lequel sont inscrites ces violences politiques est une arène qui comprend non seulement les groupes politico-militaires de la région mais aussi les groupes politico-militaires « occidentaux » en interdépendance avec eux¹¹³. Il faut comprendre les interdépendances régionales et internationales pour comprendre la dynamique de cette arène. Nous qualifions ces arènes de politico-militaire puisque l'activité qui s'y déroule suit des objectifs politiques d'accaparement de positions de pouvoir donnant accès à des ressources permettant la gestion de la régulation des liens sociaux sur le territoire. Les moyens mis en œuvre dans la poursuite de cet objectif sont bien souvent militaires. Ainsi, les acteurs centraux de l'histoire que nous présentons dans ce chapitre sont des acteurs politiques et militaires qui se trouvent en état d'interdépendance, réagissant aux actions de chacun en fonction des moyens (militaires, humains, politiques, renseignement) à leurs disposition. Nous découpons la période historique que recouvre ce chapitre en trois temps correspondant aux gouvernements de François Tombalbaye, Hissène Habré et Idriss Déby. Ce découpage, simplificateur, nous permettra de présenter l'évolution des principales dynamiques politico-militaires dans cette arène.

Les violences commencent dès l'indépendance de l'Etat tchadien lorsque François Tombalbaye tente d'imposer sa domination et celle de son groupe social (Sara) à l'ensemble

¹¹³ En ce sens, l'utilisation que l'on fait de la notion d'arène peut faire penser au « complexe régional de sécurité de David A. Lake et Patrick M. Morgan : un « complexe régional de sécurité désigne un ensemble d'Etats liés par des problèmes de sécurité communs et par la nécessité de les gérer », Ce concept n'est pas fondé sur une définition géographique de la région et donc on peut y intégrer la France ou d'autres acteurs puisque le rôle de la France « ne saurai[ent] être considéré[s] comme [un] simple tiers, extérieur[s] au complexe ». Cette notion de complexe régional de sécurité implique l'idée de « région en tant que solution de régulation » : dimension institutionnelle (régulations interétatiques diverses), dimension intraétatique (délitement de la distinction interne-externe ; programmes occidentaux de restructuration des appareils militaires africains), dimension non étatique (société civile, milices...). Lake David A., Morgan Patrick M., *Regional Orders : Building Security in a New World*, The Pennsylvania UNiversity Press, 1997 cité par Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.*, p. 19. La notion d'arène nous semble néanmoins plus pertinente pour rendre compte des interdépendances sociales existantes au sein d'un tel complexe et a surtout l'avantage d'être une unité d'analyse permettant la comparaison avec les espaces non violents et ainsi de considérer les dimensions pacificatrices de la guerre et guerrières de la pacification en incluant des acteurs non militaires et pas forcément directement ou visiblement impliqués dans ces violences et donc *a priori* exclus de l'analyse du complexe régional de sécurité. Sur les distinctions entre guerre et paix, voir Dominique Linhardt et Cédric Moreau de Bellaing, « Ni guerre, ni paix. Dislocation de l'ordre politique et décantonement de la guerre », *politix*, volume 26, n°104/2013, p. 9-23

de la population du Tchad. C'est sans compter sur les antagonismes qu'il suscite et les compétences guerrières de la population qui mènent à la création du mouvement armé d'opposition connu sous le nom de Frolinat et aux interventions étrangères sur le territoire tchadien. Les mouvements d'opposition armés étant, dès leur création, inscrits dans une dynamique régionale sous l'influence d'acteurs extra-africains (I). Ces luttes mènent à une guerre régionale que l'arrivée au pouvoir d'Hissène Habré ne stoppera pas malgré ses soutiens occidentaux, indispensables à la prise de pouvoir au Tchad (II). Le régime dictatorial de ce dernier ne résistera pas à l'ascension du groupe social composé principalement des *Zaghāwa* avec à sa tête Idriss Déby qui bénéficie progressivement d'importants soutiens internationaux mais suscite des oppositions internes fortes (III). C'est donc à la structuration du système politico-militaire tchadien à partir des années 1960 et à « l'entre-guerre » comme mode de gouvernement basé sur la prédation et la possibilité permanente du retour de la guerre¹¹⁴ que nous nous intéressons pour entamer notre analyse qui a pour objectif la compréhension de l'initiative française visant la mobilisation des arènes multilatérales pour un déploiement militaire au Tchad.

I. Indépendance, mouvements d'oppositions armés et interventions étrangères

Dans la période qui suit la seconde guerre mondiale, au Tchad¹¹⁵ trois forces politiques dominent la vie politique:

- l'Union démocratique tchadienne, section locale du Rassemblement du peuple français (RPF), soutenue par l'administration. C'est le parti des notables (sultans, chefs de canton) et la principale force politique dans le nord du pays jusque 1952.
- Le Parti Progressiste tchadien (PPT, qui arrive au pouvoir en 1959) est une section locale du Rassemblement démocratique africain (RDA) qui réunit les nationalistes africains et dont le leader sur l'ensemble du continent est Félix Houphouët-Boigny. Ce parti est surtout implanté dans le sud où se recrutent la plupart des cadres de l'administration. Il devient la principale force politique du pays à partir de 1952 (suite

¹¹⁴ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.*

¹¹⁵ Ce sont les forces armées tchadiennes qui furent les premières forces armées des colonies à être mobilisés pour la France Libre durant la seconde guerre mondiale

aux accords que F. Mitterrand, Ministre française d’Outre-mer signe avec F. Houphouët-Boigny). Parmi les dirigeants du PPT on compte François Tombalbaye.

- La troisième force politique, le Mouvement socialiste africain (MSA) affilié à la SFIO, compte certains membres qui seront bientôt parmi les fondateurs du Frolinat (à l’instar d’Ibrahim Abatacha)¹¹⁶.

En mars 1959, François Tombalbaye devient Premier ministre du Tchad et le PPT-RDA remporte les élections législatives de mai 1959. L’indépendance est proclamée le 11 août 1960, François Tombalbaye devient le premier Président de la république du Tchad indépendant. Les oppositions sociales qui existaient avant et pendant la colonisation ne disparaissent pas lors de l’indépendance. Très vite le nouveau président doit faire face à l’organisation de l’opposition interne qui est, dès sa naissance, divisé et internationalisé (1). Le recours aux forces armées de l’ancien colonisateur permettra pour un temps seulement le maintien du nouveau Président tchadien (2).

¹¹⁶ Mbainissem Doual, « Conflits au Tchad et au Darfour », *Outre-Terre*, 2006/4 no 17, p. 357-370.



1) Le Frolinat, mouvement divisé et internationalisé

Au niveau opérationnel, les français fournissent des ressources matérielles, logistiques et tactiques importantes. Ce soutien agit au niveau de la formation des militaires à tel point que « *le profil idéal du cadre militaire tchadien était l'école Général Leclerc de Brazzaville et ensuite les différentes écoles militaires en France* »¹¹⁸. Cette influence perdure et l'accès aux écoles militaires françaises est toujours un atout incontestable dans une carrière militaire pour un officier tchadien¹¹⁹. Les forces de Gendarmerie tchadienne et les forces militaires représentaient environ mille hommes dont 10% étaient français dans les années 1960. Trois mille soldats français en plus étaient en garnison au Tchad¹²⁰. La dépendance de l'arène politico-militaire tchadienne aux institutions françaises n'est, en outre, pas que militaire : sous F. Tombalbaye, 95% du budget d'investissement vient de l'aide française, à quoi il faut

¹¹⁷ Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'histoire du Tchad. Entretiens avec Laurent Correau*, Rfi, 2008

¹¹⁸ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 70. Marielle Debos cite Oulatar Y.B, « L'armée : à quoi sert-elle ? », *N'Djamena Hebdo*, 15 octobre 1992.

¹¹⁹ Entretien Armée nationale du Tchad (ANT), N'Djaména, décembre 2010.

¹²⁰ J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War. Libya, Chad and the Sudan, 1963-1993*, Westview Press, Boulder and Oxford, 1999, p. 25

ajouter 500 conseillers financiers, administratifs et militaires¹²¹. Le Frolinat poursuit ses actions et en 1969 le Général de Gaulle envoie un contingent au Tchad à la demande de Tombalbaye. Cet engagement français se fait en « *application de l'accord d'assistance militaire technique signé par la France et le Tchad le 5 mars 1969. Jacques Foccart, conseiller à l'Elysée pour les affaires africaine, négocie l'envoi du contingent avec Tombalbaye lors de sa visite à Fort-Lamy en mars 1969* »¹²². En 1969-1970 a donc lieu un engagement français direct dans les combats dans le Nord du Tchad de la force d'intervention commandée par le Général Cortadellas. La supériorité de l'équipement de l'armée française bouleverse très vite les équilibres des forces dans le Centre-Est: alors que dans un premier temps les forces du Frolinat attaquaient massivement les bases de l'armée régulière tchadienne (tactique des bases fixes), la présence française les pousse à changer leur technique en adoptant la tactique des bases « mobiles » : éclatement des bandes du Frolinat qui se déplacent beaucoup plus alors que les forces françaises de l'infanterie de marine poursuivent ces bandes. Dans le même temps, l'armée tchadienne s'est largement renforcée, encadrée par des conseillers militaires français et les populations villageoises sont équipées d'armes à feu pour former des milices d'auto-défense. Dans le B.E.T¹²³, la guerre est moins intense, mais plus dure puisque les combattants sont mieux armés du fait de leur proximité avec la Libye. Les militaires français, s'ils semblent avoir la supériorité, sont également parfois dépassés par la puissance de feu du Frolinat qui a reçu le soutien de combattants tchadiens venus de la Libye. Une embuscade leur est par exemple tendue le 11 octobre à la suite de laquelle le commandement français renforce son action. Malgré la fin officielle de l'opération en juin 1970, les conseillers militaires français, au nombre de six cents, restent au Tchad et continuent « *à peser lourdement dans la balance tchadienne* »¹²⁴ car seul le corps expéditionnaire, directement engagé dans les combats, quitte le Tchad. Le général Cortadellas, qui a pris le commandement de cette intervention française, restera jusqu'en août 1972 avant de transmettre le pouvoir à la main au général Malloum, tchadien du Sud, qui sera bientôt président de ce pays. Cette présence militaire pouvait être utilisée par le gouvernement en cas de besoin, ce qui ne manquait pas d'arriver régulièrement. La présence française est même renforcée en 1973 dans le cadre de la lutte contre le Frolinat. Côté

¹²¹ *Ibidem*, p. 26

¹²² Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 70. Sur le rôle de Jacques Foccart et de l'arène élyséenne dans ces processus, voir le chapitre 2 de cette recherche.

¹²³ Au Nord du Tchad

¹²⁴ *Ibidem*, p. 232

français, il ne s'agit donc pas toujours, malgré la supériorité militaire supposée, d'interventions sans risque. Les pertes durant cette période sont importantes¹²⁵.

La création du Frolinat au Darfour

Très vite après son accession au poste de Président de la République du Tchad, François Tombalbaye suscite des oppositions armées. Issu du Sud, comme la plupart des individus ayant eu des responsabilités politiques durant la colonisation, celui-ci met en place un « tribalisme politique »¹²⁶ qui consiste en l'« utilisation politique de l'ethnicité par un groupe dans sa lutte avec les autres groupe »¹²⁷. Les officiers de l'armée sont principalement issus du Sud du pays. Le 19 janvier 1962, le gouvernement décrète l'interdiction de tous les partis et organisations politiques autre que le Parti Progressiste Tchadien (PPT), ce qui permet d'assurer la domination des proches du Président. Le régime prend une tournure autoritaire : la nouvelle instance politique suprême est le Bureau du Parti progressiste tchadien où existe une apparente répartition des postes politiques entre les sudistes et les nordistes alors que, dans la pratique Tombalbaye contrôle le gouvernement¹²⁸. Politiquement et économiquement, le Nord du Tchad est marginalisé et la rébellion s'organise progressivement dans le Centre, l'Est et le Nord du pays, mêlant des révoltes aux enjeux locaux à un projet politique national.

En octobre 1965, les paysans du Centre du pays se soulèvent d'abord contre les fonctionnaires issus du Sud qui avaient repris les méthodes violentes des administrateurs coloniaux dans la collecte des impôts. La pression fiscale est très mal vécue et le mécontentement est exacerbé lors du lancement d'un grand emprunt en 1964. La répression de ces révoltes est menée par l'armée tchadienne et fait plusieurs centaines de victimes. D'autres révoltes ont lieu dans le Centre et l'Est avec des revendications qui restent locales. C'est dans ce contexte que des intellectuels musulmans, regroupés autour d'Ibrahim Abatcha s'organisent et forment le Front de Libération Nationale du Tchad (Frolinat) au Soudan, dans la ville de Nyala, au Darfour du Sud¹²⁹. Ce mouvement est le résultat de la fusion de l'Union nationale tchadienne (UNT)

¹²⁵ Entre 60 et 400 tués selon les sources. Ministère de la Défense (Debré) ou Groupe d'action sur le Tchad, Comité de soutien. Le Frolinat aurait perdu environ deux mille combattants.

¹²⁶ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 69.

¹²⁷ John Lonsdale, « Ethnicité, morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, n°61, mars 1996, p. 98-115.

¹²⁸ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. The OUA in Chad, 1981-1982*, Praeger, Westport Connecticut, London, 2002, p. 20

¹²⁹ Jérôme Tubiana, *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad... », art. cit.* p. 22

d'Ibrahim Abatcha et du Front de libération du Tchad (FLT) d'Ahmed Hassan Moussa. C'est donc pour faire face aux pressions exercées sur une partie de la population que des revendications initialement locales mènent à la formation d'un mouvement qui se veut unificateur et qui s'inscrit dès ses origines dans une dimension internationale – première constante de cette histoire. Ce mouvement tente de fédérer les insurrections locales. Le Frolinat adopte un programme révolutionnaire et anti-impérialiste avec une connotation religieuse. Dès le départ cependant c'est un mouvement divisé, les membres du FLT présents lors du congrès de Nyala étant en fait des dissidents de ce groupe qui ont profité de l'emprisonnement d'Ahmed Hassan Moussa pour rejoindre Ibrahim Abatcha¹³⁰ - seconde constante : les luttes pour la domination des groupes et leurs divisions. La rébellion du Centre et de l'Est est néanmoins ainsi réunie au sein de la « Première armée ». La rébellion passe ensuite au Nord dans la région du « BET » où se crée la « deuxième armée », distincte et autonome de la « première armée » du Centre-Est. Elle est dirigée par Goukouni Weddeye¹³¹ et bénéficie d'un équipement rudimentaire dans les premières années¹³². Les divisions du Frolinat se feront plus fortes encore après 1968 lors de la mort du fondateur Ibrahim Abatcha dont la succession suscite de fortes dissensions internes. Mohamed al-Baghalni, numéro deux du Frolinat refuse l'autorité du remplaçant d'Abatcha, Abba Siddick, et sera exclu du Frolinat en 1970. Il crée alors sa propre faction, « l'armée Volcan » qui devient le Conseil démocratique révolutionnaire (CDR). Ces mouvements initient des actions militaires contre le gouvernement du Président Tombalbaye menant à une répression brutale des militaires tchadiens et français¹³³.

Les interdépendances entre ces hommes expliquent leurs alliances, changeantes, mouvantes et très fluides. L'objectif est bien l'obtention de ressources matérielles mais aussi de reconnaissance sociale. Ces « soldats » réagissent aux pressions exercées sur eux tout en poursuivant ces objectifs. C'est cela qui permet de comprendre les changements d'alliance et les oppositions entre groupes du Frolinat¹³⁴.

¹³⁰ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p.30

¹³¹ Fils du chef traditionnel des Toubou exilé en Libye, RFI, Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'histoire du Tchad...* *art.cit.*

¹³² Voir Depardon Raymond, *Tchad 1 : l'embuscade* (1970), *Tchad 2 et 3* (1975), *Les rebelles du Tibesti* (1976)

¹³³ Sans faire de lecture rétrospective de cette histoire, on peut également noter la présence de membres du Frolinat également en RCA. Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad, 1965-1976*, *op.cit.* p. 231

¹³⁴ Pour comprendre des situations « improbables » Marielle Debos nous présente ainsi un individu qui appartient à l'armée nationale du Tchad, au Mouvement pour la justice et l'égalité (mouvement de rebelles au Darfour qui sera créé dans les années 2000) et au Rassemblement des Forces pour le changement (mouvement de rebelles tchadiens contre Déby créé dans les années 2000). Pour comprendre cela, l'auteure dénoue les fils de ses

L'implication d'un état voisin comme la Libye qui propose son soutien aux mouvements rebelles est un enjeu important de la compétition entre ces groupes. L'accès à ses ressources (et l'implication libyenne dans la vie politique du Tchad qui en découle) est mis en balance avec l'objectif de suppression de toute domination perçue comme illégitime, et notamment étrangère.

Le Frolinat tiraillé entre le Soudan et la Libye

La fluidité des loyautés et l'influence des groupes sociaux extérieurs au territoire tchadien peuvent être comprises à travers l'exemple d'Hissène Habré. Ayant intégré le service militaire tchadien, il fut envoyé à Paris par son gouvernement pour y poursuivre ses études. De retour au pays en 1971, il reçoit l'ordre du gouvernement tchadien de rencontrer Abba Siddick, leader du Frolinat depuis 1968, installé en Libye et qui tente à cette date d'unifier les différentes factions du Frolinat. Goukouni Weddeye, leader de la « deuxième armée » du Frolinat dans le B.E.T s'oppose à ce projet. Durant sa mission, Hissène Habré fait défection au gouvernement et devient un leader du Frolinat aux côtés de Goukouni Weddeye dont il soutient le rejet de l'unification du Frolinat¹³⁵. En septembre 1971, le colonel Kadhafi, au pouvoir en Libye depuis 1969, reconnaît officiellement le Frolinat d'Abba Sidick comme le représentant légitime du peuple tchadien.¹³⁶ Le soutien libyen, nécessaire à la survie des mouvements rebelles tchadiens, parvient au « compte-goutte » au Frolinat d'Abba Sidick¹³⁷, les deux armées – celle d'Abba Siddick et celle de Goukouni Weddeye – entrent en compétition pour l'obtenir. La « deuxième armée » de Goukouni Weddeye n'a presque plus de contact avec la Libye. Hissène Habré et Goukouni Weddeye créent en 1972 le Conseil de commandement des forces armées du Nord (CCFAN) et mènent des actions qui vont faire entrer la crise tchadienne dans l'arène politique française : Le 21 avril 1974, ce groupe kidnappe trois européens : une archéologue française – Françoise Claustre – et son équipe dans le Nord du Tchad, c'est le début de l'Affaire Claustre. Pour la première fois, la crise tchadienne apparaît dans les médias français et internationaux. Françoise Claustre restera

allégeances : « Du côté du JEM ce sont mes oncles maternels. Avec Déby et dans le RFC, il y a mes oncles paternels. S'ils m'appellent, je peux pas leur refuser » Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad... op.cit.* p. 127

¹³⁵ Goukouni Weddeye, leader de la « seconde armée » du Nord avait également fait défection du gouvernement tchadien, Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. op.cit.* p.18

¹³⁶ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984), op.cit.* p. 96

¹³⁷ *Ibidem*

vingt-sept mois otage dans le Tibesti. Rapidement Hissène Habré et Goukouni Weddeye s'opposent sur l'issue de cette affaire. Goukouni Weddeye souhaite la libération des otages tandis qu'Hissène Habré se montre plus intransigeant. En octobre 1976, G. Weddeye et ses soutiens écartent Habré de la Seconde armée et relâchent les otages trois mois plus tard. Hissène Habré crée alors les Forces armées du Nord (FAN). A partir de 1973 la Libye occupe en effet militairement la bande d'Aouzou et ajoute ainsi une nouvelle dimension régionale à la guerre civile tchadienne. Les deux leaders, H. Habré et G. Weddeye, s'opposent sur l'occupation de l'Aouzou par la Libye : H. Habré rejette l'occupation libyenne quand Goukouni la soutient temporairement estimant qu'il n'est pas possible de se battre sur deux fronts à la fois. Cette opposition entre les deux hommes à propos du rôle des libyens au Tchad durera jusqu'à la prise de pouvoir d'Hissène Habré. Celle-ci ne devient possible que dans la mesure où Hissène Habré trouve les ressources nécessaires à sa survie politique et militaire dans d'autres arènes. La contestation par H. Habré de l'occupation libyenne lui permet de recevoir, pour ses FAN basés à l'Ouest du Soudan, des soutiens d'acteurs français, étatsuniens, égyptiens et soudanais qui s'opposent à la politique de Mouammar Kadhafi. Les groupes soudanais initialement investis dans le Frolinat regrettent alors que ce mouvement ait tendance à se tourner vers la Libye¹³⁸. Dans le même temps, Abba Siddick perd de l'autorité sur la première armée¹³⁹.

Les mouvements armés du Tchad s'opposent donc entre eux, au gouvernement et poursuivent chacun leurs agendas. On a montré leurs divisions et l'importance de la dimension régionale de leur structuration. Il faut également considérer le rôle des acteurs politiques et militaires français.

¹³⁸ « Rappel historique Le Tchad », *Politique Africaine*, n°16, p. 11

¹³⁹ « loin de leur chef en exil, les combattants du Centre et de l'Est forment *de facto* une faction autonome. », Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...op.cit*

Goukouni Weddeye dans le Tibesti, 1975¹⁴⁰



2) L'engagement français contre le Frolinat

La présence française condition du au maintien au pouvoir du président tchadien

Dès l'indépendance, les forces françaises sont un acteur à part entière des violences au Tchad. Des français sont à la tête de la répression gouvernementale tchadienne du Frolinat. Le 16 septembre 1963 a lieu la première opération de répression par l'armée tchadienne à Fort-Lamy qui fait 30 morts et voit des leaders de l'opposition arrêtés. Lors de cette opération, le

¹⁴⁰ Source : Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'Histoire du Tchad... art.cit.*

commandant est un français et son adjoint un tchadien¹⁴¹. En 1968, le mouvement Frolinat gagne du terrain et domine une partie du pays. Dès l'indépendance, F. Tombalbaye demandait le soutien de la « Force d'intervention » mise en place par De Gaulle.

Parachutistes français dans le nord du Tchad, 1970¹⁴²



Le choix des attaques menées par les forces françaises repose également sur des enjeux administratifs. L'intervention militaire française a été acceptée en contrepartie d'une réforme administrative du B.E.T jugée nécessaire à la maîtrise de cette zone désertique. Le gouverneur Lami¹⁴³, chef de la Mission de Réforme Administrative (MRA), mise en place par les français au début de l'intervention militaire, conseille le délégué militaire français sur le choix des attaques. La MRA essaie de modifier la régulation socio-politique du pays : les conseillers français rédigent des notes à l'attention des autorités locales tchadiennes en leur expliquant comment être proche des populations locales, méprisées par ces autorités depuis l'arrivée du gouvernement Tombalbaye. Des tentatives de réhabilitation des chefferies traditionnelles que Tombalbaye avait vidées de leur substance en leur retirant progressivement toute prérogative sont mises en œuvre. Néanmoins, la majorité des gens du Nord détestaient cette chefferie traditionnelle mais l'ancien colonisateur pense « *que le bon peuple des régions islamisée réclamait ses bons rois d'antan* »¹⁴⁴. La MRA suscite l'opposition du Frolinat, qui

¹⁴¹ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 69.

¹⁴² Source : Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'Histoire du Tchad... art.cit.*

¹⁴³ Qui avait déjà effectué ce type de mission au Zaïre pour le général Mobutu, se présente comme un « expert en décolonisation », *ibidem*, p. 219

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 223.

revendique la reconnaissance de la langue arabe et lutte contre le néo-colonialisme qui était, comme la francophonie, renforcée par cette mission. Le gouverneur Lamy s'oppose régulièrement à Tombalbaye qu'il juge trop peu consensuel vis-à-vis des autres tchadiens. A la suite du départ du gouverneur Lamy, remplacé par un administrateur dont les ambitions sont revues à la baisse (menant une « politique des puits » visant à construire des puits pour obtenir des soutiens – pendant que l'armée française en bouche d'autres pour affaiblir ses ennemis), Tombalbaye lance un programme de réconciliation nationale en remodelant son gouvernement et en y intégrant des ministres issus du Nord ce qui ne suffit pas à convaincre le Frolinat. D'autant plus qu'à partir de 1973, sa politique prend un tournant nationaliste et commence à susciter des critiques à Paris. Les relations entre la France et Tombalbaye continuent de se détériorer. Face aux attaques du Frolinat, Tombalbaye pratique en effet « la fuite en avant »¹⁴⁵ : révolution culturelle, obligation de pratiquer des rituelles sudistes et principalement Sara, témoignant ainsi de sa préférence pour ce groupe alors qu'il prône l'unité nationale du Tchad, dénonciation de la présence française. En août 1973, Tombalbaye dissout le Parti Progressiste tchadien et crée le Mouvement national pour la révolution culturelle et sociale (MNRCS), instrument de la « tchaditude » pour lutter contre un Frolinat devenu sioniste dans les mots du président tchadien. François Tombalbaye devient N'Garta Tombalbaye (le vrai chef), reprenant un nom de langue Sara (groupe du sud du pays dont il est issu), Fort-Lamy devient N'Djamena (qui signifie « que l'on nous laisse en paix »), Fort-Archambault, Sahr (signifie « camp de concentration » en souvenir des travaux forcés lors de la colonisation). L'objectif est de défranciser tous les noms (excepté l'avenue du Général de Gaulle et la place Félix Eboué). En fixant des objectifs tout à fait irréalistes de culture de coton qui épuisent les paysans et les cadres administratifs déjà fortement affaiblis par un contexte difficile, Tombalbaye renforce l'opposition contre lui. L'affaire Claustre et ses retentissements internationaux témoignent également de la fragilité du régime qui perd le soutien des forces françaises.

Tombalbaye déclenche finalement contre lui l'opposition des militaires en s'attaquant publiquement aux autorités de l'armée. Ces dernière vont mener un coup d'état le 13 avril 1975 durant lequel Tombalbaye est tué et à la suite duquel le Général Malloum prit la tête du Conseil supérieur Militaire (CSM), nouvelle instance suprême du pays. Réalisé par l'armée gouvernementale composée majoritairement de sudistes, ce coup d'état porte un autre sudiste

¹⁴⁵ « Rappel historique Le Tchad », *Politique Africaine*, n°16, p. 11

au pouvoir. Mais Malloum ne parvient pas à rallier Goukouni et Habré à son projet de réconciliation nationale.

Le soutien indirect des français au Frolinat

Le CSM du Général Malloum doit faire face aux rébellions et à leurs avancées. Ces rebellions peuvent alors paradoxalement être aidées par des acteurs politiques français pris par les enjeux tchadiens lorsque des enjeux de politique interne française entrent en collusion avec les enjeux sécuritaires tchadiens. L'affaire Claustre renforce en effet l'intérêt des acteurs politiques français pour la situation au Tchad. C'est ainsi que Jacques Chirac, Premier Ministre français, mène des négociations avec Goukouni Weddeye, plus conciliant qu'Hissène Habré, et son hôte Kadhafi. Ces négociations auquel le gouvernement tchadien de Malloum n'est pas convié mènent à la libération de Françoise Claustre par Goukouni Weddeye. Pour accepter cela, l'opposant tchadien reçoit une aide financière et matérielle de Kadhafi, autorisée par Jacques Chirac. Les partisans de Goukouni Weddeye sont ainsi armés pour s'attaquer au gouvernement tchadien que les Français doivent normalement soutenir¹⁴⁶. En avril 1977 a lieu une tentative de Putsch mis en place par la Garde nationale nomade et la « deuxième armée ». Malloum accepte des négociations qui mènent le 17 septembre 1977 aux Accords de Khartoum. Ceux-ci prévoient l'intégration des FAN dans les Forces armées du Tchad (FAT) et ouvre la possibilité aux autres mouvements de s'insérer dans ce processus d'unification nationale¹⁴⁷. Comme cela se retrouvera régulièrement dans l'histoire politico-militaire du Tchad, ces accords sont le fruit d'une conjoncture spécifique et ne modifient pas de manière durable la structuration des forces politiques et militaires du Tchad.

**

Les violences politico-militaires qui se déroulent au Tchad dès l'indépendance de cet Etat doivent donc être comprises comme le produit de l'activité d'acteurs inscrits dans une arène politico-militaire dont les frontières dépassent celle de l'état tchadien. Des acteurs régionaux

¹⁴⁶ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p.38

¹⁴⁷ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...*, op.cit. p. 73.

(libyens et soudanais principalement) et internationaux (notamment français) jouent un rôle essentiel dans l'apport et la distribution de ressources militaires et politiques permettant le maintien ou l'accès à des positions dominantes des institutions politiques tchadiennes situées dans cette arène régionale. Ce phénomène va se renforcer avec l'implication d'un nombre croissant d'acteurs extra-tchadiens à la fin des années 1970 qui viennent perturber l'équilibre des forces dans cette arène. De cet équilibre dépend l'accès au pouvoir politique suprême de l'état tchadien.

II. L'accès à la présidence tchadienne, enjeu de la guerre

De plus en plus d'acteurs régionaux sont impliqués dans les violences armées au Tchad qui impliquent désormais des acteurs politiques et militaires du Nigéria, de la Libye, du Niger, du Soudan et de la France (1). L'équilibre au sein de cette configuration d'acteurs se fait successivement en faveur de Hissène Habré dont la stratégie anti-libyenne continue de lui apporter des ressources issues des arènes internationales, ressources nécessaires – mais pas suffisantes – à la domination du jeu politico-militaire tchadien (2) puis d'Idriss Déby qui, tel un point focal, verra converger sur lui les intérêts régionaux et internationaux (3).

1) Présence française et soutiens régionaux dans les luttes de pouvoir au Tchad

Les dimensions régionales des violences au Tchad s'amplifient et la présence d'acteurs politico-militaires français est toujours un enjeu dans les luttes armées.

De la Charte fondamentale à la guerre civile

En 1978, le Nord du Tchad est contrôlé par les différentes factions du Frolinat, et notamment celle de Goukouni Weddeye, soutenues par la Libye. En quelques semaines, ils contrôlent l'ensemble du BET. S'ouvrent alors une série de négociations à Benghazi en Libye qui réunissent le président du Tchad, le colonel Kadhafi pour la Libye – qui a convaincu Goukouni Weddeye d'y participer – le Président du Niger et le vice-président du Soudan.

Goukouni Weddeye réclame alors le départ des « *agents étrangers de répression, en particulier français* »¹⁴⁸ - cette revendication est également celle des Forces armées occidentales (FAO), aussi appelée « troisième armée »¹⁴⁹, soutenue par le Nigéria. Un court cessez le feu y est obtenu, suivi d'une rapide reprise des hostilités des forces de Goukouni Weddeye contre le gouvernement.

Après ces accords, que personne ne semble décidé à respecter, se succèdent des attaques du Frolinat et des interventions des troupes françaises. En juillet 1978 ont lieu de nouvelles discussions à Tripoli qui se soldent par un échec : le Frolinat exige le retrait des troupes françaises, le CSM n'envisage pas d'accéder à cette requête¹⁵⁰. Le Général Malloum semble alors préférer discuter avec les FAN d'Hissène Habré plutôt qu'avec le reste du Frolinat. Depuis les accords de Khartoum de septembre 1977, ce dernier est en effet perçu comme un ministrable et bénéficie du soutien français. Les FAN voient leur équipement et entretien pris en charge par la France dès avril 1978 et travaillent avec l'armée française à la récupération du Nord du pays, allant même jusqu'à établir des relations de sympathie¹⁵¹. Au sein de la configuration politico-militaire régionale, deux groupes se distinguent progressivement. Le premier réunit les partisans de Goukouni Weddeye en alliance avec les acteurs libyens et s'oppose à une alliance entre les partisans d'Hissène Habré soutenus par les dirigeants soudanais et français dans leur opposition à la Libye.

En août 1978 s'engagent des négociations en vue de l'application de l'accord de Khartoum qui mène à la signature de la « Charte fondamentale » le 26 août 1978. Cette charte instaure le partage du pouvoir entre Félix Malloum, Président de la République et Hissène Habré qui devient Premier Ministre désigné par un Comité de défense et de sécurité composé de membres du CSM et des FAN. Le flou laissé dans l'écriture de la Charte quant aux attributions du Président et du Premier Ministre mène cependant rapidement à des tensions

¹⁴⁸ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p.53

¹⁴⁹ Bien qu'elle ne fut jamais reconnue par les autres factions du Frolinat

¹⁵⁰ Malgré l'absence des acteurs français, occupés par les élections, durant les accords de Benghazi, *Ibidem.* p. 55. Le conseiller militaire français auprès du Président tchadien, le général Delayen, envoyé début 1978, avait assuré le gouvernement tchadien du soutien militaire français en cas de besoin et cela, dès que les élections législatives françaises seraient terminées. Ainsi, le 2 avril 1978, le représentant du Président Malloum rappelle publiquement l'actualité des accords de coopération militaire franco-tchadien pour rappeler au colonel Kadhafi à l'origine des accords de Benghazi que le Tchad reste un territoire sous l'influence des arènes françaises. L'incertitude liée à la période électorale limite les possibilités de déclencher une opération militaire française au Tchad mais ne met pas fin au soutien français.

¹⁵¹ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 61

entre les deux institutions. En fait, à travers l'opposition entre les deux hommes, c'est une opposition entre l'armée tchadienne composée de Tchadiens du Sud et les nouveaux venus des FAN (plutôt du Nord et de l'Est) qui se joue. Hissène Habré fait en effet preuve d'un certain mépris pour les sudistes et essaye de jouer la carte religieuse islamique pour augmenter ses soutiens parmi les nordistes chez qui il ne fait pas l'unanimité malgré tout. Deux objectifs semblent guider les leaders des différents mouvements rebelles: d'une part, une lutte contre la présence française et les ingérences des Etats de la région et d'autre part, la recherche de position de pouvoir et des soutiens du plus grand nombre permettant de la conserver. Mais ces deux objectifs apparaissent souvent contradictoires dès lors que le maintien ou l'accession au pouvoir nécessitent le soutien de groupes extérieurs au Tchad.

Des tensions fortes s'accumulent ainsi dans la capitale tchadienne et mènent au déclenchement de la guerre civile en février 1979 à N'Djaména. Tous les mouvements du Frolinat s'allient contre l'armée nationale du Tchad, mais dès juin 1979, les factions se divisent et les forces armées tchadiennes ne sont plus qu'« *un groupe armé parmi d'autres* »¹⁵². L'implication du gouvernement du Nigéria conduit à la conférence de Kano, du 11 au 16 mars 1979 - Kano I – qui aboutit à la première proposition de déployer une opération de maintien de la paix nigériane comme moyen supplémentaire de résoudre les conflits au Tchad¹⁵³. Les accords de Kano pour la réconciliation nationale aboutissent à la formation du Gouvernement d'Union Nationale de Transition (GUNT) : gouvernement de transition qui représente les principales factions tchadiennes jusqu'à la tenue d'élection, présidé par Mahamat Choua. Cet accord impose également un cessez-le-feu et une commission d'encadrement composée de représentants des pays ayant participé à la conférence de Kano. Des soldats Nigériens sont alors déployés avec l'ambition du gouvernement du Nigéria de remplacer la présence militaire française mais sont rappelés chez eux trois mois après à la suite d'autres négociations et des demandes du gouvernement tchadien. Hissène Habré et les autres leaders – exclus des accords de Kano – ne sont pas satisfaits et mettent en place des groupes qui s'opposent au GUNT jusqu'à la conférence Kano II qui est un échec. En mai 1979 a lieu la conférence de Lagos I dont le GUNT rejette les conclusions et parmi elle, la première idée d'un déploiement d'une opération de maintien de la paix panafricaine.

¹⁵² Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p.81

¹⁵³ Sur les différents projets d'opérations de maintien de la paix au Tchad à cette période voir le I du chapitre 3.

Le ralliement du plus grand nombre derrière Habré contre Kadhafi

Au niveau régional, les dirigeants libyens et nigériens exigent le départ des troupes françaises du Tchad qui auraient trop soutenu le GUNT de Mahamat Choua. A l'été 1979, ces acteurs font pression sur le GUNT pour qu'il intègre les tendances exclues, et notamment les tendances pro libyennes. Un nouveau GUNT est alors mis en place en septembre 1979, présidé par Goukouni Weddeye. Celui-ci, désormais en position dominante dans l'arène politico-militaire régionale demande le maintien des troupes françaises. On voit là toutes les limites des argumentaires idéologiques des violences : G. Weddeye qui s'opposait à une présence française tant qu'il n'avait pas le pouvoir la perçoit comme une ressource nécessaire au maintien de sa position une fois nommé président du GUNT (avec le colonel Kamougué, leader des sudistes, comme Premier Ministre). Hissène Habré, dont le refus de toute occupation libyenne du Tchad se renforce, devient Ministre de la Défense, Amat Acyl, plus proche des libyens, Ministre des affaires étrangères. Les tensions et blocages sont forts dans le gouvernement et les violences reprennent en janvier 1980.

Hissène Habré (à gauche) et Goukouni Weddeye en 1979¹⁵⁴



¹⁵⁴ Source : Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'Histoire du Tchad... art.cit.*

En mars 1980, les combats continuent entre les forces d'H. Habré et de G. Weddeye. Ce dernier, soutenu par Amat Acyl, obtient l'appui de la Libye dont les troupes pénètrent à N'Djaména, H. Habré quitte le Tchad vers le Soudan. En octobre 1981, les troupes libyennes se retirent néanmoins sous pression de la communauté internationale et notamment de l'OUA¹⁵⁵. Habré en profite pour lancer une nouvelle attaque, aidé en sous-main par la France qui « *apprécie sa politique anti-libyenne* »¹⁵⁶. Habré a de plus été, « *discrètement mais efficacement* »¹⁵⁷, soutenu par le Soudan de Nimeyri alors pro-américain. Lors de l'occupation libyenne la CIA a ainsi fourni des armes aux partisans d'Hissène Habré¹⁵⁸ qui s'opposent à la Libye. Le 7 juin 1982 les hommes de Habré entrent victorieux à N'Djaména.

Pour poursuivre dans cette présentation de la structuration des forces politiques et militaires dans cette configuration régionale, il nous faut préciser comment les autorités du Nigéria prennent place dans ce jeu.

Entre le Nigéria et la Libye, la vie politique et militaire du Tchad sous contrainte

Le Nigeria entend mener une politique hégémonique en Afrique de l'Ouest, mais les français, en maintenant des troupes au Tchad, sont perçus comme un obstacle à ce projet. Face aux ambitions du Nigéria, les pays francophones, notamment d'Afrique de l'Ouest, ont tendance à soutenir la France¹⁵⁹. Les prises de position des dirigeants d'Afrique francophone s'expliquent également par le soutien militaire français que nous présenterons dans le chapitre suivant puisque, comme au Tchad, cette présence militaire française permet de résister face aux ambitions nigérianes et garantit le maintien des positions acquises.

Lors de la guerre civile du Nigeria, des Etats de la région ont soutenu l'état Ibo sécessionniste du Biafra contre le gouvernement fédéral nigérian. La France, elle aussi, soutient la sécession biafraise du lieutenant-colonel Odumegwu Ojukwu et devient son principal fournisseur

¹⁵⁵ Cf. *supra*, chapitre 3

¹⁵⁶ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 81

¹⁵⁷ Buijtenhuijs Robert, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad, op.cit.* p. 108

¹⁵⁸ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation...op.cit.* p. 113

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 148

d'armes via la Côte d'Ivoire et le Gabon (malgré l'embargo de juin 1968)¹⁶⁰. En plus de la présence militaire française au Tchad, les autorités du Nigeria voient d'un mauvais œil les troubles internes à ce pays. Ils tentent d'intervenir par la promotion du développement économique régionale, avec notamment la mise en place, en 1964, de la Commission du Bassin du Tchad qui vise à protéger le Lac Tchad. Mais ces efforts ont été rendus difficiles par le manque de contrôle du gouvernement tchadien sur son territoire. En 1979, les bureaux de cette commission situés à N'Djaména sont attaqués. Un désaccord sur les frontières entourant le Lac Tchad apparaît alors. A partir de 1979, le gouvernement du Nigeria pensait devoir s'impliquer davantage dans les événements à sa frontière¹⁶¹. D'une part, les violences au Tchad mènent à des interventions armées françaises et libyennes. D'autre part, elles impliquent l'arrivée des réfugiés et, avec eux, des armes, de la violence et du banditisme. Le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies met en place des camps de réfugiés à Maiduguri (Nigéria) et prévoit un programme de rapatriement des réfugiés tchadiens pour 1981. Mais, beaucoup de réfugiés soutiennent Habré et ne souhaitent pas rentrer dans un pays où personne ne peut garantir leur sécurité¹⁶². Après le retrait de la mission de l'OUA en 1982 a lieu un pic de violence. Le Nigéria accuse les réfugiés tchadiens des troubles dans les régions de Kano, Maiduguri et Kaduna. Des bandits tchadiens attaquent régulièrement dans l'état du Borno les pêcheurs du Lac Tchad et obligent le Nigéria à renforcer la sécurité dans cet état. Lorsque Hissène Habré bat Goukouni Weddeye en 1982, les troupes du Nigéria affrontent les troupes tchadiennes dans la région du Lac Tchad. En outre, la vie politique et militaire du Tchad est également contrainte par les relations entre le Nigéria et la Libye : l'occupation par la Libye de la bande d'Aouzou place l'armée libyenne bien trop proche du Nigéria au goût de son gouvernement qui accuse la Libye d'être à l'origine des émeutes islamiques dans la Kano en décembre 1980, émeutes qui ont causé la mort de mille personnes.

Deux mois plus tard, le Nigeria et des Etats occidentaux demandent la fermeture des ambassades libyennes¹⁶³. La politique africaine de Mouammar Kadhafi a en effet un impact

¹⁶⁰ cela permet de réduire l'influence du Nigéria (et s'oppose à la Grande-Bretagne) mais cette politique est un échec et Pompidou réduira progressivement l'aide apportée en nuancant la position de la France par rapport à De Gaulle. Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 35

¹⁶¹ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation*. *Op.cit.* p. 24

¹⁶² *Ibidem* p. 23

¹⁶³ *Ibidem*, p. 24

important dans l'arène politico-militaire tchadienne et permet de comprendre les différents soutiens obtenus par Hissène Habré.

2) *Le régime dictatorial de Hissène Habré : rempart international contre la Libye de Kadhafi*

L'alliance du Frolinat et de la Libye fait d'Hissène Habré le point de convergence des oppositions régionales et internationales à Mouammar Kadhafi. Les dérives du régime politique qu'Hissène Habré instaure et le renforcement de certaines rébellions permettent l'émergence de successeurs potentiels qui s'accaparent les ressources nécessaires à l'accession au pouvoir tchadien.

L'alliance du Frolinat et de la Libye

Les acteurs politico-militaires libyens sont des acteurs incontournables de l'histoire du Tchad et de la région. Mouammar Kadhafi, arrivé au pouvoir en 1969¹⁶⁴, a des ambitions hégémoniques dans la région. Ces ambitions se concentrent particulièrement à la frontière nord du Tchad sur la bande d'Aouzou occupée par Tripoli et qui a constitué un sanctuaire pour les factions pro-libyennes. Les interventions libyennes au Tchad attirent l'attention d'autres gouvernements : les Présidents Sadat et Mubarak d'Égypte, Nimiery du Soudan soutiennent les factions tchadiennes anti-libyens. La France s'oppose aux tentatives hégémoniques libyennes dans sa zone d'influence. Le Nigeria se sent également menacé et poussé à agir. Kadhafi accueille les membres du Frolinat. Il est présenté comme celui qui accueille également les dissidents d'autres pays (Niger, Soudan, Tunisie, Somalie, Égypte, Zaïre, Sahara occidentale)¹⁶⁵. Il a longtemps essayé d'être leader d'un panarabisme en Afrique sans jamais y parvenir¹⁶⁶. En 1974, Kadhafi appelle à l'assassinat de Nimeyri, Président de

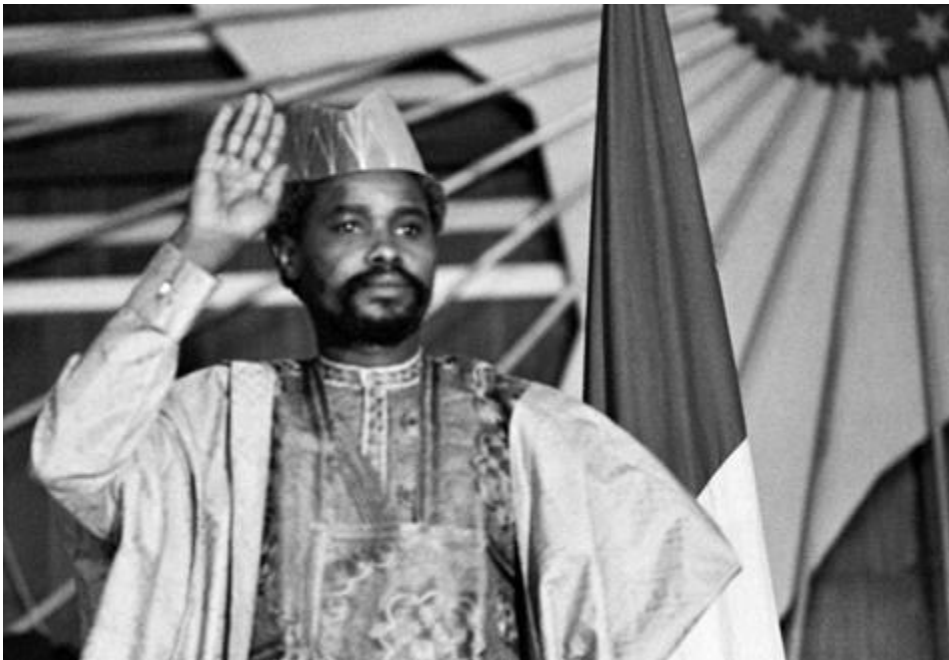
¹⁶⁴ Kadhafi arrive au pouvoir en 1969 en prenant le pouvoir à une famille pro occidentale. Ses objectifs affichés sont l'établissement nationalisme Arabe, l'unité islamique, et la perte d'influence de l'Occident (surtout USA) dans le tiers-Monde ainsi que l'élimination d'Israël.

¹⁶⁵ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation...*, *op.cit.* p. 22

¹⁶⁶ Étant en partie entouré d'Africains, et pas forcément d'Arabes, qui eux-mêmes n'étaient de toute façon pas prêts à mettre de côté leurs divergences. J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War...* *op.cit.* p. 4

la République démocratique du Soudan, qui se rapproche trop des Etats-Unis à son goût¹⁶⁷. Habré fut également souvent destinataire de menaces venant de Libye. Dans les années 1970-1980, Kadhafi essaie de s'appuyer sur des rebelles tchadiens qui vivent à la frontière de la Libye¹⁶⁸. Hissène Habré sera est durant la période où il est à la tête de l'état tchadien, constamment sous menace de la Libye et des groupes qu'elle soutient. Habré arrive au pouvoir en juin 1982, soutenu par les Français, les Soudanais et les Américains. Personnage autoritaire, il « *aurait eu tendance à se prendre à la fois pour Jeanne d'Arc et pour de Gaulle. En 1982, il lance son « appel du 18 juin » encourageant les forces politico-militaires à mettre un terme à la « guerre fratricide* »¹⁶⁹. Sa présidence ne met pour autant pas un terme aux violences armées qui se déroulent sur le territoire tchadien depuis l'indépendance de cet Etat.

*Hissène Habré, Président du Tchad, 1983*¹⁷⁰



Malgré les efforts d'Habré pour écraser les rébellions la guerre se poursuit. Dès 1982, dans le Sud, les ex-FAT qui n'ont pas rejoint Habré organisent les « *codos* », groupes armés d'auto-défense divisés en plusieurs groupes. Ils sont soutenus par les rebelles du Nord et la Libye. La

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ Dans les années 1990, Kadhafi passera du pan arabisme au pan africanisme, ce qui lui permet de soutenir l'union africaine et d'essayer de tenir un rôle de médiateur dans le plus de conflits possibles, particulièrement au Darfour et au Tchad comme on le verra dans le chapitre 3 *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad... »*, art.cit.

¹⁶⁹ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad, 1977-1984. Op.cit.* p. 430

¹⁷⁰ Laurent Correau, *Goukouni Weddeye, Témoignage pour l'Histoire du Tchad... art.cit.*

répression contre ces mouvements est très sanglante, notamment en septembre 1984¹⁷¹ connu sous le nom de « septembre noir » lorsque les troupes militaires du gouvernement massacrent des populations dans le sud du pays (Logones, Moyen-Chari). Le mouvement codos s'éteint en 1986 suite aux ralliements successifs à Habré et à l'échec de l'unification du mouvement à cause des rivalités entre chefs. Dans le Nord, les anciens du Frolinat non ralliés à Habré résistent aussi à partir de juin 1983 et sont soutenus par la Libye qui lance, en juillet 1983, une intervention massive et déploie des moyens considérables. En réaction, la France lance l'opération *Manta* (août 1983-novembre 1984) durant laquelle les troupes française se battent aux côtés du gouvernement tchadien. En 1986, ce sont encore les français, *via* l'opération *Epervier* qui aident Habré en stoppant les forces du GUNT et de la Libye au niveau du 16^{ème} parallèle permettant ainsi en 1987 la victoire du Tchad de Habré contre la Libye : l'armée tchadienne libère la bande d'Aouzou à la frontière nord du Tchad. Les oppositions au régime de Habré perdurent néanmoins et vont se renforcer face aux dérives violentes du régime.

La mise en place d'un système répressif basé sur la terreur et des mouvements de résistance

Au plan politique Hissène Habré crée un parti unique en 1984, l'Union nationale pour l'indépendance et la révolution (UNIR) et organise l'encadrement de la population (organisations satellites pour les femmes, les jeunes, les commerçants)¹⁷². Le régime Habré est une période de répression terrible menée principalement par la Direction de la documentation et de la sécurité (DDS) créée en 1983, et contrôlée par la présidence. Les agents de cette Direction quadrillent le territoire et arrêtent arbitrairement toute personne supposée être dans l'opposition grâce à la Brigade spéciale d'intervention rapide. Le régime s'appuie également sur la sécurité présidentielle, garde prétorienne du président et corps d'élite de l'armée. Les prisons ont une réputation terrifiante¹⁷³. Malgré cette politique

¹⁷¹ « Toutefois, la terreur dans le Sud a persisté bien après « Septembre noir ». D'autres documents retrouvés rapportent des informations obtenues quotidiennement et décrivent cette violence massive en province. », Human Right Watch, « Tchad. Les victimes de Hissène Habré... », *art.cit.*

¹⁷² Certains éléments rappellent évidemment la définition d'un régime totalitaire. N'ayant pas poussé plus loin l'analyse de ce régime, nous nous contentons, par précaution, de la qualifier de dictatorial. Human Right Watch le qualifie cependant de totalitaire. <https://www.hrw.org/fr/news/2002/12/05/limmunite-de-hissene-habre-definitivement-levee>

¹⁷³ La plus célèbre étant la « piscine » de N'Djamena, « Ce qui était anciennement la piscine Leclerc réservée aux loisirs des familles des militaires français pendant la colonisation a été, sur ordre de Habré, recouverte d'une chape de béton, divisée en dix cellules et flanquée d'un escalier qui plongeait dans un sous-sol lugubre. », <http://www.hrw.org/legacy/french/reports/2005/chad0705/3.htm>

autoritaire et violente, Habré, en tant que rempart contre Kadhafi, bénéficie du soutien des Français et des Américains. Après sa victoire contre les libyens et tchadiens pro-libyens en 1987, les violations des droits de l'homme et ses tentatives d'opposer les Français et les Américains lui font perdre des soutiens¹⁷⁴ permettant ainsi des tentatives de prise de pouvoir. En 1986 est créé le Mouvement pour la salut national du Tchad très fortement réprimé par le régime ce qui pousse les Hadjarai¹⁷⁵, instigateurs de ce mouvement, à entrer en rébellion. Les *Zaghāwa*, population vivant à la frontière tchado-soudanaise, forment alors avec les Hadjarai un des piliers du régime et se révoltent. A la fin de l'année 1988 une tentative de coups d'état est menée par des Hadjarai¹⁷⁶ qui trouveront refuge au Darfour. Une autre se déroule le 1^{er} avril 1989 dont seul Idriss Déby sortira vivant. Idriss Déby, issu du groupe des *Zaghāwa*, était conseiller à la présidence et ancien commandant des Forces armées nationales tchadiennes (FANT). Il mène son action avec Ibrahim Mahamat Itno, ministre de l'intérieur, et Hassan Djamous qui a dirigé la lutte contre les Libyens. Idriss Déby trouve refuge au Darfour après l'échec du coup d'Etat. Hissène Habré souhaite mener une forte répression qui déplace les violences tchadiennes au-delà de la frontière du Soudan. La répression contre les *Zaghāwa* est brutale : « *sous Habré, la responsabilité est collective* »¹⁷⁷. Hissène Habré multiplie les incursions au Darfour et arme les populations Four qui sont en conflit avec les *Zaghāwa* soudanais. En retour, ces derniers soutiendront les *Zaghāwa* tchadiens face à Hissène Habré. La rébellion va donc recruter parmi les *Zaghāwa* du Tchad qui veulent venger leurs morts ou parmi ceux du Darfour solidaires de la cause, ou espérant quelques rétributions. Certains Hadjarai s'allient avec les *Zaghāwa* et rejoignent d'autres groupes pour former le Mouvement patriotique du salut (MPS) en mars 1990 à Bamina au Darfour. Les combattants du MPS sont soutenus – contre Habré – par la France, le Soudan d'Omar El-Béchar et la Libye de Kadhafi. C'est cette installation au-delà de la frontière tchadienne qui permet au groupe *Zaghāwa* et à Idriss Déby d'obtenir une position dominante dans le système politique tchadien.

¹⁷⁴ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad. Myths and Reality...* », *art.cit.* p. 25

¹⁷⁵ Les Hadjarai (Habitants du Centre du pays, groupe à minorité chrétienne et majorité musulmane, partagent le culte des margai – divinités des montagnes) ont été une des principale composante des FAN (forces armées du Nord de Habré) lors de leur victoire sur Goukouni, se révoltent et tentent un coup d'état.

¹⁷⁶ Si le soutien des militaires, et donc des acteurs politiques, français est important, encore faut-il que ce soutien ait lieu dans un bon *timing*. 1984 : mort mystérieuse d'Idriss Miskine, Hadjarai, devenu Ministre des affaires étrangères de Habré. Il bénéficiait d'appuis en France et pouvait donc être une menace pour Habré.

¹⁷⁷ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 87.

3) *La montée en puissance des Zaghāwa*

Les *Zaghāwa* ont su s'organiser face au régime de Habré grâce à leur implantation au-delà des frontières tchadiennes au Darfour. Ils s'allient derrière Idriss Déby pour prendre le pouvoir et s'accaparer les positions dominantes et les ressources existant dans les arènes internationales.

La cristallisation des tensions tchadiennes au Darfour

Le Darfour a, depuis l'indépendance de l'Etat tchadien, servi de base arrière pour les oppositions tchadiennes : c'est de là que s'organise la prise de pouvoir de Hissène Habré en 1982, là que se réfugie le GUNT de Goukouni Weddeye après sa défaite et Idriss Déby en 1989. A ces éléments politico-militaires, il faut ajouter le fait que cette période est également une période de grande sécheresse. Le tout constitue donc une « *période traumatique* » dans le contexte de fin de dictature du maréchal Nimeyri au Soudan¹⁷⁸. En 1989 quand Déby arrive au Darfour après son coup d'Etat manqué, il s'appuie sur les *Zaghāwa* et sur les milices arabes du Conseil démocratique révolutionnaire (CDR - faction dissidente du Frolinat). Idriss Déby n'est pas en terre inconnue au Darfour. La famille Itno à laquelle appartient le Grand-père d'Idriss Déby, avait rejoint le Darfour durant la colonisation. Ce qui explique, en partie, comment Déby trouva refuge au Darfour en 1989. Après la prise de pouvoir d'Hissène Habré beaucoup de ceux que certains qualifient d'opposants partent au Darfour pour éviter la répression et l'oppression¹⁷⁹. Les conflits entre les Four, autochtones du Darfour, et d'autres groupes vivant ou arrivant dans cette région sont ensuite alimentés par les aides fournies par la Libye aux partisans d'Idriss Déby et par le Tchad de Habré aux populations locales (Four) qui perdent le contrôle sur la terre et l'eau¹⁸⁰. Une partie des groupes tchadiens consolident alors leur présence au Darfour puisqu'ils « *n'obtiendront pas d'aide humanitaire d'un régime qu'ils combattent* »¹⁸¹. Plus pragmatiquement, « *la régionalisation de la guerre incite les Zaghāwa à s'unir derrière Déby* »¹⁸² pour se protéger face au régime d'Hissène Habré qui

¹⁷⁸ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.* p. 139

¹⁷⁹ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad...* », *art. cit.* p. 22

¹⁸⁰ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.* p. 139

¹⁸¹ *Ibidem*

¹⁸² *Ibidem*

mène des attaques jusqu'au Soudan en 1989-1990. Si Déby bénéficie alors d'un fort soutien régional, il saura également capter les ressources issues d'arènes internationales.

Le soutien international à Idriss Déby

Venu du Darfour, Idriss Déby est donc soutenu par la Libye, le Soudan et la France. Il prend le pouvoir 1^{er} décembre 1990 en s'appuyant, comme ses prédécesseurs, sur les ressources fournies par les français et en bénéficiant de l'évolution des organisations internationales également devenues pourvoyeuses de ressources sous conditions. A son arrivée au pouvoir, il favorise les siens et n'améliore pas la situation sécuritaire du pays. Il justifie des pratiques autoritaires par la menace permanente d'un coup d'état. Le raisonnement est circulaire et mène à une situation dans laquelle le recours à la violence est inéluctable « *si l'argument [de la menace de coup d'état] est irrécusable, il est politiquement biaisé puisque le président tchadien agit d'emblée d'une manière qui ne fait que conforter l'idée que les seules revendications qui obtiennent satisfaction sont celles portées par les armes* »¹⁸³. La différenciation de traitement des *Zaghāwa* s'amplifie pendant la décennie 1990¹⁸⁴ : multiplication des passe-droits, accaparement des positions de pouvoir, prédation... phénomène accentué par la mise en exploitation des champs pétroliers dès l'été 2003. Si Idriss Déby est un militaire qui n'a jamais occupé la moindre responsabilité civile il s'adapte aux nouvelles exigences des bailleurs de fonds et répond aux attentes des tchadiens : le mouvement armé MPS devient un parti politique qui engage un processus de démocratisation. Les organes mis en place par Habré sont dissous, les portes des prisons sont ouvertes et « *suivant les pratiques en vigueur sur la scène internationale, une commission d'enquête sur les crimes de Hissène Habré est mise en place* »¹⁸⁵. La DDS¹⁸⁶ devient le Centre de recherche et de coordination des renseignements (CRCR) puis l'Agence nationale de sécurité (ANS) qui emploie un grand nombre d'anciens agents de la police politique de Habré¹⁸⁷. En octobre 1991 est même formellement adopté le multipartisme. Des partis d'opposition sont créés, la liberté syndicale et l'activité de nouvelles associations de défense des droits humains tolérées. La presse et des radios indépendantes se développent, mais le climat reste tendu. Le régime est moins brutal que celui de Habré mais « *les arrestations arbitraires et les assassinats dont*

¹⁸³ *Ibidem*

¹⁸⁴ *Ibidem* p. 146

¹⁸⁵ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...op.cit.* p. 88

¹⁸⁶ Direction de la documentation et de la sécurité, police politique sous Hissène Habré

¹⁸⁷ Human Right Watch, *Tchad. Les victimes de Hissène Habré toujours en attente de justice*, New-York, vol. 17, n°10(A), juillet 2005.

on ne peut attribuer la responsabilité à personne, faute de preuve, n'ont pas cessé »¹⁸⁸. Sous couvert de démocratisation applaudie par la communauté internationale, la surveillance des opposants continue. En 1993 s'ouvre la conférence nationale souveraine (CNS) du Tchad organisée, notamment, sous pression française du 15 janvier au 6 avril: plusieurs chefs politico-militaires viennent, dont Goukouni Weddeye, alors exilé en Algérie. Mais la mouvance présidentielle domine la CNS et des partis alliés sont créés pour diviser l'opposition. Durant les débats, un syndicaliste est enlevé et assassiné. La CNS engage le pays dans une transition qui dure plus de trois ans et maintient Idriss Déby au pouvoir. Toutes les décisions qui visent à limiter les pouvoirs du président sont vidées de leur substance. En mars 1996, a lieu un référendum qui permet l'instauration d'une nouvelle constitution. Le mandat d'un président est limité à deux fois cinq ans. Idriss Déby est officiellement élu président en juillet 1996. En mars 1997 le MPS allié à une trentaine de petits partis remporte les élections législatives. Néanmoins, les opposants dénoncent déjà des pratiques frauduleuses qui s'amplifieront lors des scrutins des élections présidentielles de 2001 et législatives de 2002 : malgré les contestations, Idriss Déby se maintient au pouvoir. Ces oppositions internes vont progressivement se joindre aux oppositions internes du Soudan et mener à un engrenage entre les dynamiques politico-militaires de ces deux Etats.

**

Nous avons jusqu'ici proposé au lecteur une présentation des grandes dynamiques socio-politiques et militaires se déroulant dans l'arène des violences politico-militaires régionales depuis l'indépendance de l'état tchadien jusqu'à l'installation à la tête de cet Etat d'Idriss Déby et de ses proches. Ce faisant, nous avons montré l'importance de considérer ces dynamiques à une échelle régionale et internationale, d'où notre recours à la notion d'arène. Les conflits tchadiens sont menés par des acteurs dont l'action a principalement un impact dans – et est le fruit de l'activité de – cette arène. Cela implique en outre de considérer l'activité ayant lieu au Soudan, en Libye mais aussi au Nigéria, en France et aux Etats-Unis liés entre eux *via* certains groupes sociaux qui inscrivent leur action simultanément dans plusieurs espaces. C'est en comprenant le positionnement de ces acteurs que l'on peut rendre compte des changements d'alliance, division des groupes et prises de position des différents

¹⁸⁸ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 89

protagonistes de ces événements. C'est dans la continuité des processus décrits jusqu'ici que des nouveaux coups émis par ces acteurs vont mener à une intensification et à une cristallisation des violences dans la région du Darfour.

III. Idriss Déby : soutiens internationaux et oppositions internes.

Les opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat ont officiellement été présentées comme des éléments du processus international et intergouvernemental de « gestion » de la « crise du Darfour ». C'est à la compréhension de ce que recouvre l'expression « crise du Darfour » que l'on s'intéresse dans la dernière partie de ce chapitre. La compréhension de cette « crise » ne relève pas de l'évidence et plusieurs analyses existent. Pour Roland Marchal par exemple, ces conflits constituent un « système de conflits »¹⁸⁹ défini comme une situation dans laquelle des « *conflits armés, produits de conjonctures nationales distinctes, relevant d'acteurs, de modalités et d'enjeux différents, s'articulent les uns aux autres et brouillent les frontières spatiales, sociales et politiques qui les distinguaient initialement* »¹⁹⁰. C'est à l'articulation de dynamiques supposées nationales que nous nous intéressons ici. Comprendre ces dynamiques conflictuelles nous est utile dans la mesure où leur mise en évidence nous permet de mieux comprendre la position sociale des différents protagonistes qui, plus tard, prendront part aux processus Eufor Tchad-RCA et Minurcat. Notamment pour ce qui concerne ce chapitre, la position du gouvernement tchadien et de son chef d'état. Idriss Déby sera un acteur essentiel du processus Eufor Tchad-RCA Minurcat puisque de son accord ou opposition dépend la possibilité de ces déploiements. Il nous faut donc comprendre les liens qui le lient à son gouvernement et aux acteurs politico-militaires de la région pour comprendre ses prises de position. Pour cela, nous revenons sur les oppositions portées par des acteurs politico-militaires tchadiens appartenant au groupe *Zaghāwa* qui mettent en lien les arènes politico-militaires tchadienne et soudanaise (1). Les interdépendances sociales entre les acteurs de ces violences et les acteurs gouvernementaux du Tchad et du Soudan mènent, par engrenage, à un conflit ouvert entre ces deux gouvernements (2).

¹⁸⁹ Marchal Roland, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.*

¹⁹⁰ La qualification de ces conflits armés n'est pas l'objet central de cette recherche et nous renvoyons à un ensemble de travaux existants pour approfondir cette question. Par exemple les travaux de De Waal Alex (dir.), *War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University Press, Londres, Justice Africa, 2007

1) De la difficile maîtrise de la dimension Zaghāwa à la crise du Darfour.

La lente montée des oppositions internes au Tchad

Après la prise de pouvoir d'Idriss Déby, les *Zaghāwa* tchadiens qui l'ont soutenu sont récompensés – et, ce faisant, maintenus en état d'allégeance au pouvoir¹⁹¹ – en étant placés à des postes stratégiques comme les Douanes, les forces armées ou encore la Garde républicaine. Les rentes étatiques leur sont réservées. De ce fait, pour les autres factions de la vie politique tchadienne, cette arrivée au pouvoir d'Idriss Déby est vécue comme un pillage de l'état au profit des *Zaghāwa* qui s'autorisent des razzias dans certaines régions du pays (notamment dans l'Ouaddaï, à l'Est) poussant des populations à fuir vers le Darfour¹⁹². On retrouve les mécanismes de l'économie prédatrice décrits par Marielle Debos puisque les proches de Déby s'installent dans des positions d'accumulation qui mécontent les populations. Pour se maintenir, I. Déby met également en place un régime politique que R. Buijtenhuijs a qualifié de « *restauration autoritaire* »¹⁹³ face à laquelle les groupes armés se multiplient. Dans toutes les régions du Tchad les opposants prennent les armes et sont vaincus un à un, puis reprennent les armes... le tout dans une dynamique qui semble ne pas avoir de fin¹⁹⁴. Lorsque l'un rallie le pouvoir, une faction devient généralement dissidente et crée un nouveau groupe¹⁹⁵. Il faut également noter les régulières modifications constitutionnelles permettant de maintenir Idriss Déby, et à travers lui donc, tout un groupe social, au pouvoir. C'est ainsi qu'en 2003 il modifie, contre ses promesses politiques passées, les dispositions de la Constitution de 1996 afin de pouvoir briguer un troisième mandat, mesure qui est impopulaire même chez les *Zaghāwa*¹⁹⁶. De nombreux « barons » du MPS espéraient en effet d'accéder aux instances suprêmes de l'Etat mais cette réforme constitutionnelle les pousse à ne plus patienter et à prendre les armes à défaut de renoncer à leurs ambitions¹⁹⁷. Le congrès

¹⁹¹ Norbert Elias, *La société de cour*, Flammarion, coll. Champs Essais, 2008

¹⁹² Mbainaissem Doual, « Conflits au Tchad et au Darfour », *art.cit.* p. 362

¹⁹³ Robert Buijtenhuijs, *Transitions et élections au Tchad*, *op.cit.*

¹⁹⁴ Dans l'Ouest, c'est le Mouvement pour la démocratie et le développement (MDD) de Goukouni Guet et Moussa Médéla vaincu (1991-1992). Dans le centre, le Front d'action pour l'instauration de la démocratie au Tchad (FAIDT) 1991. A l'est, le Comité national de redressement (CNR) est battu en 1992-1993 ; Front national du Tchad (FNT) 1991-92-94, Front national du Tchad rénové, 1996 ; Alliance nationale pour la résistance (ANR), 1994-98-2003. Dans le sud, le Comité de sursaut national pour la paix et la démocratie (CSNPD) 1992-1994 ; Forces armées pour la république fédérale (FARF) 1994-1998. Enfin dans le Tibesti ; Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad. 1998-2002.

¹⁹⁵ Marielle Debos, *op.cit.*, p. 91

¹⁹⁶ *Ibidem*

¹⁹⁷ Mbainaissem Doual, « Conflits au Tchad et au Darfour », *art.cit.* p. 363

du MPS en novembre 2003 est ainsi un point culminant du mécontentement: de nombreux *Zaghāwa* critiquent son « *incapacité à partager, sa gestion dilettante de l'appareil d'Etat ou son aveuglement politique qui mettrait en danger la pérennité des acquis Zaghāwa* »¹⁹⁸. Les *Zaghāwa*, comme toute la population (dont ils ne représentent que 1.5%¹⁹⁹) sont en effet divisés en tant que groupe²⁰⁰ et dans leur évaluation du régime. La « *politisation de l'ethnicité* » a ses limites²⁰¹. Tous les *Zaghāwa* ne bénéficient pas de tous les privilèges²⁰² et dès 1992 des mouvements *Zaghāwa* armés sont créés²⁰³.

Durant les années 1990, la situation est cependant restée relativement calme, peu de mouvements armés d'envergure se sont manifestés puisque les différents groupes sont, depuis le vote de la constitution de 1996, dans l'attente des élections de 2006 qui doivent être l'occasion de redistribuer les positions de pouvoir. La modification de la constitution de 2003 remobilise les groupes armés d'opposition. Idriss Déby instrumentalise alors la communauté internationale en se prétendant victime d'une attaque soudanaise visant l'islamisation du Tchad. Il tente « *en vain et contre l'évidence [faire croire à l'existence de] solidarités entre son opposition armée dans le BET (Borkou-Ennedi-Tibesti) et le Groupe salafiste pour la prédication et le combat algérien* » essayant d'agiter le spectre de l'islamisme radical pour s'attirer des soutiens²⁰⁴.

¹⁹⁸ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits ... » *art. cit.* p. 140

¹⁹⁹ ICG, *Tchad : vers un retour de la guerre ?*, Rapport Afrique n°111, juin 2006, p. 2.

²⁰⁰ Tubiana Marie-José, *Des troupes et des femmes. Mariage et transferts de biens chez les Beri (Zaghawa et Bideyat) du Tchad et du Soudan*, Paris, l'Harmattan, 1985, p 195-200 : il existe des clans, des lignages et des tribus : le clan regroupe la descendance agnatique d'un même ancêtre, le lignage correspond à une segmentation du clan qui se produit quand les membres de ce dernier sont trop nombreux, la tribu regroupe des clans qui partagent un même territoire. Politiquement, le clan est le groupe le plus important. Cité par Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 126.

²⁰¹ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 166

²⁰² Ils rassemblent trois principaux groupes, eux-mêmes divisés : les Kobé (au Tchad), les Wogi (au Darfour), les Bideyat (zones sahariennes tchadiennes). Idriss Déby est issu des Bideyat. Dans ce sous-groupe, il est issu du clan Bilia Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad. Op.cit.* p. 166.. Voir Marchal Roland, « The unseen Regional Implications of the Crisis in Darfur », in De Waal Alex (dir.), *War in Darfur and the Search for Peace, op.cit.*

²⁰³ En 1992 c'est un mouvement Kobé qui se crée tandis qu'en 2004 ce sont des Bideyat, plus proches de Déby qui entrent en opposition armée. Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad...* » *art.cit.*, p. 26

²⁰⁴ Roland Marchal, Richard Banégas, « Interventions et interventionnisme en Afrique », introduction au dossier « Pax Africana, le nouvel interventionnisme libéral », *Politique africaine*, 2005/2, n°98, p. 5-19, p.17

L'émergence de la « crise du Darfour » au Soudan

Côté soudanais, au Darfour, existe une crise politique qui a pour fondement le fonctionnement de l'Etat soudanais depuis les années 1980²⁰⁵. Cette crise est liée à la détérioration des modes de gestion d'écosystèmes dans un contexte de désertification. Des conflits fonciers sont alimentés par vingt ans de tensions écologiques et démographiques²⁰⁶. Le Darfour est divisé en trois provinces administratives. Le Darfour septentrional dont la capitale est El-Fâsher ; le Darfour méridional dont la capitale est Nyala et le Darfour occidental dont la capitale est El-Geneina²⁰⁷.

²⁰⁵ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.*

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 137

²⁰⁷ Marc Frontrier, *Le Darfour. Organisations internationales et crise régionale. 2003-2008*, L'Harmattan, 2009



Le Darfour septentrional est une zone désertique qui progresse toujours vers le Sud. Régulièrement, l'histoire de cette région est marquée par des épisodes violents entre éleveurs nomades, « identifiés comme *arabes* »²⁰⁹, et agriculteurs, « identifiés comme *africains* »²¹⁰, pour l'usage de la terre. Bien que ces populations soient toutes africaines elles sont bien souvent identifiées différemment dans la littérature, menant parfois à des approximations ou

²⁰⁸ Source : Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad... »*

²⁰⁹ Marc Frontrier, *le Darfour*, op.cit. p. 11

²¹⁰ *Ibidem*.

des contradictions, c'est pourquoi nous ne retenons pas ces qualificatifs pour notre propos. Avec la désertification et l'armement plus lourd des populations, ces accrochages se sont multipliés et ont pris de plus en plus d'ampleur durant les années 1990. De plus, les populations de cette région espèrent bénéficier d'une partie des rentes pétrolières soudanaises qui arrivent à partir de 1999. Mais il n'en est rien et des mouvements de résistance ou rébellion se structurent. Ils doivent alors faire face à un gouvernement dont l'armement s'est largement développé grâce aux rentes pétrolières et qui dispose de plus de troupes à partir de 2002 puisque la signature d'un accord de cessez-le-feu avec le Soudan du Sud permet la démobilisation de certains soldats²¹¹. En février 2003, le Front de Libération du Darfour, composés de *Zaghāwa* soudanais, mène des attaques de faible envergure²¹² puis, devenu l'Armée de Libération du Soudan (ALS) en avril 2003, s'attaque à l'aéroport d'El-Fāsher « *au motif que Khartoum négligeait le développement de la région* »²¹³. Le gouvernement soudanais dispose d'une armée dont la base est en partie composée de Darfouriens. Il ne peut donc la mobiliser contre les populations « rebelles » du Darfour et va s'appuyer sur des milices « arabes » connues sous le nom de *janjawid* et sur des milices gouvernementales qui sont « *ordinairement engagés sur le terrain aux côtés des armées, les Popular Defence Force (PDF)* ». Ces forces s'attaquent massivement aux rébellions du Darfour, dont celles portées par les *Zaghāwa*²¹⁴. Des dirigeants de l'Etat tchadien proches de ce groupe équipent alors l'ALS. Le gouvernement de Khartoum envoie les militaires positionnés dans le Sud Soudan vers le Darfour pour s'opposer à ce mouvement soutenu par des membres du gouvernement tchadien. Ces militaires envoyés par Khartoum enrôlent des opposants tchadiens – ayant fui les exactions au Tchad – pour combattre l'ALS. Les *Zaghāwa* tchadiens font pression sur Idriss Déby pour qu'il soutienne les *Zaghāwa* soudanais face au gouvernement de Khartoum. Ce dernier refuse dans un premier temps de le faire pour ne pas entrer en conflit ouvert avec Omar El-Béchar et mettre en péril son maintien au pouvoir au cours d'une guerre dont l'issue ne lui apparaît pas favorable.

²¹¹ Marc Frontrier, *Le Darfour...op.cit.* p. 12

²¹² Des soldats et officiers *Zaghāwa* soudanais se regroupent dans l'Armée de Libération du Soudan (ALS, ou *Sudan Liberation Army – SLA* en anglais) et prennent le contrôle d'un village au Nord-Darfour.

²¹³ Marc Frontrier, *Le Darfour...op.cit.*

²¹⁴ *Ibidem.* p. 14

2) La crise du Darfour et l'opposition entre le Tchad et le Soudan

Progressivement cependant, la situation évolue en un conflit ouvert entre deux Etats. Jusqu'au début des années 2000, les relations diplomatiques et commerciales des deux pays restent bonnes. Proche d'Omar El-Béchar qui l'a soutenu dans sa conquête de l'état tchadien, Déby l'aide à obtenir un cessez-le-feu à Abêché le 3 septembre 2003 qui n'a pas d'impact sur la dynamique conflictuelle. Un autre accord sera signé à Abêché en novembre 2003. Du côté des rebellions du Darfour est créé un nouveau mouvement qui deviendra central de par les liens sociaux entre ses fondateurs et les proches d'Idriss Déby au pouvoir : le Mouvement pour la Justice et l'égalité (MJE, plus souvent appelé par son acronyme anglais JEM) fondé par Khalil Ibrahim Mohamed en opposition au gouvernement de Khartoum²¹⁵. Déby tente de l'arrêter en envoyant des troupes contre l'ALS et le JEM mais les soldats de sa garde républicaine ne le combattent pas car ils sont proches Khalil Ibrahim²¹⁶. Le 8 avril 2004, un accord de cessez-le-feu est signé à N'Djamena entre le gouvernement soudanais, l'ALS et le JEM. Même si aux yeux des rebelles et du gouvernement soudanais, la médiation Tchadienne a perdu de sa crédibilité, N'Djamena reste co-médiateur des négociations jusqu'au début de l'année 2006.

La défaite de l'ALS, dans un contexte interne au Tchad où les *Zaghāwa* n'obtiennent pas suffisamment de bénéfices comme on l'a vu plus haut, entraîne une tentative de coup d'état contre Déby le 16 mai 2004. Celui-ci prend forme au sein de la Garde républicaine qui réclame une aide pour l'ALS. Cette tentative est repoussée de justesse grâce au soutien des services spéciaux français et est suivie d'une répression du régime. Déby fait arrêter des leaders du JEM (*Zaghāwa* soudanais) et les fait livrer au gouvernement soudanais. Mais il est pris entre deux dynamiques différentes dont dépend son maintien au pouvoir. El Bechar fait pression sur lui pour lutter contre le JEM ; les membres de son groupe social font pression sur lui pour soutenir ce mouvement. A partir de 2005, des défections récurrentes ont lieu dans les cercles dirigeants et la garde prétorienne du régime tchadien. Certains « barons » du régime basculent dans l'opposition : Ahmat Hassaballah Soubiane qui était ambassadeur à Washington, Tom et Timan Erdimi, proches parents et conseillers de Déby ; Mahamat Nouri ambassadeur en Arabie Saoudite, font défection en 2006. Pour rappeler qu'il représente la

²¹⁵ Ce mouvement sera appuyé par les combattants du SPLM déçus des accords conclus par leur dirigeant avec le gouvernement soudanais concernant le conflit Nord-Sud.

²¹⁶ La mère de Khalil Ibrahim est la sœur du demi-frère de Déby, Timan Erdimi, sultan d'Iriba et conseiller du Président Déby, proche de membres du gouvernement donc.

nation et élargir son soutien à d'autres groupes sociaux tchadiens, Idriss Déby rappelle par décret présidentiel que son nom est Idriss Déby Itno et non seulement Idriss Déby incitant ainsi les membres du lignage Itno à le soutenir²¹⁷.

Convaincu que Déby aide les rebelles du Soudan, Khartoum soutient désormais les rebelles tchadiens exilés au Soudan. Plusieurs groupes armés tchadiens se créent, trouvent refuge au Darfour et sont soutenus par Khartoum²¹⁸. Ils se fédèrent au sein du Rassemblement des forces démocratiques (RAFD) dirigé par Timan Erdimi, ancien directeur du cabinet civil du président Déby. Progressivement, Idriss Déby se met à soutenir explicitement les insurgés du Darfour, notamment le JEM et resserre ses liens avec la faction *Zaghāwa* de l'ALS²¹⁹. En février 2005, il soutient un autre groupe dissident du JEM : le JEM-Field Command. Le gouvernement tchadien leur donne des véhicules et ils en volent d'autres²²⁰. En Janvier 2006 a lieu signature d'un accord parrainé par I. Déby Itno entre les chefs rebelles soudanais qui représentent la dimension transnationale du conflit darfourien, notamment Khalil Ibrahim (JEM) et Mini Arkoi Minawi (ALS). Côté tchadien, le groupe le plus important de l'opposition à l'extérieur est le Front uni pour le changement démocratique (FUC) de Mahamat Nour. Ce Front connaîtra deux défaites militaires. D'abord à Adré le 18 décembre 2005 puis à N'Djamena le 13 avril 2006 : des colonnes du FUC arrivent à N'Djamena. I. Déby Itno dénonce une expédition menée par des mercenaires soudanais (alors que le FUC est composé de tchadiens aidés par le gouvernement soudanais) et essaie de faire prévaloir cette explication sur la scène internationale. Cette dernière attaque contre Déby montre que « *Déby ne restait au pouvoir que grâce à une intervention militaire française dont la légalité très contestable n'a pourtant pas été questionnée par les parlementaires français* »²²¹.

²¹⁷ En février 2006, un de ses cousins au premier degré avait fait défection avec l'ancien chef d'état-major des armées, général Seby Aguid

²¹⁸ Socle pour le changement, l'unité et la démocratie (SCUD) de Yaya Dillo ; Rassemblement pour la paix et la justice (RPJ) d'Abakar Tollimi.

²¹⁹ De Mini Arkoi Minnawi

²²⁰ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad. Myths and Reality...* », *art.cit.* p. 27. On peut noter ici l'importance des véhicules dans les phénomènes violents au Tchad

²²¹ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.*, p. 150

Durant ces évènements, Déby cherche à convaincre la communauté internationale de l'agression islamisante qu'il subirait²²². De plus, l'arrivée de 200 000 réfugiés soudanais et l'établissement de bases arrière des groupes rebelles du Darfour dans l'Est du Tchad ont encore compliqué la situation²²³. En ne maîtrisant pas les dynamiques de son groupe social d'appartenance, Deby s'est mis en état de conflit ouvert avec le gouvernement soudanais²²⁴. A la suite de cela, des violences similaires à celles du Darfour ont lieu à l'est du Tchad : attaques de villages par les milices *janjanwid* causant le déplacement de plus de 170 000 tchadiens. L'aggravation des violences à l'est du Tchad trouve ses origines tant dans l'aggravation de ces conflits locaux que dans la faiblesse des institutions tchadiennes et à la frustration de la population tchadienne qui ne perçoit pas équitablement les ressources de l'Etat (notamment celles liées au pétrole). Cela a augmenté la puissance des groupes rebelles au Tchad qui, grâce au refroidissement des relations entre le Tchad et le Soudan, ont pu être directement soutenus par Khartoum depuis 2005²²⁵.

L'imbrication avec d'autres dynamiques en RCA ?

Les violences du Darfour ont eu tendance à s'exporter au sud-ouest du Tchad et « *dans une moindre mesure* » en RCA²²⁶. Le Front Uni pour le Changement (FUC), qui a mené le raid sur N'Djaména en avril 2006 comporte en effet des éléments centrafricains: les « ex-libérateurs » qui ont mis au pouvoir Bozizé en 2003 avec le soutien du Tchad mais ont été rapidement déçus par son régime et sont devenus rebelles centrafricains. Ils ont obtenu de l'aide à Khartoum en échange de leur soutien contre le Tchad de Déby *via* leur participation au FUC²²⁷. Lors de l'attaque sur N'Djaména d'avril 2006, Déby rappelle ses troupes positionnés à la frontière avec la RCA et, en remplacement, arme des milices constituées de la population locale, aggravant ainsi les tensions dans la région. Idriss Déby et François Bozizé se

²²² Il ne faut toutefois pas négliger l'existence d'oppositions politiques au Tchad Comme l'UNDR du général Kamougué, CPDC de Ibni Oumar Mahamat Saleh (comité pour la défense de la constitution), CSAPR (Comité de suivi de l'appel à la paix et à la réconciliation nationale du Tchad).

²²³ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad...* », *art.cit.* p. 10

²²⁴ *Ibidem*, Entretien ambassade de France auprès du Tchad, N'Djaména, décembre 2010

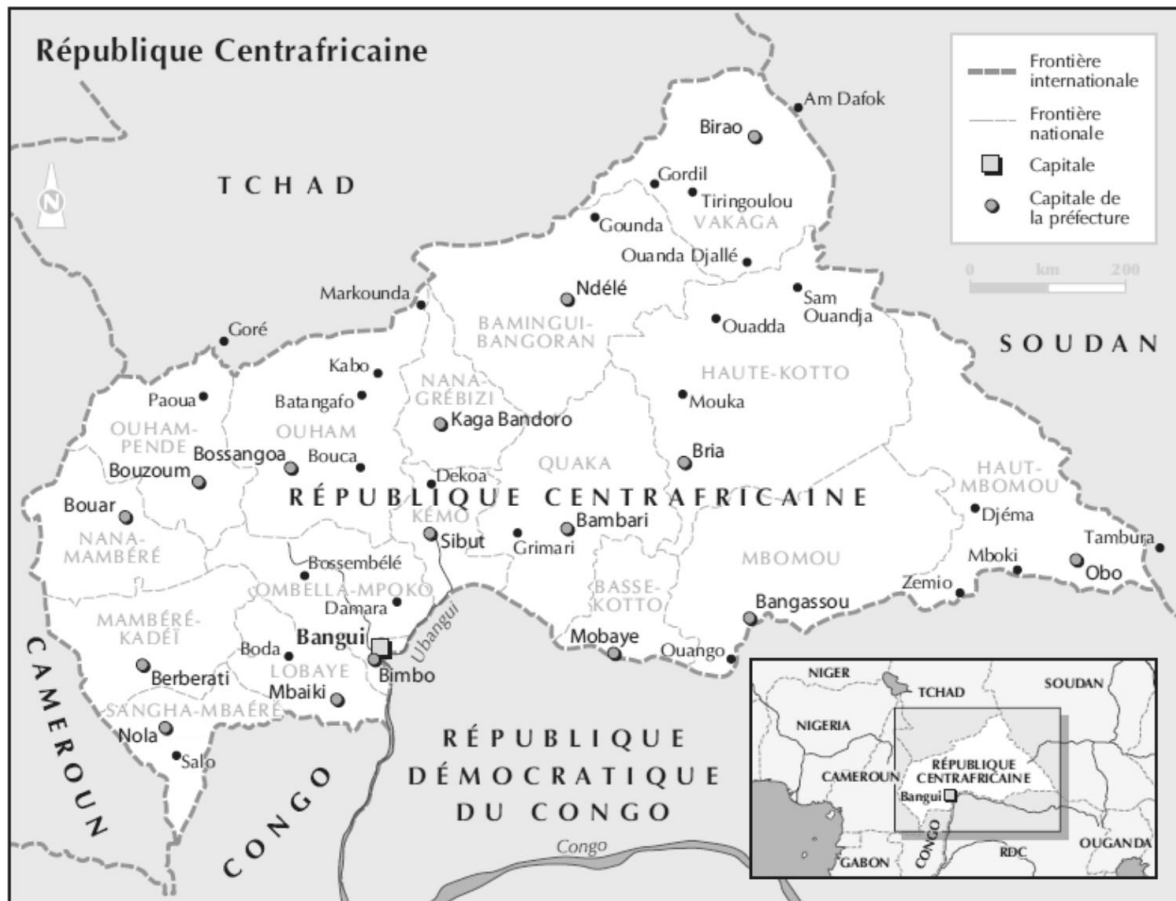
²²⁵ *Ibidem*

²²⁶ *Ibidem* p. 12

²²⁷ comme l'exprime ce témoignage d'un rebelle centrafricain du FUC « J'ai rejoint une rébellion contre la RCA mais notre manque d'armes nous a poussé à nous joindre à l'opposition tchadienne » illustrant ainsi la « fluidité des loyautés » dans la région. Marielle Debos, « Fluides Loyalties in a regional crisis : Chadian « ex-Liberators » in the Central African Republic », *African Affairs*, Mars 2008

soutiennent mutuellement : F. Bozizé lutte contre les opposants tchadiens dans le Nord-Est de la RCA. Soutenus par le gouvernement soudanais, des bandes du FUC et du MPRD²²⁸ s'installent en effet dans la Vakaga (Nord de la RCA) au début de l'année 2006. De son côté, I. Déby doit lutter contre les rebellions du nord-ouest de la RCA constituée de déçus du pouvoir de Bozizé²²⁹.

Carte de la République centrafricaine²³⁰



La République centrafricaine est en effet un pays dont la situation politico-militaire est complexe et nous reviendrons sur la structuration de l'arène politico-militaire de cet Etat dans le chapitre 3 de cette thèse qui traitera de l'implication des arènes intergouvernementales dans la région, la RCA ayant depuis la fin des années 1990, accueilli des opérations militaires multinationales.

²²⁸ Mouvement pour la paix, la reconstruction et le développement, du Colonel Djibrine Dasset, Hadjarai, ancien allié de Déby

²²⁹ Marc Frontrier, *Le Darfour...op.cit.* p. 122

²³⁰ HSBA, Small Arms Survey, *Document d'information sur le Soudan*, n°5, janvier 2007

En 2005 ont lieu des élections présidentielles et législatives que remporte le général Bozizé. Mais, dans le pays, existe une criminalité très élevée et une rébellion armée se met en place dans le nord-ouest et le nord-est du pays²³¹. Les autorités centrafricaines ont du mal à assurer la sécurité dans plusieurs parties du pays, les Forces Armées de la République Centrafricaine (FACA) sont la cible d'attaques. Le 3 octobre 2006, a lieu une attaque et occupation de la ville de Birao (préfecture de la Vakaga) par un des groupes rebelles. En novembre et décembre ils occupent également Ouanda Djallé et Sam Ouadja dans la même préfecture. Les autorités centrafricaines ont accusé le Soudan de soutenir ce groupe²³² et ont repris ces localités avec l'aide de la France et de la Force multinationale en Centrafrique (Fomuc)²³³ déployée par l'Union africaine depuis 1999. En novembre et décembre 2006, trois préfectures posent problème : la Vakaga (Nord Est, proche Darfour soudanais), l'Ouham et l'Ouham Pendé au nord-ouest. Des groupes longtemps considérés comme des coupeurs de route traditionnels, puis comme bandits armés non identifiés ont été reconnus par les autorités de la RCA comme des groupes rebelles qui cherchent à renverser le régime du Président François Bozizé²³⁴. Trois de ces mouvements ont formé une coalition : l'Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR). Les membres de cette coalition sont responsables de l'attaque du 30 octobre cité ci-dessus. Le Soudan rejette les accusations de la RCA de soutenir la rébellion. La ville de Birao a été reprise le 27 novembre, Ndélé libérée le même jour, et plus tard les localités de Sam-Ouandja et Ouanda-Djallé furent reprises en décembre par une contre-offensive des forces gouvernementales, de la Fomuc et des éléments français, qui interviendront à nouveau à Birao en mars 2007.

L'insécurité dans les régions du nord et nord-ouest est liée à l'action des bandes rebelles, des coupeurs de route et de la riposte des forces de défense et de sécurité. Ils mènent parfois des représailles contre les populations civiles. Cela entraîne des déplacements de population (des éleveurs peuhls se sont retrouvés au Cameroun, les attaques du nord-est ont entraîné la fuite de 400 personnes vers la ville soudanaise d'Am Dafok).

²³¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 5

²³² *Ibidem.* p. 5

²³³ Force de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)

²³⁴ Conseil de sécurité des Nations unies, « Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et sur les activités du Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine », New-York, 28 décembre 2006, p. 1

Conclusion

L'histoire des violences politico-militaires tchadiennes est donc l'histoire des interdépendances entre les différents groupes du Tchad, du Soudan, de la Libye, de la France et, dans une moindre mesure, de la République centrafricaine et du Nigéria. Ces groupes forment une arène politico-militaire au sein de laquelle les individus tentent d'atteindre une position dominante dans le jeu afin de pouvoir réguler l'activité de cette arène, de redistribuer les ressources à ce dont ils dépendent. Cela dépend des ressources disponibles et des luttes pour les obtenir. Durant ces luttes, les objectifs initiaux se modifient et chaque individu réagit aux « coups » émis par les autres et qui modifient l'attitude de chaque joueur. C'est par ce mécanisme que nous avons expliqué l'arrivée et le maintien au pouvoir d'Idriss Déby. Au début des violences soudanaises au Darfour (2003), I. Déby joue le jeu de Khartoum puis change d'attitude en soutenant les mouvements insurgés darfouriens dès 2004 pour répondre aux exigences de ceux dont dépend son maintien au pouvoir. En retour, Khartoum soutient les opposants tchadiens basés au Soudan. La base politique du régime d'Idriss Déby se rétrécit progressivement, la population attend les retombées de l'exploitation du pétrolé commencée en 2003. Mais il se maintient au pouvoir. Nous avons en effet montré que pour bien comprendre ces dynamiques régionales, il faut mettre l'accent sur les interdépendances avec les acteurs français du secteur de la sécurité collective. Idriss Déby, affaibli en interne, doit en effet pour partie sa survie au soutien militaire français qu'il convient d'expliquer dans le chapitre suivant.

Chapitre 2 Les politiques africaines de la France, enjeux de luttes

Durant notre enquête de terrain, nous avons régulièrement été face à un apparent paradoxe. Les relations franco-tchadiennes semblent suffisamment fortes et importantes pour que, depuis l'indépendance du Tchad, les militaires français soient envoyés dans cet état pour y effectuer des missions de plus ou moins grande envergure. Pourtant, l'intérêt que représente « le Tchad » en tant qu'unité du système international pour « la France » n'est pas évident. Durant nos entretiens avec des acteurs politiques, diplomatiques et militaires français, nous avons à plusieurs reprises reçu un discours nous présentant la « *spécificité* »²³⁵ de la relation entre la France et le Tchad. Lorsque l'on questionne les liens franco-tchadiens, les intérêts de « la France » au Tchad, ou les intérêts « du Tchad » à maintenir ces liens avec « la France » les réponses sont soit abstraites soit formulées sur le mode de l'évidence. Un diplomate nous explique par exemple que cette relation n'est pas économiquement importante, tout comme la communauté française au Tchad²³⁶ mais qu'« *un échange naturel entre les pays* »²³⁷ mène à des interventions militaires françaises importantes et souvent coûteuses comme le sera l'opération Eufor Tchad-RCA. Un acteur militaire insiste quant à lui sur l'évidente rationalité de ces liens qui se déroulent dans un jeu politique dont chacun comprend les règles et peut maîtriser le déroulement:

*« Je ne connais pas le dessous des cartes, dans ce grand Monopoly je ne suis qu'un petit joueur mais j'imagine, je ne connais pas avec précision, mais je ne vois pas autrement qu'une somme d'intérêts bien compris les relations entre ces deux pays, je pense qu'on a tous les deux intérêt à ce que ça se passe comme ça, et en plus on a mis ça sous une forme d'accord »*²³⁸

L'abstraction de ces réponses, ou la rationalisation des liens franco-tchadiens par les acteurs de ces processus sont selon nous des tentatives – nécessaires à la poursuite de leur action – de donner du sens à une réalité sociale qui dépasse chacun des acteurs de ces processus. Ce que nous montrons dans ce deuxième chapitre, c'est que l'espace social dans lequel s'inscrivent

²³⁵ Entretien MAEE, Paris, mars 2008

²³⁶ 4500 visas attribués à des Français au Tchad contre 45000 au Sénégal, les deux pays comptant 11 millions d'habitants. Source : ambassade de France, N'djaména, Tchad

²³⁷ Ambassade de France, N'Djaména, Tchad, décembre 2010.

²³⁸ Entretien conseiller militaire, RP France CSNU, New-York, mai 2012

les relations franco-tchadiennes possède sa propre dynamique qu'une lecture en termes de rationalité instrumentale ne permet pas d'expliquer.

Les acteurs des relations franco-africaines agissent sous l'emprise des contraintes spécifiques du secteur de la sécurité collective. Plus spécifiquement, elles prennent place, en son sein, dans un espace social que l'on qualifie sous-secteur des relations franco-africaines²³⁹. Au sein de ce sous-secteur, les acteurs qui participent aux politiques africaines de la France sont en interdépendance, les actions de l'un impactent celles des autres, chacun réagit à la situation dans laquelle il se trouve. Chaque intervention que les forces armées françaises ont menée sur ce continent depuis la décolonisation est le fruit de luttes et de coopérations entre tous ces acteurs qui, de par leur position sociale, poursuivent une rationalité différente et voient leur champ des possibles limité par les actions des autres acteurs. Une intervention militaire française en Afrique ne peut donc pas être le fruit d'une réaction à une situation portée par un individu situé dans une institution qui, ayant parfaitement analysé la situation, imposerait sa volonté aux autres acteurs impliqués comme le voudrait la représentation politico-médiatique des acteurs politiques. Cependant, pour faire face aux contraintes qui pèsent sur eux, ces acteurs ne sont pas également servis en ressources et celles-ci n'ont pas de valeur intrinsèque et immuable dans le temps. Les actions et réactions successives de chacun, comprises comme le résultat des pressions exercées et des ressources à disposition de tous ces acteurs, autrement dit chaque micro-marchandage entre ces acteurs, est un phénomène constitutif du processus qui mènera – ou non – à une intervention militaire française en Afrique.

Dans ce chapitre, nous montrons comment ce sous-secteur des relations franco-africaines s'est consolidé, structuré au cours de l'histoire et impose sa propre dynamique à ceux qui y sont positionnés. Dit autrement, l'histoire de la position sociale occupée par les acteurs s'impose, pour partie, à eux. C'est la rencontre entre une position sociale et une trajectoire individuelle qu'il faut alors analyser. Après avoir présenté la structuration de cet espace social à la fin de la période coloniale (I) nous analyserons les différentes décisions de déclenchement d'une intervention militaire au Tchad entre les années 1960 et 2000 (II). Chaque intervention armée

²³⁹ Certains ont pu nommer ce que nous entendons par cette configuration la « Françafrique », la « France à fric » etc. Voir par exemple François-Xavier Verschaeve, *Françafrique, le plus long scandale de la République...* pour une synthèse voir, Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, De Boeck, Bruxelles, 2009

menée par des forces françaises en Afrique est le fruit des marchandages entre les acteurs de ce sous-secteur. En outre, elles en sont le produit – en tant que résultat d’une structuration particulière des interdépendances qui mènent à une décision – autant qu’elles construisent cette structuration puisque chaque phénomène militaire impacte cette structure²⁴⁰. Les interventions militaires françaises créent par exemple des attentes de la part des acteurs tchadiens qui renforcent en interne français les partisans de ce type d’intervention qui ne sont pas toujours majoritaires.

I. Les luttes dans le sous-secteur français des relations franco-africaines

Sous la Vème République, L’Elysée est présentée comme l’acteur pesant le plus dans les choix de politique africaine, et étrangère de manière générale²⁴¹. Mais, malgré ce poids lié aux engagements militaires potentiellement en jeu qui nécessitent l’accord du président, les acteurs participant à cette politique sont nombreux. La « dilution de la mise en œuvre »²⁴² entre plusieurs institutions est un élément essentiel pour comprendre les dynamiques des arènes de l’arène des relations franco-africaines. Parler *des* politiques africaines produites par plusieurs acteurs permet de comprendre l’aspect parfois « paradoxal »²⁴³ de « la » politique africaine de « la France » relevé par de nombreux observateurs. Si les liens interpersonnels, les hommes, peuvent avoir un impact sur les relations franco-africaines, il faut questionner ce qui permet à ces liens entre individus d’avoir cet impact. Comment les liens entre quelques dizaines d’individus, chefs d’Etats africains, conseillers de la cellule africaine de l’Elysée, agents des services spéciaux, peuvent mener à des interventions militaires et à des choix budgétaires aux conséquences politiques, économiques et humaines si importantes, sans que l’opposition existante à ces projets ne soit suffisamment forte pour les stopper? C’est bien que ces actions, ces relations sont le produit de l’activité d’individus se déroulant dans un espace social structuré qui dépasse la volonté de chacun. C’est cette structuration que l’on essaie de décrire dans cette première partie de ce chapitre. Dans cette structure, le système clientéliste mis en place par des acteurs de l’Elysée joue un rôle central (1). Cependant, ce système

²⁴⁰ Dans ce chapitre nous insistons donc sur les éléments de maintien de la structuration des relations franco-africaines, en nous concentrant notamment sur l’arène élyséenne. Les éléments qui permettent de comprendre les changements seront analysés au chapitre suivant.

²⁴¹ Philippe Marchesin, « Mitterrand l’Africain », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, p. 14

²⁴² *Ibidem.*, p. 15

²⁴³ *Ibidem.* p. 19

n'impose pas sa volonté à l'ensemble des acteurs des politiques africaines de la France et notamment aux acteurs du ministère de la Coopération qui tentent régulièrement de proposer des politiques alternatives (2) et de la Défense qui essaient de garder la mainmise sur des activités qu'ils estiment de leur ressort (3).

1) Un système clientéliste : la cellule africaine de l'Élysée

L'impérialisme français et les volontés d'indépendances africaines

Le Général de Gaulle, lors des indépendances africaines tente de faire tenir ensemble deux objectifs contradictoires : la volonté d'impérialisme Français – ou en tous cas celle qui guide une partie de ses choix politiques – et la détermination d'une partie des leaders africains pour l'indépendance. Pour ce faire, il met en place avec Jacques Foccart un système basé sur des relations personnelles avec les dirigeants des Etats nouvellement indépendants qui permet de maintenir des liens entre les pays africains francophones et « la France » incarnée par Jacques Foccart qui devient l'intermédiaire principal entre ces dirigeants et les institutions françaises. Il est en effet nommé conseiller du président de la République pour les affaires africaines et malgaches et dirige le Secrétariat Général aux Affaires Africaines et Malgaches²⁴⁴, poste qu'il occupe de 1960 à 1974 puis de 1995 jusqu'à son décès en 1997. Ce système clientéliste fonctionne sur la base d'un échange entre acteurs français et africains. Les institutions françaises fournissent une assistance financière et une sécurité militaire aux gouvernants africains en échange de la préservation du commerce et des intérêts stratégiques français assurés par les régimes indépendants²⁴⁵. Ce système est institutionnalisé par la signature d'accords de Défense et de Coopération entre la France et ces Etats²⁴⁶. Lors de l'indépendance, les gouvernements français et tchadien signent ainsi un accord d'entente confidentiel pour pouvoir fournir au président tchadien un soutien militaire si besoin. Au Tchad, l'aide économique française parvient par exemple au gouvernement tant que le

²⁴⁴ Plus connu sous le nom de « cellule africaine de l'Élysée » dirigé par « l'homme de l'ombre ». Pierre Péan, *L'homme de l'ombre. Éléments d'enquête autour de Jacques Foccart, l'homme le plus mystérieux et le plus puissant de la Ve République*, Fayard, 1990.

²⁴⁵ J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War...op.cit.*, p. 24

²⁴⁶ Accord de défense avec le Togo (1963), accord spécial de défense avec le Cameroun (1974), convention relative au maintien de l'ordre avec la Côte d'Ivoire (1962), accords passés avec le Gabon (1961) et le Tchad (1963)

gouvernement tchadien n'empêche pas l'exportation du coton (indispensable pour l'économie tchadienne) vers Marseille²⁴⁷. Des arrangements équivalents sont signés avec les dirigeants de tous les pays d'Afrique anciennement colonisés. Outre ces accords économiques, des accords sont signés avec des présidents africains pour maintenir une présence militaire française en Afrique. Les bases militaires françaises en République centrafricaine constituent, par exemple, des quartiers généraux à partir desquels peuvent être déployées des forces d'intervention rapide²⁴⁸. Cette présence française permet à l'Europe de contrer non seulement la philosophie du Président égyptien Nasser du Pan-arabisme et du Pan-africanisme mais également d'empêcher tant l'influence de l'URSS, de la République populaire de Chine que des Etats-Unis afin qu'un conflit localisé dans un pays ne puisse pas s'« internationaliser »²⁴⁹. Les Etats-Unis et la CIA justifient en effet leurs interventions en Afrique par l'import sur ce continent des logiques d'affrontement de la guerre froide quitte à entrer en concurrence avec leurs alliés occidentaux, français notamment, auxquels ils souhaitent parfois se substituer²⁵⁰. Pour autant, les politiques françaises en Afrique entre 1960 et 1990 ne doivent pas être comprises comme le simple produit de la guerre froide²⁵¹ mais plutôt comme la défense d'un espace d'influence française en Afrique contre toute autre influence internationale, quelle qu'elle soit. Les interventions françaises au Tchad sont alors analysées comme le résultat d'une volonté de « réaffirmer la position de la France dans son pré-carré »²⁵². La coopération française en Afrique a en effet été mise en œuvre au sein d'Etats perçus comme proches tant du bloc soviétique qu'occidental²⁵³.

Défendre « la position de la France » impliquerait alors soit que chacun des acteurs participant à ces processus partage une même vision, une même représentation de cette « position », soit que chacun des acteurs soit suffisamment contraint par les porteurs d'une telle vision pour participer à leur projet, soit que ce qui est présenté comme « la » défense d'une position soit

²⁴⁷ J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War...op.cit.*

²⁴⁸ *Ibidem.* p. 25

²⁴⁹ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain... », *art.cit.*, p. 10

²⁵⁰ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, Gallimard, Paris, 2012, p. 157

²⁵¹ Comme le suggère l'analyse de J. Milliard Burr, Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War...op.cit* p. 24

²⁵² Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain... », *art.cit.*

²⁵³ «Cela est attesté par les bonnes relations entretenues avec des régimes qualifiés de marxistes (Bénin, Congo, Madagascar) ou socialistes (Mali, Guinée) dans les années 1960 et 1970, puis par l'intégration du Mozambique (décembre 1981), du Zimbabwe (mai 1982), de l'Angola (juillet 1982), sans baisser la garde face aux ambitions réelles ou supposées des Etats-Unis au Tchad (1983) », Marchal Roland, « La France en quête d'une politique africaine », *Politique étrangère*, hiver 1995-1996, p. 904.

en fait un construit collectif entre tous ces acteurs. Il nous faut donc comprendre les liens entre les différents acteurs des politiques africaines menées au nom de la France. Les acteurs officiels des relations franco-africaines sont le Ministère de la Coopération, le Ministère des affaires étrangères, et le Ministère de la Défense. Mais pour bien comprendre les liens entre tous ces acteurs, nous devons commencer par comprendre le rôle d'acteurs moins officiels qui sont pourtant dominants dans cette arène des relations franco-africaines. Ces acteurs sont positionnés dans l'institution présidentielle de la cinquième République française dans ce que l'on connaît sous le nom de « cellule africaine de l'Élysée » mise en place par le Général de Gaulle et Jacques Foccart dès les indépendances africaines.

La mise en place de la cellule africaine de l'Élysée

Les politiques africaines mises en place par des institutions françaises sont, durant la décennie qui suit les indépendances, en grande partie le fruit de l'activité d'acteurs pris dans le système clientéliste établi peu de temps avant les indépendances. Les interdépendances qui forment ce système clientéliste, les actions et réactions des acteurs qui y sont pris, lui donnent alors sa propre dynamique, sa propre énergie ce qui va mener au maintien des liens perçus comme exceptionnels entre Etats. On peut alors qualifier ce système d'arène élyséenne au sein de laquelle la cellule africaine de l'Élysée tient une position centrale.

Pour comprendre l'émergence de cette cellule africaine, il faut faire un détour par les années 1950 : les nationalistes africains sont réunis dans le Rassemblement démocratique africain (RDA). Le chef de ce parti interafricain est Félix Houphouët-Boigny. François Mitterrand, alors Ministre de la France d'Outre-mer, négociera avec lui un protocole qui, en l'échange de « diverses formes libérales », mène à une déclaration d'allégeance à l'Union française²⁵⁴. Les liens tissés avec les militants indépendantistes vont mener au fait que « *le maintien au pouvoir de ces élites est apparu comme la meilleure garantie pour la conservation de l'influence française dans la zone et partant, de l'affirmation de sa puissance sur la scène*

²⁵⁴ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », *art.cit.*, p. 11. F. Mitterrand est ainsi vu comme celui qui aura évité le déclenchement de conflits en Afrique entre colons et nationalistes quelques années avant le début de la décolonisation

internationale. »²⁵⁵ Ces présidents après les indépendances vont alors remplacer l'ancien gouverneur colonial allant jusqu'à occuper sa résidence²⁵⁶. Les liens entre ces dirigeants et les institutions françaises sont déjà forts puisque, pour beaucoup, ils sont issus de lieux de formation français²⁵⁷. Cette coopération franco-africaine n'est donc pas unilatérale. Ce n'est pas une relation dans laquelle les acteurs français imposent leur volonté aux autres mais c'est une relation « *asymétrique* »²⁵⁸ puisqu'il existe dans les années 1960 une demande des élites africaines. L'expérience limitée des armées africaines lors des indépendances a fait qu'il existait des « attentes techniques » dans les Etats africains lors de la signature des accords de coopération²⁵⁹. F. Houphouët-Boigny, leader de ces futurs dirigeants africains au sein du RDA, était ainsi satisfait des arrangements conclus entre la France et la Communauté des Etats colonisés et entend maintenir les avantages qu'il y percevait²⁶⁰. Néanmoins, si ces accords qui permettent à la France d'intervenir militairement dans les territoires des anciennes colonies sur demande des gouvernements sont demandés par les autorités politiques africaines ou signés volontairement, ils ne comportent pas de fin d'application. Pour être remis en question, ce « droit d'ingérence » française doit faire l'objet d'une dénonciation de ces accords par les autorités africaines qui prennent alors le risque d'envoyer un message hostile à l'ancienne métropole²⁶¹.

Pour négocier ces accords franco-africains et permettre le maintien d'une présence militaire, diplomatique et économique française dans ces anciennes colonies, une institution spécifique est créée par Jacques Foccart et le Général de Gaulle. Officiellement cette cellule s'appelle le Secrétariat général de la Communauté créé en 1959 pour « animer »²⁶² les institutions mises en place par le titre XII de la Constitution de la Ve République²⁶³. La Communauté disparaît avec les indépendances. Subsiste alors le « Secrétariat général aux affaires africaines et malgaches » jusque 1974 disposant d'une centaine d'agents et de J. Foccart à sa tête. Ce

²⁵⁵ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 32

²⁵⁶ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, De Boeck, Bruxelles, 2009

²⁵⁷ Pour une liste non exhaustive des dirigeants concernés voir *Ibidem*. p. 34

²⁵⁸ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 332. Certains pays ont souhaité sortir de la zone d'influence française : Mali, 1962, Mauritanie, 1963 sont sortis de la zone Franc ; Bénin, Niger, Mauritanie ont dénoncé ou renégocié les accords de défense avec Paris

²⁵⁹ Pascal Blanchar, Sandrine Lemaire, Nicolas Bancel (dir.), *Culture coloniale en France. De la Révolution française à nos jours* pour les liens entre armée française et africaine, Broché, Paris, 2008

²⁶⁰ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, la politique africaine française de 1959 à nos jours*, op.cit.

²⁶¹ *Ibidem*

²⁶² Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, op.cit. p. 31

²⁶³ « De la Communauté », Constitution du 4 octobre 1958

dernier accompagnera C. de Gaulle, G. Pompidou, et, plus tard, J. Chirac. Foccart, que le Général de Gaulle recevait tous les jours, fut ensuite remplacé par d'autres conseillers pour les affaires africaines et malgaches auprès de l'Elysée : René Journiac sous Valéry Giscard d'Estaing, Guy Penne sous F. Mitterrand, qui travaillera également avec J-C Mitterrand, fils du Président, à « répondre aux mille et un petits « services » des enfants gâtés du pré-carré francophone » pour « colmater les brèches dans l'Ex-Empire »²⁶⁴. Ce Secrétariat, cette « cellule africaine de l'Elysée » se trouve en concurrence avec les autres institutions de l'arène des relations franco-africaines.

Une cellule qui domine l'espace social des relations franco-africaines

Cette cellule africaine devient le lieu des prises de décision sur la défense et les relations militaires avec les anciennes colonies. « Dans un tel système, les relations ne se situent plus entre Etats mais entre les membres de deux classes dirigeantes »²⁶⁵ ou en tous cas, dans un espace social spécifique, dérogeant aux règles du secteur de la diplomatie politique grâce au poids donné aux acteurs de cette cellule dans les relations entre les acteurs français et ceux des anciennes colonies, en s'appuyant sur des logiques népotistes et patrimonialistes qui soutiennent la politique africaine de la France. Ainsi, alors qu'une décision concernant les relations diplomatiques de la France à un autre Etat passe par des circuits institutionnels du Ministère des affaires étrangères, les relations entre « la France » et ses anciennes colonies se font directement entre la cellule africaine de l'Elysée et le gouvernement de ce pays. Les relations personnelles concurrencent les procédures bureaucratiques. La cellule africaine monopolise le contrôle de ces relations et des décisions impliquant pourtant les institutions françaises comme le Ministère des affaires étrangères ou de la défense.

Les accords signés entre la France et ses anciennes colonies ont un champ d'application très vaste puisqu'ils permettent aux acteurs politiques français de déclencher une intervention militaire dans un Etat signataire pour intervenir dans ses affaires internes. Pour justifier cette ingérence, il suffit de lier des dynamiques violentes internes à l'état à des soutiens étrangers

²⁶⁴ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », *art.cit.* p. 16

²⁶⁵ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 34

constitués en menace de la souveraineté de l'état et ainsi de qualifier un conflit interne d'agression extérieure²⁶⁶. En retour, les institutions françaises peuvent être prises dans ces dynamiques violentes si les acteurs politiques au pouvoir dans ces Etats tentent d'activer les clauses de ces traités forçant les acteurs français à la réaction. Au Tchad, le gouvernement de F. Tombalbaye a eu recours à cet argument lors des actions du Frolinat en déclarant que l' « *on doit dès lors se demander si l'on a affaire à une révolution intérieure ou à une intervention extérieure* »²⁶⁷ justifiant ainsi sa demande d'intervention militaire auprès du Général de Gaulle en 1965. Si dans ce système les relations personnelles sont privilégiées aux procédures bureaucratiques²⁶⁸, des mécanismes sociaux concrets visent à institutionnaliser les relations particulières entre les autorités françaises et africaines comme les sommets France-Afrique créés en 1973²⁶⁹. Ce système clientéliste – qui est issu d'un réseau de relations interpersonnelles qui s'institutionnalise progressivement pour devenir une véritable arène – domine le sous-secteur des relations franco-africaines. Cette cellule qui se structure entre l'Élysée et les gouvernements africains fonctionne suivant une logique sociale liée au réseau interpersonnel mais un réseau institutionnalisé dans lequel les individus peuvent partir et être remplacés :

*« Le rang protocolaire de chaque président africain témoigne explicitement de sa qualité dans la hiérarchie du pré carré. On ne s'étonnera pas que Félix Houphouët-Boigny occupe toujours la place d'honneur, à la droite du président français. Pas plus que de trouver au premier rang Omar Bongo, le général Eyadéma, Mobutu Sese Seko ou encore Denis Sassou N'Guesso, c'est-à-dire les « chefs d'État amis de la France » de deuxième ou troisième générations confirmés par le pouvoir socialiste. [...] Des années 1970 aux années 1990, cette composition photographique semble si peu changer... à l'exclusion de la chute d'un ou autre « ami de la France », qui a toutefois pu perdre entre-temps ce statut. »*²⁷⁰ Ainsi, Hissène Habré sera progressivement exclu de ce réseau durant les années 1980 et sera remplacé par Idriss Déby qui occupera durablement sa position sociale dont les caractéristiques ont quelque

²⁶⁶ Chaigneau Pascal, *La politique militaire de la France en Afrique*, Paris, CHEAM, 1984 p. 11 cité par Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 40

²⁶⁷ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad, 1965-1976*, op.cit. p. 210.

²⁶⁸ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », art.cit. p. 16

²⁶⁹ Jean-Pierre Bat, « Les diamants (de Bokassa) sont éternels. « Pré carré » et guerre fraîche : la fabrique de la Françafrique », *Afrique contemporaine* 2013/2 (n° 246), p. 127-148

²⁷⁰ *Ibidem*. p. 140

peu évolué suite aux évolutions de la structuration du sous-secteur français des relations franco-africaines²⁷¹.

*

Lors des indépendances africaines, l'activité des acteurs français occupant les positions de pouvoir politique a mené à la structuration de la cellule africaine de l'Elysée basée sur un système clientéliste. Cette arène est issue des liens existants entre les institutions françaises et les leaders africains dès avant les indépendances. Ces liens ne sont pas unilatéraux et ne servent pas uniquement les intérêts des institutions françaises. L'existence et le fonctionnement de la cellule africaine de l'Elysée doivent être compris en lien avec l'existence d'autres espaces du sous-secteur des relations franco-africaines que sont le ministère de la Coopération, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la Défense.

2) Participation et opposition à la cellule africaine de l'Elysée

Les affaires étrangères, acteur secondaire des relations franco-africaines ?

Face à ce système, seule une partie des diplomates s'intéresserait à l'Afrique²⁷². Pour Yves Gounin, « *la Quai d'Orsay ne s'y est jamais vraiment intéressé autant qu'il aurait dû* »²⁷³. Les ambassades africaines n'attireraient pas les « diplomates de carrière ». Les affaires africaines ne seraient suivies à Paris ou dans les ambassades françaises d'Afrique que par des anciens de l'Ecole nationale de la France d'Outre-mer « *intégrés sur le tard* »²⁷⁴. Les acteurs

²⁷¹ Voir la seconde partie de ce chapitre sur les interventions françaises en Afrique.

²⁷² Pour des arguments allant dans ce sens voir l'interview d'un diplomate français par Julien Meimon, « L'Afrique vue du Quai d'Orsay. Entretien avec L., membre d'une direction du ministère français des Affaires étrangères, janvier 2007 », *Politique africaine* 1/2007 (N° 105), p. 51-53

²⁷³ Le Ministère des Affaires étrangères a néanmoins toute compétence pour la relation avec les pays anglophones de l'Afrique subsaharienne.

Yves Gounin, *La France en Afrique. op.cit.* p. 29

²⁷⁴ *Ibidem*

du Quai d'Orsay sont divisés entre deux tendances suivant un clivage qui parcourt l'ensemble du sous-secteur des relations franco-africaines. D'un côté, un ensemble d'acteurs est proche de la cellule africaine de l'Elysée et agit sous l'emprise de la même arène. Ce sont les acteurs des directions africaines qui entretiennent des relations plus ou moins directes avec les acteurs africains et élyséens. Comme à l'Elysée, ces acteurs défendent une conception spécifique des relations franco-africaines qui ne doivent pas être traitées au même titre que les relations françaises avec le reste du Tiers-Monde. De l'autre côté, les acteurs positionnés dans la Direction politique du Quai d'Orsay défendent au contraire une « normalisation » des relations avec les anciennes colonies qu'ils souhaitent traiter au même niveau que les autres partenaires des institutions françaises. Ces acteurs sont souvent qualifiés de tiers-mondistes ayant l'objectif d'une part, de mettre les anciennes colonies au même niveau que le reste du Tiers-Monde ce qui impliquerait, d'autre part, un meilleur traitement du reste du Tiers-Monde par les institutions françaises. Au-delà des divergences idéologiques, nous montrerons que ce clivage s'explique aussi par une nécessité de position de ces acteurs. La cellule africaine dominant le jeu, et n'incluant que des acteurs des réseaux de Jacques Foccart, le seul moyen pour les acteurs exclus de ces réseaux de peser dans les décisions politiques françaises est de chercher d'autres leviers et d'autres ressources que celles liées aux relations interpersonnelles. Ce clivage entre « Anciens », défenseurs d'une approche spécifique des relations franco-africaines, et « Modernes », porteurs d'un projet de normalisation, doit se comprendre en lien avec l'activité se déroulant dans le ministère de la Coopération²⁷⁵.

Enfin on peut noter que le Parlement ne représente pas un réel contre-pouvoir à ce que mettent en place les acteurs du sous-secteur des relations franco-africaines et n'a, de manière générale, pas un rôle central dans les processus menant à des opérations extérieures²⁷⁶. Le Parlement n'est en effet pas concerné par les ratifications ou approbation des traités ou accords qui constituent le fondement des interventions extérieures sauf certains accords de coopération militaire ou d'assistance militaire technique²⁷⁷. D'autres accords de défense ou de

²⁷⁵ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, op.cit.

²⁷⁶ Les parlementaires ne peuvent exercer une influence sur ces sujets qu'en ayant recours aux mécanismes généraux de contrôle parlementaire et par le vote des crédits Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 217

²⁷⁷ « certains accords ont été néanmoins soumis à l'examen du Parlement et ont été ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi : les accords de coopération militaire ou d'assistance militaire technique passés avec le Bénin (1977), le Burkina Faso (1961), le Cameroun (1961), la Centrafrique (1960), les Comores (1981), le Congo (1975), la Côte d'Ivoire (1961), la Guinée équatoriale (1987), le Gabon (1960), le Niger (1969), le Sénégal (1975)

sécurité qualifiés de secrets n'ont pas été soumis au Parlement (et celui-ci n'a pu en apprendre l'existence que lors de questions budgétaires²⁷⁸). Le Parlement ne peut de toute façon pas avoir une lecture claire des opérations extérieures puisque les coopérants déployés dans le cadre de la coopération militaire ont parfois un rôle militaire alors qu'ils doivent normalement faire de la formation ; les forces prépositionnées peuvent être appelées à intervenir dans un pays proche au lieu de se cantonner au pays où elles sont stationnées ; ces forces ont de nombreuses missions auxquelles s'ajouteront plus tard les missions multilatérales²⁷⁹.

Les acteurs politiques élus ne sont donc pas nécessairement les plus à même de percevoir le jeu dans son ensemble et dans sa continuité, ils sont un groupe de joueurs parmi d'autres mais ils occupent des positions inégales : certains étant bien mieux positionnés que d'autres de par leur parcours²⁸⁰. Pour trouver et créer leur place au sein de ce système clientéliste qui leur échappe, les acteurs politiques élus peu dotés en ressource personnelles ont cherché d'autres leviers au sein du ministère de la Coopération dont le projet de réforme est un enjeu durant toute la fin du XXème siècle.

Les acteurs de la Coopération en quête d'influence

Le ministère de la Coopération, appelé « Coop' » ou « Rue Monsieur », a comme prérogative la coopération civile et la coopération militaire qui sont deux politiques africaines de la France qui « *vivent chacun[e] leur propre vie* »²⁸¹. Ce ministère remplace le ministère de la France d'outre-mer en 1960. Les acteurs positionnés dans ce ministère appartiennent à une institution en « *quête de légitimité* »²⁸² durant toute son existence face au ministère de l'économie et des finances et l'Élysée²⁸³. Le ministère de la Coopération (ou Secrétariat

et le Tchad (1964, 1977) », Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 217

²⁷⁸ *Ibidem* p. 217

²⁷⁹ *Ibidem* p. 219

²⁸⁰ On pense par exemple à Jacques Chirac qui depuis les années 1970 - notamment lors de 'Affaire Claustre - est pris dans ces jeux qui concernent les politiques africaines menées par les institutions françaises.

²⁸¹ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, op.cit. p. 88

²⁸² Julien Meimon, *En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999)*, thèse pour l'obtention du grade de docteur, Université de Lille 2, 2005

²⁸³ L'exemple de la politique française menée au Nigéria est révélateur de ces cloisonnements en diverses arènes de la politique africaine française : La politique française en Afrique gêne les autorités du Nigéria surtout

d'Etat à la coopération selon les périodes considérées) est censé avoir le rôle de concepteur de « la » politique africaine en matière de défense puisque dans ce ministère se trouve la Mission Militaire de Coopération (MMC) qui doit gérer l'aspect militaire de la coopération avec les anciennes colonies à partir de 1965 mais qui est en fait « *réduit à un simple organe technique, largement réduit à des fonctions de gestionnaire* »²⁸⁴. Les gouvernements de droite comme de gauche ont souvent envisagé de réformer le dispositif institutionnel de la coopération suite à des rapports qui condamnent la politisation – liée à l'activité de la cellule africaine – de cette aide. Mais les luttes au sein du sous-secteur des relations franco-africaines se déroulent en faveur des tenants d'une approche spécifique des relations entre la France et ses anciennes colonies, les « Anciens ».

Dès l'instauration de ce ministère existent des tensions entre les partisans du maintien d'un système qui s'inscrit dans la continuité de la colonisation et ceux qui poussent à un changement plus radical, à une « normalisation » des relations franco-africaines portée par les « tiers-mondistes » soucieux de mettre tout le « tiers-monde » – anciennes colonies françaises comprises – au même rang de priorité. Au sein du sous-secteur des relations franco-africaines s'instaure une compétition ayant pour enjeu la définition de ce que devrait être « la » politique africaine de la France. Le jeu se maintient alors puisque tous ces acteurs s'entendent sur le fait que « la » France doit avoir une politique africaine de développement, qu'elle qu'en soit la substance²⁸⁵. Julien Meimon relève ainsi les critiques adressées à cette politique : « *c'est dès le début des années 1960 qu'est ainsi critiquée la « politique de coopération française » : les acteurs qui la revendiquent sont trop nombreux, faiblement coordonnés, la « doctrine » n'est pas nette* »²⁸⁶. Cette dispersion apparente de « la » politique africain de « la France » illustre ainsi les différentes rationalités poursuivies par ces groupes d'acteurs.

Malgré les alternances politiques, la continuité semble régner dans la gestion des relations franco-africaines. Il y a bien des oppositions fortes mais qui ne mènent pas à une réforme

en Afrique de l'Ouest, au Cameroun et au Tchad sans que cela n'empêche les relations commerciales entre la France et le Nigéria ces sujets pouvant rester cloisonné au sein d'arènes distinctes. Dans les années 1980, la France est le deuxième investisseur étranger au Nigéria, Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.*, p. 36

²⁸⁴ *Ibidem* p. 34

²⁸⁵ On approche ici la notion d'*illusio* du champ de Pierre Bourdieu

²⁸⁶ Julien Meimon, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine* 2007/1 (n°105), p. 27-50.

normalisatrice de ces relations avant la réforme du ministère de la Coopération de 1998. Jean-Pierre Cot, ministre de la Coopération et du Développement, influencé par les thèses tiers-mondistes²⁸⁷ s'opposera ainsi à Guy Penne, le « Foccart de Mitterrand »²⁸⁸ qui va, avec le soutien du Président, bloquer ses tentatives de réforme en 1981. Dès l'élection de F. Mitterrand, J-P Cot et Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures, s'opposeront à leur président qui reçoit en tête à tête A. Sékou Touré, considéré comme un dictateur par ces deux hommes²⁸⁹. En décembre 1982, Jean-Pierre Cot est invité à démissionner, remplacé par Christian Nucci qui inscrit son action dans la tendance conservatrice des relations spécifiques entre la France et les anciennes colonies. En 1995 c'est Hervé de Charrette, Ministre des affaires étrangères du Président de la République Jacques Chirac, qui annonce la fusion du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération mais le Président de la République Jacques Chirac s'oppose à l'initiative réformatrice venue du Premier Ministre Alain Juppé et de son directeur de cabinet Dominique de Villepin. Durant la présidence de Jacques Chirac en effet, la domination de l'Elysée est forte dans la lignée de la conception gaulliste et dans la continuité de ce qu'avait fait Mitterrand (qui avait laissé ses conseillers gérer les affaires africaines suivant une politique conservatrice): Jacques Foccart est nommé à la tête de la cellule africaine de l'Elysée (secondé par Fernand Wibeaux), Jacques Godfrain (qui « appartient au cercle traditionnel des relations franco-africaines »²⁹⁰) est nommé Ministre de la Coopération. La politique africaine reste le domaine réservé du Président.

La Coop' se retrouve également en lutte avec les services spéciaux français²⁹¹. Depuis Foccart, sont créés des postes de liaison et de renseignements dans les nouveaux pays indépendants dont « l'essentiel des activités consistait à débusquer d'éventuels ennemis qui viendraient perturber le statu quo »²⁹². Les acteurs du ministère de la Coopération sous Jean-Pierre Cot se seraient ainsi plaints des actions de la Direction Générale de la Sûreté de l'Etat (DGSE). Au Tchad par exemple, la DGSE soutient Hissène Habré quand la Coopération choisit Goukouni Weddeye. Par la suite, c'est la DGSE qui accompagne Déby au pouvoir au

²⁸⁷ Julien Meimon, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *Politix*, vol. 18, n°7/2005, p. 113.

²⁸⁸ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, De Boeck, Bruxelles, 2009 p. 38

²⁸⁹ Philippe Marchésin, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, p. 14

²⁹⁰ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 197

²⁹¹ Service de Documentation et de Contre-Espionnage – SDECE devenu Direction Générale de la Sûreté de l'Etat en 1981 – DGSE.

²⁹² Philippe Marchésin, « Mitterrand l'Africain », art.cit. p. 19

Tchad, s'oppose au FPR au Rwanda, travaille avec Khartoum contre les rebelles sudistes au Soudan. En Centrafrique, le colonel Mantion, « proconsul de Centrafrique » membre de la DGSE, n'est rappelé qu'en 1993 par Michel Roussin, Ministre de la Coopération et ancien haut responsable de ce service²⁹³.

*

De manière idéale-typique, le sous-secteur des relations franco-africaines comporte deux arènes en lutte pour l'imposition de leur représentation de ce que doit être « la » politique africaine de « la » France: la tendance de l'Elysée qui prône la continuité et la préservation du statu quo en association avec la Direction Afrique du Quai d'Orsay ; la tendance de Matignon, de la Direction politique du Quai d'Orsay et du ministère des Finances qui prônent la normalisation des relations entre la France et l'Afrique, soit une opposition entre réformateurs et conservateurs. Pour aller plus loin dans cette cartographie de cet espace social, il nous faut y inclure des acteurs centraux des processus qui mènent aux interventions militaires en Afrique: les acteurs militaires.

3) Les luttes au sein de l'institution militaire

Dans les arènes au sein desquelles se jouent les politiques africaines de la France, les institutions militaires ont un rôle à bien considérer. La présence militaire française en Afrique est en effet importante, la France étant, jusqu'à la création par les Etats-Unis de l'*Africom*²⁹⁴ en 2007, le seul Etat à maintenir une présence permanente sur le continent africain. Cette présence repose sur trois dispositifs : les coopérants militaires, les bases militaires permanentes et les opérations dites « ponctuelles ».

²⁹³ Philippe Marchésin, « Mitterrand l'Africain », *art.cit.* p. 19

²⁹⁴ Commandement régional américain pour l'Afrique

La coopération militaire depuis les indépendances

Les bases militaires des forces prépositionnées, actuellement au nombre de trois (au Sénégal, Gabon et Djibouti), ont été installées dans plusieurs pays. Leur nombre, localisation et composition a souvent évolué depuis le début de la décolonisation. Il en a existé deux en République centrafricaines²⁹⁵, une en Côte d'Ivoire²⁹⁶, une à Djibouti (2800 hommes), une au Sénégal²⁹⁷ (1200 hommes), et une au Gabon (800 hommes)²⁹⁸, au Tchad²⁹⁹. Depuis les indépendances, trente opérations « ponctuelles » ont été menées par les militaires français dont les deux plus importantes sont toujours en activité en Côte d'Ivoire (Licorne) et au Tchad (Epervier).

²⁹⁵ A Bouar et Bangui, Fermées en 1997

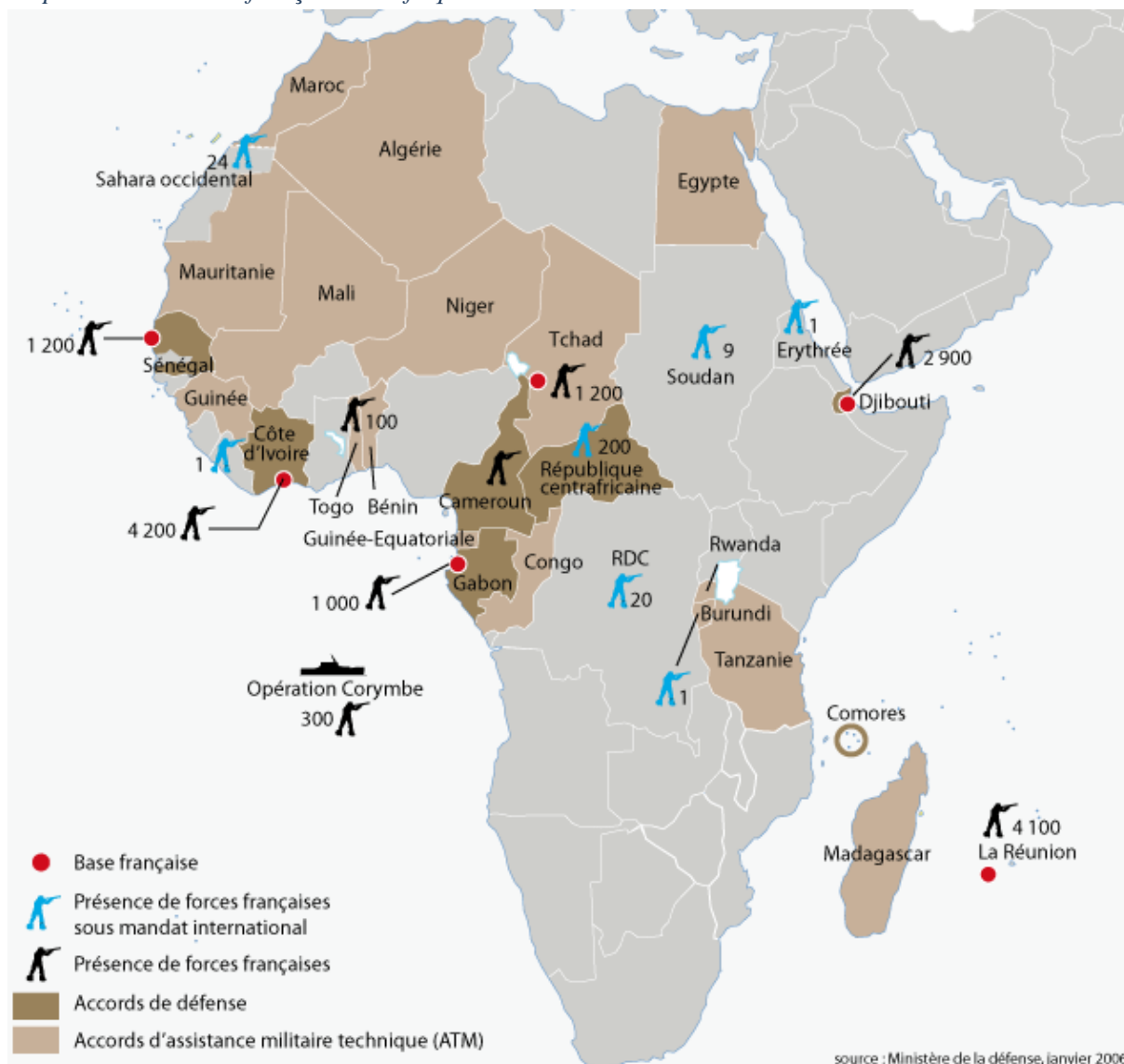
²⁹⁶ Fermée en 2008

²⁹⁷ Dakar

²⁹⁸ Libreville

²⁹⁹ Fort-Lamy (N'Djaména)

La présence militaire française en Afrique.



En 2008, tous ces dispositifs représentent 10 000 hommes en Afrique et 760 millions d'euros par an au total³⁰⁰. En 1960, c'étaient 60 000 hommes qui étaient déployés, répartis dans 90 garnisons. Lors des indépendances, l'objectif des autorités françaises était la réduction progressive de la présence militaire française sans que cela n'implique une diminution des avantages que les Français pouvaient avoir vis-à-vis de leurs anciennes colonies : relations commerciales, accès militaire à d'autres régions, capacité d'influence politique grâce au soutien des dirigeants africains. C'est dans ce but qu'a été établi le « Plan Raisonnable »³⁰¹,

³⁰⁰ Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la sécurité et la défense*, 2008, p. 156

³⁰¹ Royer (Chef de bataillon), *Les armées nationales : le Plan Raisonnable*, Conférence, CMISOM, 15 juin 1962, 63/DOC cité par Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 36.

schéma qui a fixé les grandes lignes de la coopération militaire franco-africaine.³⁰². Les objectifs sont :

- la création d'armées nationales aux effectifs modestes destinées à se substituer aux troupes coloniales françaises,
- l'intégration des soldats africains servant dans l'armée française,
- la formation accélérée d'officiers et sous-officiers africains aux tâches de commandement³⁰³.

Ce plan, établi en 1962, visait donc la diminution des effectifs militaires français ainsi que la diminution des coûts et des risques inhérents à cette présence. Plus généralement, l'objectif est de garantir la sécurité des Etats africains et celle des élites dirigeantes auxquelles la France transmettait le pouvoir et à intégrer durablement les Etats francophones dans la cadre de la planification géostratégique de la France. C'est dans cet objectif qu'ont été mis en place les accords de coopération militaire et de défense. La terminologie employée pour désigner ces accords varient : accords de défense qui impliquent une garantie française en cas d'agression ou accords d'assistance militaire technique et de soutien logistique qui organisent le contenu de la coopération³⁰⁴. La plupart ont été conclus en 1960 et 1961, sur une base bilatérale³⁰⁵. Avec ces dispositifs se met en place une interdépendance très forte entre les institutions politiques et militaires françaises et celle des états africains. La sécurité dans les pays africains anciennement colonisés par la France dépend alors autant de la présence militaire française que des institutions africaines.

L'assistance, formalisée par l'AMT (aide militaire technique), est gérée à partir de 1965 par la Mission Militaire de la Coopération (MMC) du ministère de la Coopération dont l'objectif est la consolidation des structures militaires nationales en Afrique. Le premier volet de l'AMT est l'assistance en personnel - qui décroît à partir de 1990 – et qui concerne des postes de commandement, de conseillers techniques auprès d'autorités civiles ou militaires, d'instructeurs dans les écoles africaines, de services dans les ambassades françaises. Le

³⁰² Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.*, p. 36

³⁰³ *Ibidem*

³⁰⁴ Sénat, commission des Affaires étrangères, *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?* Rapport d'information n° 450 (2005-2006) de MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGIO et Didier BOULAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 3 juillet 2006 <http://www.senat.fr/rap/r05-450/r05-4501.html>

³⁰⁵ Cameroun, 1960, renégocié en 1974, République centrafricaine, 1960, Comores, 1961, Côte d'Ivoire 1961, Djibouti 1977, Gabon 1960, Sénégal 1961, renégocié en 1974, Togo 1963.

deuxième volet de l'AMT est la formation. Entre 1960 et 1996, 52000 stagiaires africains sont ainsi formés en France. Le troisième volet est l'aide logistique qui consiste en une aide directe en matériel. A partir des années 1980 les Etats africains s'arment rapidement pour pouvoir faire face aux oppositions internes : la France est le premier fournisseur d'armes de ses anciennes colonies³⁰⁶. Les accords de coopération technique renforcent le système de relations interpersonnelles³⁰⁷ en consacrant « *des rapports de dépendance institutionnellement formalisés* »³⁰⁸. Jusqu'aux années 1990 sont ainsi régulièrement organisées des manœuvres militaires franco-africaines pour « *conforter les relations d'amitié matérialisées par la signature des accords de défense [...] et permettre aux forces françaises d'acquérir une expérience de combat dans des conditions tropicales, tandis que les forces africaines sont censées en retirer une expérience opérationnelle* »³⁰⁹. L'idée est de remplacer les Troupes de marine présentes depuis la colonisation³¹⁰ en formant une élite africaine qui reste attachée à la France malgré les indépendances. Ces armées, formées dans le cadre de la coopération militaire, ont principalement servi des missions d'ordre interne³¹¹. En France, c'est le ministère de la Défense qui a été chargé de gérer le suivi des accords de défense, l'administration et le financement des troupes françaises stationnées en Afrique.

Les installations militaires françaises en Afrique, relais des Forces de réaction rapide

La présence militaire française en Afrique s'appuie principalement sur les plates-formes aéroterrestres à Bangui en RCA, à Franceville (Libreville) au Gabon, et à Abéché au Tchad. Ces plateformes permettent à la France de disposer d'escales intermédiaires sur une ligne transversale oblique nord-ouest-sud-est pour assurer les liaisons vers Mayotte et la

³⁰⁶ Tout en élargissant son marché à des pays avec qui des accords d'assistance ou de défense ne sont pas conclus comme au Nigéria, en Libye ou en Egypte

³⁰⁷ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit., p. 39

³⁰⁸ *Ibidem*. p. 38 elle cite en ce sens André Dumoulin, *La France militaire et l'Afrique*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Editions complexe, Bruxelles, 1997, p. 29 : « une dépendance s'installe, d'ordre matériel, scientifique, militaire mais aussi politique. Elle permet la continuité des relations franco-africaines post-décolonisation, tout en accentuant la subordination due aux limites financières et technologiques des pays africains. La formation d'assistance militaire et technique est avant tout un travail quotidien de transfert de compétences et d'expérience, mais aussi d'influence entre les techniciens français et les personnels autochtones. »

³⁰⁹ *Ibidem*

³¹⁰ Les troupes de marine ont, durant la colonisation, formé et encadré les soldats indigènes avec l'idée de la « Force noire » : un réservoir de soldats prêts à mourir pour l'empire.

³¹¹ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 40

Réunion³¹². Un dispositif est également mis en place à Djibouti et sert de plate-forme pour l’Afrique, le Golfe, l’Océan indien, et donne un accès à la Mer Rouge et au Golfe d’Aden. Enfin existent des bases à Dakar (Sénégal) et à Port-Bouët (Côte d’Ivoire). Les circonscriptions militaires de la colonisation (AOF, AEF et Madagascar) sont rebaptisées Zones d’Outre-mer (ZOM) qui couvrent les mêmes zones et sont dotées d’un état-major basé à Dakar, Brazzaville et Tananarive. Les Etats d’Afrique nouvellement indépendants n’ont compétence que pour leur sécurité intérieure, la défense de l’Afrique francophone dans son ensemble étant assurée par les forces françaises des ZOM³¹³. Enfin, cette présence militaire française en Afrique s’appuie sur un dispositif essentiel souhaité par le Général de Gaulle qui permet de réduire la présence militaire sur place : le regroupement en France des forces de réaction rapide qui peuvent s’appuyer sur les bases permanentes sur le continent africain. Il faut en effet comprendre les relations de sécurité entre la France et l’Afrique à l’aune de la structuration des forces armées françaises : si les effectifs basés en Afrique diminuent, ce n’est pas en réponse à l’état sécuritaire du continent mais plutôt suite aux réformes des armées initiées par le pouvoir politique³¹⁴. L’intervention est une « *composante de la politique globale de la France* »³¹⁵. Le Général de Gaulle en a fait un « *pilier de la politique de sécurité française en Afrique mais aussi le cœur de la politique de rayonnement de la France, objectif fixé dès 1959 et qui a en grande partie conditionné la structuration de son appareil de défense conventionnel* »³¹⁶. Les successeurs du Général De Gaulle poursuivront en ce sens puisque conserver des bases militaires de taille conséquente est perçu comme un risque politique trop important malgré les avantages logistiques qu’elles procurent³¹⁷. Ce mouvement sera amplifié par les changements de dynamique du secteur de la sécurité collective, et notamment par le renforcement des arènes multilatérales³¹⁸.

De manière générale, après les indépendances il y a une évolution du modèle militaire français : la France passe d’un modèle d’armée coloniale à un modèle « *fondé sur le corps de*

³¹² « dans un contexte où les espaces algérien, syrien, jordanien, soudanais et israélien n’étaient pas ouverts aux avions militaires », *Ibidem*. p. 41

³¹³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.* p. 218

³¹⁴ *Ibidem*, p. 43

³¹⁵ *Ibidem*

³¹⁶ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 43

³¹⁷ *Ibidem*. p. 43

³¹⁸ Chapitre 3

manœuvre et la dissuasion nucléaire »³¹⁹ par rapport auquel les Forces d'intervention sont dérogoires, en contradiction apparente avec cette évolution tant elles représentent un modèle d'armée « *post-coloniale* »³²⁰. Les forces d'intervention correspondent aux missions « classiques » des militaires³²¹. Elles utilisent essentiellement l'armement conventionnel et sont en majorité composées de militaires de carrière qui mènent des interventions militaires classiques et localisées³²². Elles « *témoignent de la capacité de la France à faire respecter les accords de défense et à rendre crédible la fonction régaliennne que la France s'est vue attribuer dans la gestion de l'ordre africain hérité de la décolonisation* »³²³. Ces forces sont, par exemple, intervenues au Sénégal entre 1961 et 1962, en Mauritanie en 1961 et 1977, au Niger 1973 et au Togo 1986. Ces opérations « *illustrent la doctrine dite de « riposte graduée » qui établit une typologie des interventions* »³²⁴. Donc autant ce qu'il se passe sur le continent africain a un impact sur ce qu'il se passe dans les armées françaises, autant ce qu'il se passe dans les armées françaises a un impact sur le continent africain³²⁵.

Les clivages au sein de l'Armée française

Tous ces acteurs militaires déployés en Afrique ou dans les ministères parisiens n'agissent néanmoins pas comme un seul homme. Avant les années 1990, les acteurs militaires en poste durant la période coloniale se trouvent régulièrement en concurrence avec les services spéciaux mis en place par Jacques Foccart sur l'expertise et l'analyse des situations conflictuelles. Progressivement, les forces spéciales et les forces armées s'intègrent avec notamment la création du Commandement des Opérations Spéciales (COS) en 1992 qui place

³¹⁹ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 44

³²⁰ Henri Pac, « Interventions militaires françaises et restructuration des forces armées », in Louis Balmond (dir.), *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Centre d'étude et de recherche sur la défense et la sécurité, Pédone, Paris, 1994

³²¹ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 45

³²² *Ibidem*

³²³ *Ibidem*

³²⁴ les troubles intérieurs d'un pays partenaire sont d'abord gérés par la police et la gendarmerie locale, puis par l'armée, et en cas d'échec par les forces françaises locales. Si la « crise » peut avoir des répercussions à l'extérieur du territoire de l'Etat, les forces françaises locales peuvent intervenir, si besoin, la Force d'Intervention stationnée en métropole peut intervenir. Si la menace est plus importante, ou que le conflit est entre deux Etas, la Force d'Intervention agit et les forces françaises locales soutiennent logiquement, *ibidem* p. 46

³²⁵ Henri Pac, « Interventions militaires françaises et restructuration des forces armées », *art.cit*

les forces spéciales sous le commandement de l'Etat-Major des armées³²⁶. A ce clivage qui perd progressivement en importance, s'ajoute, celui qui opère également dans les milieux politico-bureaucratiques entre d'une part ceux qui défendent une approche spécifique des relations franco-africaines et, d'autre part, ceux qui veulent normaliser le traitement politique et militaire dont fait l'objet le continent africain. Les premiers vont s'appuyer sur « le poids des lobbies » qui passe par les réseaux africains des Affaires étrangères et l'Elysée, mais aussi au sein du ministère de la Défense avec le réseau des Troupes de Marine et des Coopérants. Ces lobbies sont favorables à un investissement majeur en Afrique et ont un impact important dans les processus décisionnels. Ces acteurs s'appuient sur un autre argument en présentant l'Afrique comme un terrain d'entraînement³²⁷. Les seconds vont pouvoir utiliser des arguments politiques justifiés par l'« européanisation » à partir des années 1990 qui mène à la définition de nouveaux axes d'efforts (redéployer les moyens déployés en Afrique en Europe de l'Est, mutualiser la coopération avec l'Afrique, diminuer l'effort de la France). Ainsi, les rivalités au sein de l'Armée de Terre se font entre les unités traditionnellement affectées à la gestion des crises et aux actions de prévention sur le continent africain (Troupes de Marine) et les unités qui se veulent polyvalentes et plaident en faveur d'une approche non différenciée des affaires africaines³²⁸. A cela s'ajoute une autre rivalité entre l'Armée de Terre et les forces de Gendarmerie (apparue lors de l'engagement des forces françaises dans l'ex-Yougoslavie)³²⁹.

*

La présence militaire française en Afrique est censée servir un projet politique établi par les acteurs de la cellule africaine de l'Elysée. Cette présence est initialement héritée de la période

³²⁶ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 495

³²⁷ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.* p. 227

³²⁸ Concernant le rapport à l'Union européenne, il n'est alors peut-être pas surprenant que c'est au sein de l'Armée de Terre qu'existe le plus de scepticisme vis-à-vis de l'Union européenne : « l'idée européenne est plutôt mal perçue au sein de l'armée de terre car elle est portée par des responsables qui ne sont pas du bord politique ou philosophique de la plupart des officiers : la plupart rejettent le discours internationaliste, la négation de la Nation et des traditions françaises tout autant que la présentation technocratique de ces idées », entretien de Niagalé-Bagayoko Pénone avec un stagiaire officier de l'armée, CID (Collège inter armée de défense), Paris, 2004 in Niagalé Bagayoko-Pénone, *Les officiers français et la construction européenne : l'européanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Les cahiers du C2SD n°77, Ministère de la Défense, Paris, 2003, p. 74

³²⁹ *Ibidem*. Ce clivage au sein de l'Armée sera analysé plus en détail dans le chapitre suivant.

coloniale. Des concurrences peuvent avoir lieu entre les acteurs de terrain présents durant cette période et les nouveaux acteurs liés à cette cellule. Ces clivages seront diminués lors des réformes successives qui mènent à une réduction des effectifs militaires basés en Afrique et à une intégration progressive des forces spéciales au sein du Ministère de la Défense. Le maintien de certaines bases permanentes reste néanmoins indispensable à la poursuite de la stratégie élyséenne.

**

Durant la période qui mène aux indépendances des colonies africaines, se mettent en place des interdépendances fortes entre l'Elysée et les gouvernements soutenus par les français lors des indépendances. Cette cellule est symbolisée par la personne de Jacques Foccart. Au sein du sous-secteur des relations franco-africaines du secteur de la sécurité collective, les acteurs de l'Elysée ont un pouvoir important. Ils bénéficient des ressources liées à la présidence française et donc du soutien militaire et financier de « la France ». Plusieurs acteurs tentent de s'imposer dans la gestion des politiques africaines menées au nom de la France. Mais ils peinent à imposer leurs choix tant la cellule africaine de Jacques Foccart attire vers elles les acteurs pertinents de ces relations franco-africaines. C'est ainsi que des acteurs de différents ministères inscrivent leur action dans cette arène. Au sein de ce sous-secteur, différents ensembles d'acteurs – sous-configuration ou sous arènes – sont en lutte (cellule africaine de l'Elysée, Ministère des affaires étrangères, Ministère de la défense). Les tensions d'interdépendance entre ces acteurs se maintiennent. Néanmoins le maintien de leur position dépend de leur participation aux politiques africaines menées au nom de la France.

On va donc voir que les interventions militaires françaises au Tchad et en RCA sont le produit de l'activité des acteurs situés dans ce sous-secteur des relations franco-africaines. Les positions sociales des différents acteurs de ce sous-secteur, leurs ressources, les contraintes qui pèsent sur eux expliquent leurs prises de position dans ce jeu. Nous allons voir que ces échanges de coups peuvent mener à une intervention militaire à condition qu'une telle intervention soit le produit de l'intérêt de suffisamment d'acteurs de cette arène. Il ne s'agit néanmoins pas pour les porteurs d'un projet d'intervention militaire d'obtenir l'aval du

maximum d'acteurs mais d'emmener avec eux dans ce projet les acteurs dotés en ressources utiles (notamment militaires et politiques) dans une sorte d'engrenage. Durant la guerre froide, c'est bien souvent le cercle restreint autour du président de la République française qui tente d'emmener avec lui les acteurs utiles à leur projet de l'arène des relations franco-africaine. La forme prise par l'intervention dépend alors des acteurs ayant été mobilisés, pris dans cet engrenage puisque ces interventions sont le fruit d'une construction collective.

II. Trouver, créer, rencontrer l'intérêt de chacun : les interventions militaires françaises au Tchad et en RCA 1960-2000

Un ensemble d'arguments existe pour justifier et convaincre du bien-fondé d'interventions militaires au Tchad. Ils sont d'ordre stratégique, économique ou politique. Cependant, au-delà des arguments présentés par les acteurs politiques, nous montrons que ce sont les liens d'interdépendance entre les acteurs des arènes françaises situés dans des institutions parisiennes et les acteurs situés au Tchad ou ailleurs en Afrique qui permettent de rendre compte de ces interventions. Les événements qui s'inscrivent dans cette arène après la décolonisation contribuent à la densification des chaînes d'interdépendance entre les territoires français, tchadien et centrafricain. Même lorsqu'existe et s'exprime une volonté politique de non-intervention militaire ou une volonté de rupture avec les réseaux mis en place par J. Foccart, la dynamique créée par cette configuration contraint fortement ces velléités de restructuration des interdépendances donnant alors pour l'observateur extérieur cette impression que l'histoire se répète alors même que la dynamique qui mène à une intervention militaire peut être fort différente. Avant qu'une intervention militaire ait lieu au Tchad, une initiative militaire émerge au sein d'un petit groupe d'acteurs des politiques africaines qui tentent ensuite d'emmener les autres acteurs du sous-secteur avec eux. Ce qui ne peut aboutir à une intervention militaire que s'ils font se rencontrer leur objectif d'intervention et les intérêts des acteurs ayant à y prendre part faisant ainsi de chaque intervention une construction collective. Lors de la période qui suit directement les indépendances, les acteurs de l'arène élyséenne dominent largement l'espace social des relations franco-africaines (1). Le départ du Général de Gaulle suivi, plus tard, de l'arrivée d'un jeune président en 1974, dans un contexte international de « guerre fraîche » modifie légèrement la structuration de l'arène élyséenne sans changer pour autant la structuration des

relations franco-africaines (2). Le gouvernement socialiste qui suit permettra quelques tentatives de restructuration de ces relations mais la dynamique propre du jeu en cours depuis les années 1960 s'imposera à nouveau jusqu'aux années 1990 (3).

1) 1958-1974 La domination du « système Foccart » lors des indépendances

Un système qui vit sa propre vie

En 1963 ont lieu les « Trois Glorieuses » au Congo Brazzaville : un des piliers de la Françafrique perd le pouvoir, l'abbé Youlou est renversé « *sans que le dispositif politique et militaire français ait pu le sauver* »³³⁰. Ces événements marquent Foccart qui doit désormais convaincre les autres présidents « amis de la France » que la République française est le garant de leur maintien au pouvoir et qu'il veillera personnellement à ne plus laisser pareil événement se dérouler³³¹. Les services français sont ainsi impactés par un « syndrome Brazzaville » lorsqu'un mois plus tard des troubles surviennent à Fort-Lamy (futur N'Djaména) au Tchad le 16 septembre 1963, dans un contexte où, en outre, des ingérences égyptiennes dans ce pays ont été identifiées. Le gouvernement égyptien de Nasser essaie en effet de s'appuyer sur les réseaux musulmans en Afrique. Or, au Tchad en 1963, ce sont les militaires, dont beaucoup sont musulmans, qui s'opposent à Tombalbaye. Le SDECE (Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, qui deviendra la Direction Générale de la Sécurité Extérieure - DGSE), mis en position dominante par Foccart dans l'arène franco-africaine en structuration³³², propose l'analyse la plus dramatique en liant tous ces événements ensemble et s'oppose ainsi au service de renseignement de l'état-major de l'armée de terre (2^e bureau qui deviendra plus tard la Direction du Renseignement Militaire - DRM) qui revendique l'expérience de terrain et une vision moins dramatique des événements. Le second, perdant ses moyens avec la décolonisation tente en effet de s'imposer sur le premier³³³. La structuration des services de renseignement dans les anciennes colonies se fait entre différents services (français et africains, de la période coloniale et de la période des

³³⁰ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.* p. 183

³³¹ Lors des événements des « Trois glorieuses », le retard de décision français est imputé à l'absence de Jacques Foccart parti à la pêche. En tant que secrétaire général, il a l'autorité nécessaire pour engager la parole du Président de la République Charles de Gaulle et donc les forces armées. *Ibidem.* p. 223

³³² Avec pour objectif de contrer les tentatives américaines principalement mais également soviétiques et chinoises d'évincer les français en Afrique *Ibidem*, p. 157

³³³ *Ibidem.*

indépendances) qui peuvent s'intégrer « *en bonne intelligence* » comme au Gabon³³⁴ ou dont l'intégration devient un enjeu politique important comme au Tchad qui « *provoque de graves séquelles politique entre la France et le Tchad* »³³⁵ durant la décennie 1960. Au Gabon, Léon M'Ba, pris en otage par des jeunes militaires en 1964 est sauvé par l'envoi des parachutistes français décidé par Foccart. Ce dernier met alors à la disposition du président gabonais tout un système de renseignement qui intègre les différents services existants et qui est dirigé par Georges Conan (le Centre de documentation, CEDOC). Celui-ci s'intègre tellement bien au système gabonais qu'il démissionne de la Sûreté française en 1967 pour se lier plus directement à Léon M'Ba puis à Omar Bongo qui lui succède en 1966. Ce dernier s'appuie sur ce service de renseignement qu'il intègre aux services gabonais, tout en employant des policiers français détachés. En plus des services de renseignement, Jacques Foccart met en place des services de protection des présidents africains suite à ces événements et instaure les Gardes Présidentielles³³⁶. La distinction entre ces deux services peut alors devenir confuse comme au Tchad.

Le soulèvement des militaires tchadiens en 1963 a fait douter Tombalbaye de ses soutiens français et, en 1964, il demande le renvoi du chef du poste de liaison et de renseignement (PLR)³³⁷ et du chef de la Sécurité militaire français qu'il accuse de complot contre lui. Le chef du Bureau de coordination et de synthèse des renseignements (BCSR) – Camille Gourvennec – devient alors le seul français en qui Tombalbaye accorde sa confiance. Il démissionne de l'armée française en 1968 pour passer sous contrat tchadien tout en gardant la responsabilité du BCSR. Gourvennec devient l'intermédiaire incontournable entre la France et le Tchad et inscrit son action dans un espace plus « *politicien que régalien* »³³⁸. Il symbolise cette perte de contrôle d'un projet politique établi en 1959 par le chef du SDECE visant à maintenir une

³³⁴ *Ibidem*, p. 190

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ibidem*, p. 204

³³⁷ Poste de liaison et de renseignements. Un PLR est créé par le SDECE dans chacune des capitales africaines lors des indépendances. Chaque PLR comporte un officier de renseignement du SDECE, un directeur, un responsable de la radio et un secrétaire. Ce système double le système classique du renseignement militaire. Jean-Pierre Bat, *le système Foccart*, *op.cit.* p. 166. L'existence de tous ces différents services de renseignement pousse à la création d'un service visant à centraliser l'information. Entre 1960 et 1962 est créé le Bureau de Coordination et de synthèse des renseignements, qui vit essentiellement des informations du SDECE. Les BCSR sont « la garantie des souverainetés africaines dans l'exploitation du renseignement », p. 190. Les BCSR sont créés officiellement au titre de la Coopération. Chaque service dispose ainsi de prérogatives précises, mais sur le terrain, la situation est plus complexe. Cf les exemples du Tchad et du Gabon.

³³⁸ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.*

influence française en Afrique. Si Foccart a su maintenir l'influence française au Gabon, il est plus délicat de la maintenir au Congo ex-belge où les Tchécoslovaques (pour le compte de l'URSS), les Cubains, les Egyptiens et les Algériens s'impliquent politiquement tandis que les Chinois s'implantent au Congo-Leopoldville grâce à leur base de Bujumbura. La République populaire du Congo menace « *l'architecture de l'influence française en Afrique centrale* »³³⁹. C'est dans ce contexte, et avec cette lecture géographique des événements – essentielle à la compréhension des relations entre les acteurs politico-militaires tchadiens et français – que l'on peut comprendre les interventions françaises.

1968-1969 : l'opération Limousin

Le Président Tombalbaye n'accorde plus à Jacques Foccart et aux services spéciaux français sa confiance au début des années 1960. La position du territoire tchadien (entre la Libye et le Soudan notamment) fait de lui une « marche militaire » du pré carré qu'il convient de défendre. Lorsque le Frolinat bénéficie du soutien libyen et met en difficulté l'armée tchadienne en 1968, les troupes françaises interviennent donc dans un cadre limité au B.E.T pour lutter contre cette incursion libyenne. Fin 1968 début 1969, les combattants du Frolinat mettent en grande difficulté l'armée régulière tchadienne, les autorités administratives du Centre-Est ont pour la plupart évacué leur poste. Pour la seconde fois, le président Tombalbaye fait appel aux forces militaires françaises, craignant une attaque d'une grande envergure dans le Centre-Est du pays³⁴⁰. La réponse du Général de Gaulle est favorable à cette demande qui permet de poursuivre sa volonté impériale : maintenir au pouvoir une élite choisie et qui reste, malgré certaines méfiances, proche de la France. Il prend cette décision avec son cercle le plus proche, sans consulter ni le gouvernement, ni l'assemblée nationale, conformément à la pratique qui s'instaure sur ces questions. Cette décision ne suscite pourtant pas l'enthousiasme des milieux gouvernementaux qui craignent alors un nouveau Vietnam³⁴¹. Pour que les officiels et les militaires français adhèrent à cette décision, les arguments d'ordre stratégique comme la nécessité de préserver la base de Fort-Lamy (N'Djaména) ont été mis en avant. La présence éventuelle de pétrole et de matières premières, stratégiquement importantes a également contribué à obtenir du soutien pour cette intervention. Enfin, pour

³³⁹ *Ibidem.* p. 230

³⁴⁰ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad, 1965-1976*, op.cit. p. 207

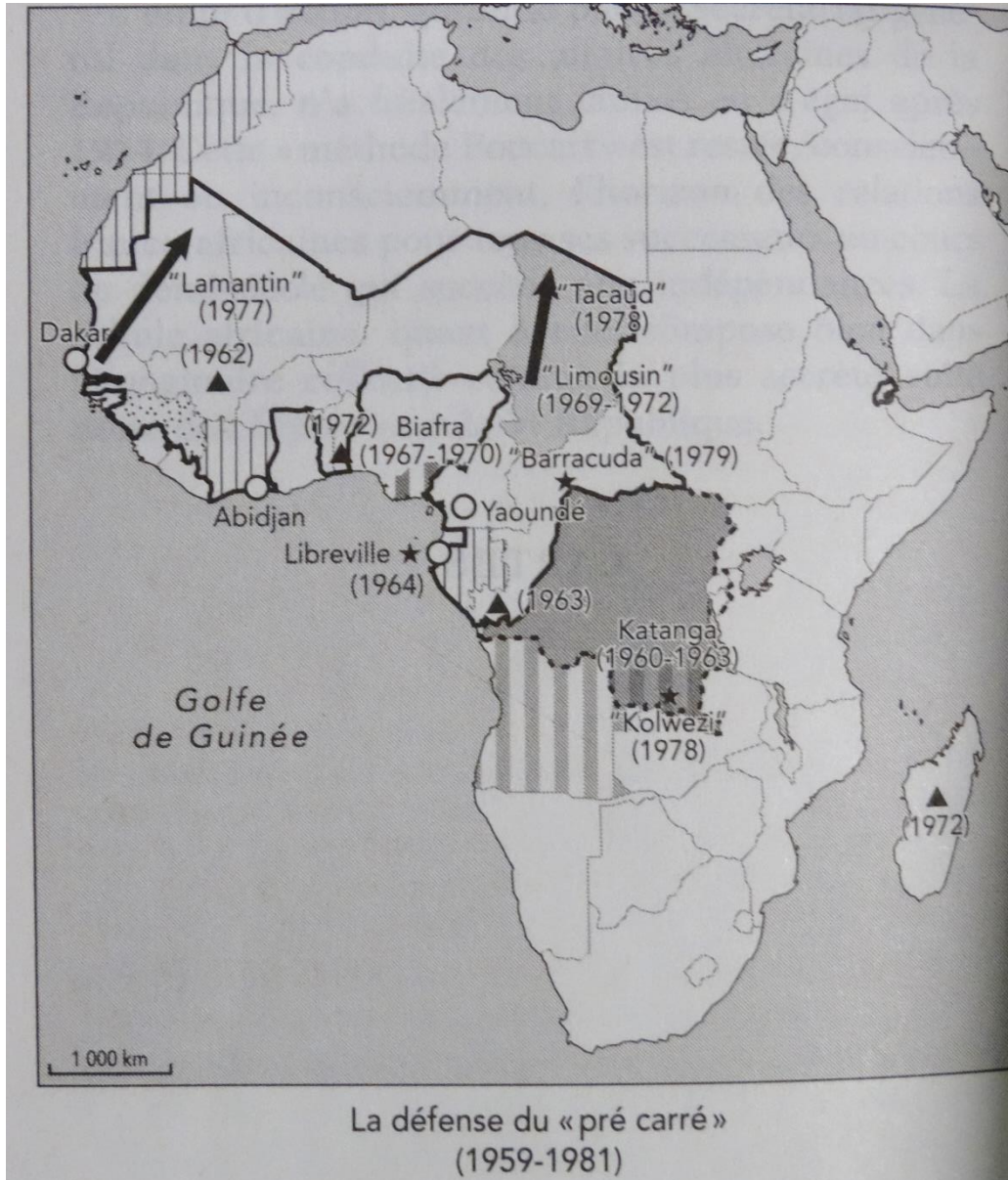
³⁴¹ *Ibidem.* p.209

convaincre plus généralement l'ensemble du gouvernement et les différents niveaux politiques et administratifs a été mise en avant la théorie « des dominos » qui « s'appuie sur la thèse que l'abandon d'un seul gouvernement « légal » africain suffirait pour que la France perde sa crédibilité auprès de l'ensemble des dirigeants de l'Afrique noire et pour qu'elle perde ainsi la place à laquelle elle peut légitimement aspirer sur la scène politique mondiale »³⁴². Différentes présentations de cette intervention militaire ont permis d'emmener des acteurs poursuivant différentes rationalités dans ce projet. De plus, le fait que la révolte du Frolinat s'appuie sur les masses paysannes pouvait faire craindre une réelle perte d'influence française au Tchad par un rejet de la présence française. Contrairement aux coups d'états militaires réalisés par des bandes armées qui ne font que se substituer au gouvernement en place et ne menacent pas nécessairement la présence française, le projet « révolutionnaire » du Frolinat inclue le départ de toute troupe étrangère au Tchad. Ayant l'objectif de maintenir des liens forts avec les nouveaux dirigeants des anciennes colonies françaises, et ici avec François Tombalbaye, l'intervention militaire, baptisée opération *Limousin*, est décidée et débute le 14 avril 1969. Elle se termine officiellement en juin 1971 (le repli des troupes durera jusqu'en août 1972). Après cette date, l'intervention militaire n'ayant pas permis de régler durablement la situation, une mission d'assistance militaire technique reste sur place et interviendra à nouveau en décembre 1972³⁴³. Lorsque Tombalbaye n'apparaît plus comme un relais fiable du projet élyséen, notamment à la suite de sa « révolution culturelle » qui s'appuie sur des efforts de développement d'un sentiment anti-français ce qui ne manque pas de lui faire perdre des soutiens à Paris³⁴⁴, les acteurs vont se tourner vers le Général Malloum pour poursuivre leur projet.

³⁴² *Ibidem*, p. 209

³⁴³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.* p. 232

³⁴⁴ En outre, à partir de 1972, il va se rapprocher de l'URSS, couper ses relations diplomatiques avec Israël, mener une réconciliation avec la Libye et reconnaître la Chine populaire. Ainsi, il espère limiter le soutien libyen aux rebelles du Frolinat du Dr Siddick et montrer aux tchadiens qu'il n'est pas anti-musulman.



Foccart après de Gaulle

Lors de la démission du Général de Gaulle en avril 1969, Alain Poher devient Président par intérim en mai 1969 et écarte Jacques Foccart de l'exécutif français. Georges Pompidou, élu en juin de la même année souhaite poursuivre dans cette direction et fermer en douceur le

³⁴⁵ Source : Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.*

Secrétariat de Jacques Foccart³⁴⁶. Cependant, le Secrétariat général des Affaires africaines et malgaches, que Pompidou espère intégrer à la Coopération, se maintient malgré la « mise en minorité »³⁴⁷ de Jacques Foccart. Celui-ci doit en effet faire face à Pierre Messmer, ministre de la Défense puis Premier Ministre en février 1974, qui s'oppose à ses choix. Le secrétariat d'Etat à la coopération disparaît au moment où apparaît un secrétariat d'Etat à l'Agriculture : la construction européenne est privilégiée à l'Afrique post-coloniale³⁴⁸. Pompidou nomme Alexandre de Marenches à la tête du SDECE qui va s'employer à « traquer les réseaux Foccart »³⁴⁹ - et marginalise notamment le colonel Michel Robert directeur du secteur Afrique du SDECE qui travaillait étroitement avec Foccart. Le nouveau directeur du SDECE place la priorité dans des « conceptions de géopolitique globale inscrites dans l'évolution des logiques de guerre froide »³⁵⁰.

*

Au Tchad, l'action militaire française doit se comprendre en lien avec les événements ayant lieu dans d'autres anciennes colonies. Les oppositions entre les différents services de renseignement peuvent semer le trouble dans la relation franco-tchadienne et le SDECE, souhaité par Foccart comme relais de l'influence française en Afrique, peut s'autonomiser de sa tutelle. Mais le territoire tchadien est perçu comme une « marche » de l'empire français en Afrique et doit être défendu contre l'intervention d'autres puissances, notamment libyennes. Pour convaincre l'ensemble des acteurs des relations franco-africaines de l'utilité d'une intervention, les acteurs élyséens tentent de trouver leur intérêt à agir. Des contingences, comme le départ du principal soutien politique de Jacques Foccart et la mise en priorité du positionnement français dans la Guerre froide, peuvent alors modifier la place de la cellule africaine de l'Elysée dans l'arène des relations franco-africaines.

³⁴⁶ Cela se fait aussi dans le contexte de l'« affaire Foccart », celui-ci aurait placé l'Elysée sur écoute. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.* p. 353

³⁴⁷ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.* p. 354

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 355

³⁴⁹ *Ibidem*. p. 356

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 356

2) 1974-1981 une politique africaine dans le sillage atlantiste ?

Le décès de Georges Pompidou est suivi de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République française. La politique africaine de Valéry Giscard d'Estaing est guidée par une volonté affichée de rupture avec la pratique gaulliste³⁵¹. Cet objectif coexiste néanmoins avec des pratiques inscrites dans la continuité de ce qui se fait depuis le début de la Vème République puisque les interdépendances créées entre les acteurs français et africains continuent de peser malgré les volontés de réforme.

Le maintien des réseaux foccartiens

A son arrivée au pouvoir le 27 mai 1974, Valéry Giscard d'Estaing souhaite reprendre la main sur la politique africaine menée par les institutions françaises et souhaite donc se débarrasser des réseaux foccartiens. Il ne reçoit pas Jacques Foccart pour lui signifier la disparition de son Secrétariat³⁵². Il restaure le ministère de la Coopération (qui était devenu Secrétariat d'Etat) qui récupère les attributions du Secrétariat général aux affaires africaines et malgaches. En outre, Valéry Giscard d'Estaing arrive au pouvoir dans le contexte de « guerre fraîche » qui implique fortement le continent africain dans l'opposition Ouest-Est de la Guerre Froide. Il veut alors utiliser l'influence française sur le continent africain pour apparaître comme un « glaive anticommuniste ». La cellule africaine mise en place par Foccart est alors impactée par un « coup » venu d'une autre arène du secteur de la sécurité collective. L'objectif du nouveau président est en effet d'obtenir une position privilégiée sur la scène internationale et son action s'inscrit donc dans un espace social extérieur à celui des relations franco-africaines³⁵³. Il nomme René Journiac comme conseiller technique pour les affaires africaines et malgaches. Celui-ci était proche de Foccart, ancien conseiller du Premier Ministre Pompidou, sa nomination ne constitue donc pas un changement d'orientation brutale, mais en lieu et place de « l'état-major de dix-sept personnes » de J. Foccart le

³⁵¹ et notamment un investissement des arènes européennes en construction comme on le verra dans le chapitre 3.

³⁵² Foccart restera tout de même en Afrique recruté par le Groupe ELF, Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.* p. 357

³⁵³ Jean Pierre Bat, « Les diamants de Bokassa sont éternels... », *art.cit.* p. 133

nouveau président de la République française n'accorde à R. Journiac que deux secrétaires³⁵⁴. Il est également très proche de Guy Georgy qui est directeur des Affaires africaines et malgaches au Quai d'Orsay et qu'il consulte bien souvent avant de prendre des décisions³⁵⁵. G. Georgy est l'ancien administrateur colonial de Brazzaville, devenu ambassadeur de France lors de l'indépendance comme tous les administrateurs coloniaux à cette période. Il quitte Brazzaville en 1964 pour devenir ambassadeur à Dahomey puis il rejoint le Quai d'Orsay. En cela, sa trajectoire s'explique par le projet mis en place par Jacques Foccart de mener une transition en douceur entre la période coloniale et l'indépendance et donc de changer progressivement les personnels politiques et diplomatiques. Sous Valéry Giscard d'Estaing, et malgré les volontés de réforme, l'Élysée et les Africains des Affaires étrangères restent dans le même camp. Lors du décès accidentel de Journiac en 1980, c'est même à Jacques Foccart que Valéry Giscard d'Estaing demande un nom pour le remplacer. Ce dernier lui indique alors un ancien du Secrétariat général aux affaires africaines et malgaches, Martin Kirsch. Si la continuité coexiste avec la volonté affichée de rompre avec le gaullisme, les présidents africains proches de Foccart se méfient du jeune président français qui tentera alors de créer son propre réseau à partir de la République centrafricaine de Jean-Bedel Bokassa³⁵⁶. V. Giscard d'Estaing poursuit ainsi les tentatives échouées de G. Pompidou de reprendre la main directe sur l'Afrique.

Le maintien des positions françaises.

Malgré cette volonté de réforme de la politique africaine de la France et même si, au Tchad, « sous la présidence de M. Giscard d'Estaing, la position française a commencé à évoluer, d'abord lentement et presque imperceptiblement, mais ensuite, à partir d'août 1978, plus rapidement et plus ouvertement »³⁵⁷ il semble que ces évolutions ne soient pas uniquement liées aux choix du Président Français d'ouvrir les relations franco-africains à d'autres États ou de se distancier de la ligne gaulliste. Ce changement de prise de position suit plutôt une logique politique de maintien des positions françaises.

³⁵⁴ Jean-Pierre Bat, « les diamants de Bokassa... », *art.cit.*

³⁵⁵ Christian Epenous, Christian Hoche, « Giscard l'Africain », *L'express*, 15 décembre 1979

³⁵⁶ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.* p. 374

³⁵⁷ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 112

Au Tchad, c'est l'affaire Claustre qui a obligé les autorités françaises à mettre en place un premier changement en discutant avec les rebelles tchadiens qu'elles ignoraient jusqu'alors³⁵⁸ et passe ainsi outre la souveraineté tchadienne : un officier français – le commandant Pierre Galopin – détaché auprès des services spéciaux tchadiens a été pendu par les hommes d'Hissène Habré, preneurs d'otage, suite à sa tentative de médiation avec le Frolinat qui ne pouvait plus être ignoré des acteurs politiques français. Stéphane Hessel est mandaté comme négociateur auprès du Frolinat sans que cette médiation ne passe par le pouvoir en place à N'Djaména. La réaction du président Malloum sera radicale : il rompt les relations diplomatiques et demande le départ des troupes françaises du Tchad. L'objectif français de diminuer l'influence libyenne est néanmoins maintenu, comme celui de Malloum de rester au pouvoir. Celui-ci fera donc appel aux forces armées françaises en 1977 lorsque les troupes de Goukouni Weddeye, soutenus par la Libye de Kadhafi, occupent l'ensemble du BET. Or, durant les échanges entre les français et Hissène Habré concernant l'Affaire Claustre, ce dernier, qui s'est toujours opposé à toute intervention libyenne au Tchad semble être devenu un interlocuteur respectable et, parmi les officiels français, est née l'idée d'aider à la médiation entre le président Malloum et le Frolinat, branche CCFAN de Habré³⁵⁹. Des rumeurs font même d'Hissène Habré – entré en rébellion après ses études réalisées en France – une taupe du SDECE qui attendait son heure³⁶⁰. C'est en effet en août 1978, lors d'une rencontre entre V. Giscard d'Estaing et le président Malloum à Bangui³⁶¹ que ce dernier aurait été convaincu de s'entendre avec Habré – même si des efforts étaient déjà menés par Malloum en ce sens depuis le mois de janvier 1978 puisqu'il lui fournissait quelques équipements militaires³⁶². Valéry Giscard d'Estaing et ses collaborateurs souhaitent en tous cas associer le Nord anti-libyen au pouvoir tchadien, voire à remplacer le gouvernement de Malloum par des membres du Frolinat non liés à la Libye³⁶³. Malloum ne dispose plus de l'entière confiance des acteurs français depuis qu'il a mené des négociations avec Goukouni Weddeye en Libye, ce qui menace de constituer une ouverture à la politique expansionniste de Kadhafi. Hissène Habré, profondément anti-libyen, estime de son côté, à cette date, que la France est le seul rempart de la souveraineté tchadienne contre la Libye. En France, au Quai

³⁵⁸ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 112

³⁵⁹ L'entourage direct du président français comprenant en plus une personne entretenant des contacts avec cette branche du Frolinat Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 113

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ En présence de l'Empereur Bokassa, le général Mobutu et le premier Ministre du Gabon, Léon Mébiane,

³⁶² Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 116

³⁶³ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 11

d'Orsay agit cependant un lobby pro-libyen qui empêche toute intervention directe contre la Libye, tandis que la Coopération est plutôt sous influence d'un lobby cotonnier pro-sudiste, qui empêche toute intervention directe contre Malloum soutenu par les sudistes auxquels il appartient.

Face à la menace libyenne pour l'intégrité du Tchad, en 1978, est finalement décidé le déploiement de l'opération *Tacaud*, alors que débute la guerre civile régionale du Tchad. Ce corps expéditionnaire français envoyé au Tchad sympathise avec les partisans de Habré qui devient progressivement l'option consensuelle à Paris pour remplacer Malloum. Lors de la guerre civile qui débute en février 1979, l'ambassade de France retire le soutien des coopérants militaires au Gouvernement tchadien de Malloum et le corps expéditionnaire français observe une neutralité qui favorise les FAN de Habré. Les Forces armées populaires (FAP) de Goukouni Weddeye quant à elles parviennent à N'Djaména grâce au renfort de l'armée française ce qui permet de récupérer Goukouni aux libyens et d'agir en cohérence avec la ligne de l'Elysée de soutenir les anti-libyens. Plus ou moins volontairement et consciemment³⁶⁴, les acteurs français favorisent donc l'arrivée au pouvoir tchadien du tandem Goukouni Weddeye-Hissène Habré. Les interventions et non interventions françaises au Tchad doivent donc principalement être comprises comme le souci de s'opposer, le plus discrètement possible, aux libyens : soutien à Malloum face à la Libye, efforts pour intégrer Habré au gouvernement, opposition aux offensives du Frolinat en 1978 tant que ce groupe est lié aux libyens ; accord avec Goukouni Weddeye et les FAP en février 1979 tant qu'ils s'opposent à Kadhafi³⁶⁵. Ainsi, pas plus que l'opération Limousin, l'opération *Tacaud* n'a d'objectif politique précis pour le Tchad qui viserait à régler durablement la situation de ce pays³⁶⁶. Cette opposition à la Libye de Kadhafi n'est cependant pas toujours possible. Il ne suffit pas d'avoir un objectif politique clairement défini pour que celui-ci soit poursuivi par tous les acteurs, et atteint.

³⁶⁴ Robert Buijtenhuijs explique que l'ambassadeur de France à N'Djaména, M. Dallier, et le général Forest, commandant du corps expéditionnaire français, « ne s'entendaient guère et ne faisaient pas tout à fait la même analyse de la situation [M. Dallier était plutôt partisan d'une neutralité positive en faveur de Malloum tandis que le général Forest était partisan d'une neutralité positive en faveur des FAN de Habré] [...] fin février-début mars, il y a d'ailleurs eu des ratés à Paris et ni le général Forest, ni l'ambassadeur Dallier ne recevaient plus de directive », Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 121

³⁶⁵ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit., p. 171. Jean-Pierre Bat, art.cit.

³⁶⁶ Jean-Pierre bat, *Le syndrome Foccart*, op.cit.

Lorsque Goukouni Weddeye devient président du Gouvernement d'unité nationale du Tchad (GUNT) en septembre 1979³⁶⁷, les tensions entre les différentes factions qui composent ce gouvernement mènent rapidement (dès le début de l'année 1980) à l'éclatement d'une guerre civile au Tchad, et notamment à N'djaména. Hissène Habré prend alors position pour demander le maintien des troupes françaises³⁶⁸ face aux incursions libyennes *via* les FAP de Goukouni Weddeye. La stratégie souhaitée par Valéry Giscard d'Estaing de mettre au pouvoir la rébellion tchadienne pour contrer l'influence libyenne n'a pas tenu compte des oppositions internes à cette rébellion. Elle a, en outre, été contrée par les oppositions entre les acteurs français des relations franco-tchadiennes concernant le candidat à soutenir pour devenir le président du Tchad³⁶⁹. Le départ des troupes françaises laisse le champ libre aux projets libyens. A partir d'octobre 1980, les forces armées libyennes prennent part aux combats pour aider les FAP de Goukouni Weddeye face aux FAN de Hissène Habré. En décembre 1980, lorsque la Libye intervient à N'Djaména, l'absence de demande des autres Etats africains à la France et l'approche des élections en France aurait incité l'Elysée à ne rien faire³⁷⁰. Si les forces françaises sont déjà intervenues à de nombreuses reprises au Tchad elles l'ont toujours fait à la demande du gouvernement en place. Or, en 1980, ce gouvernement, dirigé par Goukouni Weddeye, a demandé l'aide des libyens. S'engager militairement de manière directe soulève un risque de conflit important et ouvert avec la Libye alors que la stratégie française est jusqu'ici de combattre indirectement les libyens. Rappelons que la France est à ce moment le sixième partenaire commercial de la Libye et le second pour les fournitures militaires et qu'un « lobby libyen » agit toujours au Quai d'Orsay³⁷¹, que le Président V. Giscard d'Estaing est en difficulté dans l'affaire des diamants de Bokassa et *le Canard Enchaîné* ne manque pas de rappeler les menaces de Kadhafi concernant les secrets que Bokassa lui aurait confié³⁷². En cela, Jacques Foccart jouait le rôle de « fusible » pour les présidents Pompidou et de Gaulle : il tenait un rôle non officiel qui était mis en avant en cas de problème, permettant aux présidents de ne pas être impactés par les politiques africaines françaises. Valéry Giscard d'Estaing a supprimé ce fusible et se trouve seul face aux

³⁶⁷ Voir chapitre 1, II, 1)

³⁶⁸ Suite aux accords de Lagos qui mène à la mise en place du GUNT, la France s'est engagée à retirer ses troupes du Tchad. Les dernières troupes françaises quittent le territoire en mai 1980 « *sans tambour, ni trompettes* ». et rejoignent la base de Bouar en République centrafricaine. *La situation sur le terrain est délicate et « les troupes françaises se trouvaient littéralement coincées entre les deux belligérants »*, Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 161

³⁶⁹ Les acteurs de la Coopération soutiennent Goukouni Weddeye quand les acteurs de la DGSE optent pour Hissène Habré.

³⁷⁰ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit., p. 172

³⁷¹ *Ibidem*. p. 173

³⁷² Voir plus bas. Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 173

déconvenues des politiques menées en Afrique et n'est pas en mesure de porter une intervention militaire risquée au Tchad, symbole de la France « gendarme de l'Afrique »³⁷³. Dans une logique de situation où les acteurs élyséens ne sont pas en position de force dans le jeu puisque le maintien à leur position sociale sera remise en cause quelques mois plus tard lors des élections présidentielles, une intervention militaire qui ne fait pas l'unanimité dans le sous-secteur des relations franco-africaine, qui s'annonce délicate voire menacerait les intérêts d'autres arènes de la politique française est peu probable.

Autant d'éléments qui peuvent expliquer la timide voire inexistante opposition de la France à l'intervention libyenne de 1980. Ce à quoi peut s'ajouter une erreur d'anticipation : à Paris on ne croit pas les libyens capables d'arriver jusqu'à N'Djamena³⁷⁴. Il ne reste alors plus qu'aux autorités françaises à espérer un « pourrissement » de la situation pour redevenir indispensable aux autorités tchadiennes³⁷⁵. Mais, en janvier 1981, alors que le territoire tchadien accueille quinze mille libyens, est annoncée par la Libye la fusion entre le Tchad et la Libye. L'enjeu dépasse les clivages internes aux arènes françaises : la réaction des autorités françaises est rapide. Le 8 janvier 1981 cette annonce est critiquée par Paris en rappelant les accords de Lagos signés par la Libye³⁷⁶. Dans le même temps, le gouvernement français suspend un accord pétrolier avec ce pays alors que jusque-là les relations commerciales étaient maintenues. Le cloisonnement entre les différentes arènes perd de sa force puisque cette annonce menace la position de nombreux acteurs français en Afrique. La diplomatie française travaille alors à retourner la situation à son avantage en dénonçant le projet libyen. Goukouni Weddeye s'y oppose également ce qui le renforce quelque peu sur la scène interne et internationale. Il accepte l'idée d'un déploiement de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA)³⁷⁷ pour remplacer les troupes libyennes ce qui lui vaut la reconnaissance par l'OUA de son statut de chef d'Etat³⁷⁸. Il cherche également à améliorer ses relations avec la France dès la fin des combats contre les troupes libyennes en décembre 1980. Goukouni Weddeye espèrera beaucoup du nouveau Président de la République française, François Mitterrand, élu

³⁷³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart*, *op.cit.*

³⁷⁴ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 173

³⁷⁵ *Ibidem.* p. 174.

³⁷⁶ *Ibidem.* p. 178

³⁷⁷ Nous revenons en détail sur ce déploiement de l'OUA dans le chapitre suivant.

³⁷⁸ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 187

en mai 1981 mais ne s'attend pas à ce que celui-ci commence par soutenir une opération de l'OUA au Tchad comme nous le verrons après avoir présenté les liens franco-centrafricains.

La recherche d'un nouvel allié en République centrafricaine

Jean-Bedel Bokassa est un militaire centrafricain, ancien de la coloniale et vétéran de la seconde guerre mondiale. Conseiller militaire du président centrafricain Dacko de 1962 à 1964 puis chef d'état-major de la Défense nationale (1964-1966). Il mène un coup d'état le 31 décembre 1966³⁷⁹, élimine ses alliés-ennemis, puis devient général et président à vie (1972). Il continue dans la surenchère des titres honorifiques et devient maréchal en 1974. S'il n'en est pas le plus apprécié par de Gaulle³⁸⁰, il fait néanmoins partie du club des chefs d'Etats amis de la France³⁸¹. De fait, il est un allié face aux menaces d'infiltration d'URSS, de Chine, des Etats-Unis ou d'Israël. L'arrivée au pouvoir de V. Giscard d'Estaing, qui connaît bien la Centrafrique pour y pratiquer la chasse depuis 1970, mène ce dirigeant africain dans le premier cercle du Pré Carré français. En 1975, il organise même à Bangui le deuxième sommet France-Afrique qui était initialement prévu au Congo du Général Mobutu. En 1977, la République française organise enfin son couronnement en tant qu'empereur « *dans un décorum et un faste directement issu de la cérémonie du 2 décembre 1804 de Napoléon Ier, Bokassa Ier, installé dans son fauteuil en forme d'aigle, symbole de son nouveau régime, se coiffe lui-même de la couronne impériale* »³⁸². L'Elysée accepte de financer une partie de ce sacre sur le budget de la Coopération³⁸³.

³⁷⁹ Bokassa mène son coup d'Etat avec le commandant Banza et l'ancien Ministre Bandio. Le chef de la Légion de gendarmerie du Président Dacko est éliminé. Ce qui convient à Foccart qui y voyait quelqu'un de trop proche des acteurs de l'URSS. Banza avec qui Bokassa arrive au pouvoir est au contraire soupçonné d'être trop proche de la CIA. Usant en plus d'une grille de lecture « ethnique », Bokassa est perçu par Foccart comme capable de maintenir une stabilité sociale et, bien que non apprécié à l'Elysée, il est considéré comme un dirigeant acceptable d'autant plus que, suivant les enquêtes et notes biographiques sur Bokassa, sa principale qualité est sa « francophilie gaulliste exclusive et sans limites », Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 243

³⁸⁰ Il l'aurait appelé « papa » pour s'en montrer proche ce qui ne plaisait guère au Général de Gaulle.

³⁸¹ Jean-Pierre Bat, « Les diamants (de Bokassa) sont éternels... », *art.cit.* p. 127-148

³⁸² Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.*, p. 375

³⁸³ Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne : contraintes historiques et nouveaux espaces économiques », in Samy Cohen, Marie-Claude Smouts (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1985, pp. 284-310, p. 304

*Le sacre de Bokassa*³⁸⁴



En parallèle de ce soutien apparemment inconditionnel à Bokassa, une autre version de l'histoire existe : l'Élysée, en acceptant son sacre d'empereur aurait espéré l'éloigner de la politique en l'isolant dans son palais et traiter avec le gouvernement de Bangui. Néanmoins, Bokassa perd peu à peu les soutiens élyséens. Le sommet France-Afrique de Kigali en 1979 mandate une commission d'enquête sur les massacres de civils dont il est accusé. Son rapprochement avec M. Kadhafi lui fera définitivement perdre tout soutien à Paris. Dans un contexte de reprise du conflit tchado-libyen, la Centrafrique doit rester sous influence française. Bangui et Bouar sont en effet les deux bases françaises à partir desquelles les soldats interviennent au Tchad. Lors d'une visite à Tripoli, en septembre 1979, des parachutistes français du service action du SDECE – opération *Caban* - profitent de ce voyage et, sur ordre de l'Élysée, procèdent à son renversement³⁸⁵. Le président Dacko est remis au pouvoir et demande officiellement l'intervention française en application des accords secrets de défense de 1960, ce sera l'opération *Barracuda* qui était prête bien avant l'arrivée au pouvoir de Dacko³⁸⁶. Le scandale des célèbres diamants de Bokassa³⁸⁷ entache la carrière de Valéry Giscard d'Estaing et rejoint d'autres révélations des années précédentes sur des opérations ayant eu recours à des mercenaires souhaitées par Journiac au Bénin, au Maroc, au Gabon ou au Togo. Le colonel Manton du SDECE est, dès 1980 nommé conseiller militaire du président Dacko puis du président Kolingba jusqu'en 1993 avec pour mission de maintenir

³⁸⁴ Source : geopolis.francetvinfo.fr

³⁸⁵ Jean-Pierre Bat, « Les diamants (de Bokassa) sont éternels... », *art.cit.*

³⁸⁶ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.*

³⁸⁷ Lors de son passage au ministère des Finances durant la présidence de Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing aurait reçu des diamants de la part de Bokassa.

la sécurité du président et des institutions centrafricaines, permettant ainsi le maintien des bases françaises.

*

Malgré la volonté du nouveau président français de rompre avec les pratiques en vigueur dans le sous-secteur français des relations franco-africaines, les chaînes d'interdépendance entre les institutions françaises et africaines ne se brisent pas aisément. La configuration élyséenne s'institutionnalise et ne dépend pas uniquement d'un individu comme Jacques Foccart. Si pour la première fois les autorités politiques françaises négocient avec les rebelles tchadiens, c'est plus par souci du maintien de l'influence française dans la région que par la volonté de changement de l'équipe présidentielle. L'opposition aux volontés expansionnistes de Kadhafi est la ligne de continuité la plus évidente des politiques françaises menées au Tchad. Cela, même si sous la présidence de V. Giscard d'Estaing, cette opposition se fait plus dans une logique de lutte contre le bloc de l'Est que sous de Gaulle qui s'intéressait principalement au maintien de la puissance française en Afrique. Néanmoins, cette ligne directrice peut être suivie de plusieurs manières (en soutenant plusieurs leaders) et le manque d'unité des acteurs français et des leaders tchadiens potentiels ne permet pas toujours d'atteindre l'objectif qu'elle fixe.. Les promesses de changement de la structuration des relations franco-africaines sont délicates à tenir tant le jeu impose sa dynamique de par les nombreux acteurs qui y participent et sont en interdépendance. Le gouvernement socialiste qui arrive au pouvoir en 1981 sera, lui aussi, intégré à ce jeu et offre une nouvelle occasion d'analyser les mécanismes sociaux à l'œuvre dans ce sous-secteur des relations franco-africaines.

3) 1981-1995, de l'hésitation réformatrice à la continuité

Lors de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, la rupture avec les pratiques du gaullisme est promise mais n'a pas lieu³⁸⁸. Autrement dit, la cellule africaine instaurée par Jacques Foccart et institutionnalisée progressivement se maintient et continue d'être un espace social incontournable des politiques africaines menées au nom de la France. François Mitterrand a même « gagné l'épithète d'Africain »³⁸⁹.

Pourtant, dès le départ, des gestes annonçant un changement sont réalisés : Maurice Robert, ancien directeur du secteur Afrique pour le SDECE, passé chez ELF puis nommé ambassadeur de France au Gabon par Valéry Giscard d'Estaing est relevé de ses fonctions par Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures de la France³⁹⁰. Omar Bongo réclamera pourtant le départ de son remplaçant jugé « très Quai d'Orsay »³⁹¹ ce qui signifie trop proche des conventions diplomatiques, trop attaché au protocole et donc, trop extérieur à la cellule africaine, là où le président gabonais attend d'autres types de relations avec Paris. Il est remplacé par un ancien gaulliste, « *vieux routier des services secrets reconverti dans l'enseignement supérieur* »³⁹², Pierre Dabiez. L'entourage tiers-mondiste de François Mitterrand durant sa campagne électorale fait craindre aux dirigeants africains une révision des termes de la Coopération et les incite à défendre leur position comme l'a fait Omar Bongo. Jean-Pierre Cot, tiers-mondiste, partisan d'une normalisation des relations franco-africaines est nommé Ministre de la Coopération et du Développement en signe d'ouverture des relations franco-africaines. Le terme « développement » ajouté à l'intitulé du ministère signifie un élargissement des destinataires de l'aide financière française, et donc une diminution de celle accordée au « pré carré ». Rapidement pourtant, Jean-Pierre Cot sera confronté à l'arène existant entre Paris et les dirigeants africains : Mitterrand refuse de signer le décret d'élargissement du champ de la Coopération en mai 1982. Celui-ci essaie de mettre en place une ligne budgétaire plus contraignante à l'égard des dirigeants africains mais ils

³⁸⁸ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 444

³⁸⁹ *Ibidem*. Voir par exemple, Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », *art.cit.*

³⁹⁰ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 447

³⁹¹ *Ibidem* p. 447

³⁹² *Ibidem* p. 447

vont se plaindre et obtenir gain de cause³⁹³ : Jean-Pierre Cot est invité à démissionner en décembre 1982.

A l'Élysée, c'est Guy Penne, chirurgien-dentiste, vice-président de l'Université Paris VII, qui remplace René Journiac³⁹⁴. Il ne fait pas partie des plus expérimentés dans les relations franco-africaines mais est un soutien fidèle et de longue date de François Mitterrand qui le nomme d'abord conseiller technique pour les affaires africaines et malgaches le 2 juin 1981 et conseiller du président en juillet 1982³⁹⁵. Il est de plus affilié à un niveau élevé au Grand Orient de France bien installé en Afrique³⁹⁶ : le circuit-court entre les dirigeants africains et français est maintenu. Un nouvel occupant s'installe dans la position créée par Jacques Foccart. Guy Penne organise chaque semaine une réunion avec tous les responsables de la politique africaine française : représentants du ministère des Relations extérieures, du ministère de la Coopération et du Développement, du ministère de la défense, du ministère des finances, de la DGSE et de l'état-major particulier du président. De manière plus symbolique, il sollicite régulièrement les conseils d'universitaire reconnus pour leurs connaissances sur l'Afrique³⁹⁷. En 1986, il quitte la cellule africaine, contraint par les accusations dont il est l'objet dans l'affaire « carrefour du Développement »³⁹⁸ remplacé par Jean-Christophe Mitterrand qui était alors son proche collaborateur³⁹⁹ et qui sera lui-même impliqué dans des « affaires » en 1992⁴⁰⁰. La cellule africaine continue de suivre des procédures dérogatoires à la diplomatie politique traditionnelle, mais l'environnement socio-politique dans lequel ces pratiques prennent place semble plus propice à leur dénonciation.

³⁹³ Omar Bongo se plaint du refus de financement d'une école polytechnique, Jean-Batiste Bagaza, du Burundi se plaint de ne pas obtenir le financement de la télévision en couleur. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 450.

³⁹⁴ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 451

³⁹⁵ *Ibidem*

³⁹⁶ *Ibidem* p. 452

³⁹⁷ Jean-Pierre Raison pour Madagascar, Jean-Louis Triaud pour le Tchad, Gérard Prunier pour les Grands Lacs. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 456

³⁹⁸ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes, op.cit.* p. 31 Il a été reconnu coupable des détournements de fonds de la Coopération initialement prévus pour l'organisation d'un sommet à Bujumbura et utilisé pour se construire, notamment, une villa en Bretagne.

³⁹⁹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 457

⁴⁰⁰ Sur la « brouille entre sphères publique et privée » sous Mitterrand voir Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* Notamment le chapitre IX « l'Afrique et la rose », pp. 443-483. Plusieurs exemples d'individus agissant pour le compte d'institutions françaises et autonomisant progressivement leur action de ces institutions sont citées et montrent comment, dans ce domaine, le privé et le public ne sont pas toujours aisés à distinguer.

Du côté du SDECE, si la rupture n'est pas totale, une nouvelle orientation est donnée. De nombreux agents qui avaient fondé leur action sur l'anticommunisme et ne souhaitent pas servir un gouvernement qui comporte des membres du PCF démissionnent. Le SDECE devient Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) en 1982. Pierre Marion, son nouveau directeur mène – comme avant lui Alexandre de Marenches – une purge des réseaux Foccart mais se trouve confronté à leur existence et à leur résistance. Par exemple ni Omar Bongo, ni Elf n'accepte de se priver de ces réseaux⁴⁰¹. Les objectifs politiques du nouveau gouvernement ne sont pas toujours conciliables avec deux décennies de pratique du renseignement en Afrique et de renforcement de structures sociales mettant en interdépendance forte des acteurs français et africains. Au Tchad et en République centrafricaine, la cellule africaine de l'Elysée conforte rapidement sa position dominante dans le sous-secteur des relations franco-africaines.

La RCA, base arrière contre la Libye

Le 1^{er} septembre 1981, le président centrafricain David Dacko est chassé du pouvoir par son chef d'état-major, le général André Kolingba. Alors que Jean-Pierre Cot entretenait des contacts avec l'opposant Abel Goumba, Guy Penne et Jean-Christophe Mitterrand sont proches de Kolingba. Il fait alors partie des dirigeants africains qui se plaignent du nouveau ministre de la Coopération et du Développement, car il accepte mal l'attention accordée par celui-ci à son opposant. Alors que le conflit entre le Tchad et la Libye reprend en 1980, les services français estiment nécessaire de maintenir une présence militaire dans la région. L'opération « Barracuda » est remplacé en 1981 par les éléments français d'assistance opérationnelle (EFAO) qui gardent la même mission : maintenir la stabilité dans la région pour permettre le maintien d'une influence française, notamment vis-à-vis du Tchad et de la Libye. Cet objectif s'appuie sur la présence de l'agent du SDECE, le colonel Jean-Claude Manton, qui réorganise la sécurité présidentielle sous Dacko et devient un acteur essentiel du gouvernement de Kolingba. Mitterrand le maintient malgré les oppositions d'une partie des socialistes et du Quai d'Orsay.

⁴⁰¹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 476

1983 : l'enlèvement de Manta au Tchad

L'équipe africaine de François Mitterrand ne connaît pas bien le dossier tchadien, n'ayant pas entretenu de relations de longue date avec les acteurs de ce pays, tandis que l'ancien occupant de l'Élysée et son équipe ont emmené tous leurs dossiers⁴⁰². Après le déploiement de la Force interafricaine de maintien de la paix de l'OUA soutenue par la France sous l'influence des « normalisateurs »⁴⁰³ qui bénéficient de cette période d'hésitation, ces derniers perdent leur avantage en interne français. François Mitterrand et son Ministre de la Coopération soutiennent Goukouni Weddeye, Président du GUNT mais misent « *sur le mauvais cheval* »⁴⁰⁴ puisque ce dernier perd la guerre face à Hissène Habré en 1982. Malgré les demandes de François Mitterrand de ne plus le soutenir dès lors que Goukouni Weddeye demande le retrait des troupes libyennes en octobre 1981, Hissène Habré continue de bénéficier du soutien du SDECE, comme de celui de la CIA et du Soudan. Le gouvernement français doit composer avec un nouveau président tchadien qu'il ne connaît pas. En outre, Goukouni Weddeye n'abandonne pas la lutte et trouve du soutien pour ses forces armées en Libye. Les combats reprennent en 1983 entre les FAP de Goukouni Weddeye et les FANT (fusion des FAN de Habré et des forces régulières du Tchad, FAT). Ces combats mèneront à une nouvelle intervention, directe cette fois, des forces armées françaises : l'opération *Manta*.

La décision de déployer l'opération Manta suite aux nouvelles attaques libyennes en 1983 n'est pas prise en une seule fois. Suite à la victoire d'Hissène Habré, le président Mitterrand ne souhaite en effet pas s'engager trop directement au Tchad pour ne pas inciter les libyens à faire de même. En août 1982, lors de la signature d'un nouvel accord de coopération, M. Mitterrand s'oppose par exemple à son ministre de la coopération, J-P Cot qui souhaite livrer des armes au FAN de Habré⁴⁰⁵. Les relations entre Habré et les acteurs français se renforcent néanmoins positivement (même si l'entourage de Habré n'en est pas toujours satisfait). Durant l'année 1983, les responsables politiques français tiennent des discours fermes contre toute intervention étrangère au Tchad tout en restant prudent dans les actes. En avril, H. Habré demande une aide militaire qui est repoussée. En juillet 1983, Faya-Largeau et Abêché sont

⁴⁰² Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 188

⁴⁰³ Chapitre 3

⁴⁰⁴ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, op.cit. p. 250

⁴⁰⁵ *Ibidem*

occupées par les FAP de G. Weddeye et les troupes libyennes interviennent pour empêcher les FANT de les reprendre. Mitterrand est pris entre deux cercles d'acteurs qui défendent des lignes d'action antagonistes. Un premier cercle promeut la non-intervention. Il est composé d'acteurs du Quai d'Orsay avec Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures qui ne souhaite pas « *agir comme les Etats-Unis au Honduras et au Nicaragua* »⁴⁰⁶, et la Direction Afrique (dirigée par Guy Georgy), toujours soupçonné d'être sous l'influence d'un lobby prolibyen⁴⁰⁷. L'autre cercle qui prône l'intervention⁴⁰⁸ est composé de Charles Nucci⁴⁰⁸ qui remplace – symbole de la domination des « Anciens » - Jean-Pierre Cot à la coopération⁴⁰⁹ et Charles Hernu, Ministre de la Défense qui l'emportent progressivement auprès du chef de l'Etat. Les forces armées de Goukouni Weddeye sont en effet soutenues par la Libye. En France, les partisans d'une intervention armée au Tchad en soutien à Habré doivent ménager les sensibilités tiers-mondistes et communistes, qui participent encore au gouvernement. Il s'agit également de ne pas s'opposer trop directement à la Libye qui reste un partenaire économique important (notamment s'agissant des ventes d'armes) et qui dispose toujours de relais au Quai d'Orsay⁴¹⁰. Habré joue de plus la carte de la guerre froide pour susciter une intervention française. Cela ne convainc pas forcément Mitterrand mais par contre la menace libyenne au Tchad incite la diplomatie Reagan à mettre la pression sur la France pour lutter contre Kadhafi : le président américain multiplie les appels, les lettres, autorise le déploiement d'avions-espions au Soudan, et menace d'intervenir dans un espace d'influence française. Enfin, le choix d'intervenir dépasse le contexte tchadien puisque c'est le soutien des autres dirigeants africains qui est en jeu : pour certains, si Mitterrand n'intervient pas au Tchad, il laisse mourir un ami. Le 1^{er} juillet 1983 à Paris a lieu une rencontre entre Houphoët-Boigny,

⁴⁰⁶ *Ibidem*. p. 255

⁴⁰⁷ Et accusé de cela par le gouvernement tchadien qui s'inquiète des rencontres entre Guy Penne et les opposants tchadiens, Paris n'excluant pas l'option d'un troisième homme. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 488

⁴⁰⁸ « Désormais, il n'y aura plus de tiraillements entre l'Elysée et le ministère de la Coopération. L'homme qui succède à Cot, Christian Nucci, 43 ans, fait partie de la nouvelle garde mitterrandiste. Un de ceux à qui sont confiées les missions difficiles. Elu député de l'Isère en 1978, il fut ensuite expédié en Nouvelle-Calédonie comme haut-commissaire. Cet homme du Président sait, lui, que la politique africaine de la France n'est pas inscrite dans le programme socialiste. Contrairement à Jean-Pierre Cot qui voulait sortir la politique africaine de la France du secret instauré par J. Foccart], Christian Fauvet, « L'écart de Jean-Pierre Cot », *L'Express*, 10 décembre 1982.

⁴⁰⁹ « Quand un homme politique ambitieux rêve d'un grand ministère du tiers monde, et se retrouve titulaire d'un portefeuille à moitié vide ; quand un militant des droits de l'homme est invité à saluer très respectueusement Sékou Touré ou Mobutu, vedettes au hit-parade d'Amnesty International ; quand un militant rocardien se sent phagocyté dans un univers mitterrandiste, arrive un jour où il flanque sa démission. C'est la triste histoire de Jean-Pierre Cot, 45 ans, grand bourgeois libéral et socialiste », Christian Fauvet, « L'écart de Jean-Pierre Cot », *art.cit.*

⁴¹⁰ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 255

Eyadéma, Koutché⁴¹¹ et Mitterrand pour le convaincre d'intervenir militairement⁴¹². Le risque de perdre « l'empire français » et les conséquences que cela fait peser sur de nombreux secteurs de la vie politique française⁴¹³ placent le président Mitterrand sous la pression des acteurs des arènes concernés.

Dans un premier temps, en juin, seules des armes légères et des munitions sont envoyées au Tchad. Puis un pont aérien est mis en place qui transporte du matériel plus lourd ce qui implique de déployer des instructeurs. Le nombre d'instructeur augmente continuellement et ils deviennent de plus en plus polyvalents : des techniciens civils sont initialement envoyés par les fournisseurs de matériels puis on déploie des instructeurs militaires qui enseignent aux combattants tchadiens. Ces derniers ne sont néanmoins pas autorisés à quitter la capitale mais le Tchad engage des mercenaires qui sont en fait recrutés par la Coopération⁴¹⁴ : des solutions existent toujours pour mener une action dans les limites imposées par les acteurs politiques. Puis sont déployées des automitrailleuses légères. Enfin des parachutistes sont envoyés à Kousséri au Cameroun, officiellement pour permettre l'évacuation des ressortissants français en cas de besoin. Ce n'est qu'à partir du mois d'août qu'est admis le fait que « *l'opération Manta constitue le plus important déploiement d'hommes et de matériel depuis la guerre d'Algérie* »⁴¹⁵ avec plus de trois mille hommes accompagnés d'une escadrille d'hélicoptères Jaguar, de Mirages F1 et d'un avion ravitailleur en vol, permettant ainsi une intervention sur tout le territoire tchadien. L'opération Manta n'est donc pas le fruit d'une seule décision mais bien de nombreux marchandages internes français et franco-tchadiens. Cette décision de François Mitterrand est le résultat « *d'un ensemble de pressions contradictoires auxquelles il a été soumis* »⁴¹⁶. Tout en intervenant, Mitterrand insiste sur le fait que Manta n'a pas vocation à prendre parti entre Goukouni Weddeye ou Hissène Habré, mais qu'elle fait suite à la demande du gouvernement tchadien de l'aider face à l'invasion libyenne. Le plan d'opération est conçu pour essayer de tenir cet équilibre. Cette opération n'est pas une « guerre » contre la Libye puisque le mandat de *Manta* est de limiter l'influence libyenne et des forces de Goukouni Weddeye au nord du 16^{ème} parallèle. Elle s'appuie sur les EFAO de

⁴¹¹ Président de la Côte d'Ivoire, du Togo, du Niger

⁴¹² Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 491

⁴¹³ Economique, énergétiques, militaires, diplomatiques

⁴¹⁴ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984), op.cit.* p. 251

⁴¹⁵ *Ibidem.* p. 254

⁴¹⁶ *Ibidem.* p. 254

Centrafrique. L'objectif est de geler les opérations militaires pour permettre les négociations entre les différents protagonistes des combats. Ces divergences se retrouvent durant l'opération, sur son évaluation et sur la présentation de sa mission et des conditions de son achèvement⁴¹⁷. En janvier 1984, le contingent français passe de 2850 hommes à 3500, le concept d'opération devient plus offensif, l'escalade de la violence est rapide et mène à la reprise du dialogue entre Paris et Tripoli. En septembre 1984 est finalement signé un accord entre la Libye et la France qui s'engagent à retirer simultanément leurs troupes. Cet accord est qualifié par R. Buijtenhuijs de soudain⁴¹⁸ alors que J-P Bat explique que, dès janvier 1984, Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures entre en négociation avec Tripoli. Ces négociations et le dénouement diplomatique espéré par le Quai d'Orsay sont le moyen de ne pas soutenir trop directement Hissène Habré dont le gouvernement mène une politique violente vis-à-vis des sudistes au Tchad. L'accord sur le retrait des troupes françaises ne constitue cependant pas une prise de risque trop grande pour les acteurs de la cellule africaine soucieux de maintenir Habré puisqu'une présence française importante est maintenue à Bouar en RCA à une heure de vol de N'Djaména. Pour autant, seuls les français appliquent cet accord avec Tripoli en retirant leurs troupes laissant le sentiment à une partie des militaires que la France a abandonné le Nord du Tchad aux libyens⁴¹⁹.

Ainsi on voit que cette « politique » menée par Mitterrand doit aussi être interprétée comme le résultat d'une « *coordination entre différents services français* »⁴²⁰ ne poursuivant pas les mêmes rationalités et n'agissant pas sous les mêmes contraintes. *Manta* n'est pas une opération conçue par quelques acteurs qui auraient ensuite convaincu les autres mais est plutôt une construction collective entre les intérêts contradictoires de tous les acteurs de l'arène franco-africaine⁴²¹.

⁴¹⁷ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 280

⁴¹⁸ *Ibidem.* p. 285. Il résulte d'un « coup de l'Elysée avec seulement au finish l'intervention du Quai d'Orsay ; beaucoup de services qui sont normalement consultés, ont donc été court-circuités » selon cet auteur. P 288

⁴¹⁹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 493

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 262.

⁴²¹ Ces divergences se retrouvent plus tard lorsque Claude Cheysson déclare que la bande d'Aozou est partie intégrante du territoire du Tchad quand Mitterrand considère ce sujet comme une « affaire bilatérale ». Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 287.

1986- : Epervier, de Habré à Déby

L'opération *Manta* n'a donc pas laissé une situation stable au Tchad : le Nord du pays est occupé par les forces de Goukouni Weddeye, les « *codos* » entrent en dissidence dans le Sud, le général Kolingba de Centrafrique aide alors Habré à partir de 1985 le long de la frontière Tchad-Centrafrique. En 1986, les forces de Goukouni Weddeye, toujours assistées par les troupes libyennes, mènent des attaques au sud du 16^{ème} parallèle en rupture de l'accord franco-libyen et incitent Hissène Habré à demander l'aide de Paris. En février 1986 est déclenchée l'opération « *Trionyx* »⁴²². Le 17 février, l'armée libyenne bombarde N'Djaména. La France déclenche alors l'opération *Epervier* qui est essentiellement basée sur la force aérienne. Cette opération est, plus que par le passé, réalisée en coopération avec les sommets de la hiérarchie militaire. Le circuit normal de l'action militaire se rapproche des services dits spéciaux liés à la DGSE. Cela est concrétisé par la création du Commandement des Opérations spéciales en 1992 (COS)⁴²³. N'Djaména redevient alors une base militaire importante pour la France en Afrique. En menant cette politique de non opposition directe à la Libye, Mitterrand⁴²⁴ aurait poursuivi une « *ligne d'indépendance à l'égard des Etats-Unis. Il refuse de céder aux faucons américains qui prônent une véritable guerre totale contre le régime de Kadhafi* »⁴²⁵. Rapidement, des combats ont lieu à Tripoli entre les FAP de Goukouni Weddeye et les forces libyennes. Les FAP rejoignent alors progressivement les FANT du gouvernement Habré et mènent la reconquête du Nord soutenus par les forces françaises. En septembre 1987, M. Kadhafi, dont les forces armées occupent toujours la bande d'Aozou, demande un cessez-le-feu. Le litige concernant la bande d'Aozou sera réglé diplomatiquement entre 1987 et 1994 avec les interventions d'Omar Bongo, d'Eyadema et de Moussa Traoré. Ils ne parviennent pas, seuls, à mettre les protagonistes d'accord. M. Kadhafi et H. Habré s'en remettent alors à la Cour internationale de La Haye qui tranche en faveur du Tchad en 1994. Idriss Déby, devenu Président du Tchad bénéficie du retour de la bande d'Aozou dans l'espace de souveraineté de l'Etat tchadien.

⁴²² Bombardement aérien des bases libyennes au Nord du Tchad

⁴²³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 495

⁴²⁴ Le premier gouvernement de cohabitation qui s'installe en 1986 n'a pas posé de problème entre l'Elysée et Matignon. Jacques Chirac constitue sa propre cellule africaine à la tête de laquelle il nomme Jacques Foccart qui entretient des liens directs avec Guy Penne et Jean-Christophe Mitterrand, « un consensus général ressort de la période de la cohabitation pour les affaires africaines », Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 611

⁴²⁵ *Ibidem.* p. 495

En 1987, Hissène Habré, ayant pris confiance dans le soutien français contre Mouammar Kadhafi cherche à bénéficier également des ressources américaines, sous l'influence d'un conseiller fourni par la CIA⁴²⁶. En 1987, le dispositif Epervier est renforcé et passe de 1400 à 2200 hommes⁴²⁷. Suite au discours de la Baule du président Mitterrand en juin 1990, dans lequel il déclare que la France conditionnera désormais son aide à une évolution des pays africains vers la démocratie, Hissène Habré estime qu'il n'a pas de « *leçon de démocratie à recevoir d'un ex-pays esclavagiste comme la France et que c'est au contraire celui-ci qui devrait dédommager les pays d'Afrique pour l'esclavage et la colonisation* »⁴²⁸. Lorsque ceux qui sont progressivement perçus à Paris comme les « véritables chefs » de l'armée tchadienne font défection suite à la tentative de coup d'Etat contre Hissène Habré (Idriss Déby, seul survivant se réfugie au Darfour), la DGSE soutiendra depuis Khartoum les projets d'Idriss Déby. Le rapprochement de Habré de la CIA, la mort du colonel Galopin durant l'affaire Claustre qu'une partie des militaires lui reproche toujours et sa politique intérieure largement critiquée lui font perdre le soutien d'une large partie des militaires et de Paris⁴²⁹. Le 1^{er} décembre 1990, lorsqu'Idriss Déby entre avec ses colonnes de soldats au Tchad, l'opération Epervier reçoit l'ordre de ne rien faire. La « neutralité » d'une intervention militaire sert toujours un camp, n'est jamais neutre. Idriss Déby devient président du Tchad le 4 mars 1991 (et nomme « Monsieur Paul » de la DGSE conseiller à la présidence). Il semble avoir réuni autour de lui un consensus au sein du sous-secteur des relations franco-africaines. Il sera soutenu à plusieurs reprises par le dispositif Epervier. En 1992, lorsque des forces d'Hissène Habré tentent de reprendre le pouvoir, en 2004 et en 2006 comme on l'a vu au chapitre 1.

Idriss Déby arrive ainsi au pouvoir dans un contexte politique international valorisant les démocratisations des Etats, et notamment des Etats africains. Ainsi, alors que l'Elysée est, dans ce contexte, face à un dilemme vis-à-vis des anciennes colonies françaises: « faut-il privilégier l'assistance à un président allié ou un processus de démocratisation ? »⁴³⁰, nous

⁴²⁶ Il contribuera même à la formation de la force Haftar, du nom du général libyen capturé par les tchadiens en 1987 et « retourné » par la CIA pour former une troupe ayant vocation à envahir la Libye et qui stationne au Tchad puis au Zaïre. Force qui refera son apparition en 2011 lors de la guerre de Libye. Jean-Pierre Bat, « Les diamants (de Bokassa)... », *art.cit.*

⁴²⁷ <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/du-tchad-au-mali-interventions-armee-francaise-depuis-1981.html>

⁴²⁸ Mbainissem Doual, « Conflits au Tchad et au Darfour », *art.cit.* p. 361

⁴²⁹ Une partie de la DGSE tente tout de même de défendre l'option Habré. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 499.

⁴³⁰ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 581

pensons qu'Idriss Déby symbolise la conciliation de ces deux options. Il est incité à mener des réformes démocratiques – comme on l'a vu au chapitre 1 - qui vont lui permettre de se maintenir au pouvoir en bénéficiant toujours du soutien bilatéral français. Lorsque la modification constitutionnelle lui permet de briguer un troisième mandat – que Déby s'était engagée à ne pas réaliser – est votée à la mi-mai 2004, elle est soutenue par les autorités française. Notamment par la voix de Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, au développement et à la Francophonie auprès du Ministre des Affaires étrangères, en visite officielle au Tchad le 28 mai 2004 :

« La France soutient la position du président Déby, qui a été élu démocratiquement et par deux fois, elle salue le fait que l'Assemblée nationale, à une majorité supérieure à celle qui d'habitude soutient le gouvernement, a approuvé la révision de la constitution »⁴³¹.

La suite de l'histoire a été évoquée dans le chapitre précédent. Les militaires français sont mobilisés en 2004 pour aider le gouvernement tchadien face à l'afflux de réfugiés venus du Soudan et, lors des événements d'avril 2006, ils tirent « à côté » des colonnes de rebelles pour les stopper et protègent ainsi Idriss Déby. Jusqu'à la fin du second mandat présidentiel de Jacques Chirac, « *c'était un peu, on était arrivé dans une politique où on soutient Déby, point barre.* »⁴³². Depuis le déclenchement de l'opération Epervier, celle-ci est en effet un des piliers du maintien au pouvoir d'Idriss Déby.

Nous verrons alors au chapitre suivant que le maintien des dynamiques bilatérales en parallèle de l'implication des arènes multilatérales dans les politiques africaines françaises n'est pas un paradoxe comme l'illustre bien le cas de la République centrafricaine. Comme le dit Marielle Debos, « *en dépit de l'implication du Tchad dans les conflits de la région, la France maintient que le pays est le garant de la stabilité régionale et soutient le régime* »⁴³³. Si le Tchad ne semble pas si stable eu égard à la présentation que l'on vient d'en faire, on peut accepter l'idée que cet état en tant qu'ensemble d'arènes consolidées, au-delà du gouvernement qui l'habite⁴³⁴, est plus stable que son voisin de la République centrafricaine. En République centrafricaine les acteurs politiques et militaires français ont tenu un rôle tout aussi important dans la vie politico-militaire de cet Etat. En 1996 ont ainsi lieu les opérations Almandin I et II qui neutralisent des mutineries dans l'armée, sans que les accords de défense

⁴³¹ AFP, 28 mai 2004

⁴³² Entretien Elysée, Paris, 2009

⁴³³ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...op.cit.* p. 91

⁴³⁴ Rappelons-le, si les rebelles veulent atteindre la position politique de Déby c'est que l'institution politique établie est suffisamment légitime.

ne le permettent *a priori*. Ce territoire est en effet agitée par des dynamiques de violence liées à celles que nous avons présentées en plus de dynamiques qui lui sont bien spécifiques mais que nous analyserons plus en détail dans le chapitre suivant dans la mesure où, en République centrafricaine plus qu'au Tchad, les arène multilatérales sont mobilisées dès le milieu des années 1990.

*

Malgré les changements d'occupant des positions sociales dans l'arène des relations franco-africaines, la cellule africaine reste l'espace social dominant. Le temps de l'installation du nouveau gouvernement français suite à l'élection de François Mitterrand a laissé l'opportunité aux normalisateurs de s'imposer mais ce changement d'équilibre dans la configuration des relations franco-africaines n'est que temporaire. La DGSE, au cœur de la cellule africaine, impose ses choix grâce à sa présence sur le terrain. Cependant, les décisions d'intervention militaire sont le fruit d'une construction collective entre tous les acteurs qui y participent. Avec l'opération Epervier se concrétise l'intégration des forces spéciales avec une partie des militaires du ministère de la Défense⁴³⁵. Dans l'espace social des relations franco-tchadiennes, la cellule africaine de l'Elysée, malgré ses restructurations progressives, domine toujours le jeu.

**

Les interventions militaires françaises au Tchad doivent donc être analysées en les replaçant dans le contexte du sous-secteur des relations franco-africaines. Les évènements ayant lieu dans d'autres pays influencent le comportement des acteurs politico-militaires français. Ces acteurs ne sont pas, loin s'en faut, toujours d'accord entre eux et peuvent mener des actions parfois contradictoires. Une seule ligne rouge semble guider l'action française au Tchad : l'opposition à la Libye de Mouammar Kadhafi. Si périodiquement les réseaux Foccart dominant moins le sous-secteur (comme lors de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing par

⁴³⁵ Nous verrons durant le chapitre suivant que cette intégration mène à l'émergence d'un nouveau clivage entre les forces armées intégrées à l'arène élyséenne (ceux que l'on appellera « les africains de l'EMA ») et les militaires souhaitant agir dans un cadre multilatéral.

exemple), ils restent toujours une variable à part entière de son fonctionnement. Les acteurs de ces politiques africaines menées au nom de la France, en fonction de leur trajectoire, des chaînes d'interdépendance dans lesquelles ils sont pris, autonomisent parfois leur action des organisations formelles auxquelles ils sont supposés appartenir. Les décisions d'intervention militaires sont ainsi composées de très nombreux marchandages qui ne suivent pas une seule et même logique dans un cadre délimité par quelques lignes rouges : veiller à la sécurité énergétique de la France et au maintien des positions individuelles acquises.

Conclusion

« La France s'avère ainsi engagée dans une politique couteuse de soutiens militaires et financiers qui tendent à faire obstacle aux redéploiements économiques simultanément préconisés. La France reste prisonnière d'une sphère d'influence héritée de l'histoire »⁴³⁶

Cette structuration des relations franco-africaines semble en effet contraindre les occupants des positions de pouvoir en France, et notamment au sein de l'institution élyséenne. Cependant, l'exemple de l'influence des acteurs américains dans le déclenchement de l'opération *Manta* a montré qu'il faut tenir compte de l'activité se déroulant dans l'ensemble du secteur de la sécurité collective pour comprendre que cette configuration n'en est que relativement autonome. Ce chapitre n'avait pas pour ambition de présenter l'ensemble du sous-secteur des relations franco-africaines mais d'en expliquer la logique sociale spécifique en analysant le fonctionnement des différentes arènes qui le composent.

A l'issue de cette analyse des relations franco-tchadiennes entre 1960 et le début des années 2000, on voit donc mal comment, après 2006, des acteurs défendant une intervention multilatérale au Tchad et en République centrafricaine ont pu s'imposer. Nous avons en effet montré que le jeu en cours possède sa propre dynamique et qu'il n'est pas aisé de la modifier brutalement. Cette mobilisation des organisations multilatérales au Tchad en 2007 doit être

⁴³⁶ Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne... », *art. cit.* p. 310

analysée dans la continuité d'un processus de long terme initié dès les indépendances africaines. Dans le chapitre suivant, nous verrons donc comment les organisations multilatérales, en structuration permanente, sont progressivement investies par les acteurs français soucieux d'imposer leur orientation à ces politiques africaines françaises. Bénéficiant dans le même temps de la consolidation de ces espaces, les acteurs des organisations multilatérales voient progressivement leur position leur procurer un pouvoir de contrainte sur les acteurs des relations franco-africaines.

Chapitre 3 L'influence des arènes intergouvernementales dans le sous-secteur des relations franco-africaines

Au cours du chapitre précédent, nous avons montré comment les interventions françaises en Afrique subsaharienne, et plus particulièrement au Tchad et en RCA, doivent être analysées comme le produit de luttes entre les acteurs d'un espace social au sein duquel s'inscrivent les relations franco-africaines et que nous avons nommé « sous-secteur des relations franco-africaines » et qui est une composante du secteur de la sécurité collective. C'est l'existence, dans cet espace social, de l'arène des « anciens » qui permet de comprendre l'apparente continuité de la politique africaine de « la France ». Au sein de cette arène s'est institutionnalisé un réseau d'acteurs franco-africains, notamment la cellule africaine de l'Élysée, à la fin de la période coloniale. Les positions sociales qu'occupent les acteurs de cette arène leur donnent accès aux ressources militaires, budgétaires, et de renseignement du fait de leur proximité aux plus hauts niveaux politiques en faisant ainsi l'espace dominant du sous-secteur français des relations franco-africaines. Pour maintenir leur domination, les acteurs qui occupent ces positions doivent convaincre le plus haut niveau politique français de la nécessité de maintenir cette structuration des relations franco-africaines contre des projets visant à les normaliser. Leur activité est en effet contrainte par l'existence d'autres arènes dont les acteurs cherchent à imposer une structuration différente des relations franco-africaines. Ces acteurs qualifient ce projet de « normalisation des relations franco-africaines » en comparaison avec la structuration des relations établies entre les institutions françaises et d'autres états dits du Tiers-Monde. Ils souhaitent ainsi faire des Etats africains des partenaires « comme les autres » de « la France ». Les acteurs de ces deux arènes, celle des anciens, et celles des « normalisateurs », ou modernes, sont donc en compétition pour l'accès aux ressources nécessaires à l'établissement et à l'imposition de leur projet social (moyens militaires, humains, budgétaires mais aussi politiques pour obtenir les autorisations et réformes juridiques nécessaires).

Nous analysons dans ce chapitre la structuration de l'arène dite « normalisatrice » du sous-secteur français des relations franco-africaines. Le terme « normalisation » (comme le terme « moderne »), est évidemment normatif et relève du discours des acteurs de ces processus et

nous ne le retenons que pour nommer cet espace sans questionner la « normalité » de cette ambition normalisatrice. Nous considérons que, au moins autant que pour défendre une « normalisation » des relations franco-africaines, les acteurs de cet espace social prennent position pour s'opposer aux acteurs de l'arène constituée autour de la cellule africaine de l'Élysée. C'est-à-dire qu'ils prennent position contre le maintien d'une structuration des relations franco-africaines cloisonnées dans un « domaine réservé » des acteurs proches de l'Élysée dont les droits d'entrée ne sont pas les mêmes que dans l'ensemble du sous-secteur français de la sécurité collective. Ces acteurs français des relations franco-africaines exclues de l'arène des « anciens » ont donc cherché – pour renforcer leur position dans l'espace des relations franco-africaines – des ressources extérieures à cet espace⁴³⁷. Or, la période durant laquelle se restructurent ces relations franco-africaines au cours des indépendances est également la période durant laquelle se structurent différentes arènes intergouvernementales parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA futur Union Africaine – UA) et la Communauté Economique Européenne (CEE futur Union Européenne – UE) qui retiendront notre attention⁴³⁸. Au sein de chacune de ces arènes, des acteurs ont dans leur champ d'action – et suivant différentes attributions – la sécurité collective en Afrique. La mission principale des Nations Unies est le maintien d'un état de paix à l'échelle globale tandis que les acteurs de l'OUA doivent poursuivre cet objectif sur le continent africain. Côté européen, en parallèle de la structuration d'une arène de coopération économique qui a dans son champ d'action les relations entre le continent européen et africain (mis en œuvre par la Commission européenne notamment), différents projets d'organisation de sécurité collective sont initiés et constituent des étapes de la structuration d'une véritable arène européenne de défense. Dans cette arène ont lieu des oppositions sur ce qu'implique une Europe de la Défense, sur son champ d'application, qui seront saisies par des acteurs français des politiques africaines. Les acteurs de ces arènes, pris par les enjeux de sécurité collective en Afrique, inscrivent donc une partie de leur action dans les mêmes espaces sociaux que certains acteurs des relations franco-africaines. En effet, si les « anciens » tentent de maintenir le cloisonnement de l'espace social des relations franco-africaines en excluant ces acteurs

⁴³⁷ « le fait de concevoir les secteurs comme les sites de conflit a pour conséquences que l'on tient avec les clivages et les confrontations internes, l'un des facteurs de l'extension possible des mobilisations, c'est-à-dire de leur multisectorisation par l'importation de ressources externes, les interférences d'acteurs localisés dans d'autres secteurs ou la mise en œuvre de tactiques collusives », Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op.cit.* p. 116.

⁴³⁸ Rappelons que dans l'acception que nous en avons retenue, une arène est relativement proche de ce qu'est une institution suivant la théorie néo-institutionnaliste qui permet de considérer l'espace social institutionnel au-delà de ses seules limites juridiques et fonctionnelles.

multilatéraux, les « normalisateurs », de par leur position sociale⁴³⁹, sont amenés à agir en lien avec les acteurs des arènes multilatérales, qu'ils vont d'avantage valoriser. Si les arènes multilatérales imposent progressivement des contraintes aux acteurs de l'espace social des relations franco-africaines, le fait pour ces arènes d'être investies par des acteurs de cet espace permet l'extension de leur champ d'intervention et la poursuite de leur structuration. Ce que nous souhaitons montrer dans ce chapitre c'est donc comment cette lutte interne au sous-secteur des relations franco-africaines doit, pour être comprise, être analysée en lien avec l'activité se déroulant dans les arènes multilatérales.

Dès les années 1960, l'espace social des relations franco-africaines est clivé. Les « normalisateurs », structurellement dominés, vont alors bénéficier d'une conjoncture favorable qui leur permettra de ne pas subir d'opposition dans leur projet de soutien à l'OUA au Tchad en 1981 (I). Suivant cette dynamique normalisatrice, d'autres événements mettent en difficulté les acteurs des relations franco-africaines au Tchad en 1983 et au Rwanda en 1994 et mèneront à une réforme de la structuration de ces relations, victoire apparente des «normalisateurs» (II). Mais plus qu'un simple changement d'équilibre entre les groupes de cet espace social, cette réforme mène à une véritable recomposition du sous-secteur des relations franco-africaines qui en modifie les clivages faisant des arènes multilatérales des espaces potentiellement pourvoyeurs de ressource pour tous. Les acteurs de l'espace social des relations franco-africaines se trouvent désormais structurellement en interdépendance tactique élargie avec les acteurs des arènes multilatérales (III).

⁴³⁹ Direction politique du ministère des Affaires étrangères, en charge notamment des relations avec les organisations internationales par exemple

I. Le soutien français à la Force interafricaine au Tchad, une victoire conjoncturelle des «normalisateurs»

L'Organisation de l'Unité africaine (OUA), créée à Addis-Abeba en mai 1963, réformée en 2002 pour devenir l'Union africaine⁴⁴⁰, est la première organisation internationale à déployer une OMP au Tchad en 1981. Parmi les arènes multilatérales qui nous intéressent elle apparaît comme la moins consolidée, c'est-à-dire la plus perméable aux « coups » venus de l'extérieur et la moins bien dotée en ressources (budgétaires et matérielles notamment). Ce qui fait que, peut-être encore plus que pour les OMP produits dans d'autres arènes, si la compréhension du déploiement d'une OMP de l'OUA au Tchad requiert l'analyse de ses dynamiques internes (1) elle ne peut s'y réduire. Pour comprendre pleinement ce qui a rendu possible ce déploiement, il faut considérer la structuration de l'espace social des relations franco-tchadiennes puisque l'analyse de l'activité des acteurs français est essentielle à la compréhension des violences politico-militaires tchadiennes (2).

1) La FIA au Tchad et les difficultés opérationnelles et politiques de l'OUA

L'OUA s'est relativement peu impliquée dans les conflits du continent africain après les indépendances. On relève avant les années 1990 trois interventions : au Mali en 1963 avec la mise en place d'une Commission de cessez-le-feu de Bamako ; au Congo-Kinshasa, avec le déploiement d'une force de maintien de la paix panafricaine en 1978-1979 dans la province du Shaba⁴⁴¹ et au Tchad, en 1981 avec le déploiement de la Force interafricaine (FIA) sur lequel nous nous attardons pour comprendre mieux l'impact de cette intervention dans les dynamiques de violence politique au Tchad. Le déclenchement de la FIA au Tchad est ici analysé comme le produit de l'activité des acteurs des arènes nationales prises par l'enjeu tchadien dans une logique de situation qui fait de ce cette opération militaire une solution aux

⁴⁴⁰ Sur l'OUA et l'UA voir Victor Osaro Edo et Michael Abiodun Olanrewaju, « An Assessment of the Transformation of the Organization of African Unity (O.U.A) to the African Union (A.U), 1963 – 2007 », *Journal of the Historical Society of Nigeria*, Vol. 21 (2012), pp. 41-69 ; Charles Zorgbibe, *Paix et guerres en Afrique*, 2 tomes, François Bourin éditeur, Paris, 2010 ; Thierry Tardy, « L'Union africaine, l'immensité des besoins » in Thierry Tardy, *Gestion de crise, maintien de la paix et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2009

⁴⁴¹ Qui bénéficiera comme la FIA au Tchad d'un soutien logistique de la France. Niagalé Bagayoko-Pénone, *op.cit.*

tensions de la configuration des violences politico-militaires. Les dirigeants des états voisins du Tchad cherchent en effet un moyen de s'opposer à l'expansionnisme libyen et à ne pas subir les conséquences des conflits tchadiens tout en acquérant des positions dominantes dans cette configuration.

La FIA, première intervention multilatérale au Tchad⁴⁴²

Avant la création de l'Union africaine, l'OUA s'implique essentiellement dans les conflits *via* la création de commission *ad hoc*⁴⁴³. Les mécanismes de gestion des conflits ne sont pas institutionnalisés, routinisés et dépendent fortement de l'investissement des acteurs politiques de l'OUA. Concernant le Tchad, c'est en 1977 que l'OUA tient sa première commission *ad hoc* à propos des conflits impliquant cet état pour étudier la question de ses frontières avec notamment la problématique de la bande d'Aozou⁴⁴⁴, suite à la demande du Président tchadien Malloum. Cette commission est composée de représentants de la Guinée, du Benin, du Togo, de Sierra Leone, et du Congo et est co-présidé par le Général Eyadema du Togo en plus du président de l'OUA. L'implication de l'OUA au Tchad est rendue possible par l'investissement de ce sujet par les autorités du Nigéria qui seront à l'initiative de trois projets d'intervention militaire de l'OUA à partir de 1978. Face aux violences qui opposent les forces du Président Malloum à celles du Premier Ministre Habré, le président Obasanjo du Nigéria, propose d'organiser une conférence de paix sur son territoire, en y invitant également les représentants de l'OUA et des pays frontaliers. Ce faisant les dirigeants du Nigéria utilisent les ressources de l'organisation pour poursuivre leur opposition à la présence militaire française et aux tentatives de M. Kadhafi de développer son hégémonie dans la région. Dès 1978, le Nigéria envisage le déploiement d'une opération de maintien de la paix unilatérale

⁴⁴² Sur le déploiement de la FIA au Tchad nous nous appuyons essentiellement sur les travaux de Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. op.cit.* et de Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984), op.cit.*

⁴⁴³ Victor Osaro Edo et Michael Abiodun Olanrewaju, « An Assessment of the Transformation of the Organization of African Unity (O.U.A) to the African Union (A.U)... », *art.cit.* Les organes principaux de l'OUA sont la conférence (réunion annuelle des chefs d'Etats membres, organe décisionnelle de l'organisation, et le secrétariat général. A côté de ces deux organes, d'autres institutions sont créées comme la commission de médiation, conciliation et arbitrage sont créées mais manque de moyens humains (cette commission est composée de 21 juristes) et financiers (les Etats membres de l'OUA ne paient pas leur contribution à son budget). Sur ces questions voir Omar A. Touray, « The Common African Defence and Security Policy », *African Affairs*, vol 104, n°417, 2005, pp. 253-279

⁴⁴⁴ Territoire du Nord du Tchad revendiqué à la fois par le gouvernement libyen de M. Kadhafi et les gouvernements tchadiens successifs depuis l'indépendance.

qui remplacerait les forces françaises présentes au Tchad. Des soldats congolais sont déployés en mars 1979 comme force tampon entre les troupes de Hissène Habré et du Général Malloum mais sont rappelés chez eux trois mois après, à la suite d'autres négociations et des demandes du gouvernement tchadien. Les Etats frontaliers du Tchad ne sont pas très favorables à une initiative unilatérale du Nigéria et le mandat de cette intervention est trop vague pour être largement soutenu. A la suite de cet échec et ce retrait sous la protection des militaires français, le secrétariat de l'OUA poursuit la réflexion pour un déploiement d'une opération de maintien de la paix. L'OUA examinera durant l'été 1979 un éventuel soutien à l'initiative du Nigéria qui pourrait lui donner la légitimité d'une force multinationale⁴⁴⁵. La ressource essentielle de l'OUA semble alors être cette légitimité qu'elle peut apporter à une initiative d'abord unilatérale. Le 21 août 1979 sont signés les accords de Lagos II, qui font de Goukouni Weddeye le président du Gouvernement d'Union Nationale du Tchad (GUNT). Ces accords incluent le mandat pour une force de l'OUA au Tchad et imposent le retrait des troupes françaises. Le premier contingent congolais de cette force arrive le 18 janvier 1980. Le mandat de cette opération doit prendre fin lorsqu'il sera remplacé par une force militaire tchadienne ayant intégré les différentes factions tchadiennes. L'organisation internationale participe donc à la construction du monopole de la violence physique légitime au Tchad.

A cette date cependant, l'OUA est loin d'être une arène autonome, solidement structurée et dominante au sein du secteur de la sécurité collective en Afrique : manque de moyens, manque d'expérience et problèmes financiers révèlent les difficultés d'un espace social de régulation des violences politiques africaines en construction qui ne reçoit pas tout le soutien nécessaire de la part des autres acteurs du secteur de la sécurité collective. Les problèmes financiers révélés par cette tentative de déploiement de l'OUA sont importants, comme les problèmes logistiques : le Congo qui propose ses troupes de soldats dépend des moyens de transport algériens, l'Algérie n'a pas été remboursée par l'OUA et le reproche au Congo ; le Nigéria propose à la Guinée de transporter ses troupes, mais pas avant que les troupes françaises n'aient quitté le Tchad et les troupes françaises refusent de quitter le Tchad tant que la force de l'OUA n'est pas déployée... dans cet espace de régulation des violences politico-militaires tchadiennes, aucun acteur ne parvient à s'imposer aux autres. Les troupes du Congo auront autant de difficultés logistiques à quitter le Tchad qu'à y parvenir⁴⁴⁶. Cette première

⁴⁴⁵ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation*. *op.cit.* p. 45

⁴⁴⁶ *Ibidem* p. 53

tentative de déploiement d'opération de l'OUA est avortée. La multiplicité d'acteurs impliqués et le peu d'intérêts partagés, ajoutés aux problèmes logistiques, rendent un tel projet délicat. Les autorités du Nigéria maintiennent cependant leur activité visant à s'impliquer dans la résolution de conflits de la région à travers l'OUA.

Du 28 au 30 avril 1980, le Nigéria accueille le Sommet économique spécial de l'OUA, présidé par le président Shagari auquel participe le Secrétaire général de l'OUA (Edem Kodjo) et le Secrétaire général des Nations Unies (SGNU), Kurt Waldheim⁴⁴⁷. La présence du SGNU renforce l'initiative suivante qui aura plus de succès que les précédentes. Une troisième tentative de déploiement d'une OMP de l'OUA au Tchad est en effet décidée et, pour optimiser les chances de succès de cette opération, est mis en place un fond spécial des Nations Unies pour la financer et notamment pour le transport et l'entretien des troupes. Le 27 avril 1980, la France annonce le retrait de ses troupes du Tchad, effectif le 17 mai. Mais les combats entre les FAN de H. Habré et le GUNT de Goukouni Weddeye se poursuivent. Ce dernier, après plusieurs défaites militaires, signe même un traité d'alliance avec Mouammar Kadhafi le 15 juin 1980 : libyens et GUNT s'échangent des informations, la Libye soutient Goukouni Weddeye militairement et économiquement, en retour, ce dernier empêche l'installation de toute base militaire étrangère au Tchad. La signature de ce traité incite alors les Etats membres de l'OUA à s'impliquer davantage dans les dynamiques politico-militaires au Tchad. Lors du Conseil des Ministres de l'OUA qui se tient du 23 au 29 juin 1980 est votée la demande d'une aide financière à l'ONU en cas où l'OUA ne serait pas en mesure de financer l'opération dans les deux mois. On voit là toute la dépendance de l'OUA à l'ONU (que ce soit par faiblesse économique réelle ou par stratégie d'extraversion) mais aussi l'apprentissage organisationnel depuis le précédent échec de déploiement qui était, pour partie, lié à des problèmes budgétaires. Aucun déploiement n'est réalisé à cette date. L'incursion massive des troupes libyennes au Tchad modifiera la dynamique du jeu.

En décembre 1980, 6500 soldats libyens entrent au Tchad dont 2500 à N'Djamena. Face à cette incursion, le Comité *ad hoc* pour le Tchad de l'OUA se réunit. Goukouni Weddeye signe le communiqué qui demande un cessez-le-feu ainsi que le déploiement d'une opération

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 57.

de maintien de la paix mais Hissène Habré s'y refuse car il n'y est pas fait mention de critiques de la Libye. Le 6 janvier 1981, les autorités libyennes annoncent la fusion entre le Tchad et la Libye, la réaction française et des autres Etats africains est immédiate. Les 13 et 14 janvier 1981 a lieu une réunion de treize Etats africains à Lomé⁴⁴⁸. A l'exception des libyens, les représentants de ces Etats signent tous un texte condamnant l'attitude libyenne au Tchad. Or, du point de vue libyen, seul Goukouni Weddeye, président du Tchad, pouvait exiger le retrait de leurs troupes⁴⁴⁹. La France, dont la passivité depuis les événements de 1980 est relevée, notamment par les dirigeants africains mais également américains inquiets de l'expansionnisme libyen, s'est également repositionnée sur le dossier de manière plus ferme en s'opposant clairement à cette annonce de fusion entre les deux états⁴⁵⁰. Durant l'année 1981, des combats ont lieu sur tout le territoire tchadien. Opposé à la fusion avec la Libye, Goukouni Weddeye cherche à obtenir le soutien des français qui, du fait des changements politiques en France, ne sera confirmé qu'en octobre 1981. Désormais soutenu par Paris, G. Weddeye demande le retrait des troupes libyennes. En novembre 1981, M. Kadhafi accepte de retirer ses troupes qui laisseront place à la FIA de l'OUA, troisième tentative d'opération de maintien de la paix au Tchad, qui sera déployée de novembre 1981 à juin 1982. Si ce déploiement est effectif, il révèle les difficultés de coopération entre Etats membres de l'OUA dans cette structure.

Le leadership de l'opération et l'appropriation de ses ressources

Les difficultés mises en évidence lors de la première tentative d'opération militaire de l'OUA au Tchad restent en effet importantes. Ces faiblesses institutionnelles, matérielles et logistiques sont aggravées par les tentatives d'appropriation diverses de cette opération. Trois pays sollicités pour envoyer un contingent militaire au Tchad se décommandent vers la mi-novembre car ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires au déploiement⁴⁵¹. Seuls restent le Zaïre, le Sénégal et le Nigéria mais le président de ce dernier veut s'imposer en leader de cette force en demandant à toutes les troupes contributrices de se regrouper sur son territoire avant de se déployer au Tchad. Le Zaïre envoie néanmoins ses troupes en premier (le 14

⁴⁴⁸ Bénin, Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée, Côte d'Ivoire, Libye, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo

⁴⁴⁹ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation*. *op.cit.* p. 65

⁴⁵⁰ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit* p. 179

⁴⁵¹ Guinée, Bénin, Togo

novembre), les sénégalais arrivent à la fin du mois, le Nigéria tarde ensuite à fournir les siennes (7 décembre)⁴⁵². Une difficulté majeure pour l'OUA est la contribution de troupes : au-delà des motivations pour un Etat à contribuer, ceux qui sont volontaires doivent avoir les moyens d'équiper, de financer et de transporter leurs forces, ce qui les rend bien souvent dépendants des aides de leurs alliés : France, USA, Grande Bretagne⁴⁵³. La France a permis le transport des troupes sénégalaises, les a équipées et, en partie, financées. La Grande-Bretagne et l'Allemagne de l'Ouest ont aidé de la même manière le Nigéria⁴⁵⁴. Les USA ont surtout – et largement – aidé le Zaïre de Mobutu, et aussi le Nigéria et le Kenya, puisqu'ils étaient très favorables au remplacement des troupes libyennes au Tchad par les troupes de l'OUA. Cette forte dépendance de l'OUA par rapport à l'implication de ses états membres implique que ce déploiement soit le résultat de la conjonction des politiques étrangères française, nigériane et américaine. Hissène Habré et les FAN vont profiter du départ des libyens et du déploiement délicat de la FIA pour reprendre les combats dès la mi-novembre. Le GUNT ne résiste pas aux attaques des FAN qui reprennent l'Est du pays en décembre en évitant d'attaquer les localités occupées par la FIA. H. Habré limite en effet tant que possible les attaques contre l'OMP pour être en bonne position lors des négociations. Suite à la réunion du comité *ad hoc* sur le Tchad à Nairobi les 10 et 11 février, le mandat de la FIA est limité au 30 juin 1982, un cessez-le-feu est exigé pour le 28 février, des négociations pour la réconciliation nationale débutent le 15 mars, une Constitution provisoire doit être écrite et des élections législatives et présidentielles organisées entre le 1^{er} mai et le 30 juin. Les FAN soutiennent cette décision que le GUNT rejette. Or le GUNT de Goukouni Weddeye tient sa légitimité de l'OUA puisqu'il est au gouvernement plus par la volonté de cette organisation suite aux accords de Lagos en août 1979 que par la volonté du peuple tchadien. Face aux défaites militaires et aux dissensions du GUNT, les Forces armées du Tchad (FAT) et l'armée nationale intégrée (ANI) que l'OUA devait contribuer à créer, refusent de se battre en avril 1982. Durant les opérations de la FIA, Goukouni Weddeye est critiqué pour avoir tenté de s'aliéner la FIA dont il estime que le mandat devait le protéger en tant que président du GUNT plutôt que de s'opposer sérieusement aux FAN de Habré. Face à l'attitude de Goukouni Weddeye qui critique sans cesse l'OUA et demande qu'elle s'interpose, et face au double constat de la force plus importante d'Habré, et du coût de cette opération que l'ONU ne paie pas malgré ses engagements, les membres de l'OUA, après le sommet de Nairobi III considèrent Habré

⁴⁵² . Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 206

⁴⁵³ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation*. *op.cit.* p. 106

⁴⁵⁴ *Ibidem* p. 129

comme un leader de faction légitime qui a le droit de participer aux négociations tchadiennes et au processus électoral⁴⁵⁵.

En difficulté croissante, Goukouni Weddeye menace alors de faire appel à ses « amis » libyens⁴⁵⁶ qui lui refusent leur aide⁴⁵⁷. Le 16 février 1982, les forces des FAN prennent trois villes du Nord et de l'Est (Ennedi, Gouro, Salal). Le GUNT tente une contre-offensive mais échoue. Les défaites militaires successives vont éroder l'unité du GUNT qui refuse toute négociation avec les FAN. L'OUA incite pourtant Goukouni Weddeye à négocier avec eux (comme convenu dans l'accord de Nairobi III) ce qu'il refuse de faire. Les pays contributeurs déclarent que si le 10 juin, la situation n'a pas changé ils se retireront. Ils rappellent également qu'ils n'ont reçu aucune aide financière malgré le vote d'une résolution des Nations unies qui appellent aux contributions volontaires pour soutenir l'OUA⁴⁵⁸. Le 7 juin 1982, Hissène Habre lance l'offensive finale sur N'Djamena que ses troupes remportent en moins de 3 heures. Goukouni Weddeye s'enfuit et trouve asile au Cameroun. Le 11 juin, le président de l'OUA ordonne le retrait de l'opération de maintien de la paix⁴⁵⁹.

*

L'analyse de ce déploiement est une première occasion de souligner qu'une opération de maintien de la paix constitue un « coup » dans la configuration des violences politico-militaires régionales : le soutien des diplomaties voisines du Tchad et internationales à la FIA ont modifié les dynamiques des violences en poussant Goukouni Weddeye à chercher des ressources du côté des libyens ce qui lui a valu la perte définitive de soutiens internationaux. Les opérations de maintien de la paix, de par les enjeux d'appropriation et d'instrumentalisation qu'elles suscitent sont des acteurs à part entière des dynamiques

⁴⁵⁵ *Ibidem* p. 93

⁴⁵⁶ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. op.cit.* p. 95

⁴⁵⁷ En 1982 il est difficile pour M. Kadhafi de s'opposer aux Etats africains car en mai 1982, lors du sommet de l'OUA à Kinshasa est recommandé à tous les pays membres de l'OUA de ne pas intervenir au Tchad en dehors du cadre de l'OUA Or, comme on l'a déjà vu ; M. Kadhafi souhaite développer son influence au sein de l'OUA.

⁴⁵⁸ Résolution 504 du Conseil de sécurité des Nations unies du 30 avril 1982 qui établit un fond volontaire. Une collecte de fonds aurait dû avoir lieu en juin 1982 à Nairobi mais a sans cesse été reporté du fait de la prise de pouvoir des FAN. *Ibidem* p. 130

⁴⁵⁹ *Ibidem*

conflictuelles. Leur présence, ou même l'annonce de leur présence, modifie les interactions dans les arènes des violences politiques et militaires en devenant un nouvel enjeu, un fournisseur potentiel de ressources qui peuvent être récupérées par les acteurs de ces violences loin des considérations institutionnelles et de politique internationale des arènes multilatérales dont les OMP sont issues⁴⁶⁰. Dans le cas de la FIA, ce phénomène a pu être amplifiée par le fait que l'arène que constitue l'OUA est assez peu autonome des autres arènes du secteur de la sécurité collective et que les ressources militaires qu'elle peut fournir sont perçues comme des ressources que l'on peut saisir. L'OUA peut en effet être considérée comme une arène dont les frontières sont en consolidation permanente depuis sa création. Du fait de la porosité de ses frontières, elle est très impactée par l'activité se déroulant dans les autres arènes du secteur de la sécurité collective notamment par l'activité des dirigeants de ses Etats membres qui tentent de s'en approprier les ressources plus que d'investir dans sa structuration. Il faut désormais comprendre comment l'activité de ces acteurs s'est déroulée dans une même séquence que l'activité des acteurs français des relations franco-africaines qui privilégiaient jusqu'alors une approche bilatérale dans la résolution des conflits tchadiens.

2) L'évolution des rapports de force internes en France (1974-1981)

Sans considérer que le déploiement de la FIA au Tchad ne pouvait être envisagé qu'avec le soutien des acteurs français du secteur de la sécurité collective en Afrique, l'importance de ces acteurs dans le déroulement des violences politico-militaires au Tchad impose de considérer en détail leur activité durant cette séquence. Pour comprendre comment le gouvernement français arrivé au pouvoir en 1981 en vient à soutenir un projet d'opération multilatérale sous l'égide de l'OUA au Tchad, il convient de revenir sur les luttes internes en France depuis les indépendances africaines. En effet, l'activité dans le sous-secteur des relations franco-africaines a principalement consisté en des interventions militaires bilatérales entre les années 1960 et 1990, notamment au Tchad et en République centrafricaine. Pourtant, en 1981, les acteurs français soutiennent une opération à laquelle ils ne prennent pas, officiellement, part. Pour comprendre ce phénomène, il faut considérer les évolutions incrémentales de la structuration de cet espace social des relations franco-africaines.

⁴⁶⁰ David Ambrosetti, « Urgences et normalités des gestionnaires face aux violences « des autres ». L'ONU et le Soudan », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2008/4, n°174

L'équilibre entre les groupes d'acteurs a en effet, depuis les indépendances, été soumis à des variations. Une étape importante de ces évolutions a lieu durant le mandat présidentiel de Valéry Giscard d'Estaing. Pour un temps, les « normalisateurs » parviennent à s'imposer jusqu'à l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République. Après cette victoire conjoncturelle, la cellule africaine de l'Élysée retrouve sa position dominante dans ce jeu modifié durablement par les événements de cette période.

La continuité des luttes entre «normalisateurs» et « anciens »

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, lorsqu'il arrive au pouvoir en France en 1974, Valéry Giscard d'Estaing tente d'occuper une position dominante dans l'espace social des relations franco-africaines en limitant l'influence des réseaux mis en place par Jacques Foccart. Symboliquement, il supprime le poste officiel de secrétaire général pour les Affaires africaines et malgache et se passe des services de celui qui occupait cette position, Jacques Foccart. Les conseillers Afrique qui le remplaceront n'auront plus la même marge de manœuvre. De plus, ce président défendra un projet politique différent de celui de ses prédécesseurs en positionnant plus clairement la France dans l'alignement des États-Unis durant la Guerre Froide et en souhaitant le développement de l'arène multilatérale européenne. L'équilibre entre les différents groupes d'acteurs de l'espace social des relations franco-africaines s'en trouve alors modifié. Dès les indépendances africaines, des acteurs exclus des réseaux de J. Foccart tentent d'impacter la dynamique de l'espace social des relations franco-africaines. En 1963, Jean-Marcel Jeanneney est nommé par Georges Pompidou – Premier Ministre du Général de Gaulle – président d'une Commission dont la mission est de réfléchir « *aux buts, aux moyens et aux perspectives de la coopération avec l'Afrique* »⁴⁶¹. Parmi les conclusions de cette commission, trois propositions seront régulièrement défendues par les « normalisateurs » : le remplacement du ministère de la Coopération par un comité rattaché au ministère des Affaires étrangères, l'extension de la Coopération à l'ensemble du Tiers-Monde (et plus seulement à l'Afrique francophone) et le développement de l'aide multilatérale aux dépens de l'aide bilatérale⁴⁶². En 1966, le sujet

⁴⁶¹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.* p. 348. Ce n'est pas la première commission à travailler sur ce sujet et il y en aura régulièrement jusqu'à la réforme de la Coopération en 1998. Voir Julien Meimon, « Que reste-t-il de la Coopération », *art.cit.*

⁴⁶² Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.*, p. 348

émerge de nouveau : le ministère des Affaires étrangères prépare un projet de rattachement des services de la Coopération, mais durant la présidence du Général de Gaulle, et de Georges Pompidou, les acteurs réunis autour de Jacques Foccart parviendront toujours à contrer ces initiatives⁴⁶³. Dès la restructuration des relations franco-africaines lors des indépendances, des acteurs du sous-secteur français des relations franco-africaines proposent donc un projet différent de celui mis en place par le Général de Gaulle et son conseiller Jacques Foccart. Au sein de ce sous-secteur s'opposent ainsi deux groupes d'acteurs : celui que nous avons qualifié de « normalisateurs » et celui que nous avons qualifié d'arène des « anciens ». Ce dernier est en position de force jusqu'à l'arrivée à la présidence de la République française de Valéry Giscard d'Estaing.

Si Valéry Giscard d'Estaing est plus atlantiste et européeniste que ses prédécesseurs, il faut ajouter que son action politique s'inscrit dans une logique de situation qui voit les arènes multilatérales se renforcer dans le secteur de la sécurité collective. Le projet élyséen issu de la décolonisation comportait un objectif de réduction de la présence des acteurs militaires français en Afrique qui a été saisi par les acteurs « normalisateurs ». La diminution du nombre de soldats français présents en Afrique – prévu de longue date comme on l'a vu – s'accélère ainsi « *par suite des pressions qui s'exercent dans les enceintes de l'OUA et de l'ONU à l'encontre de toute politique de présence permanente sur le continent* »⁴⁶⁴. En 1975, la France est en effet le seul Etat à être encore un pouvoir colonial européen en Afrique (aux Comores et à Djibouti). Cette présence coloniale impacte la capacité d'action des acteurs français dans d'autres domaines aux Nations Unies⁴⁶⁵. Déjà en 1978 lors de la seconde guerre du Shaba, en plus de l'intervention des parachutistes français à Kolwezi, les acteurs français ont soutenu une intervention multilatérale de l'OUA dans cette région⁴⁶⁶.

⁴⁶³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.*, p. 351

⁴⁶⁴ Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne : contraintes historiques et nouveaux espaces économiques », *art.cit.* p. 290

⁴⁶⁵ *Ibidem* p. 290. Djibouti accède à l'indépendance en juin 1977. Le maintien d'une présence militaire française y est assuré par la signature d'un accord de défense signé avec le nouvel Etat. Ce processus de diminution du nombre de soldats présents en Afrique se poursuivra bien plus tard jusqu'en 1996 lors de la réforme de la conscription souhaitée par Jacques Chirac qui accélère la réduction des effectifs de la coopération militaire en Afrique au profit de la projection de forces armées basées sur le territoire français.

⁴⁶⁶ Niagalé Bagayokko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.*

Le président Giscard d'Estaing, soucieux de créer son propre réseau africain cherche en outre à étendre à d'autres Etats africains les relations franco-africaines. Le nombre de participants aux sommets franco-africains est ainsi en augmentation constante : de dix en 1973 il passe à vingt-six en 1980. Ces sommets incluent progressivement des Etats non francophones : anciennes colonies portugaises, Somalie, Guinée équatoriale⁴⁶⁷. Cette évolution, qui se poursuivra bien après la présidence de V. Giscard d'Estaing mènera, lors du sommet « France-Afrique » de 2007 à avoir comme invité d'honneur Angela Merkel, signe d'ouverture du sous-secteur des relations franco-africaines⁴⁶⁸. Concernant le Tchad, l'ouverture aux autres pays africains a eu des conséquences sur les événements politico-militaires de ce pays. L'implication croissante du Nigéria au Tchad a en effet été favorisée non seulement par les intérêts que le gouvernement de ce pays voyait à cette implication, mais également par le gouvernement français moins hostile que ses prédécesseurs au Nigéria⁴⁶⁹. Ces changements ont perturbé l'équilibre du sous-secteur qui penchera alors en faveur des «normalisateurs» lorsque le nouveau gouvernement français arrive au pouvoir en 1981 et doit presque aussitôt prendre position au Tchad.

L'équilibre favorable aux «normalisateurs» français en 1981

C'est au sommet de Libreville de 1977 que l'OUA met en place son comité *ad hoc* sur le Tchad à la suite des accusations de Malloum contre la Libye. C'est donc un acteur qui s'oppose à la présence française depuis 1975 qui implique l'arène multilatérale dans les dynamiques de violence politique au Tchad. Les Français devaient retirer leurs troupes du Tchad avec l'arrivée de l'OUA en 1980 mais les délais de déploiement de cette dernière fournissent un prétexte à Goukouni Weddeye, en tant que président du GUNT, pour demander leur maintien. Les Français retirent alors 1000 soldats, il en reste encore 1500.

Face à l'invasion libyenne du Tchad en décembre 1980, les acteurs français s'intéressent au projet de l'OUA. La position du président français est alors de ne pas faire intervenir les militaires français directement mais il propose une aide logistique qui sera cruciale pour

⁴⁶⁷ Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne... », *art.cit.* p. 300

⁴⁶⁸ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *Politique africaine*, 2007/1, n°105, pp. 7-26

⁴⁶⁹ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, *op.cit.* p. 124

l'étape suivante de ce projet interafricain⁴⁷⁰. Cette prise de position de non-intervention directe dans le conflit peut être lue comme le résultat des différentes politiques menées dans l'espace social des relations franco-africaines. La politique menée par les différents services français n'est en effet pas unifiée. Plusieurs actions différentes sont en effet menées : « *le Quai cherche à amadouer Kadhafi, tandis que la Coopération veut croire aux chances de Kamougué [Premier Ministre de Goukouni Weddeye] et que le SDECE prend clairement parti pour la rébellion d'Habrè* »⁴⁷¹. Dans un premier temps, les français diminuent leur rôle au Tchad, ayant bénéficié d'un accord pétrolier (concession de pétrole libyen en faveur d'Elf-Aquitaine)⁴⁷² avec Kadhafi contre qui V. Giscard d'Estaing ne veut pas se battre – tout en s'opposant à ses velléités hégémoniques. Mais la réaction critique des pays d'Afrique francophone l'incite à proposer une aide militaire à tout pays qui rencontrerait des problèmes sécuritaires suite à l'annonce de la fusion entre le Tchad et la Libye. Le dispositif militaire français en Centrafrique est renforcé (passe de 800 à 1150 hommes) rendant possible la mobilisation de ces soldats au Tchad lorsque V. Giscard d'Estaing quitte la présidence française, remplacé par François Mitterrand. L'équilibre au sein du sous-secteur des relations franco-africaines mènera alors le gouvernement français à soutenir Goukouni Weddeye qui tient sa légitimité de l'OUA.

En juin 1981, un communiqué de Jean-Pierre Cot, ministre de la Coopération française, déclare que tout soutien de la France à la reconstruction du Tchad est lié au départ des libyens. Jusqu'à la fin de l'année 1981, Goukouni Weddeye, qui s'oppose au projet libyen semble soutenu par les acteurs français : Jean-Pierre Cot reconnaît la légitimité de son gouvernement, Guy Penne le rencontre au Gabon sous l'égide d'Omar Bongo⁴⁷³ et F. Mitterrand le reçoit en septembre 1981. Il ne repart qu'avec des promesses de soutien mais, avec cette visite, Paris reconnaît le gouvernement tchadien de Goukouni Weddeye, d'autant plus que ce gouvernement est soutenu par l'OUA. Une partie des acteurs des politiques africaines, notamment Jean-Pierre Cot, estime alors que l'OUA est la meilleure instance pour régler le problème tchadien. Soutenir cette opération constitue alors un moindre risque dans un contexte où « *le président socialiste [français], voulant éviter toute intervention militaire,*

⁴⁷⁰ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. op.cit.* p. 62

⁴⁷¹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 485

⁴⁷² Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation...op.cit.* p. 63

⁴⁷³ Qui voit d'un mauvais œil l'alliance entre N'Djaména et Tripoli voire avec Lagos puisque Goukouni Weddeye se rapproche également du gouvernement du Nigéria.

entend privilégier la négociation au nom de la rupture en politique africaine ». Il s'agit en effet pour le nouveau gouvernement de ne pas commencer son action par une opération perçue comme une « Barracuda » de gauche⁴⁷⁴. Les leaders des Etats africains francophones jouent également un rôle important pour pousser le gouvernement français de Mitterrand – qui hésite à être aussi impliqué en Afrique que son prédécesseur Valéry Giscard d'Estaing – à agir de cette manière au Tchad en soutenant l'opération de l'OUA⁴⁷⁵. La reconnaissance du gouvernement de Goukouni Weddeye par l'OUA permet alors au gouvernement français de légitimer son soutien et la reprise des relations franco-tchadiennes⁴⁷⁶ surtout à partir d'octobre 1981 lorsque Goukouni Weddeye demande officiellement le départ des troupes libyennes du Tchad. Mais le choix en faveur de cette option est peut-être également le fruit d'une erreur d'analyse selon J-P Bat : croire que la demande de retrait des libyens par G. Weddeye est une victoire diplomatique c'était peut-être estimer à tort que « *le GUNT est une organisation stable et qu'il est possible de construire à moyen terme sur cette base [or] le GUNT est en réalité miné par ses divisions internes* »⁴⁷⁷. A partir d'octobre, des armes et des munitions venues de France parviennent aux FAP de Goukouni Weddeye qui entrent en guerre contre les forces d'Ahmat Acyl (CDR), ministre des relations extérieures de Goukouni Weddeye, soutenues par la Libye. Le 3 novembre, M. Kadhafi retire ses troupes du Tchad sous pression, notamment, de l'OUA désormais clairement soutenue par François Mitterrand en octobre 1981. En effet, alors qu'il est à Cancun pour la conférence Nord-Sud, celui-ci reçoit des messages de la Coopération indiquant un possible coup d'état contre Goukouni Weddeye. Il envoie alors un Télégramme Diplomatique au président du Kenya, président en exercice de l'OUA, lui recommandant d'envoyer sans délai une force interafricaine au Tchad conformément à la décision de juillet. Le début de la politique tchadienne de François Mitterrand est donc marqué par une volonté d'impliquer l'OUA dans la résolution des conflits de ce pays. Si cela peut sembler être une victoire des «normalisateurs», ceux-ci ne domineront pas longtemps le jeu de l'arène franco-tchadienne. Les troupes libyennes quittent le Tchad en novembre 1981. L'opération de l'OUA est déployée officiellement de novembre 1981 à juin 1982.

Plutôt que de soutenir directement Goukouni Weddeye, F. Mitterrand a donc soutenu logistiquement la Force interafricaine. Des armes françaises ont tout de même été livrées au

⁴⁷⁴ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 485

⁴⁷⁵ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation... op.cit.* p. 25

⁴⁷⁶ Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984), op.cit.* p. 189

⁴⁷⁷ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 486

GUNT et des aides budgétaires ont permis de payer les fonctionnaires pendant quatre mois⁴⁷⁸. En France, malgré les volontés affichées du nouveau président, l'emprise du sous-secteur des relations franco-africaines empêche les gouvernements de trop se désintéresser de l'Afrique. Les pays d'Afrique francophone incitent le gouvernement français à s'occuper du Tchad pour ne pas laisser la Libye et le Nigéria gagner de l'influence sur le continent. Les USA voient la guerre civile au Tchad comme une opportunité pour la Libye qu'ils considèrent comme un relais de l'URSS en Afrique⁴⁷⁹. Sous Reagan, le Tchad est en effet vu comme un point d'appui contre la Libye. Les Etats-Unis aident dans cette optique, *via* l'Egypte et le Soudan, la coalition anti-libyenne menée par Habré. Ils voient en une opération de l'OUA un moyen de contrer la Libye et de lui faire quitter le Tchad. La Grande Bretagne soutient le Nigéria dans son initiative (Margaret Thatcher voyant également dans la Libye un ennemi aux ambitions hégémoniques à combattre⁴⁸⁰). Du point de vue de nombreuses diplomaties, le Tchad est un territoire essentiel pour limiter les ambitions hégémoniques d'états africains. Les acteurs français ne pouvaient rester en dehors de ce jeu au risque d'y perdre les positions qu'ils y occupent. Mais, le retard de déploiement de l'opération de l'OUA qui ne parvient pas à combler le vide sécuritaire laissé par le retrait rapide des troupes libyennes favorise la reprise des violences entre les différentes factions au Tchad et la prise de pouvoir de Hissène Habré qui, malgré les plaintes des acteurs de la Coopération, reçoit le soutien de la DGSE⁴⁸¹ et bénéficie de la neutralité de l'opération de l'OUA.

Si officiellement les «normalisateurs» ont obtenu un succès en poussant le président français à soutenir l'OUA, les différents acteurs de l'espace social des relations franco-africaines ont maintenu leurs lignes d'action.

*

Le déploiement d'une opération de maintien de la paix sous l'égide de l'Organisation de l'Unité africaine au Tchad s'explique donc par la conjonction de quatre éléments

⁴⁷⁸ Même si, après coup, les membres du GUNT estimeront que l'aide a mis trop de temps à arriver en comparaison des délais plus courts dans lesquels le gouvernement de Mitterrand soutiendra H. Habré par la suite, Robert Buijtenhuijs, « l'art de ménager la chèvre et le chou : la politique tchadienne de François Mitterrand », *Politique africaine*, n°16, 1984

⁴⁷⁹ Ce que l'ambassadeur Dobrynin a pourtant nié face au secrétaire d'Etat américain en 1981 Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation. op.cit.* p. 28

⁴⁸⁰ *Ibidem* p. 29

⁴⁸¹ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », *art.cit.* p. 19

interconnectés. Premièrement, alors que jusqu'à cette intervention, les militaires français étaient intervenus seuls au Tchad en soutien du gouvernement « ami » de Paris, c'est d'abord l'opposition du gouvernement tchadien du général Malloum à la présence française qui explique la demande tchadienne d'aide auprès de l'OUA. Deuxièmement, l'implication des Etats membres de l'OUA, et notamment des voisins du Tchad, dans ce projet d'opération militaire était également indispensable puisque cette intervention résulte de la création d'un comité *ad hoc* qui requiert un investissement politique des Etats membres de l'OUA plus que des structures relativement faibles. Troisièmement, le retrait des troupes libyennes du Tchad accepté par le colonel Kadhafi sous différentes pressions était un préalable indispensable à un déploiement de l'OUA. Enfin, le changement d'équilibre dans le sous-secteur des relations franco-africaines en faveur des «normalisateurs» a permis le soutien à ce projet d'opération africaine de la nouvelle équipe de l'Elysée, tout juste arrivé au pouvoir, sans remettre totalement en cause la poursuite des lignes d'actions des « anciens » qui ont finalement soutenu Hissène Habré.

**

L'OUA est donc une arène dont les frontières sont très perméables aux coups venus des autres arènes du secteur de la sécurité collective. Son implication dans les violences tchadiennes en a néanmoins modifié les dynamiques mais a nécessité un soutien important des acteurs français qui, ce faisant, ont poursuivi leurs propres rationalités. En France, les « anciens » vont toutefois rapidement reprendre le jeu à leur avantage et inscrire l'action française au Tchad dans un cadre strictement bilatéral jusqu'en 2008 lorsque sera décidé le déploiement européen et onusien au Tchad et en RCA. Pour comprendre ce qu'il se passe entre 1981 et 2008, il faut analyser le renforcement des arènes multilatérales qui se poursuit pendant toute la seconde moitié du XXème siècle et qui va mener à une dynamique de co-structuration entre tous les espaces du secteur de la sécurité collective. Ces arènes se renforcent et contraignent le sous-secteur des relations franco-africaines. Mais l'activité au sein de cet espace va aussi venir renforcer la structuration des arènes multilatérales dans un jeu à trois dimensions : la dynamique interne à l'espace français, les dynamiques internes aux espaces multilatéraux et les liens entre ces différentes dynamiques.

Face à l'OUA, les Nations unies font alors figure d'arène dominante dans la compétition-collaboration entre arènes intergouvernementales du secteur. Une des faiblesses de l'OUA est également de ne pas être investie par les acteurs extérieurs à cette arène qui n'est souvent mobilisée qu'à défaut d'autres solutions comme ce sera le cas au Darfour dans les années 2004-2008. Ainsi, les acteurs des relations franco-africaines ont, sauf en 1981, favorisé l'ONU et l'UE pour agir en Afrique. Nous verrons que ce phénomène s'explique par la plus grande attractivité de ces arènes, phénomène qui s'auto-entretient puisque ces arènes en sont renforcées en retour.

II. De la victoire des « normalisateurs » à la recomposition de l'espace social des relations franco-africaines

La structure du secteur de la sécurité collective est en évolution permanente. Les années 1980-1990 sont marquées par un renforcement des arènes multilatérales, notamment onusiennes et européennes. Ce renforcement, cumulé avec la survenue d'événements qui affaiblissent les positions françaises dans ces arènes (1), mène à une recomposition du sous-secteur des relations franco-africaines (2).

1) Des événements qui pèsent sur l'espace des relations franco-africaines

La fin de la guerre froide met fin aux blocages du Conseil de sécurité des Nations Unies qui multiplie les projets de sécurisation *via* le déploiement d'opérations de maintien de la paix. Parmi ces initiatives, certaines seront perçues comme de graves échecs qui fragiliseront les positions françaises dans le secteur de la sécurité collective.

Durant la guerre froide, la situation des Nations unies n'est pas sans ressemblance avec celle de l'OUA. Les blocages systématiques du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) suite aux vétos successifs des membres du P5 ne laissent que peu d'autonomie aux bureaucraties de cette organisation en pleine construction. Le maintien de la paix est alors apparu comme le seul instrument à la disposition du CSNU pour s'impliquer dans les conflits portés à l'attention des Etats membres de ce Conseil. Il apparaît en effet comme un outil ne remettant pas en cause « *l'équilibre entre les deux Grands* »⁴⁸² tout en permettant aux acteurs des Nations unies, notamment ceux du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) créé en 1992 de s'impliquer dans les conflits sans se mettre en difficulté ; en n'ayant pas à prendre clairement parti en faveur d'un camp ou de l'autre ; en légitimant leur rôle et leur recherche de ressources pour mener à bien leur mission. Un premier ensemble d'opérations de maintien de la paix (qualifié classiquement d'opération de première génération) est constitué d'opérations ayant vocation à « *geler une situation davantage que de participer à un processus de résolution du conflit* »⁴⁸³. Ces déploiements se font en application des trois principes fondamentaux que sont la neutralité, le non recours à la force et le consentement de l'Etat hôte. Durant la guerre froide, les opérations de maintien de la paix des Nations unies deviennent progressivement un outil de référence dans le secteur de la sécurité collective.

Avec la fin du blocage systématique du Conseil de sécurité, les résolutions votées par cette instance se sont multipliées et ont mené au déploiement des OMP dites de seconde génération dont le mandat était beaucoup plus large que celui des premières OMP avec notamment une augmentation des tâches civiles (construction de nouvelles structures administratives et politiques, contrôle électoral, sauvegarde des droits de l'homme ou assistance humanitaire) avec l'objectif de garantir la viabilité du règlement politique du conflit⁴⁸⁴. Il y a eu autant

⁴⁸² Thierry Tardy, *Gestion de crise... op. cit.* p. 58

⁴⁸³ *Ibidem* p. 60. Cette catégorie comprend sept opérations déployées durant la période qualifiée de Guerre froide. Egypte dans le cas de l'affaire Suez avec la Force des Nations Unies – FUNU en 1956, Congo avec l'Opération des Nations Unies au Congo – ONUC (1960-64), Indonésie (1962-63), Chypre depuis 1964 (UNFICYP), Syrie depuis 1974, Liban depuis 1978. Ce sont des opérations de maintien de la paix à caractère non coercitif pour garantir un cessez-le-feu.

⁴⁸⁴ Comme en Namibie, au Cambodge, en Somalie ou à Haïti.

d'opérations de maintien de la paix entre 1988 et 1992 que pendant toute la guerre froide⁴⁸⁵. Avec la fin de l'opposition systématique entre URSS et Etats-Unis, le nombre de résolutions votées au CSNU augmente considérablement au début des années 1990⁴⁸⁶. La période e la fin des années 1980 et du début des années 1990 constitue donc une conjoncture durant laquelle cette arène – du fait des mobilisations et des investissements dont elle fait l'objet – se renforce considérablement. Les mobilisations successives du Conseil de sécurité dans les années 1990 et les réponses favorables apportées par le CSNU à ses mobilisations ont mené à une expansion institutionnelle des Nations unies : certaines diplomaties ont imbriqué leurs enjeux à ceux du CSNU⁴⁸⁷. Mais ce concept d'opérations de maintien de la paix a posé des problèmes empiriques relatifs à l'usage des armes et aux moyens dont disposent les casques bleus menant aux désillusions comme celles du Rwanda ou de l'ex-Yougoslavie. Ces opérations sont des actions concrètes sur le terrain mais de nature non coercitives ce qui les situe entre le chapitre VI de la Charte des Nations unies (CDNU) sur le règlement pacifique des conflits et le Chapitre VII qui autorise les mesures coercitives pour faire face à une « menace à la paix »⁴⁸⁸. Ce qui fait que ces opérations ont été considérées comme des applications d'un chapitre VI et demi, non écrit, de la CDNU. Après ces échecs, durant les années 1990, les opérations déployées l'ont de plus en plus été en application du chapitre VII de la Charte des Nations qui permet l'usage de moyens coercitifs. Ces missions sont considérées comme des missions multidimensionnelles dont le mandat s'est encore élargi pour mener des actions dans un nombre plus vaste de secteurs de la société dans laquelle elles sont déployées⁴⁸⁹. C'est notamment suite à des événements perçus comme un échec des Nations Unies au Rwanda et en ex-Yougoslavie qu'a été revu le concept d'opération de maintien de la paix.

⁴⁸⁵ Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public.*, Dalloz, 2008 (9e éd.)

⁴⁸⁶ Thierry Tardy note que, de 15 par an en moyenne durant la guerre froide, ce nombre se situe entre 40 et 95 dans les années 1991-94, *op.cit.* p. 62

⁴⁸⁷ « la multiplication des saisines du Conseil de sécurité (le nouvel espace saisi) dans l'immédiat après-guerre froide et de ses décisions en faveur d'instruments de gestion de conflits (les ressources offertes par cet espace) correspond à ce schéma, par lequel les diplomaties précédemment hostiles à toute immixtion de l'ONU dans certains jeux concurrentiels les concernant ont contribué à imbriquer leurs enjeux, leurs urgences, leurs « intérêts », dans cette gestion onusienne des conflits, permettant une expansion institutionnelle de cette dernière », David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques...op.cit.* p. 252

⁴⁸⁸ Le conseil de sécurité peut voter une résolution sous chapitre VII en cas d'acte d'agression, de rupture de la paix, ou de menace à la paix (art. 39 de la CDNU). Cette dernière situation est la plus généralement invoquée car elle laisse plus de pouvoir discrétionnaire au Conseil de sécurité. Le chapitre VI peut être invoqué si la prolongation d'un différend menace la paix (art 33 de la CDNU), Robert Kolb. *Ius contra bellum op.cit.*

⁴⁸⁹ Avec des composantes systématiques comme celles relatives aux droits de l'Homme, à l'égalité Homme/Femme, à la prévention du VIH/SIDA etc.

Le Rwanda est un pays intégré dans la zone d'influence française dans les années 1970 avec le Zaïre et le Burundi. Un accord technique signé en 1975 entre la France et le Rwanda permet à la France de fournir une assistance militaire au président Habyarimana. La France soutient ce dernier contre le Front Patriotique Rwandais en déployant l'opération *Noroit* en 1990⁴⁹⁰. Paris s'engagera dans les accords d'Arusha en 1993 qui instaurent une répartition du pouvoir entre les différents partis politiques du pays. La Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR) supervise la mise en œuvre des accords de paix et prend le relais des parachutistes français⁴⁹¹. En avril 1994 sont déclenchées les violences génocidaires. La MINUAR se retire le 21 avril 1994 suite au vote de la résolution 912 qui fait passer son effectif de 2500 à 270 hommes. Plus tard, les résolutions 918 et 925 du 16 mai et 8 juin 1994 renforcent cette OMP (5000 hommes au lieu de 270 prévus par la résolution 912 du 21 avril 1994) mais ce n'est qu'à partir de septembre que les troupes de casques bleus des Nations Unies sont réunies. Avant cela, du 15 juin au 24 août 1994, les autorités françaises ont mis en place l'opération *Turquoise*. La France est alors accusée d'avoir armé le pouvoir de Kigali et d'être, comme le CSNU, restée passive durant le génocide, et d'avoir permis à de nombreux génocidaires de s'échapper au Zaïre grâce à la création par l'opération turquoise d'une zone humanitaire sûre au sud-ouest du Rwanda. La passivité du CSNU peut être mise en lien avec l'échec américain en Somalie quelques mois auparavant, paralysant ces derniers. Cette séquence s'inscrit également dans le contexte des violences en Ex-Yougoslavie qui mobilise beaucoup de ressources militaires et qui voit une fois encore les Nations unies assister passivement à un massacre de populations à Srebrenica en 1995. Ces épisodes mettent un coup d'arrêt provisoire à l'activité du CSNU dans le domaine du maintien de la paix⁴⁹². Jusqu'en 1998, seules quatre missions des Nations unies comprennent un déploiement de casques bleus⁴⁹³. La réduction des budgets alloués aux missions de l'ONU est radicale, le

⁴⁹⁰ David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques...op.cit.* p. 202.

⁴⁹¹ Résolution 893 du CSNU du 6 janvier 1994

⁴⁹² Le Département de l'information des Nations unies attribue au dossier rwandais la réduction des déploiements d'opération de maintien de la paix en Afrique entre 1996 et 1999 alors même que la fin de la guerre froide avait été suivie par des déploiements considérés comme réussis au Salvador, Mozambique et Cambodge, David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques...op.cit.*, p. 219

⁴⁹³ Dont deux en Angola (UNAVEM III de février 1995 à juillet 1997 suivie par la MONUA) et deux en ex-Yougoslavie (FORDEPRONU en Macédoine, mars 1995, et Administration provisoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sirmium occidental en janvier 1996).

nombre de personnels déployés diminue également⁴⁹⁴. Ces évènements ont des effets « *proprement politiques* »⁴⁹⁵. La diplomatie française, en accusant – comme la diplomatie américaine – publiquement l’ONU d’être restée inactive, a perdu sa place influente « normale » concernant les dossiers d’Afrique francophone au CSNU. L’initiative de la diplomatie française en faveur de l’opération *Turquoise*, soutenue par la secrétaire d’état des Etats-Unis, Madeleine Albright, suscite l’opposition de membres du Conseil de sécurité (Brésil, Chine, Nouvelle-Zélande, Nigéria et Pakistan) qui y voient un affaiblissement de la MINUAR en cours de renforcement et une fragilisation de l’OUA sur le terrain. Les diplomates et fonctionnaires des Nations unies critiquent officieusement la France pour ses responsabilités au Rwanda et les conséquences pour la crédibilité de leur institution

L’affaiblissement des positions françaises

En plus d’un échec politique, les évènements du Rwanda sont interprétés comme la conséquence des limites des interventions bilatérales qui peuvent être liées à l’évolution des mouvements armés en Afrique. L’enlèvement de l’armée française au Rwanda montre « *qu’il ne suffisait plus d’engager une ou deux compagnies de parachutistes* »⁴⁹⁶. Cette défaite s’ajoute au constat qui est réalisé lors de l’opération Manta au Tchad en 1983 : la France ne peut plus faire cavalier seul face à « *la force croissante d’armées africaines modernes* » alors que jusqu’alors, il suffisait de déployer quelques troupes⁴⁹⁷. Ces constats d’ordre « militaro-stratégiques »⁴⁹⁸ ont influencé les réformes de 1996 qui visent à réformer l’organisation des forces de projection⁴⁹⁹.

Les médias ont également un impact dans les arènes onusiennes et françaises du secteur de la sécurité collective en Afrique. La dénonciation médiatique de l’inaction française et onusienne face au génocide rwandais met en danger les positions d’influence des diplomaties

⁴⁹⁴ Pour une démonstration de l’impact du dossier rwandais sur l’activité de maintien de la paix des Nations unies et sur la place de celui-ci dans le secteur de la sécurité collective voir Ambrosetti David, Normes et rivalités diplomatiques...*op.cit.* Particulièrement le chapitre IV « Une légitimation sous tensions ».

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 225

⁴⁹⁶ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 227

⁴⁹⁷ Georges A. Bloch, « French Military Reform : Lessons for America’s Army ? », *Parameters*, été 2000, pp. 33-45, cité par Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 231

⁴⁹⁸ « *l’idée, désormais acquise au sein des élites françaises selon laquelle le temps des interventions unilatérales est désormais révolu, a donc également pour origine un constat d’ordre militaro-stratégique* », Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 227

⁴⁹⁹ Georges A. Bloch, « French Military Reform : Lessons for America’s Army ? », *art.cit*

du CSNU (et notamment de la France) qui vont de ce fait changer d'attitude pour tenter de maintenir leur position⁵⁰⁰. L'arène diplomatique des Nations unies constitue en effet « *un espace de sanction sociale, aux conséquences réelles pour les positions des décideurs diplomatiques quant à leur capacité de répondre aux différentes attentes qui pèsent sur eux et qui fondent la reconnaissance collective de leur position* »⁵⁰¹. En cela, cette arène s'est renforcée depuis sa création : si elle est pourvoyeuse de ressources, elle possède sa logique sociale spécifique qu'il s'agit de respecter au risque de perdre de nombreuses ressources (en premier lieu les soutiens diplomatiques d'autres délégations qui permettent le maintien des positions dans le secteur de la sécurité collective). Il faut donc considérer ensemble les interdépendances entre les acteurs du CSNU mais aussi entre eux et les acteurs diplomatiques des capitales pris dans d'autres réseaux d'interdépendance (notamment clientélistes comme on l'a vu au chapitre précédent). L'exemple du Rwanda permet de bien saisir les enjeux des interdépendances entre les acteurs des arènes intergouvernementales et nationales.

Le dossier rwandais a en effet laissé un malaise dans les différentes arènes de la politique étrangère française. Reconnaître et dénoncer trop ouvertement les choix français en faveur du régime Habyarimana – comme l'ont souhaité des députés élus en 1997 en tentant de mettre en place une commission d'enquête parlementaire qui ne sera finalement qu'une mission parlementaire moins contraignante – revient à une « *contestation ouverte des objectifs de clientèle, ce qui ne manquerait pas d'être interprété par ceux qui restent des clients politiques de la France en Afrique comme un signal supplémentaire de l'abandon du rôle de patron protecteur* »⁵⁰². Pour les acteurs exclus de l'arène des « anciens », et notamment pour les diplomates, ces événements et l'affaiblissement des arènes multilatérales qu'ils ont engendré vont permettre le recours aux ressources issues du secteur médiatique pour peser plus face à l'Élysée dont les pratiques sont dénoncées. La diplomatie française s'opposera jusqu'en 2003 à l'Élysée et aux états-majors des armées qui refusent de s'impliquer visiblement dans le conflit qui éclate en RDC en 1998, ce jusqu'en 2003, date de la fin du « syndrome Turquoise »⁵⁰³. L'action française au Rwanda et ses conséquences sont devenues un argumentaire pour les acteurs « normalisateurs » des relations franco-africaines. Le rapport Quilès, fruit de la mission parlementaire, est une ressource argumentative : « *des diplomates*

⁵⁰⁰ David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques... op.cit.* p. 200

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 201

⁵⁰² *Ibidem*, p. 231

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 248

français saisis du dossier des Grands Lacs en 2001 connaissent [ses conclusions] par cœur et s'y réfèrent rapidement, spontanément »⁵⁰⁴ pour défendre leur position fragilisée par les relations africaines françaises qui lui étaient bénéfiques jusqu'alors⁵⁰⁵. Sébastien Loisel décrit le même phénomène concernant la position des acteurs français des politiques africaines au sein des arènes européennes que celui que décrit David Ambrosetti au sein des Nations unies⁵⁰⁶ c'est-à-dire un affaiblissement de ces positions vis-à-vis des autres joueurs de ces espaces sociaux.

*

Le champ d'action des acteurs de l'arène onusienne s'est considérablement étendu au début des années 1990. Malgré les échecs de certaines opérations, cette arène s'est renforcée et acquiert une place de plus en plus centrale dans le secteur de la sécurité collective alors que celui-ci se recompose suite à la disparition de l'URSS. L'échec français et onusien au Rwanda s'inscrit, dans le sous-secteur des relations franco-africaines, dans la continuité des luttes internes à cet espace. Il va être saisi par les acteurs exclus de l'arène des « anciens » pour tenter de renforcer la position sociale qu'ils occupent dans ce jeu.

2) Une conjoncture en faveur des « normalisateurs » ?

Les acteurs français des relations franco-africaines exclus de l'arène des « anciens » vont saisir les dynamiques à l'œuvre dans les arènes multilatérales pour tenter de contraindre l'action des « anciens » en les plaçant en situation d'interdépendance tactique élargie⁵⁰⁷. En effet, le cloisonnement des relations franco-africaines limite l'espace de référence de leurs

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 232

⁵⁰⁵ « Ces échecs ont de bonnes raisons de générer, au cours des années 1994-1997, des réactions internes aux services concernés par la politique africaine, et plus largement étrangère, apportant de nouveaux arguments à ceux que Jean-Paul Ngoupandé a appelé les « liquidateurs ». Alors que la diplomatie française a traditionnellement bénéficié à l'ONU d'un supplément d'influence fourni par la Présidence française *via* ses « relations africaines », cette dernière a, cette fois, fragilisé la voix diplomatique française dans l'espace onusien. », *Ibidem*, p. 248

⁵⁰⁶ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines...op. cit.*, p. 91

⁵⁰⁷ Michel Dobry, *Sociologie de crises politiques, op.cit.*

calculs. Mais le lien que les « normalisateurs » créent entre les arènes multilatérales et le sous-secteur des relations franco-africaines fait qu'il devient plus perméable à l'activité de joueurs qui en sont extérieurs et en modifie les rapports de force. Les événements rwandais sont un argument saisi par les « normalisateurs » pour justifier leur volonté de décloisonner l'espace social des relations franco-africaines. Affaiblis, les « anciens » ne pourront s'opposer à une restructuration administrative de cet espace.

Le décloisonnement progressif des interventions militaires françaises en Afrique

Malgré ce qui est perçu comme l'échec, au Rwanda, d'une politique africaine de la France dominée par l'arène des « anciens », des efforts de multilatéralisation de cette intervention avaient été réalisés. Lors du déclenchement de l'opération *Turquoise* E. Balladur exige qu'elle soit menée dans un cadre multilatéral ce qui conduit à des démarches pour obtenir un soutien de la Politique européenne de sécurité commune (PESC) et de l'Union européenne. A cette date, seul un avion portugais fut finalement intégré à ce projet. Un mois plus tard, E. Balladur et son Ministre de la Défense F. Létard appellent à la mise en place d'une force interafricaine de maintien de la paix qui permettrait d'éviter de nouveaux massacres comme ceux que le Rwanda connut en invitant les partenaires européens à la soutenir. Ces « normalisateurs » s'imposent peu à peu et tentent ainsi de désengager les acteurs français du continent africain tout en y engageant les acteurs des arènes multilatérales. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères français, reprend cette proposition devant l'Assemblée générale des Nations unies tandis que F. Mitterrand la propose au Sommet France-Afrique. Au-delà du cas rwandais, c'est une conjoncture plus favorable aux « normalisateurs » qui s'installe dans l'espace social des relations franco-africaines au début des années 1990. En 1990, à la Baule, F. Mitterrand prononce un discours et annonce le conditionnement de l'aide française aux pays africains contre des garanties de démocratisation, proposition en contradiction avec la dynamique sociale à l'œuvre jusqu'alors dans les interdépendances entre les arènes françaises et les anciennes colonies africaines. Ce discours ne fut d'ailleurs pas suivi d'effets concrets. Quatre ans plus tard, alors que les acteurs français des relations franco-africaines sont critiqués pour leur action au Rwanda, le discours d'Edouard Balladur, prononcé à Abidjan en juillet 1994, annonce la conditionnalité de l'aide française à la poursuite et à la réussite des plans d'ajustement structurels mis en place avec les institutions financières internationales et

multilatérales. La « doctrine d'Abidjan »⁵⁰⁸ prônée par Edouard Balladur vise la normalisation des relations franco-africaines en s'appuyant sur les dynamiques des arènes multilatérales. Ce projet vient concurrencer le projet des « anciens » qui permet des exceptions à la conditionnalité de l'aide française (Cameroun, Centrafrique, Côte d'Ivoire)⁵⁰⁹. Progressivement, le cloisonnement de l'activité se déroulant dans l'arène des « anciens » s'étiole et permet une marge de manœuvre croissante pour les acteurs qui en sont exclus.

En 1994 ont lieu d'autres événements de bien moindre importance comparés à ceux qui concernent le Rwanda : le déploiement du Groupe d'observateurs des Nations unies pour la Bande d'Aouzou (GONUBA). Le 3 février 1994, la cour internationale de justice rend son jugement sur la bande d'Aouzou – que se disputent l'Etat tchadien et la Jamahiriya libyenne – à la suite duquel les forces armées libyennes doivent quitter cette zone. L'article 1 de l'arrêt de la cour de justice internationale du 3 avril 1994 donne lieu à la signature d'un accord le 4 avril 1994. Ce dernier stipule que ce retrait devra se faire sous la surveillance d'observateurs des Nations unies. Cet accord crée également une équipe mixte Jamahiriya libyenne/Tchad qui comprend 25 militaires de chaque partie. La résolution 915 du 4 mai 1994 prévoit le déploiement de 9 personnels militaires et 6 personnels civils des Nations unies dans ce but autorisés pour 40 jours. Dans un contexte non menaçant pour la sécurité des installations françaises et des « amis » de la France en Afrique, les acteurs français ne se préoccupent pas de la situation au Tchad.

La réforme de la Coop' ou les effets d'un changement des rapports de force entre « anciens » et « normalisateurs »

Lors de l'arrivée au pouvoir de Jacques Chirac en 1995, cette division du sous-secteur des relations franco-africaines est incarnée dans ses institutions par la cohabitation de deux cellules africaines de l'Elysée : l'une officielle située au 2, rue de l'Elysée dirigée par Michel Dupuch, proche d'Houphouët-Boigny, l'autre, officieuse, au 14, rue de l'Elysée, dirigée par Jacques Foccart, représentant personnel du chef de l'Etat auprès des dirigeants africains,

⁵⁰⁸ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.*

⁵⁰⁹ *Ibidem*

assisté par Fernand Wibaux⁵¹⁰. Côté « anciens », Jacques Godfrain est nommé Ministre de la Coopération. Côté « normalisateurs », Alain Juppé est nommé Premier Ministre, lui qui était Ministre des affaires étrangères de 1993 à 1995 dans le gouvernement d'Edouard Balladur. Son directeur de cabinet d'alors, Dominique de Villepin, est nommé secrétaire général de l'Elysée. La division entre « anciens » et « normalisateurs » transcende non seulement le clivage politique gauche/droite mais également les divisions du RPR incarnées par Edouard Balladur et Jacques Chirac. Le maintien de la domination des « anciens » est loin d'être acquis dans un tel contexte. Alain Juppé, attribue au Quai d'Orsay des compétences qui étaient du ressort de la Coopération. En cela il poursuit ce qu'il avait tenté de faire lorsqu'il était Ministre des affaires étrangères d'Edouard Balladur. Il s'était par exemple opposé à Charles Pasqua, Ministre de l'intérieur, à propos des tractations menées avec le Soudan concernant le terroriste Carlos, et défendait alors « *une approche de la diplomatie ouverte et publique, à l'inverse des pratiques en vigueur* »⁵¹¹.

L'équilibre entre « anciens » et « normalisateurs » est encore modifié lors des élections législatives souhaitées par le chef d'Etat français en 1997 qui mènent à l'installation d'un gouvernement de cohabitation dont Lionel Jospin devient le Premier Ministre. Il entend s'éloigner des « anciens ». En 1998, ce processus se poursuit lorsque le ministère de la Coopération est intégré au ministère des Affaires étrangères et en devient un ministère délégué, dépourvu d'autorité politique en matière de politique africaine (sauf pour ce qui concerne l'aide au développement). La réforme qui a lieu en 1998 est le résultat d'un changement de rapport de force, d'équilibre de cette configuration avec « *la marginalisation de certaines forces humaines et institutionnelles, et notamment des « héritiers » de la pratique foccarto-gaullienne en la matière. En d'autres termes, la réforme de 1998 est « lancée » quelques décennies plus tôt – presque dès l'origine ! – mais ne s'impose pas tant que ces forces sont en mesure de la contrer* »⁵¹². Lorsque le ministère de la Coopération disparaît en 1998, c'est l'ensemble du dispositif institutionnel de la coopération civile et militaire entre la France et l'Afrique qui est réformé. Le projet politique poursuivi après cette réforme est de désenclaver les différentes institutions participant aux politiques africaines de la France⁵¹³. La Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) situé rue

⁵¹⁰ Ancien ambassadeur de France au Tchad, notamment dans un parcours « africain »

⁵¹¹ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 198

⁵¹² Julien Meimon, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », art.cit.

⁵¹³ *Ibidem*, p. 294

Monsieur remplace le ministère de la Coopération⁵¹⁴. Face à la concurrence de cette direction avec d'autres services du MAE, la DGCID est incité par son ministre délégué à s'impliquer dans la gestion du post conflit en partenariat avec les arènes multilatérales afin d'améliorer sa position dans ces instances et d'en influencer les décisions⁵¹⁵. Le rapprochement se fait également entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense⁵¹⁶. Avec ces différentes restructurations du sous-secteur des relations franco-africaines, les cartes sont en quelque sorte redistribuées entre tous les acteurs qui vont se trouver engagés dans de nouvelles luttes institutionnelles. Des espaces autrefois cloisonnés se décroissent progressivement. Dans ces luttes, l'accès aux arènes multilatérales est une ressource désormais perçue comme importante. Ces réformes engagées sont en effet à comprendre en lien avec l'accroissement des activités multilatérales et de leurs activités qui les rend centrales dans le secteur de la sécurité collective et augmente leur influence : ces arènes deviennent des espaces au sein desquels une diplomatie se doit d'être présente. Plus une diplomatie y sera présente et visible, plus elle sera consultée, écoutée et plus elle pourra positionner d'acteurs dans les structures multilatérales⁵¹⁷. Cette dynamique importante du secteur de la sécurité collective renforce donc les «normalisateurs» dans l'espace social des relations franco-africaines. De plus, cette dynamique opère alors que la génération des « anciens » disparaît progressivement.

⁵¹⁴ Charles Josselin en est le ministre délégué de 1997 à 2002

⁵¹⁵ David Ambrosetti, *Normes et rivalités...* op.cit. p.296

⁵¹⁶ La coordination entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense est assurée par la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) qui est une direction du Quai d'Orsay qui fait le lien avec le ministère de la Défense (elle paye les opérations), née en 1999. Cette direction incarne la réforme des services et du dispositif de coopération militaire en fusionnant la Mission militaire de la Coopération et la sous-direction à l'aide militaire⁵¹⁶ sous l'autorité du Directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères. Dans la DCMD, une sous-direction s'intéresse plus spécifiquement aux pays « du champ », la sous-direction de la coopération militaire. Au sein du ministère de la Défense est créée la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) rattachée au cabinet dont le but est de fournir un avis politico-militaire en amont des prises de décision politiques. Son avis est consultatif et le poids de cette Délégation, moins important que celui d'une direction, dépend beaucoup des relations de la DAS avec le cabinet du Ministre⁵¹⁶, et donc du Ministre. La Direction des Relations internationales de la Délégation générale pour l'armement (DGA) a un rôle majeur, comme la Direction du renseignement militaire (DRM). L'Etat-Major des armées est un acteur décisif sur le plan conceptuel : la plupart des programmes sont définis et validés par les services du Chef d'Etat-Major des armées, l'EMA qui gère et finance les forces françaises prépositionnées. Le commandement des opérations spéciales (COS) est placé sous l'autorité du CEMA. C'est ainsi que des unités du COS ont participé aux opérations *Turquoise* au Rwanda, *Azalée* aux Comores, *Almandin II* en RCA, ou encore à *Licorne* en Côte d'Ivoire. Les relations entre DCMD et ministère de la Défense ne sont pas toujours faciles. La DCMD payant les opérations, ses acteurs voudraient les commander alors que les hommes sont à la Défense Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 202

⁵¹⁷ David Ambrosetti, *Normes et rivalités...* op.cit. p. 294

La disparition de beaucoup d'anciens

Pour comprendre ce changement d'équilibre, il faut également considérer que le mandat de Jacques Chirac se déroule au moment où disparaissent des membres centraux de l'arène des « anciens » : Felix Houphouët Boigny décède en 1993, Jacques Foccart en 1997 alors qu'il tentait encore de sauver Mobutu du Congo malgré l'abandon de celui-ci par Washington. Jacques Chirac, conseillé par Dominique de Villepin, l'abandonne finalement face à Laurent-Désiré Kabila. En février 2005, le Général Eyadéma du Togo meurt également⁵¹⁸ comme Omar Bongo en juin 2009. Jusqu'à son décès, ce dernier reste un personnage très influent en France et sait se faire entendre face aux nominations trop ouvertement « normalisatrices » de ministres français : comme Jean-Pierre Cot, Jean-Marie Bockel, nommé secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie auprès du ministère des Affaires étrangères en 2007, ne peut mettre en œuvre une politique réformant les politiques africaines de la France. Il souhaite porter ce projet de rupture avec les pratiques des « anciens » mais se retrouve vite impuissant⁵¹⁹ et lorsqu'il affichera trop clairement sa volonté, sera remercié⁵²⁰. En France aussi une génération d' « *acteurs de l'ombre s'éteint à partir du milieu des années 1990* »⁵²¹. La notion de configuration implique que les individus occupent des positions et qu'ils sont donc remplaçables sans que la configuration et sa dynamique n'en soit radicalement différente. Néanmoins, la multiplication des changements d'individus, dans une logique de situation où les arènes multilatérales ont un pouvoir d'attraction grandissant affaiblit les réseaux foccartiens et permet des changements dans la dynamique du sous-secteur des relations franco-africaines⁵²². La réforme du ministère de la Coopération, fruit des luttes qui ont toujours animé l'espace social des relations franco-africaines est donc un symbole de ce changement d'équilibre.

⁵¹⁸ Occasion de montrer tout l'impact de l'arène des « anciens » qui organise sa succession.

⁵¹⁹ Jean-Marie Bockel, « Le président, l'Afrique et moi », *Jeune Afrique*, 5 août 2007

⁵²⁰ Jean-Marie Bockel, « je veux signer l'acte de décès de la Françafrique », *Le Monde*, 16 janvier 2008

⁵²¹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 675

⁵²² . En 2010, les seuls « *dépositaires de cette légitimité d'amis de la France deviennent de plus en plus rares. Denis Sassou N'Guesso, Paul Biya, Idriss Déby et Blaise Compaoré ... cette troisième génération a accédé au pouvoir en s'adaptant aux contraintes des phases de démocratisation... ils ont appris à maîtriser plus subtilement le jeu des urnes* » Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 684. Ils ont été conseillés en ce sens, Entretien Ambassade de France, N'Djaména, Décembre 2010

Le gouvernement Jospin annonce en effet l'ère d'une nouvelle politique africaine de la France dont le premier test aura lieu lors de violences à Brazzaville en juin 1997. Les troupes françaises ne font qu'évacuer les ressortissants français. Le président Lissouba, élu en 1992, ne reçoit pas le soutien des troupes françaises contre les milices de Denis Sassou N'guesso⁵²³. Pour autant, il n'est pas sûr que cette non-intervention signifie la victoire des « normalisateurs ». On peut en effet supposer que l'arrivée au pouvoir de Denis Sassou N'guesso est souhaitée par une partie des acteurs de l'espace des relations franco-africaines⁵²⁴. Si le gouvernement affiche une nouvelle posture, les acteurs de l'arène des « anciens » eux, poursuivent leur activité. L'affichage du « ni-ni » de Jospin commence néanmoins : ni ingérence, ni indifférence. Quelques temps après, le gouvernement semble parvenu à s'imposer après la réforme de la Coopération. En décembre 1999 le Général Gueï réalise un coup d'Etat en Côte d'Ivoire perçu comme la « vitrine de la France en Afrique »⁵²⁵. Malgré cela, les troupes françaises ne sont pas mobilisées⁵²⁶, signe d'un changement d'équilibre dans le sous-secteur des relations franco-africaines. Dans l'immédiat après réforme, les « normalisateurs » semblent en effet s'imposer. En 1999, les actions militaires sont « plus ou moins discrètes, de faible ampleur »⁵²⁷. Pour nuancer l'argument qui fait de ces non interventions une victoire des « normalisateurs », il faut noter que la même année ont lieu les opérations militaires coûteuses au Kosovo et en ex-Yougoslavie.

⁵²³ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.*

⁵²⁴ « comme le montre Patrice Yengo, cette posture de retrait se doubla d'une politique officieuse de soutien à Sassou Nguesso, sous-traitée à des réseaux occultes, acteurs privés (dont Elf) et États alliés (l'Angola), et qui permit à Sassou Nguesso de l'emporter », Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 17

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 15

⁵²⁶ La seule intervention en Côte d'Ivoire est liée à la protection et à l'évacuation de Konan Bédié et des ressortissants français.

⁵²⁷ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 199. soutien au Cameroun (conformément à l'accord de défense), surveillance des zones pétrolières au large du Golfe de Guinée, aide aux populations et protection des installations françaises à Djibouti, garde et protection des ambassades ou de ressortissants français en Centrafrique, au Congo, en Guinée-Bissau, envoi de 3 observateurs dans la MONUA et 9 militaires à la Minurca en RCA. Voir Hugo Sada, « La révision de la politique de coopération militaire en Afrique », *Défense nationale*, janvier 2000, pp. 179-181.

On a montré que dès les années 1960, plusieurs « tendances » coexistent au sein de l'espace social des relations franco-africaines. Si l'espace occupé par les «normalisateurs» est structurellement dominé par les acteurs de l'arène des « anciens », cette structure reste malléable. Les «normalisateurs» en liant notamment leur action aux arènes internationales ont progressivement fait évoluer leurs positions sociales dans cet espace et y deviennent de moins en moins marginaux. Les évènements liés au génocide rwandais vont agir comme un « coup » dans le secteur de la sécurité collective et modifier les attentes qui pèsent sur les acteurs des relations franco-africaines au bénéfice temporaire des «normalisateurs». L'affaiblissement des « anciens » a mené à une restructuration de l'espace social des relations franco-africaines.

Mais, si cette réforme symbolisée par la disparition du ministère de la Coopération avait pour objectif un rééquilibrage des positions entre «anciens» et «normalisateurs», elle n'a pas mené pour autant à la victoire structurelle des «normalisateurs». Plus qu'à un changement de dominant dans ce jeu, elle a mené à une recomposition de cet espace social. Les changements administratifs et l'attractivité croissante des arènes multilatérales font de ces dernières des lieux où « normalisateurs » et « anciens » cherchent à inscrire leur action. L'enjeu de la lutte s'est déplacé : il n'est structurellement plus possible de mener une politique française en Afrique sans que les acteurs français de ces politiques n'incluent dans les calculs les acteurs des arènes multilatérales.

3) L'élargissement des interdépendances tactiques au sein du sous-secteur des relations franco-africaines

La victoire de Jacques Chirac à l'élection présidentielle française en 2002 met fin à la période de cohabitation avec Lionel Jospin. Les réformes précédentes ont néanmoins durablement modifié la structuration du sous-secteur français des relations franco-africaines : les arènes multilatérales sont désormais investies par l'ensemble de ses acteurs. La multilatéralisation n'est donc pas synonyme de normalisation des relations franco-africaines dont elle peut être amenée à servir les intérêts de tous les acteurs qui vont bénéficier de la relance du maintien de la paix sur le continent africain à la fin des années 1990.

Multilatéralisation ne signifie pas normalisation

En 2002, lorsque Lionel Jospin et Jacques Chirac préparent leurs campagnes électorales, ils adoptent des stratégies différentes dont le continent africain est un enjeu. Jacques Chirac se démarque des réformes menées par son Premier ministre en faisant par exemple des voyages au Togo, au Cameroun et en Guinée pour rassurer les « amis » de la France inquiets d'un lâchage de Paris⁵²⁸. Cette suppression symbolique de la Coopération⁵²⁹ est en effet perçue en France et en Afrique comme une dépersonnalisation des relations franco-africaine et une bureaucratisation de celles-ci qui inquiète ses principaux protagonistes, les dirigeants africains que certains s'efforcent de rassurer. Même si, sur le fond, cette réforme ne modifie pas radicalement les rapports de force existant dans la politique d'aide au développement⁵³⁰. Après son élection, dans un contexte où les français sont en difficulté face à Washington concernant l'intervention militaire en Irak, le continent africain est perçu comme un lieu de « *valorisation diplomatique* »⁵³¹. Jacques Chirac se fait alors l'avocat des dirigeants africains dans les arènes multilatérales et les interventions militaires françaises en Afrique se multiplient. En septembre 2002 en Côte d'Ivoire suite à l'attaque des rebelles du Mouvement patriotique, les militaires français interviennent. Cette intervention est suivie d'autres au Tchad (2006), en RCA (2006-2007), en RDC (2003). Mais à la différence de la période précédant la conjoncture normalisatrice, ces interventions sont réalisées avec un affichage « multilatéral » : désormais, multilatéral et bilatéral coexistent. On propose l'hypothèse ici que ceux qui occupent désormais les positions des « anciens » ont, du fait de l'interdépendance entre les arènes multilatérales et françaises, accès aux ressources que procurent les arènes multilatérales. Celles-ci ne sont désormais plus investies uniquement par les « normalisateurs ». Comme le note Julien Meimon, la réforme de la Coopération a « *ouvert une phase de recomposition* »⁵³² au sein du sous-secteur des relations franco-africaines. La présence et l'activité des représentants d'un Etat dans les instances multilatérales permettent en effet d'obtenir des ressources importantes en termes matérielles, budgétaires, humains mais

⁵²⁸ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 18

⁵²⁹ Voir Roland Marchal, « France and Africa : the Emergence of Essential Reforms ? », *International Affairs*, vol. 74, n°2, 1998, pp. 355-372

⁵³⁰ Yves Gounin, *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, *op.cit.* p. 60. Julien Meimon parle de « réforme de cohabitation » pour souligner qu'il s'agit d'une « réforme de compromis qui ne met guère en péril les intérêts établis », Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 19

⁵³¹ *Ibidem*, p. 20

⁵³² Julien Meimon, « Que reste-t-il de la Coopération ?... » *art.cit.* p. 45

aussi d'influence. Cela pousse les diplomates français à inscrire l'action militaire dans un cadre multilatéral même *a posteriori* comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire, avec le vote de la résolution 1464 qui permet à la diplomatie française de présenter son intervention comme « un complément à l'action de la force d'intervention de la CEDEAO [Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest] »⁵³³. Une question importante est donc de préciser dans quelles conditions se fait l'accès aux arènes multilatérales. Nous soutiendrons dans les parties suivantes que cet accès des « anciens » aux arènes multilatérales est conditionné par une conjoncture spécifique au sein du sous-secteur des relations franco-africaines⁵³⁴. C'est ainsi que l'on peut comprendre que malgré le changement d'équilibre dans cet espace, les interventions bilatérales se poursuivent, comme une continuité de la politique africaine prônée par l'arène des « anciens » depuis les années 1960. Au Tchad comme au Rwanda, la démocratisation apparente laisse la communauté internationale indifférente à ce qu'il se passe.

Malgré ces changements, l'unilatéralisme, comme la présence des bases militaires françaises en Afrique, n'est jamais abandonné. Pour Bagayoko-Pénone, les différences de gestion des conflits s'expliquent en partie par les personnalités au pouvoir⁵³⁵. Selon nous, ces personnalités ont un impact dans ces processus en tant que régulateur d'un équilibre qui leur échappe en grande partie. L'équilibre régnant entre les acteurs des politiques africaines françaises est toujours mouvant et dépend également de l'activité du secteur de la sécurité collective. Ainsi, en Côte d'Ivoire certains ont parlé d'un retour de la France en Afrique en 2002⁵³⁶. L'intervention française est en effet importante lors du coup d'Etat de 2002 avec l'opération *Licorne*, en parallèle d'une implication forte dans les négociations (accords de Marcoussis) avec le soutien du Conseil de sécurité des Nations unies (résolution 1464). L'opération *Licorne* agit sous mandat de l'ONU et en collaboration avec l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Mais, étant placée sous un commandement

⁵³³ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 234

⁵³⁴ on peut également noter que cet accès aux arènes multilatérales est également recherché par les acteurs des politiques antimigratoires qui s'appuient sur la notion de « codéveloppement » pour déplacer le « problème » migratoire de la politique intérieure à la politique étrangère en faisant de celle-ci le moyen de lutter là-bas contre l'immigration ici. J.-F. Bayart, « En finir avec le "codéveloppement" », *Alternatives économiques*, avril 2007 cité par Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 20

⁵³⁵ Jospin-Védrine, moins intéressés par l'Afrique et volonté de normalisation des relations franco-africaines ; Chirac-Villepin conception plus traditionnelle du rôle de la France dans le monde et de la place de l'Afrique dans la poursuite de cet objectif. Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 201

⁵³⁶ Yves Gounin, *La France en Afrique...op.cit.*

différent, *Licorne* au plan opérationnel, peut être considérée comme une opération réalisée dans un cadre bilatéral. De même, les opérations permanentes au Tchad (Epervier) et en RCA (Boali) sont menées de manière bilatérale en 2006 et en RCA en 2007⁵³⁷. Il est également possible de considérer que les opérations bilatérales deviennent également plus discrètes : au Congo, l'opération *Pélican* consiste en l'évacuation des ressortissants français et étrangers à laquelle s'ajoute une opération de soutien à Denis Sassou Nguesso menée officieusement pour protéger les régions pétrolières jusqu'à ce que la DGSE juge que la mission n'était pas assez discrète et y mette fin⁵³⁸.

Les réflexions sur la fin d'une présence militaire française permanente en Afrique semblent ne jamais être tranchées. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* publié en juin 2008 annonce ainsi le maintien d'une seule base pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent africain⁵³⁹. Paris a de fait fermé sa base militaire en Côte d'Ivoire (en juin 2009), annoncé en février 2010 qu'il en serait de même pour ses installations au Sénégal et proposé à ses partenaires européens d'utiliser ses bases militaires restantes au Gabon et à Djibouti pour entraîner leurs forces sur le terrain africain. Il a même été envisagé un partage des forces françaises prépositionnées pour créer des bases de forces européennes en partenariat avec l'Union africaine⁵⁴⁰. Mais dans le même temps, la présence française est renforcée en Côte d'Ivoire. Un nouvel accord de partenariat de défense est signé. Au Sénégal, si la base militaire de Dakar est fermée en juillet 2011, un contingent de 300 soldats reste présent dans le cadre de la coopération militaire avec la CEDEAO⁵⁴¹. Ainsi considérée, la coexistence de stratégies bilatérales et multilatérales n'est pas nécessairement paradoxale.

⁵³⁷ Voir B. Charbonneau, « Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa », *Modern & Contemporary France*, vol. 16, n° 3, 2008, p. 291-293.

⁵³⁸ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.* p. 200

⁵³⁹ Ministère de la Défense, *Défense et sécurité nationale, Le livre blanc*, *op.cit.*

⁵⁴⁰ Koepf Tobias, « Interventions françaises en Afrique : la fin de l'euphorisation? », *Politique étrangère*, 2012/2 Eté, p. 415-426, p. 419, cite M. Klein, *Les Forces de présence françaises : des outils stratégiques majeurs adaptés à la situation internationale africaine*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique, 2008, p. 11.

⁵⁴¹ Koepf Tobias, « Interventions françaises en Afrique : la fin de l'euphorisation? », *art.cit.* p. 421

Les stratégies multilatérales et bilatérales peuvent en effet se rejoindre et servir les mêmes intérêts. Maintenir les bonnes relations avec les dirigeants africains permet d'obtenir les soutiens nécessaires dans les instances internationales. Lors du Sommet de Paris en 2003 par exemple, cinquante-deux représentants africains soutiennent la position française sur l'Irak. Défendre le multilatéralisme et le droit international permet en retour de rester engagé sur le continent sans être accusé de paternalisme et de néo-colonialisme⁵⁴² tout en bénéficiant des avantages de la multilatéralisation⁵⁴³. C'était par exemple la vision de Mitterrand pour qui l'Afrique est nécessaire à la France pour maintenir ou accroître son statut de puissance en mobilisant des voix aux Nations unies⁵⁴⁴ comme l'explique Jean-François Bayart :

« Paris n'a jamais cessé de penser sa politique africaine comme un simple instrument au service de sa politique de puissance. Du rêve impérial de la fin du XIXe siècle à la retraite en bon ordre, de la décolonisation à la gestion conservatoire de la coopération, la continuité a été évidente. (...) La clientèle diplomatique que l'Afrique a fournie à la France - et plus précisément le jeu des votes qu'elle lui a apportés dans l'enceinte des Nations Unies - avait l'avantage de garantir son siège de membre permanent du Conseil de sécurité, d'accroître l'audience des résolutions qu'elle entendait faire adopter sur les affaires du monde, de la préserver d'attaques trop massives envers ses essais nucléaires ou ses problèmes pendant la décolonisation dans le Pacifique ou l'océan Indien. Plus généralement l'existence d'une aire continentale de prédominance française dont témoignent par exemple la nébuleuse de la francophonie, la zone franc et les sommets franco-africains - a longtemps accru le rayonnement de la diplomatie élyséenne, y compris dans le champ européen »⁵⁴⁵.

Ainsi, intervenir dans un cadre multilatéral permet d'obtenir certaines ressources et de limiter des coûts, politiques et symboliques notamment. Cela devient d'autant plus envisageable que le succès présenté de l'intervention des Nations Unies en Sierra Leone rendu possible grâce

⁵⁴² Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit., p. 225

⁵⁴³ Comme l'explique D. Ambrosetti à propos du Rwanda et de la volonté des décideurs élyséens de « satisfaire les attentes que leurs clients africains entretiennent à leur égard, mais une telle entreprise ne peut être envisagée sans égard pour les jugements que porteront d'autres agents dans d'autres espaces sociaux que ceux composant les réseaux d'échange franco-africains, dès lors que ces autres agents disposent de moyens d'affecter les ressources des décideurs français et peuvent se sentir concernés par le conflit rwandais », D. Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques* op.cit. p. 200

⁵⁴⁴ Philippe Marchesin, « Mitterrand l'Africain », art.cit. p. 10

⁵⁴⁵ Jean-François BAYART, « France-Afrique : aider moins pour aider mieux », *Politique Internationale*, n°56, été 1992, p. 141.

au *lead* britannique redynamise les arènes onusiennes du maintien de la paix et inspirera les acteurs des relations franco-africaines.

La relance du maintien de la paix en Sierra-Leone

La délégation britannique a assuré avec succès la position de leader⁵⁴⁶ sur le dossier sierra léonais qui a mené au déploiement de la MONUSIL puis de la MINUSIL réunissant jusqu'à 17500 hommes en 2001 suite à l'opération *Palliser* menée par l'armée britannique pour sauver la MINUSIL. La délégation britannique permet ainsi un succès à l'ONU après les échecs des années 1990 et gagne ainsi un leadership incontesté sur le dossier sierra-léonais et une position d'influence sur les conflits africains dans l'arène des Nations unies⁵⁴⁷. La délégation française tente de s'inspirer de cette expérience pour assurer le *lead* du dossier de la République démocratique du Congo à propos duquel des tentatives de mobilisation des arènes multilatérales sont menées depuis 1997, contribuant ainsi également à la relance du maintien de la paix onusien et surtout au renforcement des positions françaises dans cette arène⁵⁴⁸. Entrée progressivement et prudemment dans le dossier RDC, la délégation française s'appuie sur les experts onusiens, s'oppose aux dirigeants du Rwanda (responsable du discrédit français au sein du CSNU) et forme une *troïka* avec la délégation belge et étatsunienne, en parallèle de l'implication des organisations régionales (Communauté de développement de l'Afrique australe, Union africaine). La délégation française bénéficie également du retrait américain de la première ligne de ce dossier (retrait lié à la politique interne des Etats-Unis sur un dossier qui n'intéresse pas le Congrès) et du rapprochement des britanniques suivant le sommet de Saint-Malo⁵⁴⁹. Les ambassadeurs français prennent la relève de l'ambassadeur américain pour l'organisation des missions du CSNU dans la région des Grands Lacs entre 2001 et 2003. L'Elysée et le Quai d'Orsay sortent alors de leur syndrome *Turquoise* et saisissent la dynamique enclenchée par la Mission permanente française à l'ONU. Ils s'opposent aux réticences (américaines) face au déploiement de la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) et bénéficient du soutien du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) qui propose un déploiement record de 23900

⁵⁴⁶ Sur la notion de *lead* au Conseil de sécurité voir David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques, op.cit.*

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 271 et suivantes.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p.284 et suivantes.

⁵⁴⁹ Voir plus bas.

personnes. En 2005, le Conseil autorisera 16 700 personnes. Le secrétaire général reprend également la demande française de l'organisation d'une conférence internationale sur les Grands Lacs qui a lieu en 2004 alors que cette demande française avait été rejetée après le génocide rwandais. Les difficultés de la MONUC incitent les français à prévoir une intervention militaire sur le modèle de l'intervention britannique en Sierra Leone, mais l'expérience du Rwanda, l'implication des diplomates belges et le développement de la PESD vont faire de ce projet l'occasion d'intégrer à l'espace social des relations franco-africaines un espace social issu des arènes multilatérales.

*

Les interventions militaires françaises en Afrique intègrent désormais toujours une dimension multilatérale. Les acteurs de l'espace social des relations franco-africaines, même au sein de l'arène des « anciens », se trouvent de plus en plus en interdépendance tactique élargie avec les acteurs des arènes multilatérales du secteur de la sécurité collective en Afrique. Cette « multilatéralisation » des politiques africaines est le produit d'une extension, et d'une institutionnalisation progressive des chaînes d'interdépendance entre les arènes françaises et multilatérales de ce secteur.

**

Les évènements qui se déroulent dans le secteur de la sécurité collective durant les années 1990 modifient l'équilibre du sous-secteur des relations franco-africaines en recomposant cet espace. Les interdépendances au sein de cet espace sont élargies aux arènes multilatérales qui sortent renforcées de cette conjoncture. Les arènes que constituent la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et les Nations Unies sont les arènes multilatérales les plus connectées aux arènes françaises. On assiste progressivement à une intégration, dans le sous-secteur français des relations franco-africaines, d'espaces sociaux inscrits dans les arènes multilatérales. L'enjeu des luttes au sein du sous-secteur des relations franco-africaines se déplace alors. Il était, avant les années 1990, lié au cloisonnement des relations franco-

africaines : les « normalisateurs » s’y opposaient tandis que les « anciens » le défendaient. Avec cette intégration progressive – non linéaire et non irrémédiable – l’enjeu devient pour les acteurs français l’accès à des positions d’influence dans ces arènes multilatérales.

III. Les luttes françaises pour l’accès aux arènes multilatérales

En 1998, le sommet franco-britannique de Saint Malo, puis les Conseils européens de Cologne et d’Helsinki en 1999, font office d’acte de naissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La structuration de cette arène européenne du secteur de la sécurité collective commence dès les années 1950. Nous nous intéressons plus particulièrement ici aux interdépendances entre les acteurs de cette arène européenne et ceux de l’espace social des relations franco-africaines. Si « normalisateurs » et « anciens » se sont longtemps opposés à propos du décloisonnement de l’espace social des relations franco-africaines, l’arène européenne exerce sur eux une emprise (perçue suivant leur position comme une contrainte ou une opportunité) qui les met progressivement en luttes pour l’accès aux ressources qu’elle peut leur procurer. Ces acteurs doivent désormais compter avec l’UE (1) même si « l’eupéanisation » n’est pas nécessairement le fruit d’un calcul stratégique (2). Les lignes d’action des « anciens » et des « normalisateurs » peuvent alors se trouver complémentaires comme le montre l’exemple des interventions françaises, européennes et onusiennes en République centrafricaine (3).

1) Les relations franco-africaines dans le cadre européen

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est le produit des dynamiques du secteur de la sécurité collective. Dès les prémises de sa structuration, les acteurs français ont activement participé à ce processus. Les interdépendances entre les acteurs de cette arène européenne et des arènes françaises du secteur de la sécurité collective sont particulièrement fortes sur les dossiers africains.

L'« institutionnalisation » de la PESD⁵⁵⁰ s'inscrit dans un processus au long cours fait de tentatives de création d'institutions de défense commune avec le projet de Communauté européenne de défense (CED) dès les années 1950 et les Plans Fouchet (1958-1963). Suite à ces échecs la coopération européenne n'a, jusqu'à la fin des années 1990, pas intégré de dimension militaire. Cette coopération européenne a pourtant inclus dans son champ de compétence les relations avec le continent africain. Valéry Giscard d'Estaing essaie par exemple de défendre, dès les années 1970, l'idée du « trilogue » – dialogue à trois entre la France, l'Afrique et les pays européens – pour impliquer les partenaires européens de la France dans son dialogue avec l'Afrique. Cette idée restera à l'état de « vœux pieux »⁵⁵¹ mais constitue néanmoins une étape de l'ouverture de l'espace social des relations franco-africaines à d'autres espaces sociaux au sein desquels les acteurs français inscrivent leur action. De 1975 à 1980, l'aide publique au développement (APD) français transitant par des instances multilatérales connaît un taux de croissance moyen de 7.2% par an en volume constant alors que celui de l'APD bilatérale est de 0.9% par an. Cette volonté politique de Valéry Giscard d'Estaing d'élargir le dialogue franco-africain à un dialogue euro-africain se concrétisera lors de la signature de la convention de Lomé⁵⁵² entre la CEE et quarante-six pays d'Afriques, des Caraïbes et du Pacifique en 1975. Le champ de la coopération française est élargi et l'assistance économique bilatérale est en partie intégrée à un plan européen dans le cadre de la construction communautaire qui « s'impose comme un des axes politiques forts de ce mandat » lors de la signature de cette convention qui s'inscrit dans la continuité de la construction européenne des années 1950⁵⁵³. Le partenariat UE-ACP, régi par l'accord de Cotonou comporte un volet relatif au dialogue politique entre l'Europe et l'Afrique. En avril 2000, lors du Sommet du Caire s'institue un dialogue politique entre l'UE et le continent africain mais les questions politiques et de sécurité y restent « marginales »⁵⁵⁴.

⁵⁵⁰ Bastien Irondele, « L'institutionnalisation de la PESD », *art.cit.* définit l'institutionnalisation de la PESD comme « l'intensification de la coopération et le renforcement des « chaînes d'interdépendance », d'une part qui conduit à la mise en place d'institutions spécialisées et d'organes spécifiques pour mettre en œuvre une politique européenne, d'autre part [...] et renvoie plus largement à la formation d'un système d'action militaire de taille européenne », p. 90. Pour une synthèse voir également Bastien Irondele, « L'horizon européen de l'armée française », *Pouvoirs* 2008/2 (n° 125), p. 69-79.

⁵⁵¹ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.*, p. 364

⁵⁵² Daniel Bach, « La France en Afrique subsaharienne... » *art.cit.* p. 300

⁵⁵³ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart, op.cit.*, p. 367

⁵⁵⁴ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.*, p. 239

Au plan sécuritaire, avant les années 1990, l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) se trouve en concurrence avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui reste l'instance privilégiée de la sécurité européenne⁵⁵⁵. Dans les années 1990, l'UEO a été « réactivée » puisque c'est *via* cette instance qu'ont été définies les missions de Petersberg⁵⁵⁶ en 1992. Le projet d'une défense européenne se renforce progressivement. En octobre 1997 le Traité d'Amsterdam incorpore l'UEO à l'Union européenne (UE) en intégrant les missions de Petersberg dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE) et crée le poste de Secrétaire Général/Haut Représentant (SG/HR) pour la politique européenne de sécurité commune (PESC). La même année, lors du Conseil européen de Vienne, la *Stratégie de Vienne pour l'Europe*, engage l'UE à construire une politique européenne commune de sécurité et de défense. La date clé de construction de la défense européenne est alors le 4 décembre 1998. Le sommet franco-britannique de Saint-Malo est en effet présenté comme un « tournant décisif »⁵⁵⁷ de la construction de l'Europe de la Défense. La déclaration conjointe de la France et de la Grande-Bretagne permet au Conseil de l'Union européenne d'élaborer des propositions de moyens pour une sécurité et une défense commune. Par la suite sont créés les institutions de cette politique européenne de sécurité et de défense. Le 26 février 2001 le traité de Nice institue le Comité politique et de sécurité (COPS) qui agit sous la présidence du Haut représentant pour la PESC : le COPS suit la situation internationale et assure le contrôle politique et la direction stratégique des opérations menées par l'UE, en suivant les directives du Conseil. Sont également établis un Comité militaire de l'UE (CMUE) et un État-major de l'UE (EMUE). Le processus de décision de la PESC se fait sous l'autorité du Conseil de l'UE dans sa formation Conseil affaires générales relations extérieures (CAGRE) qui a recours à un mode de décision basé sur le consensus : le vote se fait à l'unanimité. Si le veto est autorisé, il est assez peu utilisé par souci de maintenir ce consensus au sein du COPS comme au sein du Conseil de l'UE⁵⁵⁸. Pour comprendre ce développement de la PESC plusieurs facteurs peuvent être retenus⁵⁵⁹. Des facteurs « exogènes » à l'Union européenne d'abord avec la fin de la guerre froide, la réduction de la présence américaine en Europe, la perte de centralité de

⁵⁵⁵ Bastien Irondelle, Pascal Vensson, « La Défense européenne : un objet de science politique », *Politique européenne*, n°8, automne 2002, p. 5-13

⁵⁵⁶ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Les officiers français et la construction européenne*, *op.cit.* p. 195. Les missions de Petersberg ne sont pas des missions de défense de l'Europe au sens strict mais elles concernent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises. Art. 17 du TUE

⁵⁵⁷ *Ibidem.* p. 93. Même si on sait avec Yves Buchet de Neuilly, et on le voit à travers cette synthèse de la construction de l'Europe de la Défense, que les grands sommets ne doivent pas être appréhendés comme des « tournants », voir Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, *op.cit.*

⁵⁵⁸ Bastien Irondelle, « L'institutionnalisation de la PESC », *art.cit.* p. 93

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 94

l'Europe dans les priorités stratégiques américaines, les « frictions » entre Américains et Européens dans la gestion des crises européennes en ex-Yougoslavie, la globalisation du marché de l'armement, l'importance croissante prise par la gestion des crises régionales et la multiplication des opérations extérieures des Etats membres. D'autres facteurs plus « endogènes » comme le soutien des opinions publiques à cette politique européenne de défense, le souci du Royaume-Uni de ne pas être marginalisé dans l'Europe, l'habitude de coopération entre Etats membres de l'UE dans le cadre de l'OTAN ou de l'UEO. Cette rapide présentation des institutions de la PESD ne doit pas laisser penser que ce processus est linéaire et non fragmenté. Il s'inscrit dans un « *processus plus large, celui de ce que l'on peut appeler l'Europe de la défense qui comprend une Europe de l'armement, une Europe militaire, plus ou moins autonomes entre elles et par rapport à l'Europe de la politique étrangère ou l'Europe de la sécurité intérieure* »⁵⁶⁰. Ces différents domaines sont liés entre eux principalement par la gestion des crises et l'antiterrorisme. Mais il ne suffit pas que des institutions existent pour qu'elles aient un impact sur les pratiques des acteurs. Il faut donc comprendre comment ces institutions sont habitées, comment les ressources et contraintes qu'elles offrent modifient le jeu de la politique internationale et européenne et comment les acteurs de ces institutions inscrivent leur action dans le secteur de la sécurité collective et notamment en Afrique.

L'emprise de la PESD sur les politiques africaines françaises

Ces évolutions européennes ont lieu dans la même temporalité que les changements dans la structuration de l'espace social des relations franco-africaines puisque ces phénomènes, inscrits dans le secteur de la sécurité collective, sont interdépendants. Dans le discours officiel français néanmoins, cette multilatéralisation est parfois rationalisée comme ayant « *pour finalité de promouvoir les intérêts et les valeurs de la France* »⁵⁶¹. Ce serait en effet la « *présence au sein des structures multilatérales (ou de collectifs d'intervention) qui matérialise la condition de puissance de la France* »⁵⁶² alors que l'investissement d'un ensemble d'acteurs au sein de ces espaces sociaux, et l'emprise que ceux-ci exercent sur eux est

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 95

⁵⁶¹ CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités*, p. 35, cité par Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 235

⁵⁶² *Ibidem*, p. 235

également, pour partie, un phénomène non maîtrisé (et probablement non maîtrisable). Les acteurs subissent cette emprise autant qu'ils tentent de l'inclure dans leurs calculs. Comme nous l'avons montré, les forces françaises ne sont jamais intervenues totalement seules ou dans un cadre uniquement bilatérale en Afrique au cours des années 1990. Ainsi, « *la refondation doctrinale de l'Armée de Terre se situe dans une perspective résolument multinationale* »⁵⁶³ et se concrétise principalement par un investissement au sein des arènes européennes de défense⁵⁶⁴.

Deux processus vont alors se rejoindre : le renforcement des capacités africaines et le développement d'opérations militaires européennes. En 2003, la PESD est en effet déclarée opérationnelle et très vite, les acteurs français saisiront cette opportunité pour multiplier des initiatives pour des opérations européennes de sécurité collective en Afrique subsaharienne.

*

La structuration de l'arène européenne de la défense matérialisée à partir des années 2000 par les institutions de la PESD est donc le fruit d'un processus que nous avons brièvement présenté depuis les années 1950. Ce processus doit être analysé en le reliant aux dynamiques qui traversent l'ensemble du secteur de la sécurité collective. Concernant notre objet de recherche, il importe de s'intéresser particulièrement à l'activité des acteurs français du secteur de la sécurité collective et, parmi eux, à ceux des politiques africaines de la France. C'est en effet sur le continent africain que les réalisations européennes en matière de défense seront le plus nombreuses et auront toujours lieu suite à des initiatives françaises.

⁵⁶³ *Ibidem*, p. 281

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 237. « Il est donc à prévoir que l'europanisation de la politique africaine de la France sera longue, car elle recoupe le débat plus large de la construction européenne. »

2) De Recamp à Eurorecamp, l'eupéanisation d'un programme militaire français

Impliquer l'Union européenne militairement sur le continent africain n'est une évidence ni pour l'ensemble des acteurs de la politique étrangère et de défense de l'UE, ni pour l'ensemble des acteurs de l'espace social des relations franco-africaines. Au sein de chacun de ces deux espaces, cependant, certains souhaitent l'émergence de projets militaires européens en Afrique. C'est la conjonction du développement de la PESC et de la mise en concurrence des positions françaises en Afrique qui permet finalement de comprendre le soutien français aux projets européens sur ce continent.

La marginalisation de la PESC dans le secteur de la sécurité collective

Depuis 1995, le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix est un objectif de la politique européenne de sécurité commune (PESC). Durant les années 1990, le soutien aux capacités africaines de gestion de crise de la PESC se limite cependant à des soutiens financiers et diplomatiques⁵⁶⁵. Un envoyé spécial de l'UE est nommé pour la région des Grands Lacs en 1996 pour soutenir les efforts de l'ONU et de l'OUA dans cette région. Le dialogue est régulier avec l'OUA, l'IGAD⁵⁶⁶ la SADC⁵⁶⁷ et la CEDEAO⁵⁶⁸. En 1997, l'UE fournit des moyens de communication pour le Centre de gestion des conflits de l'OUA, un conseiller spécial de l'UE est nommé dans ce cadre, mais la méfiance venue de l'OUA est importante⁵⁶⁹. Les questions de défense sont exclus du champ de la PESC ce qui limite son investissement dans le maintien de la paix. Ponctuellement, la PESC, sous impulsion française, finance néanmoins des soutiens aux opérations de l'OUA au Burundi (1995) et en RDC (1999)⁵⁷⁰. Le financement d'une opération africaine en RDC est obtenu en 1997 suite à une demande française mais cette opération ne voit finalement jamais le jour. Durant la crise

⁵⁶⁵ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix... op.cit.* p.110

⁵⁶⁶ Intergovernmental Authority on Development, regroupement de pays est-africains : Djibouti, Erythré, Ethiopie, Kenya, Somalie, Soudan et Ouganda, créé en 1986.

⁵⁶⁷ Southern African Development Community, créée en 1992, regroupe quinze membres d'Afrique australe.

⁵⁶⁸ Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest, créé en 1975. Regroupe quinze pays.

⁵⁶⁹ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix ...op.cit.* p. 110.

⁵⁷⁰ *Ibidem.* p. 111

des Kivu (1997) la France souhaite le déploiement d'une force d'interposition associant l'UEO et des troupes africaines, soutenue par l'Italie et l'Espagne mais le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Portugal s'y opposent (soutenus par les USA qui perçoivent cette opération comme une tentative de sauver Mobutu⁵⁷¹). Cet épisode précipite « *la marginalisation des arènes de sécurité européennes en matière de maintien de la paix africain* »⁵⁷² dont l'activité s'est principalement limitée à des soutiens financiers. Si l'arène européenne de défense est investie par des acteurs français, ce projet ne fait pas l'unanimité dans le sous-secteur des relations franco-africaines comme le montre l'exemple du programme de renforcement des capacités africaines (RECAMP). C'est pourtant avec l'Union européenne que ce programme sera développé. Les acteurs de l'espace social des relations franco-africaines ont cherché dans de nombreuses arènes les moyens pour développer leur programme. Les acteurs favorables au partenariat avec l'Union européenne ont bénéficié d'une conjoncture favorable à l'« européanisation » de ce projet.

La conjonction du développement de la PESD et du projet français

Le projet initial qui permet de comprendre l'émergence de Recamp est issu d'une réflexion au sein de l'OUA à propos d'une force interafricaine qui doit faire face à des conflits. L'objectif est la préparation de contingents capable de mener des opérations humanitaires ou de maintien de la paix sous mandat des Nations unies et/ou de l'OUA. Cela suppose l'organisation d'exercices et la préparation des équipements et du transport et rejoint l'idée de « modules de forces en attente » proposée dans l'Agenda pour la paix du Secrétaire général de l'ONU. Cette force devait avoir une capacité de projection de 3000 hommes avec trois volets : prévention, humanitaire, rétablissement/maintien de la paix. Il existe des divergences entre Etats africains, sur la centralisation de cette force (Eyadema veut par exemple faire du Togo l'état-major de celle-ci). Le Sommet de Dakar en décembre 1999 organisé par le Sénégal et l'OUA, soutenu par la France, regroupe les diplomates et militaires de 22 pays africains, européens et américains. Le document final souligne le rôle pilote de l'OUA et l'importance de la diplomatie préventive de proximité. En 1994, la France, au plus haut niveau politique (Président de la République, Premier Ministre, ministre de la Défense) propose son appui au

⁵⁷¹ *Ibidem*, p. 112

⁵⁷² *Ibidem*, p. 113

Projet de force africaine d'intervention⁵⁷³ avec la volonté d'y impliquer d'autres partenaires occidentaux dans le contexte de l'échec au Rwanda. Cette proposition s'appuie sur les expériences passées de soutien français à l'OUA en 1978 lors de la deuxième crise du Shaba (République populaire du Congo) et au Tchad en 1981⁵⁷⁴. La Grande Bretagne formule une initiative comparable en 1994 mais les Français essaient de limiter l'influence anglo-saxonne en Afrique en s'opposant au projet américain *African crisis response force* (ACRF) que le Royaume-Uni et la Commission européenne soutiennent.

C'est le ministère de la Défense qui engage le projet Recamp sans y associer d'acteurs de la PESC ou de l'UEO puisque le recours aux arènes européennes aurait impliqué un partenariat avec les organisations régionales africaines⁵⁷⁵. Il existe en effet une réticence française, notamment chez les militaires à travailler avec l'Union africaine. Cela dès la Force interafricaine au Tchad en 1981 durant laquelle les Français n'ont pas perçu les soldats congolais comme des soldats efficaces⁵⁷⁶. Cette réticence parcourt l'histoire du sous-secteur des relations franco-africaines: les « anciens » de l'Etat-major des armées ne souhaitent pas associer l'UA aux exercices RECAMP 5 (2005-2007)⁵⁷⁷ et, nous le verrons plus tard, les diplomates français refuseront une implication militaire de l'UA au Tchad en 2008⁵⁷⁸. Plutôt que d'associer les organisations africaines, les acteurs français soucieux de limiter la présence militaire française en Afrique préfèrent favoriser le renforcement des capacités africaines *via* un programme français.

Le programme Recamp comporte un volet formation, un volet équipement et un volet entraînement⁵⁷⁹. En 1999 cependant, une diminution du budget destiné à la coopération militaire impacte les projets français. Pour impliquer d'autres Etats dans ce programme, les acteurs français mènent des contacts avec leurs homologues dans un cadre bilatéral et non

⁵⁷³ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, *op.cit.*, p. 240

⁵⁷⁴ *Ibidem*, p. 240

⁵⁷⁵ *Ibidem*, p. 114

⁵⁷⁶ Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation... op.cit.* p. 50

⁵⁷⁷ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix... op.cit.* p. 211

⁵⁷⁸ Entretien RP France CSNU, Paris, 2012. Voir le chapitre 4.

⁵⁷⁹ Formation dispensée dans les écoles nationales à vocation régionales, en Afrique (14 écoles), école du maintien de la paix initialement installée en Côte d'Ivoire et déplacée au Mali en 2002 ; équipement stocké sur les bases françaises et mis à disposition des opérations de maintien de la paix africaines qui en auraient besoin. Entraînement : organisation de manœuvres régulières.

européen⁵⁸⁰. Plusieurs pays européens ajoutent alors à leurs programmes de coopération militaire les aspects de formation au maintien de la paix⁵⁸¹. Les exercices RECAMP coûtent de plus en plus cher dans un contexte de diminution du budget alloué à ce projet mené en parallèle de déploiements d'opérations de maintien de la paix en RCA, Côte d'Ivoire (2002), Libéria et Burundi (2003). Les acteurs français en charge des questions africaines essaient d'internationaliser RECAMP à tous les partenaires de la France, européens ou non, tandis que les acteurs en charge de la PESC/D tentent de rapprocher ce programme des structures de PESD récemment établies⁵⁸². Dans le cadre multilatéral, c'est l'ONU qui est l'arène privilégiée de coordination des programmes de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix « avec des dispositifs qui bénéficiaient d'une légitimité plus forte, d'une composition jugée plus adaptée ou d'un format plus souple »⁵⁸³. L'*African peacekeeping support Group* (APSG) se met en place et bénéficie de l'expérience et de la légitimité du DOMP dans le domaine du maintien de la paix qui contribue à marginaliser les arènes européennes dans ce domaine. Les Français, Britanniques et Américains forment ensuite un groupe (P3) pour coordonner leurs efforts dans ce domaine, rejoints ensuite par l'Allemagne, les Pays-Bas, le Canada et le Danemark, les structures de l'UE et de l'UEO étant jugées trop « lourdes » pour permettre facilement ce type de projets⁵⁸⁴. Mais les premières concrétisations en opération sont difficiles. En 1999, la force de la Cedeao déployée en Guinée-Bissau suivant les principes de Recamp échoue. Recamp se poursuit néanmoins et l'Union européenne y prend part à partir de 2004. Cette européanisation d'un projet initialement bilatéral suscite de fortes oppositions et n'est pas le fruit d'un calcul stratégique mené par « la France » qui aurait anticipé la captation des ressources fournies par les institutions européennes.

⁵⁸⁰ « comme les US en Irak » qui, sans passer par l'OTAN, ont noué des contacts avec ses Etats membres Entretien de Sébastien Loisel avec des anciens diplomates, 2010 cité in Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix...op.cit.* p. 115

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 115 Les britanniques avec le Nigeria, Ghana, Kenya, Zimbabwe, Afrique du Sud), le Portugal avec le Mozambique et l'Angola, l'Italie en Ethiopie et Erythrée. De nombreux autres pays européens ont contribué à ce type de programmes avec les organisations régionales africaines, « L'Italie a également facilité la participation d'officiers africains à l'Ecole d'Etat-major de l'ONU à Turin. L'Allemagne, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas, l'Irlande et la Finlande notamment ont formé des officiers africains en bilatéral ou dans le cadre de l'ONU et soutenu certaines opérations de la CEDEAO ou de l'OUA. Par ailleurs presque tous les Etats membres de l'UE ont contribué au Fonds pour la paix de l'OUA et huit d'entre eux ont apporté un soutien aux exercices organisés dans le cadre de la SADC »

⁵⁸² *Ibidem*, p. 200

⁵⁸³ *Ibidem*, p. 115

⁵⁸⁴ Concrètement, cela mène tous les deux ans, à la réalisation d'exercices grandeur nature simulant une opération de maintien de la paix : le premier eut lieu en 1998 à la frontière du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie.

Ibidem. p. 115 pour une présentation plus détaillée des autres projets excluant l'UE et l'UEO.

Si des acteurs voient dans ces dernières un moyen de trouver des ressources permettant de compenser la baisse de budget, ils restent minoritaires jusqu'en 2003⁵⁸⁵ ou, pour le dire autrement, l'équilibre des tensions entre les acteurs des arènes françaises des politiques africaines n'était pas en leur faveur. Au sein du ministère de la Défense, les « anciens » de l'EMA sont favorables à l'internationalisation de Recamp pour obtenir le maximum de ressources mais pas à son européanisation puisque la PESD n'a pas grand-chose à apporter⁵⁸⁶. Seule la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) est favorable au projet européen au sein du ministère de la Défense. Le déploiement de l'opération européenne Artémis va changer cet équilibre. Côté Quai d'Orsay, c'est la direction politique qui pousse pour Artémis suite à la demande du SGNU d'une intervention bilatérale de la France en RDC⁵⁸⁷. Le succès de l'opération Artémis montre aux « anciens » que la PESD est opérationnelle et que la France peut entraîner ses partenaires en Afrique. De plus, en 2003-2004 est créé le mécanisme de la Facilité de paix⁵⁸⁸ qui est perçu comme une ressource pour financer RECAMP (qui sera mis à profit par les acteurs français en RCA pour financer la FOMUC⁵⁸⁹). Enfin c'est la menace d'un intérêt grandissant de l'OTAN pour l'Afrique qui permet à la PESD d'être soutenu par la Direction Afrique du Quai d'Orsay dans un contexte où un nouveau Directeur Afrique, plus favorable à l'UE, aide à faire basculer la Direction Afrique-Océan indien en faveur de la PESD⁵⁹⁰. Les africains de l'EMA restent opposés à l'européanisation de recamp mais sont affaiblis par toutes ces dynamiques qui sont en faveur de l'inscription de RECAMP dans le cadre de la PESD. Le président Chirac envoie en outre un signal fort contre les « ancines » de l'EMA en tranchant en 2005 en faveur de l'inscription du programme Recamp dans les structures de la PESD⁵⁹¹. Tout ce processus mène à la création d'Eurorecamp en 2008 sans

⁵⁸⁵ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix...op.cit.* p. 199

⁵⁸⁶ *Ibidem.* p. 201

⁵⁸⁷ Alors que la Direction Afrique et Océan Indien (DAOI) se méfie de la PESD lorsque les britanniques proposent une opération PESD au Soudan en 2001 de peur que, par la suite, la PESD se déploie dans l'Afrique francophone, *Ibidem.* p. 202

⁵⁸⁸ Sur ce mécanisme qui permet de financer des projets visant le renforcement des capacités africaines, les opérations de soutien à la paix et la mise en place d'un mécanisme de réponse précoce voir les travaux de Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix, op.cit.*

⁵⁸⁹ Force multinationale en Centrafrique de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). *Ibidem.* p. 259

⁵⁹⁰ « Le nouveau DAOI n'avait jamais été en poste en Afrique par le passé, mais il avait servi à la Direction des Affaires européennes, à la RP UE et comme directeur de cabinet du ministre délégué aux Affaires Européennes », *Ibidem.* p. 203

⁵⁹¹ *Ibidem.*

que cela ne signifie l'installation définitive d'un consensus interne en France en faveur de l'europanisation.

*

L'arène européenne de défense n'a donc pas toujours fait l'objet d'un soutien fort de la part des acteurs français du sous-secteur des relations franco-africaines. Le besoin de ressources pour des projets militaires français et certaines contingences vont néanmoins mener à l'émergence de projets communs entre les acteurs européens et français. Malgré ce qui est perçu comme une « multilatéralisation » de la politique africaine de la France au début des années 2000, l'intervention française en Côte d'Ivoire peut être considérée comme « *rupture, ou plus exactement une manière de renouer avec certaines pratiques* »⁵⁹². En fait, nous montrons qu'à partir des années 2000, les stratégies de cloisonnement des relations franco-africaines coexistent sans contradiction avec les stratégies de multilatéralisation de ces relations, ceux qui occupent les positions des « anciens » parvenant à défendre leurs intérêts au sein des espaces multilatéraux. La multilatéralisation des relations franco-africaines ne signifie alors pas nécessairement la normalisation de celles-ci puisque « *la conception française de l'interopérabilité vise à concilier indépendance nationale et interdépendance fonctionnelle* »⁵⁹³ comme l'illustre le cas de la République centrafricaine.

3) La coexistence des stratégies normalisatrices et anciennes

En Centrafrique, l'activité des acteurs français est principalement guidée par la logique sociale de l'arène des « anciens » jusqu'au début des années 1990. Cependant, le processus d'influence grandissante des arènes multilatérales dans le secteur de la sécurité collective, saisi par certains acteurs de l'espace social des relations franco-africaines, modifie la stratégie des acteurs français. Les acteurs des arènes multilatérales seront dès la fin des années 1990

⁵⁹² Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 235

⁵⁹³ *Ibidem*. p. 236

impliquées dans la gestion des conflits de la RCA sans que ne soit mis fin aux activités bilatérales entre l'arène des « anciens » et cet Etat.

La RCA, laboratoire de la multilatéralisation de la politique africaine ?

Les « *impératifs de démocratisation* »⁵⁹⁴ des années 1990 viennent perturber la stratégie dominante en Centrafrique. Les oppositions dans l'espace social des relations franco-africaines se « *crystallisent* »⁵⁹⁵ : l'ambassadeur français en Centrafrique pousse à l'organisation d'élections présidentielles que le colonel Manton – agent de la DGSE devenu un acteur central du régime de Kolingba – juge prématurées. Michel Roussin, ministre de la Coopération du gouvernement d'Edouard Balladur⁵⁹⁶ se rend sur place et obtient le départ du militaire et du diplomate. Le régime de Kolingba s'en trouve fragilisé. Les élections sont organisées au mois d'août 1993 sous surveillance française et mènent à l'élection d'Ange-Félix Patassé. En 1996 ont lieu de nombreuses mutineries en Centrafrique, les troupes françaises sont seules à intervenir pour assurer la sécurité d'Ange-Félix Patassé qui ne bénéficie pas d'un soutien fort de Paris⁵⁹⁷. Durant la quatrième mutinerie de l'année 1996, le 19^{ème} sommet franco-africain de Ouagadougou est l'occasion d'évoquer le déploiement de contingents africains soutenus par les français⁵⁹⁸. La RCA sera alors un terrain pour la mise en place du programme RECAMP. Le 23 janvier 1997 la Mission de médiation africaine menée par Amadou Toumani Touré met fin à la mutinerie. Le dispositif de coopération entre la France et la RCA est modifié avec la mise en place de ce dispositif qui mène au déploiement de la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB) créé le 31 janvier 1997, déployé à partir du 8 février et autorisé par la résolution 1125 du Conseil de sécurité des Nations Unies. En mars et juin ont lieu de nouvelles mutineries : la MISAB passe à 800 hommes. Les EFAO (Eléments français d'instruction opérationnelle, présence française permanente en RCA) transfèrent leur responsabilité à la MISAB. Le 5 août 1997, la résolution 1125 du Conseil de sécurité donne son aval pour le renforcement de cette mission. La force est formée de six pays : Sénégal, Mali, Togo, Burkina Faso, Tchad, Gabon ; son

⁵⁹⁴ Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart... op.cit.* p. 480

⁵⁹⁵ *Ibidem*

⁵⁹⁶ Et ancien directeur de cabinet du SDECE dirigé par Alexandre de Marenches

⁵⁹⁷ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 16

⁵⁹⁸ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.* p. 241

commandement est intégré : la force est entièrement aux mains d'officiers africains. Le Chef d'Etat-Major est gabonais, secondé par deux officiers sénégalais. La France assure le soutien logistique et paye les soldes des contingents africains. Ainsi, la présence française est immédiatement remplacée par un déploiement multinational. Ce déploiement interafricain se fait en application des articles 52, 53, 54 du chapitre VIII de la Charte des Nations unies qui permettent à l'ONU de laisser une organisation régionale intervenir si une menace à la paix se limite à une région déterminée du globe. Le mandat de la MISAB prend fin en avril 1998. Cette opération interafricaine soutenue par les français *via* le programme RECAMP est remplacée par la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine (MINURCA)⁵⁹⁹.

En Août 1997 est décidée la fermeture des bases militaires françaises de Bouar et Bangui, l'EMA estimant que la base militaire au Tchad était suffisante pour la région⁶⁰⁰. Le Tchad est alors considéré comme plus stable. Le dispositif Epervier, déployé depuis 1986 devient une installation permanente. La MINURCA, déployée peu de temps après la fermeture de ces bases, a pour mission d'assurer la sécurité à Bangui et de préparer les élections de août/septembre 1998: huit pays africains la composent, les effectifs sont doublés par rapport à la MISAB. Paris continue d'assurer le soutien logistique même après le départ définitif des EFAO le 15 avril 1998. En septembre 1999 les élections sont jugées comme un succès et la Minurca est remplacée par le Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) qui « *appuie les initiatives visant à consolider la paix et à assurer la réconciliation nationale* »⁶⁰¹. Pourtant, en août 2002, la situation sécuritaire dans le nord du pays se dégrade. En octobre la CEMAC⁶⁰² crée la FOMUC : 380 soldats du Tchad, du Gabon et du Congo sont déployés en RCA. Ils doivent contribuer à la stabilité de cet état et à la restructuration des forces armées centrafricaines (FACA). Pour soutenir la FOMUC, la France déploie également en octobre 2002 une opération militaire française : l'opération *Boali*. Cette implication des acteurs multilatéraux en RCA n'empêche toutefois pas la poursuite d'une action bilatérale portée par des acteurs français. En mars 2003, le Général François Bozizé (qui avait tenté un coup d'Etat avec le Général Kolingba en 2001) prend le pouvoir par les armes, soutenu par les forces militaires tchadiennes et

⁵⁹⁹ Résolution 1159 du Conseil de sécurité des Nations unies du 27 mars 1998.

⁶⁰⁰ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit. p. 229

⁶⁰¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 5

⁶⁰² Communauté économique et monétaire des Etats d'Afrique centrale

françaises⁶⁰³. A fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007 les forces spéciales françaises aident son gouvernement à reprendre à des mouvements rebelles des villes du Nord⁶⁰⁴. Le mandat de la FOMUC devait prendre fin le 30 juin 2007 mais est renouvelé jusqu'au relais de cette opération par la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX). En 2008, la CEMAC transfère en effet son opération à la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) qui met en place la MICOPAX soutenu financièrement par l'UE et logistiquement par la France *via* l'opération BOALI⁶⁰⁵. Cette opération française continue d'apporter un soutien logistique, administratif et technique mais également opérationnel aux FACA et à la FOMUC (puis à la MICOPAX) dans le Nord-Est de la RCA dans le cadre de l'accord de défense entre la France et la RCA⁶⁰⁶.

Ainsi en RCA coopèrent les acteurs de l'Union européenne, des Nations Unies, de la France, des organisations sous-régionales africaines et des forces armées africaines. Cela n'empêche pas la poursuite d'interventions strictement bilatérales. La fin des années 1990 et le début des années 2000 constitue une période durant laquelle la recomposition du sous-secteur des relations franco-africaines mène, de la part de ses acteurs, à un investissement important des arènes européennes qui se matérialisera par le déploiement de plusieurs opérations militaires européennes, notamment en Afrique subsaharienne.

Les opérations européennes en Afrique

Nous ne prétendons pas ici proposer une analyse détaillée des opérations menées par l'Union européenne depuis la création des instances de la PESC dressée par une désormais vaste littérature⁶⁰⁷. Nous nous concentrons cependant sur les dynamiques à l'œuvre dans l'évolution

⁶⁰³ Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *art.cit.* p. 16

⁶⁰⁴ Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

⁶⁰⁵ « La MICOPAX, c'est la reprise sous un étendard de l'UE de quelque chose que nous avons porté avec la CEMAC en RCA. C'était la FOMUC. On a réussi à européeniser la chose très tôt, vers 2004-5, en obtenant de le faire financer par la Facilité, c'était un succès. » (entretien avec un acteur de sécurité français, 2010-12), Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix... op.cit.* p. 259

⁶⁰⁶ *Ibidem*, p. 259

⁶⁰⁷ Par exemple, Muriel Asseburg, Ronja Kempin (dir.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defense ? A systematic Assessment of ESDP Mission and Operation*, SWP Research Paper, Berlin, 2009 ; S.

de la politique européenne de sécurité et de défense. La première opération militaire de l'UE, *Concordia*, est déployée en République de Macédoine de mars à décembre 2003. Elle est conçue en application des accords de Berlin + qui prévoient la mise à disposition de l'UE de moyens militaires de l'OTAN lorsque cette organisation ne s'implique pas dans un conflit. L'Union européenne est, dans ce cadre, dépendante de l'OTAN. Cette opération est en effet planifiée au sein de SHAPE⁶⁰⁸ et, malgré ses dimensions restreintes (380 hommes), sa planification dure plusieurs mois. *Artémis*, la seconde opération militaire de l'Union européenne, est déployée de juin à septembre 2003. C'est la première opération réellement autonome de l'UE en application de la déclaration de Saint-Malo de 1998 reprise dans le traité de Nice de 2000. L'opération Artémis est apparue « *comme un défi supplémentaire aux yeux de Washington, qui avait déjà essayé de s'opposer au lancement de Concordia.* »⁶⁰⁹. En Afrique, l'arène de défense européenne s'autonomise de l'OTAN. L'opération *Eufor RD Congo* est la troisième opération militaire de l'Union européenne (juin-novembre 2006). Ce sont les acteurs français qui ont initié ces opérations européennes au Congo. Les Britanniques ne s'y sont pas impliqués, les militaires Allemands ont pris – à contrecœur⁶¹⁰ - le commandement d'Eufor RD Congo. Ces opérations européennes initiées par les acteurs français lient l'activité de l'arène européenne à l'arène onusienne. Artémis permet à la MONUC de se déployer en stabilisant le conflit en Ituri jusqu'à l'arrivée de la MONUC⁶¹¹. Cette opération fait suite à l'initiative française d'avoir répondu à la demande du Secrétaire général des Nations Unies pour cette force intérimaire. La France y tient alors le rôle de Nation-Cadre. Eufor RD Congo est également une initiative française qui avait pour objectif de permettre le bon déroulement des premières élections présidentielles et législatives. L'Allemagne était alors la Nation-Cadre même si le plus important contingent est français⁶¹². Toutes ces opérations sont réalisées sous mandat onusien.

Ulriksen, C. Gourlay et C. Mace, « "Operation Artemis": The Shape of Things to Come? », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004

⁶⁰⁸ Supreme Headquarters Allied Powers Europe, quartier général de l'OTAN situé à Mons en Belgique

⁶⁰⁹ Sébastien Loiseil, « Les Leçons d'Artémis: vers une approche européenne de la gestion militaire des crises? ». *Les Champs de Mars*, deuxième semestre 2004, n°16, 69-92, Paris : La Documentation française, p. 79

⁶¹⁰ Mérand Frédéric et Rakotonirina Haingo Mireille, «La force européenne au Tchad et en Centrafrique : le baptême du feu », *Politique africaine*, no 113, 2009. p. 107

⁶¹¹ Koepf Tobias, « Interventions françaises en Afrique : la fin de l'eupéanisation? », *Politique étrangère*, art.cit. p. 416. Sur Artémis voir également Niagalé Bagayoko-Pénoné, « L'Opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Revue Afrique contemporaine*, n°209, printemps 2004

⁶¹² « D. Tull, « EUFOR RD Congo: A Success, But Not a Model », in M. Asseburg et R. Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence. A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009. La France a mis à disposition 1 090 des environ 2

Les opérations militaires de l'UE se sont déroulés dans le « pré carré » africain de la France, à son initiative et, pour l'essentiel, avec ses moyens militaires faisant dire à certains analystes que « *la PESD en Afrique demeure, pour l'essentiel, une affaire française* »⁶¹³. Il existe ainsi des controverse sur les « *rapports ambigus entre la PESD et la politique africaine de la France* »⁶¹⁴, avec notamment la crainte de perdre la « tradition civile » de l'Union européenne en « *liant trop étroitement aide humanitaire et intervention militaire* »⁶¹⁵. Enfin d'autres voient dans ces opérations européennes un « cache-sexe bleu » d'une nouvelle forme de néocolonialisme. Ces soupçons se portent notamment sur les acteurs français : ce sont en effet les acteurs français qui ont réclamé, dès 1999 au sommet d'Helsinki, un cercle d'action possible de l'Union européenne de 4000 km autour de Bruxelles (incluant ainsi le continent africain) alors que l'Allemagne et les pays scandinaves préfèrent défendre la version puissance civile de l'Europe et non la puissance militaire. Il existe au sein de la commission européenne une résistance à l'entrée dans une « logique sécuritaire » de l'UE. Face à ces accusations, Paris invoque les « tâches de Petersberg », définies à Bonn en 1992, qui constituent un cadre d'intervention pour l'Union européenne dans les cas de mission humanitaire, d'évacuation des ressortissants, de maintien de la paix, d'utilisation de la force pour la gestion de crise ou le rétablissement de la paix. La collaboration avec les Nations unies et le nécessaire vote à l'unanimité du Conseil de l'UE sont des arguments largement invoqués par la diplomatie française. Certains argumentent que, pour acheminer l'aide humanitaire, il faut un encadrement militaire même si cela ne rend pas pour autant nécessaire le déploiement d'une opération européenne comme au Tchad ou en RD Congo où les militaires français sont déjà présents⁶¹⁶.

400 soldats de l'EUFOR RD Congo. L'Allemagne en a fourni 780, l'Espagne et la Pologne 130 chacun, la Belgique 60 et la Suède 55. C. Major, *EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: The Experience of EUFOR RD Congo in 2006*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, septembre 2008, p. 18 » cité par Koepf Tobias, « Interventions françaises en Afrique : la fin de l'eupéanisation? », *art.cit.* p. 416

⁶¹³ Mérand Frédéric et Rakotonirina Haingo Mireille, « La force européenne au Tchad...*art.cit.* p. 107

⁶¹⁴ *Ibidem*, p. 106

⁶¹⁵ *Ibidem*, p. 106

⁶¹⁶ *Ibidem*, p. 108

*

La Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB), en s'appuyant sur le concept Recamp, peut être vue comme le « *laboratoire de la conception des nouvelles orientations de la coopération militaire française en Afrique* »⁶¹⁷. Cette coopération militaire française en Afrique se fait alors en ayant recours aux outils traditionnels de l'ancienne Coopération (une opération bilatérale) en coopération avec des opérations multilatérales. Les stratégies des « normalisateurs » et des « anciens » du sous-secteur des relations franco-africaines ont donc progressivement mené à un rapprochement des arènes françaises et multilatérales du secteur de la sécurité collective. Cet élargissement des interdépendances est très conséquent entre l'arène européenne de défense et l'espace social des relations franco-africaines. Ces modifications structurelles ont permis l'implication des acteurs européens sur le continent africain dans ce qui est considéré comme le « pré carré » français.

**

L'Union européenne est très investie par les acteurs français et cet investissement leur permet d'autant plus d'inscrire leur action dans cet espace. L'arène de l'Europe de la Défense a été plus attractive pour les acteurs de l'espace social des relations franco-africaines que celui des Nations Unies, ou de l'Union africaine. Les stratégies des acteurs français favorables au renforcement des liens entre l'espace social des relations franco-africaines et l'arène européenne de défense ont mené à l'accroissement des interdépendances entre ces deux espaces. Cela a été rendu possible par le développement des structures de la PESD dans un contexte où les interdépendances entre les acteurs français et africains étaient perçues par les français comme concurrencées par d'autres acteurs (OTAN, Grande-Bretagne, USA notamment). Cette activité conjointe entre les acteurs français et européens mène progressivement à la création d'un espace social commun entre l'arène européenne de défense, l'arène onusienne et le sous-secteur français des relations franco-africaines.

⁶¹⁷ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, op.cit.

Conclusion

Avant les années 1990, le soutien français à des interventions multilatérales au Tchad est porté par les acteurs exclus de l'arène dominante du sous-secteur des relations franco-africaines (celle des « anciens ») qui essaient d'améliorer leur position dans cet espace social en optant pour une posture normalisatrice. Cependant, pour que ces acteurs puissent transformer leur volonté en action concrète, ils doivent bénéficier de certaines contingences puisque l'arène des « anciens » reste dominante. Deux phénomènes vont faire de ce recours aux arènes multilatérales le produit de la structuration du secteur de la sécurité collective et plus uniquement le produit de contingences. D'une part, chaque intervention dans un cadre multilatéral renforce un peu plus l'attrait de ces arènes : chaque « exercice » multilatéral contribue à la construction et au renforcement de ces arènes qui deviennent d'autant plus des espaces dont on ne peut être absent. Comme le multilatéralisme permet de rester engagé sur le continent, il peut renforcer les liens entre les acteurs français et africains, en incluant de nouveaux acteurs dans cette relation. D'autre part, l'arène des « anciens » se trouve affaiblie par les événements des années 1990 (notamment au Rwanda) et par la fin de la guerre froide qui fait perdre à cette arène des soutiens (notamment américains). Ces deux phénomènes se renforcent mutuellement. L'activité au sein de l'arène des « anciens » se décroissance progressivement et les positions qui occupent les acteurs les mettent en interdépendance tactique élargie avec les organisations multilatérales. Qu'ils y soient favorables ou non, les « anciens », pour maintenir un lien particulier entre la France et l'Afrique, doivent compter avec l'activité des arènes multilatérales. On voit alors coexister des stratégies bilatérales et multilatérales sur les mêmes théâtres d'opération comme le montre l'exemple de la RCA.

Pour autant, la multilatéralisation n'a pas lieu dans tous les pays du « pré-carré » français. Une limite non négligeable à la multilatéralisation, mais peut-être pas infranchissable, est que la défense des accords bilatéraux est exclue de l'approche multilatérale « *la protection des intérêts vitaux du pays ainsi que la mise en œuvre des accords de défense bilatéraux exigent de conserver une part d'autonomie nationale, en particulier dans le domaine de l'appréciation de la situation* »⁶¹⁸. Au Tchad, par exemple, les interventions militaires françaises continuent de se dérouler dans un cadre bilatéral comme cela est le cas en avril 2006. C'est à cette multilatéralisation de la politique tchadienne de « la France » que l'on va

⁶¹⁸ *Ibidem*

s'intéresser dans la suite de cette recherche pour mieux comprendre très concrètement comment des interventions bilatérales peuvent coexister avec des interventions multilatérales et ce que cela nous apprend sur la structuration des relations franco-africaines et, plus généralement, du secteur de la sécurité collective.

Conclusion de la partie 1

Les conflits qui se déroulent sur le territoire tchadien depuis l'indépendance de cet état doivent se comprendre comme le produit de l'activité de groupes politico-militaires sous l'emprise des dynamiques de l'arène politico-militaire régionale. Les groupes armés tchadiens sont en lutte pour l'accession aux positions dominantes de l'espace politique tchadien et leur accès à cette position dépend d'un jeu inscrit dans l'espace régional (Soudan, Libye, RCA notamment) puisque les groupes se structurent, se soutiennent et s'affrontent au-delà des frontières étatiques. Les acteurs de ces luttes internes au Tchad se trouvent également en interdépendance avec les acteurs français du secteur de la sécurité collective.

A la fin de la période coloniale, les liens maintenus entre les pays colonisés et les institutions françaises se structurent au sein du sous-secteur des relations franco-africaines. Cet espace social est le lieu d'opposition entre deux ensembles d'acteurs qualifiés d'Anciens et de Modernes. Les premiers revendiquent le monopole d'une gestion clientéliste et personnalisée des relations franco-africaines tandis que les seconds tentent d'inscrire ces relations dans les modes de régulation interétatiques traditionnels. Ces luttes ont donc pour enjeu l'imposition de la définition de ce que doivent être ces relations franco-africaines et l'obtention des moyens permettant de la mettre en œuvre. De leur déroulement dépendent les interventions militaires françaises dans les états africains anciennement colonisés par la France. Longtemps dominées par les Anciens, ces luttes s'équilibrent progressivement. Les Modernes bénéficient en effet du développement des organisations internationales qu'ils mobilisent. Les deux rationalités d'action coexistent alors au sein du sous-secteur des relations franco-africaines. Le recours aux arènes multilatérales n'est plus réservé aux « normalisateurs ». En République centrafricaine par exemple, les militaires français interviennent autant dans un cadre bilatéral que multilatéral. Au Tchad cependant, les interventions se font, jusqu'en 2006, dans un cadre exclusivement bilatéral. L'activité des acteurs du secteur de la sécurité collective autour de l'enjeu du Darfour va alors impacter la régulation des relations franco-tchadiennes qui se déroulera alors avec les acteurs européens et onusiens.

Partie 2 L'émergence de l'enjeu sécuritaire tchadien au CSNU

L'enjeu de l'état sécuritaire du territoire tchadien mobilise principalement les acteurs des arènes françaises du secteur de la sécurité collective ainsi que les acteurs des arènes politico-militaires de la région Tchad-Soudan (organisations régionales, Etats voisins). Dans cette région le CSNU s'intéresse d'avantage au Soudan et progressivement au Darfour, mais pas véritablement au Tchad, en raison notamment du peu de relations existant entre les acteurs onusiens et tchadiens.

Les acteurs internationaux de sécurité s'intéressant au Darfour forment une configuration que l'on nommera zone d'action Darfour. A l'intérieur de cette zone d'action, les acteurs sont à l'époque bloqués par de fortes divergences d'appréciation et d'intérêts. Certains vont alors chercher des ressources extérieures à leurs arènes principales, se rapprochant ainsi d'acteurs français mobilisés par l'enjeu sécuritaire tchadien et qui eux-mêmes cherchent à mobiliser des ressources extérieures à l'arène des relations franco-africaines pour répondre aux attentes qui pèsent sur eux. Les acteurs politico-militaires de la sécurité au Tchad deviennent ponctuellement une ressource pour les acteurs de la zone d'action Darfour. Mais rapidement, l'évolution des négociations dans cette zone d'action détourne les acteurs de l'enjeu sécuritaire tchadien qui va alors s'autonomiser pour se retrouver au cœur d'une nouvelle zone d'action principalement centrée sur le Tchad. Les échanges de coups au sein de cette zone d'action Tchad favorisent alors l'entrée d'acteurs de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dont les ressources vont permettre la poursuite de l'activité dans la zone d'action Tchad étendue à la PESD.

Dans cette seconde partie, nous verrons comment se relie et se décroissent ces différents espaces et comment cette modification de la structuration des interdépendances mène à la formation d'une zone d'action à la jonction des arènes tchadiennes, françaises et onusiennes (chapitre 4). Les luttes au sein de cette nouvelle zone d'action, impactées par un ensemble de contingences historiques, mènent à la mobilisation des acteurs de la PESD, ce qui en retour va encore en modifier la structuration et la dynamique sociale (chapitre 5).

Chapitre 4 De la zone d'action Darfour à la zone d'action Tchad

Dire que le Conseil de sécurité des Nations unies ne s'intéresse pas de manière égale ni automatique à toutes les « crises » qui se déroulent dans le monde est un lieu commun en science politique. Chaque courant théorique se propose d'expliquer suivant ses postulats pourquoi dans certains cas une OMP est déployée et dans d'autres non⁶¹⁹. La littérature est cependant moins abondante lorsqu'il s'agit de questionner la manière dont le Conseil de sécurité des Nations unies se saisit d'un dossier et lorsqu'il s'agit de comprendre les mécanismes sociaux concrets qui mènent à la décision de déployer une OMP lorsque le CSNU s'est intéressé à un conflit. Ce chapitre entend répondre à la première de ces deux questions tandis que le suivant répondra à la seconde. Les chapitres précédents ont permis de comprendre les grandes dynamiques du secteur de la sécurité collective en Afrique et, plus particulièrement dans cet espace, celles du sous-secteur français. Nous avons montré une tendance structurelle des acteurs français à étendre leurs luttes au-delà des arènes françaises ce qui a mené à une implication de plus en plus régulière des arènes multilatérales dans l'espace social des relations franco-africaines. Cette extension des chaînes d'interdépendance sociale entre les arènes françaises et multilatérales a été rendue possible parce que, dans le même temps, ces dernières étaient également mues par une dynamique d'extension de leur champ d'action. Ces deux dynamiques d'extension au sein de ces deux espaces se sont alors rejointes. Un espace social composé d'acteurs issus d'arènes onusiennes, européennes et françaises s'est alors progressivement structuré comme l'a montré le cas de la République centrafricaine. Si nous avons jusqu'ici présenté ce mouvement avec une focale relativement éloignée des mécanismes sociaux concrets en nous contentant d'en présenter les grandes dynamiques, de nombreuses questions subsistent quant au déroulement de ces mécanismes, aux marchandages microsociologiques qui composent ces phénomènes. Le cas du Tchad nous offre alors l'occasion d'analyser finement comment une relation presque strictement bilatérale entre les acteurs français et tchadiens évolue pour inclure des acteurs européens et onusiens. L'activité de ces acteurs a lieu dans une zone d'action définie comme un espace social d'attraction de l'activité commun aux acteurs de différentes arènes mis en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un même enjeu (ici, l'enjeu sécuritaire au

⁶¹⁹ Voir état de l'art présenté l'introduction générale

Darfour). Une zone d'action est un espace social conjoncturel dont l'existence est liée au maintien des tensions d'interdépendance entre ses acteurs autour d'un enjeu sécuritaire particulier. La logique sociale d'une telle zone d'action est *sui generis*, elle est unique et autoentretenue : les acteurs dont l'activité s'inscrit dans une zone d'action poursuivent la logique sociale de leur arène d'origine mais leurs calculs sont modifiés par l'activité des autres acteurs de la zone d'action qu'ils ne prennent habituellement pas autant en considération dans leurs anticipations. S'ils calculent, ils sont également forcés de réagir aux coups des autres acteurs de cet espace.

Pour le dire autrement, au cours des chapitres qui suivent nous analyserons concrètement comment la séquence qui mène à une intervention militaire bilatérale française au Tchad en 2006 est suivie d'une intervention multilatérale onusienne et européenne dans ce même pays en 2008. Pour parler en langage des politiques publiques on s'intéresse donc ici à la *mise sur agenda politique*⁶²⁰ international (ONU, UE) du « problème public » « Tchad ». « Le Tchad » n'est en effet pas arrivé à l'agenda politique du CSNU de manière automatique. Ce n'est pas simplement en réponse à une intensification des violences ou à une situation plus dangereuse pour les réfugiés et déplacés de la crise du Darfour que les acteurs de cette arène se sont saisis du dossier Tchad. Avant le mois de juin 2007, plusieurs zones d'action relativement autonomes les unes des autres ont pour enjeu l'état sécuritaire de la région Tchad-Soudan-RCA. Deux ont pour enjeu l'état sécuritaire du Tchad : une première existe entre les acteurs des arènes françaises et tchadiennes, la seconde entre les acteurs des arènes françaises et onusiennes⁶²¹. Au cours de ce chapitre nous montrerons comment ces zones d'action vont se greffer à d'autres dont l'enjeu est l'état sécuritaire au Darfour-Soudan d'une part, et l'état sécuritaire de la RCA d'autre part, pour former un jeu *relâché* qui met en interdépendance tactique élargie les acteurs de ces diverses zones d'action auparavant autonomes. C'est à la structuration d'une zone d'action Tchad que nous nous intéressons ici.

Dans une première partie de ce chapitre, nous montrons comment le déroulement des luttes internes au sous-secteur des relations franco-africaines⁶²² a mené à l'inscription de l'action militaire française dans un cadre onusien. Cette analyse nous permet de comprendre que c'est

⁶²⁰ « L'agenda politique, qu'il s'agisse de ceux des Etats-Nations ou de ceux des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes », Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.

⁶²¹ Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, au sein du sous-secteur français des relations franco-africaines coexistent un jeu bilatéral (l'arène des « anciens ») et un jeu multilatéral (l'arène des « normalisateurs »). Concernant le Tchad, le jeu bilatéral domine largement l'espace social des relations franco-africaines avant le milieu de l'année 2006.

⁶²² Nous verrons alors que la victoire des uns ne signifie pas nécessairement la défaite des autres.

autant l'action des diplomates français qui a mené à l'inscription de cette action dans un cadre onusien que celle d'autres diplomaties intéressées par la question du Darfour. Il s'agit donc également de revenir sur le déroulement du jeu entre les acteurs des arènes onusiennes et soudanaises au sein de la zone d'action Darfour qui permettra l'inscription durable de la question tchadienne à l'« agenda politique » du CSNU sans toutefois mener à un déploiement d'OMP sur ce territoire. Pour cela, nous montrons comment à l'enjeu « Darfour », les acteurs du CSNU, par un changement d'intérêt et d'analyse, intègrent l'enjeu tchadien dans la résolution 1706 du 31 août 2006 – qui prévoit une OMP au Darfour mais que le gouvernement soudanais refusera d'appliquer – élargissant alors la zone d'action Darfour (I). L'enjeu tchadien, associé à l'enjeu Darfour, mobilise donc des acteurs bureaucratiques (DOMP, CSNU) et politiques (CSNU, gouvernements) qui agissent dans la zone d'action Darfour (ZAD) et espèrent pouvoir intervenir militairement au Tchad à défaut d'agir au Darfour. Le Tchad devient un point focal pour ces acteurs. Mais, lorsque le gouvernement soudanais autorise le déploiement d'une OMP hybride Union africaine-ONU au Darfour, ce projet mobilise l'essentiel de l'activité et des ressources matérielles et diplomatiques de la ZAD. L'enjeu tchadien y devient marginal. Cependant, l'activité bureaucratique mise en œuvre autour de cet enjeu a enclenché un engrenage qui permet à d'autres acteurs de se rattacher à ce processus : gouvernements régionaux, diplomates français, acteurs humanitaires agissant au Tchad vont maintenir leur activité en direction du DOMP et du CSNU. La poursuite de cette activité initiée par des acteurs qui agissaient initialement dans la ZAD va permettre l'émergence et le maintien d'une zone d'action spécifique à l'enjeu tchadien qui s'autonomise de l'enjeu Darfour (II).

I. De l'AMIS à la Résolution 1706 : l'activité au sein de la zone d'action Darfour

Au Soudan, l'Union africaine, l'ONU, l'Union européenne et l'OTAN sont mobilisées à partir de 2004 d'abord par le conflit entre le Nord et le Sud de ce pays, puis à propos du Darfour au sein d'une zone d'action spécifique à cet enjeu (1). Les acteurs français entrent dans cette ZAD en mobilisant leurs partenaires autour de l'enjeu tchadien qui est saisi par les acteurs britanniques et américains comme une solution possible à un jeu bloqué (2). En interne français, les « Modernes » s'imposent ainsi face aux « Anciens » car les acteurs des relations

franco-tchadiennes agissent désormais sous la contrainte d'une nouvelle audience : celle des acteurs de la ZAD (3).

1) Du Sud-Soudan au Darfour : l'émergence de la zone d'action Darfour

La résolution 1706 dont la Représentation permanente des Etats-Unis auprès des Nations Unies *tient la plume* est le fruit de plusieurs années d'implication des Nations Unies au Soudan. Les Nations Unies sont présentes au Soudan dans le cadre du conflit Nord-Sud avec la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS). Le développement de mobilisations médiatiques et politiques (notamment aux Etats-Unis) autour de la crise du Darfour incitent les membres du CSNU à étendre le mandat de cette mission à cette région du Soudan qu'ils ignoraient auparavant. La résolution 1706 du Conseil de sécurité des Nations unies du 31 août 2006 prévoit un déploiement d'une OMP des Nations Unies au Darfour et une présence multidimensionnelle, satellite de l'OMP du Darfour, sur le territoire tchadien. Cette résolution ne sera jamais appliquée puisque le gouvernement soudanais refusera tout déploiement des Nations Unies. L'opposition récurrente du gouvernement soudanais aux initiatives du CSNU incite ses membres à intégrer le Tchad dans leurs calculs.

Le Soudan, du conflit Nord-Sud au Darfour, changement de focale du CSNU

Comme le Tchad, le Darfour n'a pas été inscrit à l'agenda du CSNU dès que les premières violences ont lieu sur ce territoire. Au départ, en avril 2003, l'activité au sein du Conseil de sécurité des Nations, alors présidé par les Etats-Unis dont les diplomates sont très impliqués dans le conflit Nord-Sud du Soudan, était essentiellement centrée sur la résolution de ce conflit. Dès octobre 2003 et jusqu'à la fin 2004, le gouvernement soudanais, soucieux d'éviter une intervention militaire occidentale empêche toute nouvelle arrivée d'assistance humanitaire sur son territoire en justifiant cela par des motifs sécuritaires⁶²³. A partir de janvier 2004, suite à ce qui est perçu comme une « intensification des combats »⁶²⁴, les représentants de l'Union européenne, des Etats-Unis, ainsi que le représentant des Nations

⁶²³ Mar Frontrier, *Le Darfour...op.cit.* p. 16

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 19

unies à Khartoum commencent à considérer sérieusement la situation de la région du Darfour. Fort d'une large, sinon totale, victoire militaire après les attaques de début 2004, 'Umār El-Bashir annonce la fin des opérations militaires et autorise l'accès des humanitaires. La guerre change alors de forme pour être essentiellement faite de violences ponctuelles des rébellions et des destructions de village par les milices pro-gouvernementales. Les agressions menées par des coupeurs de route non liés à l'un ou l'autre de ces groupes se multiplient également à partir de cette date. La communauté internationale est alors toujours principalement préoccupée par la signature des accords entre le Nord et le Sud du Soudan et les diplomates au cœur de ces négociations (Britanniques, Norvégiens, Etats-uniens) espèrent que l'intégration du Mouvement populaire de Libération du Soudan (MPLS ou SPLM pour l'acronyme anglophone) de John Garang dans le gouvernement soudanais mettra fin aux différents conflits du pays.

C'est dans le rapport du Secrétaire Général (SG) des Nations Unies sur le Soudan du 3 juin 2004 qu'est pour la première fois évoquée de manière officielle la crise du Darfour⁶²⁵. La Résolution 1547 du 11 juillet 2004 qui prévoit le déploiement de l'UNAMIS dont le projet était initialement centré sur le conflit Nord-Sud intègre désormais la problématique du Darfour. Les relations entre le CSNU et le gouvernement soudanais se compliquent progressivement. Le 30 juillet 2004 dans sa résolution 1556, le CSNU laisse un mois au gouvernement soudanais pour permettre aux humanitaires d'accéder au Darfour pour éviter des sanctions internationales. Le 18 septembre 2004 est votée la résolution 1564 du CSNU qui demande au gouvernement soudanais de coopérer avec l'Union africaine pour trouver une solution politique à la situation au Darfour et accepter le déploiement de 3000 hommes de l'UA pour éviter les sanctions.

Le déploiement de la Mission de l'Union africaine au Soudan : la mobilisation de nombreuses arènes au Darfour

La seconde opération de l'UA qui nous intéresse plus directement est déployée au Soudan, la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS, plus souvent appelée par son acronyme anglophone AMIS) est déployée au Darfour suite à l'accord de cessez-le-feu de N'Djaména

⁶²⁵ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire Général sur le Soudan*, New-York, 3 juin 2004, S/2004/453

du 8 avril 2004 signé entre le gouvernement du Soudan et les forces « rebelles » du Darfour en présence de l'Union africaine, de l'Union européenne et des Etats-Unis. Ces accords mènent à la mise en place d'une Commission de cessez-le-feu disposant d'une composante militaire minimale (450 soldats). Dans un communiqué de la Commission de l'Union africaine de juillet 2004 est évoquée la « *grave préoccupation face à l'impact de la crise sur la stabilité du Tchad et de la région dans son ensemble* »⁶²⁶. En septembre 2004, le président de la Commission de l'Union africaine qualifie la situation au Darfour de « calme précaire »⁶²⁷ : les activités des voleurs, des milices, des rebelles se poursuivent mais avec une intensité bien moindre que dans les mois précédents. En octobre 2004, la Commission de cessez-le-feu voit ses effectifs passer de 400 à 3000 hommes et devient l'AMIS qui, en application de la résolution 1564, doit travailler en étroite collaboration avec l'UNMIS. L'AMIS est la seule force internationale à se déployer au Darfour mais les problèmes de moyens vont compliquer très fortement ce déploiement (600 hommes en avril 2005 ; 3000 en juillet).

En juin 2005, l'OTAN soutient l'UA dans sa mission au Darfour : alors que l'organisation africaine ne parvient pas à déployer ses 3000 hommes au Darfour, ce chiffre est jugé insuffisant par le Conseil de Paix et de sécurité de l'UA le 28 avril 2005 et passe à presque 7000 hommes alors que l'UA n'en a toujours pas les moyens. Le Président en exercice de l'UA demande et obtient alors un soutien logistique du Secrétaire général de l'OTAN pour le déploiement stratégique, la formation et le renseignement⁶²⁸. Les acteurs de l'Union européenne, de l'OTAN et de l'ONU sont pris ensemble dans un même processus qui vise à rendre possible l'existence d'une mission militaire de l'Union africaine. « Sont pris ensemble » et non « coopèrent » puisque les acteurs européens et otaniens se sont trouvés en compétition face à la procédure de double saisine de l'Union africaine qui fait que chaque demande de soutien à l'UE est doublée d'une demande à l'OTAN. Or, la collaboration UE-OTAN est circonscrite aux accords de « Berlin + » qui consiste en une mise à disposition des moyens de l'OTAN pour l'Europe là où l'OTAN n'intervient pas. Le soutien européen à l'UA, du fait de l'implication de l'OTAN et du fait de la nouveauté de la demande (un simple

⁶²⁶ Communiqué du *Peace and Security Council*. AU/PSC/MIN/Comm (XII) 4 juillet 2004, p. 2, cité par Marc Frontrier, *le Darfour...op.cit.* p. 38

⁶²⁷ *Ibidem*, p. 47 cite le *Rapport du Président de la Commission de l'Union africaine sur la situation au Darfour* – PSC/PR/2. (XVII). Addis Abeba. 20 octobre 2004

⁶²⁸ Marc Frontrier, *le Darfour...op.cit.* p. 69

soutien, pas une intervention) a fait de cette intervention européenne un « *bricolage* » permanent⁶²⁹. L'Otan prolongera son soutien de transport stratégique jusqu'en mai 2006 en collaboration avec l'UE.

L'UE soutient à partir de juillet 2005 l'AMIS II (et en 2007 inclura dans la même action commune un soutien à l'AMISOM⁶³⁰) avec l'idée d'encourager les réponses africaines aux conflits du continent⁶³¹ et met en place un représentant spécial de l'Union européenne pour le Darfour⁶³². L'UE apporte un soutien policier, militaire et civil à l'AMIS. Côté civil, il s'agit d'aider au développement et entraînement de la police au sein de l'UA, grâce à un déploiement de policiers de l'UE. Côté militaire, il s'agit d'un soutien technique, de déploiement d'observateurs militaires, d'entraînement des troupes de l'UE et d'observations aériennes si l'UA en fait la demande⁶³³. Ce soutien militaire est financé par le tout récent mécanisme ATHENA de financement des interventions militaires de l'UE. Alors que c'est la Commission européenne qui avait financé les prémisses de l'AMIS via la facilité de paix pour l'Afrique.

Des acteurs de très nombreuses arènes sont donc impliqués dans cette intervention de l'UA au Darfour : des bataillons du Rwanda, du Sénégal, du Nigéria et d'Afrique du Sud sont déployés. Les Etats-Unis et le Canada, *via* l'Otan fournissent la moitié de la flotte, la France, *via* l'UE fournit le transport des troupes sénégalaises. L'UE et l'OTAN coopèrent pour amener plus de policiers au Darfour (l'OTAN assure le transport, l'UE leur insertion dans la mission). L'AMIS aura ensuite pour mandat de superviser l'Accord de Paix du Darfour du 5 mai 2006 qui « *inclut une contribution à l'établissement d'un environnement sécurisé au Darfour pour permettre l'acheminement de l'assistance humanitaire et le retour des réfugiés et personnes déplacées, ainsi que la protection des civils* » qui se trouveraient en danger »⁶³⁴. Une fois encore, comme pour les opérations de l'OUA, cette opération de l'UA est dépendante de l'activité et du soutien des autres arènes du secteur : l'opération est ainsi financée par l'Union européenne et les Etats-Unis, soutenue opérationnellement par l'OTAN et l'UE, logistiquement et techniquement par l'ONU et son Représentant spécial du Secrétaire Général (RSSG) pour la Mission des Nations unies au sud Soudan (MINUS) et qui prévoit, lors du vote de la résolution 1679 du CSNU du 16 mai 2006, la possible relève de l'opération

⁶²⁹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁶³⁰ Action commune du 18 juillet 2005 2005/557/CFSP

⁶³¹ Action commune du 23 avril 2007 2007/245/PESC

⁶³² Action commune du 18 juillet 2005 2005/556/PESC

⁶³³ Action commune du 18 juillet 2005 2005/557/CFSP

⁶³⁴ *Ibidem*.

de l'UA par l'ONU sans que le gouvernement de Khartoum ne l'autorise. L'AMIS connaît des problèmes classiques pour une opération de maintien de la paix : ambiguïté du mandat, manque de soutien des Etats membres, difficultés opérationnelles. Son déploiement constitue finalement déjà un succès pour l'Union africaine et ses partenaires.

De l'AMIS à la MINUAD : la difficile implication de l'ONU au Darfour

Progressivement, l'action du CSNU, initialement inscrite dans le conflit Nord-Sud, s'inscrit dans le conflit du Darfour sans toutefois considérer les groupes tchadiens comme parties prenantes à ces conflits. Le Conseil de sécurité des Nations unies appuie les initiatives de l'Union africaine au Darfour en soutenant le processus d'Abuja dirigé par l'Union africaine à partir de 2004. En mars 2005 la résolution 1590 transforme l'UNAMIS en UNMIS, Mission des Nations Unies au Soudan qui intègre un peu plus le Darfour dans son texte sans forcément donner mandat à l'UNMIS dans cette région, autrement qu'en maintenant le lien avec l'AMIS⁶³⁵. Le même mois, la résolution 1591 impose des sanctions contre le gouvernement soudanais (gel des avoirs financiers, restriction de déplacements, surveillance de l'action militaire du gouvernement au Darfour..). Dans la continuité de l'opposition entre certains membres du CSNU et le gouvernement soudanais, la Résolution 1593 du 31 mars 2005 décide la saisine de la Cour pénale internationale. Le 12 janvier 2006, le Conseil de paix et sécurité de l'UA, constatant les difficultés de l'AMIS soutient l'idée d'un transfert de l'UA vers l'ONU. Cette proposition suscite immédiatement l'opposition du gouvernement soudanais. Finalement, le mandat de l'AMIS est prorogé jusqu'en septembre 2006. L'expulsion par les autorités soudanaise de Jan Pronk, représentant spécial du SG des Nations unies au Soudan, repousse ce projet. . Au lieu d'une nouvelle OMP, le mandat de l'UNMIS et de l'AMIS sont cependant prorogés jusqu'en avril 2007 à la suite du renouvellement régulier de leurs mandats par l'ONU et l'Union africaine⁶³⁶. Jusqu'au 31 décembre 2007, l'AMIS opère difficilement

⁶³⁵ S/RES/1590, 24 mars 2005

⁶³⁶ La résolution 1627 du 23 septembre 2005 prolonge le mandat de l'UNMIS jusqu'au 24 mars 2006 et la résolution 1663 du 24 mars 2006 le prolonge jusqu'en septembre 2006 puis la résolution 1709 du 22 septembre 2006, jusqu'en octobre 2006 puis la résolution 1714 du 6 octobre prolonge jusqu'au 30 avril 2007 ; le mandat d'AMIS est prolongé jusqu'au 31 décembre 2006.

avant d'être remplacé par la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD)⁶³⁷.

*

Il y a donc une configuration d'acteurs impliqués dans les dynamiques violentes au Darfour et qui comprend des acteurs issus de nombreuses arènes multilatérales du secteur de la sécurité collective en Afrique : UE, OTAN, ONU, UA. Ces acteurs agissent donc dans une zone d'action dont l'activité est spécifiquement guidée par les dynamiques violentes de la région du Darfour. Les outils que les acteurs mobilisent pour se saisir de l'enjeu sécuritaire du Darfour, les routines qu'ils mettent en œuvre révèlent l'inscription de leur activité dans le secteur de la sécurité collective. L'activité de ces acteurs a lieu dans une zone d'action définie comme un espace social d'attraction de l'activité commun aux acteurs de différentes arènes mis en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un même enjeu (ici, l'enjeu sécuritaire au Darfour).

L'analyse faite par le Conseil de sécurité de la crise du Darfour n'inclue pas, à ce stade du processus, les dynamiques politico-militaires tchadiennes comme des facteurs explicatifs. Les contingences historiques que sont l'attaque d'avril 2006 au Tchad et l'impossibilité de déployer une OMP au Darfour amènent les acteurs de cette zone d'action à se saisir de l'enjeu sécuritaire tchadien poussés en cela par les acteurs diplomatiques français. Les acteurs français pris par l'enjeu sécuritaire tchadien vont, en tentant de mobiliser de nouvelles ressources pour réagir aux contraintes pesant sur leur activité, entrer dans la zone d'action Darfour. Nous allons donc montrer – en distinguant pour la démonstration ces phénomènes – comment l'enjeu sécuritaire tchadien devient un enjeu lié à celui du Darfour au sein de la ZAD (2) et comment ce phénomène est interdépendant de ce qu'il se passe au sein des arènes françaises (3).

⁶³⁷ Ce n'est que plus tard en effet que l'AMIS sera absorbée dans une opération conjointe avec les Nations unies, la MINUAD, première opération hybride entre l'Union africaine et les Nations unies créée par la résolution 1769 du CSNU du 31 juillet 2007 et une décision du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA en application du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Cette opération doit veiller à l'application de l'Accord de paix pour le Darfour. L'hybridation d'une opération UA-ONU apportant du point de vue soudanais la légitimité et la garantie d'une opération sous l'influence des Etats africains.

2) *L'entrée de l'enjeu tchadien dans la zone d'action Darfour*

Dès le milieu de l'année 2006 les acteurs des Nations Unies soucieux de déployer une OMP au Darfour perçoivent que ce déploiement est peu probable. Lors du vote de la résolution 1706, deux paragraphes⁶³⁸ lient concrètement les conflits tchadiens et soudanais. Ils sont la conséquence de l'émergence d'une analyse des conflits de la région Tchad Soudan comme étant des conflits liés, sous l'influence de trois facteurs : la difficulté de certains membres du CSNU à imposer un déploiement d'OMP au Darfour, la volonté de certains acteurs français d'impliquer le CSNU dans la régulation des violences qui menacent le gouvernement tchadien suite aux événements d'avril 2006, la demande des acteurs humanitaires du système des Nations Unies d'assurer une sécurisation de l'espace humanitaire à l'est du Tchad. La question est donc de savoir quelles conditions ont mené à l'ajout de ces paragraphes concernant le Tchad dans une résolution du CSNU dont l'enjeu central est le Darfour.

L'effet du « coup » d'avril 2006 dans la zone d'action Darfour

Concernant la région Tchad/Soudan, la préoccupation principale des acteurs des arènes intergouvernementales reste donc le Darfour jusqu'au milieu de l'année 2006. En avril 2006, la coalition de rebelles tchadiens du Front Uni pour le Changement (FUC) soutenue par le gouvernement soudanais mène une attaque sur N'Djaména. Cette attaque constitue selon nous un « coup »⁶³⁹ qui aura un impact dans différentes arènes du secteur de la sécurité collective

⁶³⁸ Dans le paragraphe 9.d) de la résolution 1706 le Conseil de sécurité des Nations unies décide de « *Prêter concours pour la recherche de solutions aux problèmes de sécurité régionale en liaison étroite avec l'action menée à l'échelon international pour améliorer les conditions de sécurité dans les régions voisines, le long des frontières entre le Soudan et le Tchad et entre le Soudan et la République centrafricaine, notamment par la mise en place d'une présence multidisciplinaire comprenant des spécialistes des affaires politiques, du personnel humanitaire et militaire et des officiers de liaison de la police civile affectés dans des lieux critiques au Tchad, y compris dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés et, le cas échéant, en République centrafricaine, et contribuer à l'application de l'Accord entre le Soudan et le Tchad signé le 26 mai 2006* ». Dans le paragraphe 13 de cette résolution, le CSNU « *Prie le Secrétaire général de lui faire rapport sur la protection des civils dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées au Tchad et sur les moyens propres à améliorer les conditions de sécurité du côté tchadien de la frontière avec le Soudan* », Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 1706, 31 août 2006, S/RES/1706 (2006)

⁶³⁹ Un coup est ici entendu au sens de *move* en anglais, d'action. Pour reprendre la définition qu'en donne Michel Dobry, les coups sont entendus comme des « actes et comportements individuels ou collectifs [qui ont] la propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit ce que Goffman appelle leur « situation existentielle » (c'est-à-dire, en gros, les rapports entre ces acteurs et leur environnement, soit encore, bien entendu, les deux simultanément », Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit. p. 11

en Afrique. Après cet événement, les sujets Tchad et Darfour vont être liés ensemble par les acteurs du CSNU comme le montre cette Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 25 avril 2006:

« Le Conseil de sécurité a entendu avec intérêt l'exposé que le Secrétaire général a fait le 18 avril 2006 sur les relations entre le Soudan et le Tchad et partage ses vives préoccupations au sujet de la situation politique et en matière de sécurité et de l'instabilité le long de la frontière du Tchad avec le Soudan, ainsi que des éventuelles répercussions de ces crises sur les pays voisins et toute la région. »⁶⁴⁰

Le CSNU s'intéresse alors au Tchad dans la mesure où ce qu'il s'y passe est désormais, suivant l'analyse produite dans cette arène, lié à ce qu'il se passe au Soudan. L'enjeu sécuritaire tchadien est saisi par les acteurs de la zone d'action Darfour. La cause des problèmes sécuritaires et humanitaires se trouve alors dans les relations entre le Tchad et le Soudan.

« Le Conseil constate avec une profonde préoccupation la détérioration des relations entre le Tchad et le Soudan et engage les gouvernements des deux pays à s'acquitter des obligations que leur impose l'Accord de Tripoli du 8 février 2006 et à commencer à mettre en œuvre sans délai les mesures de confiance convenues de plein gré. Le Soudan et le Tchad doivent s'abstenir de tout acte violant la frontière ».

Depuis le début de l'année 2006, les dirigeants libyens s'impliquent fortement dans les tensions entre le Tchad et le Soudan et invitent les parties à signer un accord à Tripoli le 8 février 2006. C'est également l'analyse faite par les représentants des pays de la région lors de la conférence de Tripoli le 8 février 2006, conférence précédée par une réunion des Ministres des affaires étrangères et des Ministres chargés de la sécurité publique du Burkina Faso, de la République du Soudan, de la République du Tchad et de la République centrafricaine⁶⁴¹ :

« La conférence a exprimé sa préoccupation par rapport à cette crise inopportune qui oppose deux pays frères qu'unissent la géographie, l'histoire et les relations sociales ». Les autorités tchadiennes et soudanaises sont, suite à cette conférence, invitées à « se garder instamment de toute ingérence dans les affaires intérieures respectives et à se garder également de tout

⁶⁴⁰ S/PRST/2006/19, 25 avril 2006

⁶⁴¹ Déclaration de Tripoli, Annexe à la lettre datée du 14 février 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la Jamahiriya arabe libyenne auprès de l'Organisation des Nations unies. Document S/2006/103

soutien aux groupes armés opérant dans l'un ou l'autre des pays. » Décision est prise à cette occasion de « *mettre sur pied : un comité ministériel de suivi* » qui doit évaluer la situation et « *soutenir les deux pays dans la recherche de solutions pacifiques et négociées aux différentes causes de la crise* » ; une mission d'information sur le terrain ainsi qu'une Force de Paix et de Sécurité pour la sécurisation de leur frontière commune. La Libye joue un rôle prépondérant dans ces accords *puisque « la conférence [lui] demande de procéder dans les meilleurs délais, à la convocation d'une réunion extraordinaire des Chefs des Services de Renseignements extérieurs à Tripoli pour proposer les moyens adéquats de surveillance de la frontière commune* ». Cette conférence a mené à la signature d'un accord dit « *Accord de Tripoli en vue du Règlement du Différend entre la République du Tchad et la République du Soudan* » entre les deux parties. Celles-ci s'engagent également « *à interdire la présence et le séjour des éléments rebelles de l'une ou de l'autre des parties dans leurs territoires respectifs* ».

Progressivement donc, l'analyse de la situation régionale faite par le CSNU lie les conflits tchadiens et soudanais : les arguments avancés par la représentation permanente de la France auprès du CSNU visant à intégrer la dimension tchadienne de la crise du Darfour dans les projets du Conseil de sécurité peuvent désormais être reçus par cette instance⁶⁴². Si la Représentation permanente de la Grande-Bretagne soutient cette initiative, la délégation américaine y est, sinon hostile, au moins indifférente⁶⁴³. Ces arguments français peuvent d'autant plus être reçus que les rapports du Secrétaire Général produits par le DOMP intègrent depuis la fin de l'année 2005 la dimension tchadienne dans l'analyse des violences au Darfour. Avant la fin de l'année 2005, il n'est en effet pas fait mention des liens entre les acteurs politico-militaires tchadiens et les violences au Darfour dans les rapports du SG des Nations unies sur le Darfour. La première citation d'actions de l'armée tchadienne date du rapport du 3 décembre 2004 sans que des conséquences dans l'analyse politique de ces violences n'en soient tirées⁶⁴⁴. Dans son rapport du 7 janvier 2005, le SG présente même le

⁶⁴² « [dès 2004-2005] *c'est la France qui, compte-tenu de cette prise de conscience du problème des réfugiés au Tchad plaide pour que un déploiement au Darfour comporte euh un volet Tchadien, pour prendre aussi en considération la sécurité de ces gens-là, sachant qu'on considère qu'il y a un continuum de crise, à travers la frontière qui est très poreuse et que donc on ne règlera pas efficacement la question du Darfour si on ne s'intéresse pas aussi à l'est du Tchad.* », entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012

⁶⁴³ Lorsque les autorités tchadiennes demanderont le désengagement de la Minurcat avant la fin de son mandat, la délégation américaine aurait reproché à la délégation française de l'avoir « entraîné dans tout ça » ce qui laisse penser qu'ils n'étaient pas nécessairement enthousiastes à cette initiative. Cela a occasionné quelques tensions sans gravité entre les deux délégations dans la mesure où l'enjeu tchadien est d'une importance relative dans le secteur de la sécurité collective. Entretiens RP France CSNU, DOMP, mai 2012.

⁶⁴⁴ « *Des opérations menées par des éléments de l'armée tchadienne à travers la frontière, qui peuvent avoir de graves répercussions au niveau régional, ont été signalées les 19 et 21 novembre.* », Rapport sur le Soudan présenté par le Secrétaire général en application des paragraphes 6, 13 et 16 de la résolution 1556 (2004), du

Tchad comme un acteur du processus de paix⁶⁴⁵. Il est vrai qu'à cette date, Idriss Déby se présente encore comme un médiateur ayant accueilli la signature des accords de N'Djaména d'avril 2004 entre le gouvernement soudanais et des groupes armés rebelles⁶⁴⁶. Ce n'est qu'en novembre 2005 que, dans son rapport sur le Darfour, le SG des Nations unies fait explicitement état de liens entre les violences au Darfour et la situation politique du Tchad⁶⁴⁷. En s'opposant à Omar El-Béchir⁶⁴⁸, Idriss Déby a alors intérêt à se rapprocher des acteurs qui souhaitent une intervention militaire multilatérale dans cette région⁶⁴⁹. Or, l'implication de M. Kadhafi dans les relations entre le Tchad et le Soudan est perçue et présentée par les acteurs du DOMP⁶⁵⁰, mais également par certaines Représentations permanentes auprès du CSNU comme celle de la France⁶⁵¹, comme un facteur déstabilisant pour la région puisque M. Kadhafi s'oppose à tout déploiement des Nations Unies à sa frontière. Comme cela a pu être le cas par le passé, son implication dans le conflit soudanais est un élément pouvant expliquer l'intérêt des diplomaties françaises, britanniques et américaines pour les événements dans l'ensemble de la région du Darfour incluant le Tchad. L'enjeu sécuritaire « Tchad » se greffe progressivement à celui du « Darfour » au sein de la zone d'action Darfour. La position des acteurs tchadiens y évolue : d'une crise initialement soudanaise dans laquelle les autorités tchadiennes peuvent avoir un rôle régulateur, le CSNU analyse la situation comme une crise potentiellement régionale dont la dimension tchadienne fait tout autant partie du problème à résoudre. La demande des acteurs humanitaires du système des Nations Unies va encore renforcer ce processus durant lequel un nombre croissant d'acteurs du CSNU a intérêt à inclure le Tchad dans son champ d'action.

Conseil de sécurité, du paragraphe 15 de sa résolution 1564 (2004) et du paragraphe 17 de sa résolution 1574 (2004), S/2004/947, 3 décembre 2004 p. 4

⁶⁴⁵ « Les parties en présence s'emploient actuellement, avec l'aide de l'Union africaine et du Tchad, à stabiliser le cessez-le-feu afin de reprendre les négociations politiques en janvier 2005. » Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport sur le Soudan présenté par le Secrétaire général en application des paragraphes 6, 13 et 16 de la résolution 1556 (2004) du Conseil de sécurité, du paragraphe 15 de sa résolution 1564 (2004) et du paragraphe 17 de sa résolution 1574 (2004), S/2005/10, 7 janvier 2005, p. 14*

⁶⁴⁶ Chapitre 1. III. 2)

⁶⁴⁷ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport mensuel du Secrétaire général sur le Soudan*, 16 novembre 2005, S/2005/719, paragraphe 7 : « Les difficultés qui existent de part et d'autre de la frontière soudano-tchadienne ne contribuent en rien à améliorer les conditions de sécurité déjà calamiteuses au Darfour-Ouest. »

⁶⁴⁸ A partir de février 2005, il soutient de plus en plus explicitement certains groupes opposants au gouvernement soudanais, Chapitre 1. III. 2)

⁶⁴⁹ Voir plus bas dans ce chapitre II. 3)

⁶⁵⁰ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁶⁵¹ Entretien MAEE, Paris, 2009 ; Bruxelles 2009

Dès janvier 2004, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM), soutenu par le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) au Tchad, lance un appel d'urgence pour les réfugiés soudanais qui s'installent au Tchad⁶⁵². Cet appel sera sans conséquences au sein du CSNU qui, on l'a vu, ne perçoit pas à cette date les conséquences humanitaires de la crise du Darfour au Tchad. Cet appel a alors peut-être plus mobilisé le CSNU sur le Darfour que sur le Tchad puisque le CSNU ne s'intéresse vraiment au Darfour qu'à partir de janvier 2004. La situation est bien différente le 19 mai 2006, lorsque Jan Egeland, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence (OCHA) expose au CSNU son analyse de la situation au Darfour. Durant cet exposé, il explique que les violences à l'est du Tchad sont « *aussi graves, sinon pire qu'au Darfour* »⁶⁵³.

L'intégration du territoire tchadien dans les missions du SGNU au Soudan

Une première mission du Secrétariat Général des Nations Unies est envoyée au Soudan et à l'est du Tchad en juin 2006⁶⁵⁴. Cette mission montre le fort intérêt d'autres membres du CSNU pour le Tchad, et notamment de l'ambassadeur britannique. Des acteurs du DOMP ont été surpris face à l'engouement du Représentant permanent britannique sur ce dossier⁶⁵⁵ qui est alors peut-être une tentative de tenir le rôle de délégation importante au CSNU suite à la reprise du dossier soudanais par la délégation américaine⁶⁵⁶. C'est Sir Emyr Jones Parry, Représentant permanent du Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord auprès des Nations unies, qui dirigea la mission du Conseil de sécurité au Soudan et au Tchad du 4 au 10 juin 2006, le mandat de cette mission⁶⁵⁷ le pousse à aborder, outre la question du

⁶⁵² AFP, « Appel urgent du PAM en faveur des réfugiés soudanais au Tchad », 13 janvier 2004

⁶⁵³ 19 mai 2006, CS/8724 Jan Egeland prévient des débordements qu'un échec à mettre en œuvre l'accord de paix pourrait provoquer au Darfour et au Tchad, Communiqués de presse, 5441e séance – matin. Disponible à <http://www.un.org/press/fr/2006/CS8724.doc.htm>

⁶⁵⁴ « The mission was headed by British Ambassador Emry Jones Parry. See Jones Parry, "Taking Stock, Looking Forward," *E-Sharp Magazine*, January 29, 2009 Bjoern H. Seibert, *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy*, SSI, 2010, p. 8

⁶⁵⁵ Entretien, DOMP, New-York, mai 2012

⁶⁵⁶ Avant les accords de paix entre le Nord et le Sud du Soudan en 2005, c'est la délégation britannique qui tient la plume sur le Soudan. Après cette date, c'est la délégation américaine qui occupe la position de *lead* sur ce sujet. Le gouvernement Bush aux Etats-Unis s'est beaucoup impliqué dans les accords de paix du 9 janvier 2005 ce qui aurait permis à la délégation américaine de prendre la position de *lead* sur ce sujet. Nous ne disposons pas d'éléments empiriques permettant de rendre compte de ce changement de position mais pour une analyse de la position de *lead* au Conseil de sécurité voir les travaux de David Ambrosetti et notamment *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. op.cit.*

⁶⁵⁷ Nous ne disposons pas d'éléments empiriques sur l'écriture du mandat de cette mission que nous présentons en annexe de cette thèse.

Darfour et du Sud-Soudan, la dimension tchado-soudanaise du conflit du Darfour. Néanmoins, si c'est le britannique qui dirige cette mission, c'est l'ambassadeur français qui s'occupe de la partie tchadienne. Si un espace social ayant pour enjeu central la situation sécuritaire au Tchad se crée entre les arènes onusiennes, françaises et tchadiennes, les acteurs français y occupent une position dominante puisque c'est le Représentant permanent de la France auprès du CSNU qui a dirigé la mission des membres du CSNU au Tchad⁶⁵⁸. Cette domination s'explique bien sûr par la densité des liens tchado-français mais également par des éléments matériels comme la nécessité de passer par Paris pour aller à N'Djaména puisqu'il n'existe pas de liaison directe entre New-York et N'Djaména. Ainsi, à chaque déplacement d'une équipe des Nations Unies au Tchad, une étape parisienne permet d'y recueillir les analyses françaises du Ministère de la défense ou des affaires étrangères⁶⁵⁹. Durant cette mission, « *Les réunions que le Conseil a tenues à Khartoum et à N'Djaména ont mis en lumière la méfiance qui existe entre les deux capitales* »⁶⁶⁰. Suite à cette mission, « *Le Conseil de sécurité envisage d'examiner la question de la protection internationale des camps de réfugiés et de déplacés et prie le Secrétaire général de lui soumettre des recommandations à ce sujet* »⁶⁶¹

Cela se concrétisera à la fin du mois d'août suivant au vote de la résolution 1706 qui prévoit d'étendre le mandat de l'UNMIS au Darfour en remplacement de l'AMIS en y ajoutant le soutien au *Darfur Peace Agreement* et la surveillance du respect de cessez-le-feu humanitaire de N'djaména signé le 26 juillet 2006 entre le Tchad et le Soudan. Cette résolution intègre alors la dimension tchadienne des violences au Darfour dans ses paragraphes 9.d) et 13).

le conseil de sécurité des Nations unies décide, par la paragraphe 9.d) de « *Prêter concours pour la recherche de solutions aux problèmes de sécurité régionale en liaison étroite avec*

⁶⁵⁸ « *Intervenant après lui, M. Jean-Marc de La Sablière, Représentant permanent de la France, qui a dirigé la mission des membres du Conseil au Tchad, a insisté qu'il convient d'examiner avec la plus grande attention les conséquences de la situation qui règne au Darfour sur la stabilité du Tchad voisin. « Les risques que pose une éventuelle déstabilisation du Tchad ont été évoqués au cours des contacts que nous avons eus à Addis-Abeba avec les représentants de l'Union africaine », a relevé M. de La Sablière, en notant la grande inquiétude qu'éprouvent la Commission et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine devant la perspective de cette déstabilisation, qui en affectant le Tchad, toucherait la République centrafricaine et toute la sous-région d'Afrique centrale. Au vu de la dégradation des relations entre le Tchad et le Soudan, il est important que la communauté internationale veille à une bonne application de l'Accord de Tripoli et à une résolution de la question du contrôle de la frontière entre les deux pays, a recommandé le représentant de la France, en demandant que le Secrétaire général intègre ce dernier point dans les recommandations et propositions qu'il fera sur la question du Darfour.* », Communiqué de presse du CSNU après sa 5478^{ème} séance le 29 juin 2006 dont le sujet était « Mission du Conseil de sécurité — Soudan et au Tchad »

⁶⁵⁹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, mars 2012 ; Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁶⁶⁰ Rapport sur la mission du Conseil de sécurité au Soudan et au Tchad , 4-10 juin 2006, paragraphe 48 ; S/2006/433

⁶⁶¹ *Ibidem*, p. 18

l'action menée à l'échelon international pour améliorer les conditions de sécurité dans les régions voisines, le long des frontières entre le Soudan et le Tchad et entre le Soudan et la République centrafricaine, notamment par la mise en place d'une présence multidisciplinaire comprenant des spécialistes des affaires politiques, du personnel humanitaire et militaire et des officiers de liaison de la police civile affectés dans des lieux critiques au Tchad, y compris dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés et, le cas échéant, en République centrafricaine, et contribuer à l'application de l'Accord entre le Soudan et le Tchad signé le 26 mai 2006 ». Dans le paragraphe 13 de cette résolution, le CSNU « *Prie le Secrétaire général de lui faire rapport sur la protection des civils dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées au Tchad et sur les moyens propres à améliorer les conditions de sécurité du côté tchadien de la frontière avec le Soudan* »

Le vote de cette résolution se fait également suite aux accords de Tripoli, le conseil de sécurité invitant « *instamment les gouvernements des deux pays [Tchad et Soudan] à respecter les obligations mises à leur charge par l'Accord de Tripoli du 8 février 2006* »⁶⁶². Elle est votée malgré l'abstention de la Chine et de la Russie⁶⁶³. Cette résolution sera rejetée par les autorités soudanaises dès son vote⁶⁶⁴ et nous verrons dans la seconde partie de ce chapitre comment les délégations britanniques, américaines et françaises notamment vont considérer qu'un déploiement au Tchad peut devenir une alternative à une OMP au Darfour. Faute d'application de la résolution 1706, le mandat de l'AMIS et de l'UNMIS sont renouvelés jusqu'au 30 avril 2007⁶⁶⁵.

*

La zone d'action qui met en situation d'interdépendance les acteurs des violences et des gestionnaires des violences dans le cadre du conflit Nord-Sud au Soudan s'est progressivement élargi à l'enjeu du Darfour. Des luttes au sein de cette zone d'action opposent alors les acteurs politiques du gouvernement soudanais et leurs soutiens au CSNU

⁶⁶² Résolution 1706, 31 août 2006, S/RES/1706 (2006)

⁶⁶³ On peut supposer à la suite de Marc Frontier que ces deux RP n'ont, de manière apparemment surprenante ; pas opposé leur veto en sachant que de toute manière Khartoum refuserait ce transfert de l'UA à l'ONU ; Marc Frontier, *Le Darfour...op.cit.*

⁶⁶⁴ « Le Soudan rejette la résolution 1706 de l'ONU sur le Darfour », *Le Monde*, 31 août 2006

⁶⁶⁵ Résolution 1709 du Conseil de sécurité des Nations unies.

aux acteurs politiques des USA et leurs soutiens au CSNU. Dans cette lutte, le Tchad en tant que territoire, en tant qu'allié potentiel d'un membre permanent du CSNU et en tant qu'opposant au gouvernement soudanais devient un élément de calcul supplémentaire pour les acteurs de la ZAD. Toutefois, l'inscription des paragraphes 9.d) et 13) dans la résolution 1706 n'est pas que le fruit d'un usage rationnel et stratégique des ressources à disposition des acteurs de la ZAD. Il se fait sous contrôle français. Il convient donc de comprendre comment ce paragraphe est aussi le produit de l'activité au sein du sous-secteur des relations franco-africaines.

3) Les nouvelles audiences des acteurs français au Tchad

On a montré dans le chapitre 2 qu'il n'est pas évident que, en interne français, les « normalisateurs » ou « Modernes » s'imposent face aux Anciens qui tentent de maintenir le cloisonnement de l'arène des relations franco-africaines vis-à-vis des arènes multilatérales. L'inscription à l'agenda du CSNU de l'enjeu tchadien doit être analysée. Dans cette sous-partie on montre que c'est la nouvelle *audience*⁶⁶⁶ onusienne de l'arène des relations franco-africaines qui perturbe son équilibre interne en faveur des normalisateurs. Les acteurs français ont eu à réagir aux violences qui se déroulent au Tchad, notamment en avril 2006, et qui ont menacé un acteur important de cette configuration : Idriss Déby, président de la République du Tchad et allié de la France depuis 1990. Face à ce « coup » reçu, plusieurs rationalités coexistent. En cohérence avec ce que l'on l'a montré au chapitre 2 et 3, les « Anciens » souhaitent une action bilatérale qui aura lieu au Tchad en avril 2006, tandis que les « Modernes » souhaitent inscrire l'action de « la France » dans un cadre multilatéral. Ces derniers vont alors pouvoir greffer leur action au jeu en cours au CSNU.

⁶⁶⁶ Sur la notion d'audience voir David Ambrosetti, *Normes et rivalités... op.cit.*

En 2004, dès les premières arrivées de réfugiés soudanais au Tchad, les Eléments Français au Tchad (EFT) sont mobilisés pour aider au transport de personnel humanitaire et de matériel à l'Est du Tchad dans une action limitée. Cette opération prendra le nom d'opération *Dorca*. Cette action est relativement simple à mettre en œuvre et n'implique pas de grandes difficultés dans la mesure où elle mobilise des avions déjà sur place qui, de plus, sont souvent « à moitié vide »⁶⁶⁷. Des forces françaises participent tout de même à la sécurisation de la zone frontalière où est déployée une unité d'environ 200 hommes⁶⁶⁸ en appui à l'Union africaine. Les acteurs français se trouvent en effet dans une logique de situation du sous-secteur des relations franco-africaines qui fait du Tchad une crise secondaire par rapport notamment à celle que connaît la Côte d'Ivoire⁶⁶⁹. Or, si la Côte d'Ivoire est une « vitrine de la France en Afrique », nous avons vu que, par le passé, le Tchad n'est devenu un sujet prioritaire pour les acteurs français du secteur de la sécurité collective qu'en cas de menace grave pour le gouvernement en place ce qui n'est pas le cas à cette date. Au Ministère de la Défense par exemple, les demandes exprimées par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) en janvier 2004 ne sont pas considérées comme correspondant à la représentation de la réalité que se font les acteurs français. Principalement concernés par le maintien au pouvoir d'Idriss Déby, et avec lui le maintien de la présence militaire française, ils considèrent que les demandes des agences onusiennes, qui « gèrent très bien la situation », sont exagérées⁶⁷⁰. Si la situation n'est pas prioritaire, ces acteurs français doivent néanmoins faire face aux demandes récurrentes de sécurisation du Président Déby. La menace étant en partie une menace de type banditisme, criminalité organisée, au Ministère de la Défense, Michèle Alliot-Marie alors Ministre de la Défense de Jacques Chirac, Président de la République française, propose de créer une force de gendarmerie africaine⁶⁷¹ et tente d'impliquer les Nations Unies et l'Union européenne dans ce dossier en appui des forces françaises⁶⁷². Dès le 7 mai 2004, le

⁶⁶⁷ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009. En juin 2007, lorsque cette initiative sera renouvelée, la volonté de remplir ces avions mènera au scandale de l'Arche de Zoé.

⁶⁶⁸ Communiqué de la présidence de la République sur la mobilisation, à des fins humanitaires, des moyens militaires français au Tchad, Paris, 30 juillet 2004, source : salle de presse du MAE, www.diplomatie.gouv.fr

⁶⁶⁹ La résolution 1528 du CSNU qui autorise le déploiement de l'ONUCI date du 27 février 2004. L'implication française en Côte d'Ivoire a des conséquences budgétaires importantes pour le Ministère de la Défense. Philippe Migault « Les opérations extérieures pèsent sur le budget des armées », *Le Figaro*, 18 novembre 2004.

⁶⁷⁰ Entretien Ministère de la défense français, Paris, 2009

⁶⁷¹ Entretien DAS, Paris, 2009

⁶⁷² Tribune de Michèle Alliot-Marie, 2 septembre 2004, *International Herald Tribune*, Source <http://www.defense.gouv.fr>, le 6 septembre 2004

représentant permanent de la France au Conseil de sécurité des Nations Unies se dit préoccupée « *par l'impact régional de cette crise, qui touche déjà le Tchad* »⁶⁷³. Ce projet s'inscrit dans la continuité de ce qui est mis en place en RCA : développement du programme Recamp, multilatéralisation de l'action militaire française en Afrique tout en valorisant la présence et le rôle des acteurs français. Mais cette idée ne va pas plus loin, la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la Défense⁶⁷⁴, notamment, y est opposée suivant un processus que nous nous n'avons pu reconstituer. Ce qui est certain c'est que le Tchad n'a pas nécessairement les capacités de s'occuper de la sécurité des camps, d'où l'idée d'une force de gendarmerie africaine pour laquelle il faudrait donc mobiliser des gendarmes d'ailleurs en Afrique⁶⁷⁵. Cela impliquerait donc de sortir le dossier Tchad de l'arène franco-tchadienne pour y faire entrer d'autres acteurs régionaux et internationaux. Les conditions permettant le décroisement des relations franco-tchadiennes ne semblent alors pas réunies. Elles le sont d'autant moins que la situation sécuritaire semble malgré tout relativement sous contrôle. Pendant un temps, le Tchad sort des dossiers prioritaires du Ministère de la Défense et des Affaires étrangères⁶⁷⁶.

Ce n'est qu'en avril 2006 que des acteurs français perçoivent une mise en danger de ce qu'ils considèrent être les « *intérêts stratégiques de la France* »⁶⁷⁷ qu'ils sont supposés défendre. Les rebelles tchadiens du Front uni pour le changement (FUC), soutenus par Khartoum, émettent un « coup » dans le secteur de la sécurité collective qui va modifier l'attitude des acteurs français. Les militaires français ont défendu le régime de Déby en « soutenant » les forces armées du Tchad sans que cela ne garantisse la sécurité du régime à plus long terme puisqu'à partir de cette date, la situation sécuritaire du Tchad se maintient dans un état précaire et les menaces venues de rébellions sont constantes. Après l'attaque d'avril 2006, eu égard à la logique de situation dans laquelle ils se trouvent, les acteurs des arènes franco-africaines qui occupent des positions de normalisateurs vont chercher d'autres ressources⁶⁷⁸.

⁶⁷³ Salle de presse du Ministère des affaires étrangères et européennes, www.diplomatie.gouv.fr, New-York, 7 mai 2004

⁶⁷⁴ Cette Délégation, n'étant pas une Direction, n'est que consultative et ses acteurs « ont le pouvoir qu'ils se créent » en fonction de leurs relations avec le Ministre et le MAEE. Entretien DAS, Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁶⁷⁵ Entretien RP France, CSNU, Paris, 2012

⁶⁷⁶ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁶⁷⁷ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁶⁷⁸ Dans ce cas il s'agit des acteurs de la Direction des Nations Unies et de l'Océan Indien du Ministère des Affaires étrangères.

Cette attaque a en effet ajouté une dimension importante aux problèmes humanitaires qui ont lieu sur le territoire tchadien : jusqu'alors ce territoire accueillait des réfugiés qui sont du ressort du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR). Cette dernière organisation assurait la sécurité des camps de réfugiés en ayant recours à quelques dizaines de gendarmes tchadiens payés par UNHCR. C'est d'ailleurs l'existence de ce mécanisme qui a inspiré la proposition de Michèle-Alliot Marie de mettre en place une force de gendarmerie africaine. Les violentes attaques d'avril 2006 ont poussé de nombreux tchadiens à se réfugier à l'Est du pays, menant à l'installation de camps de déplacés dont ni le HCR, ni aucune organisation internationale n'a la responsabilité ce qui, en plus de la menace qui pèse sur le maintien au pouvoir d'Idriss Déby, fait revenir le Tchad dans les dossiers d'actualité du Ministère de la Défense⁶⁷⁹. Si une nouvelle dynamique agit dans l'arène des relations franco-tchadiennes et pousse les acteurs à réagir aux pressions qu'ils reçoivent du territoire tchadien, tous n'ont pas les mêmes contraintes et opportunités eu égard à la position sociale qu'ils occupent.

On l'a vu dans la première partie de cette thèse, le sous-secteur français des relations franco-africaines est un espace social non homogène au sein duquel se déroulent de nombreuses luttes que l'on peut comprendre en analysant la position sociale des acteurs qui les portent. Une de ces luttes tient à une opposition entre des arènes dans lesquelles les acteurs sont plutôt enclins à inscrire leur action dans un cadre multilatéral (ONU, UE principalement) et d'autres arènes dans lesquelles les acteurs souhaitent inscrire leur action dans un cadre bilatéral. Dans la première catégorie on trouve la Direction Politique du Quai d'Orsay – Direction des affaires stratégiques et du désarmement (ASD, qui est en charge des actions menées avec l'Union européenne), la Direction des Nations unies et des Organisations internationales (NUOI, en charge des relations avec les Nations unies et les autres organisations internationales). Dans la seconde on compte la cellule africaine de l'Elysée, la Direction Afrique et Océan Indien du Quai d'Orsay, les Troupes de Marine. Ce clivage peut être relayé – en étant saisi pour d'autres raisons – par les acteurs du Parlement national qui occupent une position marginal dans le sous-secteur des relations franco-africaines et qui peuvent inciter à mettre fin aux interventions bilatérales de la France en Afrique:

⁶⁷⁹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

« Certains accords, conclus par notre pays au début des années 1960, avec la Côte d'Ivoire, le Gabon ou encore le Tchad sont relatifs au maintien de l'ordre. A l'évidence, une intervention française dans ce domaine peut difficilement être envisagée aujourd'hui. »⁶⁸⁰.

A la différence des événements rwandais de 1993 durant lesquels l'Élysée, ayant des moyens trop limités à sa disposition pour atteindre son objectif, fait appel à l'ONU⁶⁸¹, ce ne sont pas les acteurs élyséens qui ont mobilisé les Nations Unies au Tchad. Pour certains acteurs diplomatiques français, l'objectif au Tchad est de ne pas se trouver seul face à un conflit perçu comme potentiellement régional et donc de chercher des ressources dans d'autres arènes, les Nations unies apparaissent comme une solution parmi d'autres à explorer⁶⁸². Ils ne sont pas nécessairement « normalisateurs » par principe – nous ne nous intéressons pas aux valeurs des acteurs de ces processus – mais plutôt par logique de position. C'est logiquement via la Direction des Nations Unies et des Organisations internationales (NUOI) du MAE français que passe le recours aux arènes onusiennes dans une dynamique ordinaire. Les militaires français au Tchad adoptent un autre point de vue et ne souhaitent pas nécessairement une implication des Nations unies pour maintenir un état sécuritaire acceptable au Tchad : « *Les militaires sur place veulent régler ça eux-mêmes* »⁶⁸³. L'Attaché de Défense au Tchad, représentant le Président de la République pour les questions militaires à l'étranger, est en effet un colonel des Troupes de Marine, fils d'anciens militaires de « La Coloniale »⁶⁸⁴. Or, comme on l'a vu au chapitre précédent, les Troupes de Marine sont des acteurs influents dans les dynamiques de maintien de la spécificité des relations franco-africaines. Cependant, lors de l'attaque contre le gouvernement tchadien en avril 2006, aucune de ces deux logiques ne semble l'emporter sur l'autre : le Président de la République française ordonne de gêner l'avancée des rebelles sans toutefois les attaquer directement tandis que de leur côté, les

⁶⁸⁰ *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?* Rapport d'information n° 450 (2005-2006) de MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGO et Didier BOULAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 3 juillet 2006, <http://www.senat.fr/rap/r05-450/r05-4501.html>

⁶⁸¹ « *Parce que les ressources qu'il a mobilisées dans le jeu en cours au Rwanda montrent leurs limites. Dans l'univers social composé des militaires français, des rwandais loyaux au régime, des rwandais rebelles et des diplomates de divers pays déjà saisis de ce dossier de conflit [en somme dans l'arène des violences politico-militaires rwandaises du secteur de la sécurité collective], les règles du jeu ne permettent plus d'assurer la défaite des rebelles et donc la satisfaction des attentes entretenues vis-à-vis de Paris* », David Ambrosetti, *op.cit.* p. 251

⁶⁸² Entretien MAEE, Bruxelles, 2012

⁶⁸³ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁶⁸⁴ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010.

« normalisateurs » activistes mobilisent le CSNU. Le résultat concret de la coexistence de ces deux rationalités peut alors avoir un résultat surprenant :

« *Quand en février 2008⁶⁸⁵ la même question s'est posée on revoit les colonnes qui arrivent, qui traversent le désert, la même question est posée au président : est-ce qu'on refait comme en avril 2006, c'est-à-dire des coups de semonce. En avril 2006 ça avait un peu arrêté la colonne. Réponse du président : quand on avait fait ça on a été critiqué, politiquement : « ah vous tirez sur les rebelles, à côté mais vous tirez dessus quand même », sauf que militairement vous tirez à côté, donc à l'époque ça avait été aussi critiqué, autant avoir un résultat. Si vous êtes critiqué, en échange autant obtenir au moins la destruction des rebelles. Donc sa conclusion ça a été : y'a pas plus con comme décision [rire] que de tirer à côté. Parce que vous êtes critiqué mais les rebelles continuent ils ne sont pas morts...»⁶⁸⁶. De son côté, le Ministère de la Défense justifiait ces « coups de semonce » par la protection des ressortissants français au Tchad⁶⁸⁷. Si cette intervention s'est faite dans un cadre bilatéral, l'activité de la zone d'action Darfour et plus particulièrement au sein du CSNU, représente une contrainte importante à l'action française au Tchad.*

Le sous-secteur français des relations franco-africaines en audience

En 2006 en effet, dans le sous-secteur des relations franco-africaines, l'arène franco-tchadienne ne se trouve pas dans une conjoncture tout à fait ordinaire. Les regards des diplomates impliqués dans les violences au Soudan, au Darfour et dans la région sont en effet beaucoup plus tournés vers ce qu'il se passe au Tchad. L'implication de très nombreuses arènes du secteur de la sécurité collective dans la région ne permet pas aux « africains » de la Défense et de l'Elysée de s'impliquer librement dans les dynamiques de violence politique au Tchad : les frontières de l'espace social des relations franco-africaines sont perméables aux

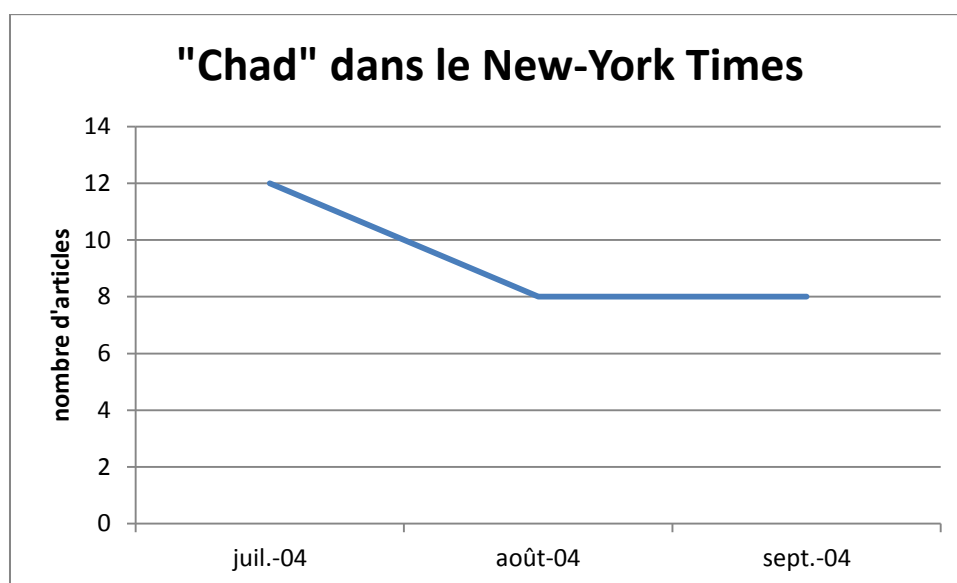
⁶⁸⁵ Lors du déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA, un groupe rebelle a mené une attaque contre le gouvernement à N'Djaména obligeant le Général Ganascia, commandant de la force, à stopper provisoirement le déploiement.

⁶⁸⁶ Entretien Elysée, Paris, 2009

⁶⁸⁷ « Le tir de semonce d'un Mirage F1 le 12 avril n'avait pour but que de faire savoir aux colonnes rebelles que la France ne resterait pas indifférente au sort de ses ressortissants et qu'elle saurait au besoin les protéger. Dans ce même but, notre pays a renforcé son dispositif de deux compagnies d'infanterie et de moyens de renseignements, soit 500 hommes en complément des 1 000 habituellement présents. », Audition, conjointe avec la Commission de la Défense nationale et des forces armées, de Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, sur la situation au Tchad, Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, mercredi 10 mai 2006. <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cafe/05-06/c0506036.asp>

acteurs du CSNU. Leur action a désormais des conséquences bien moins maîtrisables qu'en temps ordinaire. Les acteurs des relations franco-tchadienne sont désormais en situation d'interdépendance tactique élargie avec les acteurs des onusiens ce qui les oblige à calculer différemment. Ces regards tournés vers le Tchad, cette nouvelle audience est ainsi une ressource pour les partisans d'une action multilatéralisée autant qu'une contrainte pour les partisans d'une action militaire française au Tchad. Pour estimer l'intérêt que suscite le Tchad - et l'action qu'y mènent les acteurs français du secteur de la sécurité collective - au Conseil de sécurité des Nations unies, on peut prendre comme indicateur les évocations de ce sujet par le *New York Times* dont on sait qu'il est une source d'information importante pour les membres du CSNU et qu'il peut être une « *source d'indication relative non pas tant au dossier suivi lui-même qu'à son accueil international, à sa perception par l'extérieur* »⁶⁸⁸.

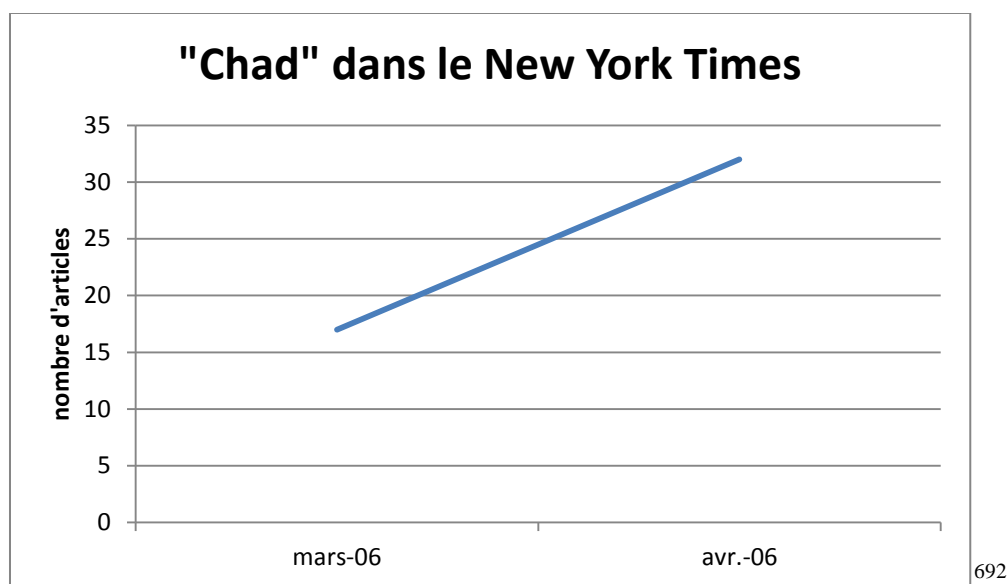
Toutes les évocations du Tchad en 2004, alors que les militaires français sont mobilisés par l'opération *Dorca* sont associées aux violences qui ont lieu au Darfour et principalement à la présence de réfugiés au Tchad. Un seul article du 6 août évoque très rapidement que « *Michèle Alliot-Marie prépare une visites aux acteurs de l'aide humanitaire et aux troupes françaises qui aident les réfugiés* »⁶⁸⁹. Ainsi on s'aperçoit qu'à l'été 2004 lors de la première intervention des troupes militaires françaises pour sécuriser les camps de réfugiés, les acteurs du CSNU ne semblent pas s'y intéresser.



⁶⁸⁸ David Ambrosetti, *op.cit.* p 188

⁶⁸⁹ « U.N. Says Sudan Has Plan to Aid Refugees and Disarm Darfur Forces », *The New York Times*, 6 août 2004

Non seulement quantitativement le sujet « Chad » est bien plus évoqué en 2006 qu'en 2004, mais on note également un glissement qualitatif. Le Tchad est bien plus souvent associé à un « engrenage » ou à une « extension » des violences au Darfour qu'à une simple présence des réfugiés du Darfour à l'est du Tchad. Cela se fait également dans un contexte où le Soudan bloque l'accès des diplomates onusiens au Darfour⁶⁹⁰ et où la tentative de coup d'état du 13 avril 2006 au Tchad est présentée comme une « *invasion du Tchad par le Soudan* »⁶⁹¹.



Enfin, à ces deux dimensions (humanitaires et militaires interétatiques) s'ajoute la dimension du pétrole tchadien dont le sujet est relié à celui des violences de la région puisqu'Idriss Déby profite de l'attaque contre son régime pour justifier son non remboursement à la Banque Mondiale afin de financer sa contre-attaque contre les rebelles⁶⁹³.

Ainsi, plusieurs enjeux et donc plusieurs configurations d'acteurs se trouvent dans une situation d'interdépendance plus forte, plus élargie dans la mesure où une action au Tchad implique désormais les configurations d'acteurs onusiens de la « crise du Darfour » empêchés de se rendre au Darfour et qui constituent une nouvelle audience pour ce qu'il se passe au Tchad. En comparaison, en République centrafricaine, l'action semble plus libre malgré la présence du BONUCA. Entre août 2006 et décembre 2006, lorsque les forces françaises

⁶⁹⁰ Marc Lacey, « Sudan Block Visti of U.N. Official to Darfur », *The New York Times*, 3 avril 2006

⁶⁹¹ Nicholas D. Kristof, « Sudan Invades Chad », *The New York Times*, 13 avril 2006

⁶⁹² Tableaux réalisés par l'auteur à partir des archives en ligne du *New-York Times*

⁶⁹³ The Associated Press, « Chad Vows to Cut Oil in Feud With World Bank », *The New York Times*, 16 avril 2006

aident le gouvernement centrafricain à reprendre des villes du Nord du pays, le *New York Times* ne comprend que huit articles évoquant les violences en RCA mais en ne les présentant que comme les conséquences de la crise du Darfour, sans jamais évoquer les différentes actions françaises dans ce pays⁶⁹⁴. Lorsque les parachutistes français seront envoyés à Birao au début de l'année 2007, seuls quelques articles en France évoqueront ce sujet⁶⁹⁵. Il s'agit alors de comprendre pourquoi l'action des militaires français au Tchad est observée de près alors qu'en République centrafricaine, les interventions militaires françaises sont plus fréquentes et plus directes mais semblent beaucoup moins contraintes par des audiences internationales. Deux hypothèses peuvent être émises à ce stade de notre démonstration. D'une part, la présence de personnel des Nations Unies sur le territoire de la RCA peut légitimer une intervention française unilatérale, qui plus est inscrite dans un cadre de partenariat avec une organisation régionale. D'autre part, si la RCA est inscrite dans la résolution 1706, ce territoire ne fait pas l'objet d'une attention aussi importante que le Tchad. Tout au long des opérations Minurcat et Eufor Tchad-RCA, la RCA sera d'ailleurs considérée comme le « parent pauvre » de ces OMP⁶⁹⁶. Si le Tchad faisait l'objet d'une forte attention du CSNU, la RCA s'est en effet glissée dans cette résolution de manière presque anecdotique. Les acteurs français ont bénéficié de l'inscription de l'enjeu tchadien dans la zone d'action Darfour pour y inclure l'enjeu de la RCA lorsque les violences dans ce pays ont forcé les acteurs français à y réagir.

Cette nouvelle audience de l'activité française au Tchad peut permettre de comprendre que les diplomates français « normalisateurs » aient tenu à inscrire l'action française au Tchad dans l'arène onusienne. De leur point de vue, à travers l'ajout de ce paragraphe, « *il s'agissait plus de prendre date en demandant au secrétaire général des Nations Unies des recommandations sur la façon dont allait être traité le problème ultérieurement* »⁶⁹⁷. L'ajout de ce paragraphe est présenté comme une première victoire de la diplomatie française qui souhaitait la reconnaissance par le CSNU de l'importance de la dimension régionale de la crise du Darfour :

⁶⁹⁴ http://query.nytimes.com/search/sitesearch/#/central+african+republic/from20060801to20061231/document_type%3A%22article%22/4/allauthors/newest/

⁶⁹⁵ Nous en avons relevé deux parus dans *Le Figaro* (les 6 et 7 mars), aucun dans *Le Monde*, ni dans le *New-York Times*. Recherche sur Factiva avec les mots clefs : République centrafricaine et Central African Republic.

⁶⁹⁶ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁶⁹⁷ Entretien RP France CSNU, Paris, 2009

« Au moment du vote de la résolution [1706] en fait on avait déjà à notre demande, à la demande française, il y avait déjà une disposition de la résolution qui parlait du Tchad, alors je sais plus exactement dans quels termes, mais on avait demandé le rajout d'un paragraphe disant qu'il faudrait qu'il y ait un embryon, pas de déploiement, mais de présence des Nations Unies dans l'Est du Tchad ne serait-ce que pour affiner le constat. [...] On avait quand même posé un premier jalon dans cette résolution et ça avait été le prix de notre soutien à cette résolution. »⁶⁹⁸. La RP France du CSNU est en effet principalement en interaction avec la Direction NUOI du Ministère des Affaires étrangères, dépendante de la Direction Politique de ce Ministère. Les acteurs de ces instances occupent donc des positions de normalisateurs qui les incitent à inscrire l'action militaire française dans un cadre multilatéral. Au sein du Ministère des Affaires étrangères, à défaut d'avoir le soutien fort du Ministre, ils n'ont pas reçu d'opposition de la Direction Afrique et Océan Indien. Les positions sociales qu'occupent les acteurs de cette Direction étaient, jusqu'au début des années 2000 des positions d'« anciens » mais comme on l'a montré avec les réformes de la fin des années 1990, cela évolue. Ainsi l'acteur de cette direction ayant dans son champ d'action le Soudan était précédemment en poste au sein des institutions européennes (comme le Directeur de cette direction)⁶⁹⁹. C'est donc essentiellement au sein de l'EMA du Ministère de la Défense que se trouvent les opposants à ce projet. Mais, à ce stade du processus ils ne sont pas concernés puisque la résolution 1706 n'a pas de conséquences opérationnelles. Avant même son vote, les acteurs savent qu'elle ne sera jamais appliquée. Les acteurs du ministère de la Défense ne sont donc pas concernés par cette résolution⁷⁰⁰. Les « Anciens » n'inscrivent donc pas leur action dans la zone d'action Darfour. Dans cet espace, ils n'exercent donc pas une contrainte forte sur les « Modernes ».

Conditions requises à l'ajout d'un paragraphe dans une résolution du CSNU

Cette présentation du vote de cette résolution et de ce paragraphe rejoint alors les théories réalistes des Relations internationales qui postulent l'usage stratégique des organisations

⁶⁹⁸ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁶⁹⁹ Voir le chapitre 3. III. 2)

⁷⁰⁰ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

internationales par ses Etats membres⁷⁰¹. Un Etat membre, ici la France, souhaite bénéficier des ressources d'une OI, l'ONU, pour l'aider face à un problème qui la concerne : le Tchad. Cependant, nous avons montré qu'il est loin d'être évident pour tous les acteurs du sous-secteur français des relations franco-africaines de soutenir la multilatéralisation des interventions françaises. Elle rejoint également les présentations faites par les acteurs de ces processus des négociations au CSNU : ici un Représentant permanent d'un Etat membre du P5, la France, soutient une résolution portée par un autre membre du P5, les Etats-Unis, dans la mesure où cette résolution comporte des éléments servant les intérêts du premier. Pourtant, on peut douter que le RP France du CSNU ait, à cette date, réellement envisagé d'opposer son veto à une résolution portée par les Etats-Unis sur la question du Darfour. Les négociateurs français ont plutôt saisi cette dynamique faisant du Tchad un « point focal » des acteurs du CSNU pour l'inclure dans la résolution et ainsi « poser un premier jalon ».

Dans le cas qui nous intéresse la mise à l'agenda du CSNU du sujet Tchad doit donc être appréhendée comme la fusion de différents agendas qui se mettent en commun petit à petit.⁷⁰² Ces agendas ne visent pas à établir les problèmes qui appellent un « *débat public, voire l'intervention des autorités politiques* »⁷⁰³ mais ce sont plutôt un ensemble d'agendas personnels ou organisationnels, d'acteurs situés dans des institutions. De la même manière que les guerres ne sont pas forcément menées dans le but de poursuivre un agenda politique cohérent (éradiquer une ethnie, mettre en place tel pouvoir politique) mais peut bien souvent être le fruit de la poursuite d'un agenda personnel de survie, d'activation de répertoire d'action dans une situation donnée, la mise à l'agenda politique international de la situation sécuritaire du Tchad n'est pas le produit de la poursuite par des acteurs d'une seule

⁷⁰¹ Par exemple Virginia Page Fortna, "Interstate Peacekeeping: causal mechanisms and empirical effect", *World Politics*, Vol. 56, n°4, 2004. p. 499; "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War", *International Studies Quarterly*, n°48, pp. 269-292, 2004, p. 282; M. Gilligan, S.J. Stedman, "Where Do Peacekeepers go" *International studies review*, Vol. 5, n°4, 2003, p. 38, Mullenbach, Mark J, « Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *International Studies Quarterly*, n°49, 2005; Diehl, P, Druckman, D, Wall, J, 'International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications', *Journal of Conflict Resolution*, n°42, 1998. Travaux inspire par les conclusions du néoréalisme et de l'institutionnalisme international Robert O. Keohane and Kenneth N. Waltz, *The Neorealist and His Critic, International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001)

⁷⁰² Pierre Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique » dans Pierre Favre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992. Nous serions alors plutôt dans le cas de la « mise sur agenda progressive et par canaux multiples » alors que les analyses des OMP présentent plutôt ces processus comme résultant d'une émergence instantanée puisque les OMP seraient une réponse rationnelle à une crise.

⁷⁰³ Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret, op.cit.*

rationalité⁷⁰⁴. La situation tchadienne est passée du fait social à l'enjeu politique sans passer par la case problème public. Les espaces bureaucratiques du secteur de la sécurité collective sont impliqués dans la zone d'action Darfour avant la publicisation du « problème ». La situation sécuritaire du Tchad n'a pas réellement donné lieu à de grands débats publics comme cela a pu être le cas pour la situation sécuritaire au Darfour (sans présager du lien entre ces débats publics et les actions politico-militaires observables) puisque les acteurs politiques ont effectué un subtil glissement rhétorique faisant de la sécurisation du Tchad un moyen de mettre fin à la crise du Darfour. C'est néanmoins bien face à un mécanisme de construction d'un problème public⁷⁰⁵ que l'on se trouve : les définitions des différents acteurs se sont sans cesse opposées pour imposer le modèle de réponse à ce problème en fonction de ce qui arrangeait tel ou tel acteur. On parlerait alors peut-être plus volontiers de construction d'un problème politico-militaire plutôt que de construction d'un problème public dans la mesure où le public concerné par ce problème est principalement fait d'acteurs politiques et militaires.

L'ajout des paragraphes 9.d) et 13) de la résolution 1706 est le résultat de l'initiative de diplomates français impactés par les violences politiques au Tchad puisque leur position institutionnelle, et donc leur position dans les chaînes d'interdépendance franco-tchadiennes, leur imposait de réagir aux pressions pesant sur eux et venant des autorités politiques tchadiennes et de leur propre institution. En 2006, pèse également sur eux la pression des acteurs du CSNU impliqués dans la crise du Darfour et attentif à toute action dans la région. C'est ce qui explique la recherche, par ces acteurs, de ressources extérieures aux arènes franco-tchadiennes.

Cette audience contraignante n'a toutefois pas empêché la poursuite de l'agenda élyséen dans la mesure où les acteurs élyséens ont eu à réagir aux pressions venus du gouvernement tchadien pour assurer sa sécurité. La prise en compte de cette audience a néanmoins impliqué si ce n'est une stratégie militaire particulière, une stratégie de communication périlleuse (le fameux « coup de semonce » à côté de la colonne rebelle). On peut alors émettre l'hypothèse qu'une initiative française pour une action militaire multilatérale au Tchad est possible dans la

⁷⁰⁴ Voir par exemple les travaux de Marielle Debos, *Le métier des armes, op.cit.* ou sur les génocides James D. Fearon and David D. Laitin. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" ...*art.cit.*

⁷⁰⁵ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action public*, Armand Collin, coll. 128, Paris, 2012 « la construction d'un problème public peut être définie comme un processus dans lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagissent afin d'imposer leur représentation d'un enjeu, l'interprétation qu'ils en font et pour orienter la direction et les moyens de l'action à entreprendre », p 72.

mesure où elle n'empêche pas la poursuite de deux rationalités à l'œuvre au sein du sous-secteur des relations franco-africaines mais vient au contraire la renforcer.

*

Les français qui jusqu'alors agissaient au Tchad sans nécessairement inclure dans leurs calculs les acteurs des arènes multilatérales sont désormais contraints de prendre en considération cette nouvelle audience, menant à un affichage spécifique de l'activité des militaires français au Tchad. Dans le même temps, cela renforce le poids des acteurs qui portent le projet vers les arènes multilatérales qui ont déjà mis en place un processus bureaucratique d'implication dans les violences de la région.

**

Au sein de la ZAD, l'enjeu tchadien mobilise un ensemble d'acteurs mais reste un enjeu secondaire par rapport à celui du Darfour.

La zone d'action Darfour composée d'acteurs du CSNU et d'acteurs soudanais était initialement liée à une zone d'action Soudan ayant pour enjeu les dynamiques conflictuelles entre le Nord et le Sud du pays. Progressivement, l'enjeu sécuritaire du Darfour a mobilisé les acteurs du secteur de la sécurité collective au sein d'une zone d'action spécifique. Bien que, comme nous l'avons montré dans la première partie, les dynamiques politico-militaires du Tchad et du Soudan soient interdépendantes, aux Nations Unies, les deux sujets restent distincts dans un premier temps. Les difficultés du CSNU à déployer une OMP au Darfour ont lieu dans la même temporalité que des violences au Tchad dont les acteurs des Nations Unies attribuent la cause à un conflit tchado-soudanais. L'analyse de la situation par le CSNU évolue et implique une prise en considération des dynamiques tchadiennes autant que soudanaises par les acteurs de la zone d'action Darfour. Les acteurs français du CSNU – plus proches des acteurs tchadiens que tout autre membre du CSNU – sont donc progressivement impliqués dans cette zone d'action. Le CSNU devient une nouvelle audience de l'activité

française au Tchad ce qui, dans les luttes internes au sous-secteur de la sécurité collective en Afrique, renforce les acteurs soucieux de multilatéraliser les interventions militaires françaises en Afrique et permet l'inscription du sujet « Tchad » dans une résolution du CSNU. Nous allons désormais analyser l'impact de cette résolution sur les différents jeux en cours.

II. Le Tchad : point focal éphémère de la zone d'action Darfour et enjeu durable d'une nouvelle zone d'action

En août 2006 est votée la résolution 1706 par le CSNU qui prévoit l'extension du mandat de la MINUS au Darfour et le déploiement d'une mission restreinte au Tchad et en RCA dans l'optique d'y déployer par la suite une OMP. Cette résolution, même si elle ne sera jamais appliquée dans son ensemble, constitue un « coup » dans la zone d'action Darfour et plus largement dans le secteur de la sécurité collective en Afrique qui perturbe l'activité des acteurs impliqués par les dynamiques conflictuelles dans la région Tchad-Soudan-RCA. D'enjeu secondaire, le Tchad devient progressivement un point focal dans la ZAD principalement en tant que territoire pouvant accueillir une OMP à la frontière du Darfour ce qui impacte les dynamiques régionales et implique le DOMP dans l'enjeu tchadien (1). Le changement de prise de position du gouvernement soudanais qui accepte un déploiement d'une OMP de l'UA et de l'ONU replace le Darfour au centre de la ZAD. L'enjeu tchadien retrouve son statut d'enjeu secondaire mais un engrenage a été initié et mène à la structuration d'une zone d'action dont l'enjeu central est le Tchad.

1) Agir au Darfour via le Tchad

A la suite du vote de la résolution 1706 d'août 2006, les violences à la frontière tchado-soudanaise reprennent. Ces dynamiques politico-militaires sont impactées par l'activité se déroulant dans l'ensemble de la ZAD, et notamment au CSNU : les intentions d'enclencher une OMP des Nations Unies au Tchad et en RCA sont utilisés par le gouvernement tchadien comme une menace dans son opposition avec le gouvernement soudanais. Le DOMP est alors

mobilisée pour planifier une OMP. Cependant, Idriss Déby ne peut accepter un déploiement militaire des Nations Unies sans fragiliser sa position. S'engagent alors des marchandages entre le DOMP, le CSNU et le gouvernement tchadien.

La reprise des violences à l'est du Tchad

Au milieu de l'année 2006, et jusqu'en octobre de cette année, les gouvernements tchadiens et soudanais sont dans une phase de rapprochement. Après l'échec de l'attaque du Front Uni pour le Changement (FUC) soutenu par Khartoum en avril 2006, ce groupe s'affaiblit. En mai 2006 ont lieu les élections présidentielles qui maintiennent Idriss Déby au pouvoir avec plus de 77% de voix⁷⁰⁶. Un des premiers gestes d'Idriss Déby après son élection est de remplacer son allié traditionnel, Taïwan, par la Chine, ami du Soudan afin de tenter d'améliorer ses relations avec Omar El-Béchir⁷⁰⁷; un autre geste fut d'accepter un rapprochement avec Béchir sous la médiation de Kadhafi. Le 26 juillet 2006, les deux gouvernements signent un accord les engageant à ne plus soutenir ou accueillir les rebelles de l'autre. Deux semaines plus tard, les relations diplomatiques entre les deux Etats sont normalisées⁷⁰⁸. Le 28 août 2006 est également signé un accord sur un « accord cadre » pour renforcer la normalisation de leurs relations en tant qu'« ami et bons voisins »⁷⁰⁹. Cet accord montre la difficulté des gouvernements qui sont eux-mêmes dépassés par les tensions sur le terrain puisqu'on l'a vu, il ne s'agit pas simplement d'une opposition entre deux gouvernements. Déby demanda aux rebelles du Darfour de quitter le Tchad, ce que certains firent et d'autres non. Les rebelles tchadiens au Darfour retournèrent au Tchad, mais avec l'intention de reprendre leurs activités dès que possible⁷¹⁰. Dès septembre 2006 ont ainsi lieu de violents combats dans les montagnes du Dar Tama entre l'armée tchadienne et différents groupes rebelles, près de Guéréda (à l'est de Biltine).

⁷⁰⁶ Revu à la baisse par la Cour suprême à 64.67% « pour montrer le fonctionnement démocratique des institutions » Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.* p. 135.

⁷⁰⁷ Mais aussi pour montrer à la Chine que le Tchad n'est pas un ennemi. La colonne de rebelles venus du Soudan, si elle est soutenue par Khartoum l'est également par Pékin qui lui fournit des armements via le Soudan. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 693

⁷⁰⁸ Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad... »*, *art.cit.*, p. 29

⁷⁰⁹ *Ibidem* p. 29

⁷¹⁰ *Ibidem* p. 30

Carte du Tchad⁷¹¹



Aucun camp ne remporte de victoire significative. En fait, plus qu'une conséquence des accords signés durant l'été, la courte trêve des combats correspond à la saison des pluies de juillet-septembre durant laquelle tout mouvement de troupe est rendu très compliqué. Suite à ces attaques, le gouvernement tchadien – estimant bénéficier du soutien de la communauté internationale avec l'activité des Nations Unies en cours – reprend la rhétorique anti-soudanaise et accuse Khartoum de ces nouvelles attaques, l'accord ne tient plus...

Le 7 octobre 2006 les rebelles du Darfour du *National Redemption Front* remportent une victoire sur une base soudanaise proche du camp de réfugiés d'Ouré Cassoni au Tchad. Ce groupe obtient le soutien de N'Djamena⁷¹². Au Tchad, le 22 octobre ont lieu des attaques de l'Union des forces pour la démocratie (UFDD), rebelles tchadiens, à Goz Beïda (capitale du

⁷¹¹ Source : ministère des Affaires étrangères, 2004. <http://www.sarh.info/presentation/geo1.htm>

⁷¹² Mais s'en trouvera divisé puisque tous ne souhaitent pas un tel rapprochement, Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad...* », art.cit, p. 39

Dar Sila) et Am Timan, capitale du Salamat. Ces succès incitent le gouvernement du Soudan à créer une nouvelle coalition⁷¹³ en s'appuyant cette fois-ci sur Mahamt Nouri. Pour Khartoum « *la véritable menace est constituée par les Zaghāwa qui bénéficient de l'appui d'un Etat [...] le but aujourd'hui est donc celui-là : se débarrasser de Déby parce que, par choix ou par impuissance, ce dernier ne peut contenir les siens et leurs débordements. [...] La solution de la guerre au Darfour [pour les services de renseignement de Khartoum] passe par N'Djamena.* »⁷¹⁴. Les attaques se multiplient dans l'Est en novembre. La fin de l'année 2006 est marquée par une intensification des activités militaires des groupes armés à l'Est du Tchad (offensive récente dans le Biltine et Ouaddaï). Le 25 novembre, les rebelles occupent brièvement Abêché. Il y a une recrudescence des activités des groupes rebelles dans la région de Biltine (60 km au Nord d'Abêché), des menaces d'attaque contre N'Djamena proférées par les rebelles⁷¹⁵. Le 24 décembre 2006 : accords de Tripoli entre le FUC (Front uni pour le changement) et le gouvernement du Tchad : intégration progressive (même si mise en œuvre difficile) des hommes en armes à la gendarmerie tchadienne et aux forces armées tchadiennes.

Le lendemain, UFDD (Union des forces pour la démocratie et le développement), RFD (Rassemblement pour la démocratie) et la Plateforme pour le changement, l'unité nationale et la démocratie se sont concertées pour coordonner leurs efforts militaires contre le gouvernement. Le 16 décembre, des combats ont lieu entre les milices et les forces tchadiennes : 9000 personnes fuient Habilé qu'elles avaient gagné pour fuir d'autres combats et vont vers Koukou Angarana.

En république centrafricaine, les acteurs français du CSNU soucieux de renforcer l'implication de l'ONU ont pu justifier leur volonté suite aux événements qui ont lieu après le vote de la résolution 1706⁷¹⁶. En octobre 2006, la ville de Birao est en effet occupée par des groupes armés et jusque décembre, c'est tout le Nord du pays qui connaît de nombreuses périodes violentes. Ces attaques ont renforcé la conviction du CSNU de s'impliquer en RCA.

⁷¹³ *Ibidem*, p. 39

⁷¹⁴ Roland Marchal, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *art.cit.*, p. 152

⁷¹⁵ Rapport du secrétaire général des Nations Unies sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

⁷¹⁶ Entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012

Le DOMP résiste aux demandes du CSNU

A la suite du refus soudanais de la résolution 1706, le champ des possibles des acteurs onusiens pris dans les dynamiques de violence au Soudan se réduit : un déploiement des Nations Unies au Darfour n'est pas possible, la seule possibilité est la poursuite de l'AMIS et de l'UNMIS (qui n'a pas de mandat au Darfour). Les acteurs du CSNU mobilisent alors les ressources à leur disposition pour tenter de faire appliquer le paragraphe concernant une OMP au Tchad et en République centrafricaine. Le paragraphe 9.d) de la résolution 1706 offre une nouvelle option: agir au Darfour *via* le Tchad. Cela est d'autant plus envisageable pour le CSNU que la Représentation permanente française ayant porté ce paragraphe jusqu'au vote est perçue comme un acteur disposant non seulement de leviers importants vis-à-vis du gouvernement tchadien mais également de capacités militaires, logistiques et de renseignements uniques dans cet Etat. La France est en effet le seul Etat à disposer d'une présence militaire, politique et diplomatique au Tchad. Seuls l'Allemagne et les Etats-Unis ont également une présence diplomatique mais sans commune mesure avec la présence française. Cela va mener à une activation circonstanciée des procédures standardisées du Département des opérations de la paix. Si d'ordinaire, l'inscription d'un tel paragraphe dans une résolution du CSNU a un impact contraignant pour le DOMP, le fait que ce paragraphe devienne le seul qui ait une chance d'être effectivement mis en œuvre va en faire un point de convergence des tactiques des acteurs ayant intérêt à un déploiement dans la région Tchad-Darfour. Face à ce qu'ils perçoivent comme une instrumentalisation, les acteurs du DOMP vont mettre en avant les routines de leur organisation et les principes du maintien de la paix pour limiter les intrusions du CSNU, en proposant une opération inacceptable.

L'intégration du paragraphe 9.d) et 13) au sein de la résolution 1706 et le vote de cette résolution ont mené à l'intégration dans le jeu en cours d'un ensemble d'acteurs du Secrétariat général des Nations unies autour de l'enjeu tchadien. Ces acteurs sont principalement positionnés au DOMP (bureau des affaires politiques, police des Nations unies, sécurité) et au Département des affaires politiques. Cette procédure n'a rien d'exceptionnelle et est au contraire tout à fait routinisée : l'inscription d'un enjeu sécuritaire d'un Etat dans une résolution du Conseil de sécurité mène nécessairement à la mise en place d'équipes d'évaluation des enjeux sécuritaires et des actions envisageables pour les Nations unies. C'est

la manière dont cette routine est activée qui est à analyser plus en détail. Empêchés d'agir directement au Darfour comme on l'a vu, des acteurs du CSNU (notamment la Représentation permanente des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne) et le Secrétariat Général, pris dans un jeu qui n'est pas l'objet de notre recherche⁷¹⁷, sont amenés à tenter de nouvelles options qui leur permettraient de s'impliquer dans la crise du Darfour.

Ils vont donc saisir ce nouveau possible qui s'offre à eux avec le projet d'action au Tchad. Le Secrétaire général des Nations Unies décide d'envoyer une équipe pluridisciplinaire dont la mission sera d'évaluer les options envisageables par les Nations Unies au Tchad. Il a ainsi recours à un dispositif bureaucratique du DOMP connu sous le nom de *Technical Assessment Mission* (TAM). Ces missions analysent les lieux de déploiement suivant une grille « routinisée » afin de savoir, notamment, si les conditions de déploiement d'une opération de maintien de la paix sont réunies ou non. Cette première TAM remet un avis défavorable à un déploiement d'une OMP au Tchad et en RCA en décembre 2006.

La première TAM est envoyée sur le terrain du 21 novembre au 3 décembre 2006⁷¹⁸. Elle est conduite par le Département des Opérations de maintien de la paix et composée de représentants du :

- Département des affaires politiques
- Département de l'information
- Département de la sûreté et de la sécurité
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires
- Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)
- Haut-commissariat aux droits de l'homme

⁷¹⁷ La crise du Darfour est, nous semble-t-il, un enjeu qui a mis en difficulté les membres du CSNU dans la mesure où les pressions venues d'autres secteurs que celui de la sécurité collective, notamment médiatique, humanitaire et de la société civile, ont obligé les acteurs du CSNU à réagir à cette crise. Au-delà des enjeux humanitaires des populations du Darfour, ces acteurs négocient entre eux sur bien d'autres enjeux qui impliquent la position de puissance de chacun des Représentants Permanents au CSNU. Les pressions extra-sectorielles ont alors mis en évidence des clivages qui, autrement, se déroulent sur un registre de la normalité. Voir par exemple les travaux de David Ambrosetti, « Urgences et normalités des gestionnaires des violences... », *art.cit.*

⁷¹⁸ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, S/2006/1019. Les éléments sur les conclusions de cette TAM proviennent essentiellement de ce rapport dont une partie des acteurs y ayant contribué ont été rencontrés lors d'entretiens à New-York en mai 2012.

Le sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix se joint à cette mission pour des « consultations de haut niveau » du 29 novembre au 3 décembre.

Sur place, la mission s'entretient avec :

- Le Président Déby du Tchad
- Le Président Bozizé de la République centrafricaine
- Des hauts fonctionnaires civils et militaires
- Des représentants des partis politiques (majorité et opposition)
- Des représentants de la société civile
- Des représentants d'organismes humanitaires et d'association de défense des droits de l'homme
- Des partenaires des Nations unies
- Des membres du corps diplomatique

En RCA la TAM se concentre sur le Nord-Est bien que le Nord-Ouest soit tout aussi problématique⁷¹⁹. Cette équipe pluridisciplinaire s'est entretenue avec le commandant de la Force multinationale de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (FOMUC) ainsi qu'avec une mission commune Union européenne-Union africaine (présente sur place pour une évaluation de la FOMUC). Durant son déploiement, la mission d'évaluation n'a pu se rendre dans l'ensemble de la zone d'opération proposée pour l'éventuelle OMP au Tchad et en RCA pour des raisons de sécurité⁷²⁰. Cet élément révèle, parmi d'autres, que la situation dans ces deux Etats n'est pas propice au bon déroulement d'une opération de maintien de la paix. Lors de ses discussions avec les membres de l'opposition tchadienne et centrafricaine, la mission d'évaluation a été avertie qu'une OMP

⁷¹⁹ 15 janvier, groupe de rebelle attaque Paoua, 70 000 déplacés internes vivent dans des conditions dangereuses au Nord-Ouest

⁷²⁰ « La mission d'évaluation technique n'a pu se rendre dans le nord-est de la République centrafricaine et dans l'est du Tchad, régions limitrophes du Darfour, compte tenu de la situation qui y régnait en matière de sécurité. La durée de sa visite au Tchad a également été réduite, du fait qu'elle a dû rester deux jours à Bangui en raison des préoccupations d'ordre sécuritaire suite à une importante attaque menée à la fin novembre par des rebelles contre Abéché et d'autres secteurs de l'est du Tchad. Seule une partie de l'équipe s'est rendue par la suite à N'Djamena dès lors qu'une visite dans l'est du Tchad était devenue de toute évidence impossible en raison des hostilités en cours. » Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, S/2006/1019 ; p. 2

des Nations Unies serait considérée comme un soutien aux gouvernements en place. Une telle OMP « s'exposerait donc à des risques de sécurité importants »⁷²¹. Le secrétaire général des Nations Unies propose néanmoins plusieurs options. Il suggère qu'une mission au Tchad et en RCA devrait être distincte de celles du Soudan « étant donné la tournure prise par les événements sur le terrain et la teneur de l'évaluation globale de la situation politique et des conditions de sécurité »⁷²². Le gouvernement soudanais a en effet refusé toute action militaire des Nations Unies au Darfour, il importe pour le DOMP et le CSNU de ne pas compliquer la discussion avec Khartoum en proposant un déploiement commun au Tchad et au Soudan alors que ces deux pays se sont déclarés en état de guerre. Cette mission d'évaluation conclue alors à la non pertinence d'une OMP au Tchad et en RCA. Cependant, pour répondre à la demande du Conseil de sécurité, le Secrétaire Général des Nations Unies « y expose également quelques options préliminaires éventuelles concernant le mandat, la structure et le concept des opérations d'une présence multidisciplinaire des Nations Unies dans les deux pays. »⁷²³

Les situations au Tchad et en RCA sont présentées comme « interdépendantes » : le mandat d'une OMP pourrait donc couvrir ces deux territoires. Le rapport du SG propose deux options : une mission d'observation⁷²⁴ ou une mission d'observation et de protection⁷²⁵. Dans la première option, l'essentiel de la mission consisterait à surveiller la frontière et à faire la liaison avec les autres opérations multilatérales présentes. Des observateurs militaires seraient déployés et devraient disposer de moyens de transport et d'un hôpital. Le contingent total serait d'une brigade⁷²⁶. Dans la seconde option, plus robuste, ce contingent serait porté à une division (quatre brigades) qui devrait empêcher les attaques et protéger les populations civiles. En plus de cette composante militaire, chacune des deux options prévoit une composante de police qui aurait pour mission d' « assurer la police dans les camps de réfugiés (12 camps); assurer la police dans les villes principales (y compris les bases humanitaires); effectuer des patrouilles sur les routes qu'emprunte le personnel humanitaire pour se rendre auprès des

⁷²¹ *Ibidem*

⁷²² *Ibidem*

⁷²³ *Ibidem.*

⁷²⁴ « Une mission d'observation aurait pour mandat d'observer la situation dans les zones frontalières. Elle assurerait la liaison avec les parties, donnerait l'alerte rapidement et contribuerait à améliorer les conditions de sécurité grâce à des mesures de confiance et de prévention », *Ibidem*

⁷²⁵ « Outre les activités susmentionnées, une mission d'observation et de protection plus importante contribuerait à améliorer la sécurité dans la région de la frontière en offrant une certaine protection, dans la limite de ses moyens, aux civils qui se trouveraient directement menacés », *Ibidem*

⁷²⁶ *Ibidem*

personnes déplacées et des réfugiés; assurer la police des zones où se trouvent ces groupes de population »⁷²⁷. Dans les camps de réfugiés, la police des Nations Unies (160 policiers) reprendraient le concept développé jusqu'alors par le HCR qui a fait appel à des policiers et gendarmes tchadiens dans les camps de réfugiés en les payant. Le SG propose donc que la mission envisagée recrute 580 policiers tchadiens pour assurer de la même manière la sécurité dans les camps de réfugiés. En RCA un petit nombre de policiers devrait conseiller les policiers centrafricains et assurer la liaison avec la AMIS/MINUS, BONUCA, FOMUC. Une composante humanitaire coordonnerait l'aide humanitaire entre la présence de l'ONU et les agents humanitaires dans les zones frontalières. Une composante « droits de l'Homme » aurait pour mission principale la question des violences sexuelles et de la protection de l'enfance et pourrait également « *travailler en étroite collaboration avec les organisations de défense des droits de l'homme locales et former les autorités et la société civile aux normes internationales en matière de droits de l'homme, notamment aux principes qui gouvernent la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* »⁷²⁸. Enfin le rapport conclue qu'un tel déploiement « *poserait d'énormes problèmes* » du fait des conditions géographiques et climatiques extrêmes du Tchad. Les zones désertiques peuvent très rapidement devenir inondées durant la saison des pluies (de mai à octobre). La présence de maladies tropicales et la faiblesse de toutes les infrastructures impliquent des précautions très importantes. Autant d'arguments à destination des membres du CSNU qui, venant du Secrétaire Général des Nations Unies, signifient clairement une opposition du DOMP à une OMP au Tchad et en République centrafricaine. Ce rapport est publié le 22 décembre 2006 et, pour être sûr que le CSNU ne soutienne aucune de ces propositions le SG conclue que « *Compte tenu des difficultés susmentionnées, il serait long et coûteux de déployer une présence dans la région. Comme la saison des pluies commence en mai, il faudrait prendre une décision à ce sujet au plus tard en janvier 2007.* »⁷²⁹ Pour répondre à la question qui lui est posée par le CSNU, le SG recommande cependant, dans le cas où le CSNU maintiendrait sa volonté d'enclencher une OMP d'opter pour la seconde option proposée, plus robuste qui serait plus à même de protéger les civils. Cette OMP devrait néanmoins bénéficier avec l'accord total des parties tchadiennes et centrafricaines qui devraient, au préalable s'engager dans un dialogue politique avec les mouvements rebelles. Or, si les autorités tchadiennes ne sont pas opposées à une OMP des Nations Unies sur leur territoire, elles ne veulent pas des

⁷²⁷ *Ibidem*

⁷²⁸ *Ibidem*

⁷²⁹ *Ibidem*

composantes militaires et des droits de l'homme. Les autorités centrafricaines au contraire sont très favorables à une telle présence. Les acteurs du DOMP s'opposent cependant catégoriquement à une présence civile des Nations Unies sans la protection de contingents militaires onusiens, estimant que les conditions de sécurité ne le permettent pas et qu'une présence civile sans protection militaire ne fait pas partie des procédures standardisées de l'institution⁷³⁰. Cela n'est pourtant pas tout à fait vrai puisqu'il existe, dans certains cas, des missions civiles des Nations Unies⁷³¹ appelées mission politiques ou bureau de coordination de la paix mais qui sont alors du ressort du Département des affaires politiques⁷³². Or, le CSNU ayant voté une résolution incluant le Tchad et la RCA a mobilisé le DOMP dont les acteurs du DOMP se retranchent derrière ce qu'ils présentent comme une routine. Malgré ses conclusions sans ambiguïté, le rapport du Secrétaire général des Nations unies ne semble pas avoir convaincu les membres du CSNU soucieux d'intervenir dans la région Tchad-Soudan et dont le président demande, dans sa déclaration présidentielle du 16 janvier 2007⁷³³ d'envoyer à nouveau une TAM dans ce pays ainsi qu'une Mission chargée de planifier une éventuelle OMP en application du paragraphe 88 du rapport du Secrétaire général du 22 décembre 2006⁷³⁴.

Impact régionale de l'activité au sein de la ZAD

Outre les enjeux régionaux de ces violences, il convient donc, pour mieux les comprendre, de les resituer dans la logique de situation de la zone d'action Darfour à l'automne 2006 puisque les initiatives des membres du CSNU ont des conséquences dans les dynamiques des violences politico-militaires régionales.

⁷³⁰ Entretiens DOMP, New-York, mai 2012

⁷³¹ Plus souvent nommés Bureau des Nations Unies comme au Burundi le BINUB qui suit le déploiement de l'ONUB à partir de la fin de l'année 2006, résolution 1692 du CSNU, S/RES/1692 (2006) du 30 juin 2006.

⁷³² Alexandra Novosseloff, « Missions politiques et Bureau des Nations Unies », www.operationspaix.net

⁷³³ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Déclaration présidentielle », 16 janvier 2007, S/PRST/2007/2

⁷³⁴ « Dans l'intervalle, le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager d'autoriser l'envoi d'une mission préparatoire au Tchad et en République centrafricaine. Une telle mission recueillerait un complément d'information sur la situation dans les zones frontalières et explorerait plus avant les possibilités d'un accord politique entre les Gouvernements intéressés dans la région et entre ceux-ci et leurs groupes d'opposition respectifs. Elle s'emploierait également à planifier plus en détail et à résoudre certains problèmes logistiques, de façon à me permettre de présenter des recommandations plus complètes au Conseil de sécurité en temps voulu. » Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 5, S/2006/1019

« En fait il y a un autre background, qui peut expliquer l'arrivée de cet appui à l'envoi d'une mission à l'est du Tchad, il y a des pays qui voulaient faire, me semble-t-il, pression sur le gouvernement soudanais, pour le menacer, pour lui faire croire que l'est du Tchad servirait de point avancé, d'appui, pour une éventuelle intervention internationale au Darfour, en tous cas c'était le message tel que perçu par les soudanais c'était ça [...] on a menacé le soudan, on a monté le soudan contre nous, le soudan a monté contre nous des rebelles, l'instabilité à la frontière »⁷³⁵

A travers cet extrait d'entretien mené avec un diplomate tchadien, on comprend bien qu'il n'est pas nécessaire qu'une opération de maintien de la paix soit concrètement déployée pour qu'elle modifie les dynamiques des violences politico-militaires dans lesquelles elle est supposée s'inscrire quand bien même l'objectif affiché des acteurs qui portent un tel projet est de résoudre ces conflits. Les « gestionnaires des violences des autres »⁷³⁶ ont un impact dans le déroulement des violences sur le terrain, même sans qu'il n'y ait de déploiement effectif. Les acteurs du CSNU, depuis leur implication dans la gestion des violences au Darfour se sont progressivement opposés au gouvernement soudanais⁷³⁷. Certains membres du CSNU ont tenté un rapprochement avec Idriss Déby, perçu alors comme un soutien potentiel des initiatives américaines et britanniques au Soudan. Or, on l'a montré tout au long de la première partie de cette thèse, les gouvernements tchadiens et soudanais sont en interdépendance forte depuis leur arrivée au pouvoir respective. Sans l'exagérer, il faut considérer l'impact des initiatives des acteurs du CSNU dans les relations tchado-soudanaises. Cet impact n'est pas automatique : il ne suffit pas que les délégations britanniques et américaines tentent de s'allier avec Idriss Déby pour que les relations tchado-soudanaises se dégradent. Mais dans un contexte interne au Tchad où Idriss Déby est en difficulté à cause de la crise du Darfour (rappelons que la base de ses soutiens politiques est constituée du groupe *Zaghawa* dont le rôle dans la crise du Darfour est important puisqu'une large partie de ce groupe vit au Darfour et s'oppose à Omar El-Béchar), il a pu saisir les initiatives onusiennes et françaises comme des ressources potentielles pour l'aider dans ces dynamiques conflictuelles. En effet, une partie des ressources militaires tchadiennes est mobilisée par les conséquences sécuritaires de l'implantation des camps de réfugiés et de déplacés à l'est du Tchad. Le déploiement d'une OMP dans cette zone est alors perçu par Idriss Déby non seulement

⁷³⁵ Entretien Représentation permanente du Tchad auprès du CSNU, New-York, mai 2012

⁷³⁶ David Ambrosetti, « Urgences et normalités de gestionnaire face aux violences des autres... », *art.cit.*

⁷³⁷ « Donc euh le Tchad, en plus on n'était pas dans une optique de confrontation avec le Tchad comme on était avec le Soudan », entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012. Cette « confrontation » entre le Soudan et le CSNU a par exemple mené à la saisine de la Cour Pénale internationale contre Omar El-Béchar en mars 2005.

comme une aide pour cette situation mais également comme une force qui pourra l'aider dans sa lutte contre les incursions soudanaises et contre les mouvements rebelles du Tchad. Suite au vote de la résolution 1706, le CSNU demande au DOMP de proposer des actions possibles au Tchad et en RCA. Cela mènera à plusieurs missions successives entre novembre 2006 et juin 2007 – nous y reviendrons dans la sous-partie suivante – au cours desquels ont lieu des marchandages entre le DOMP, le CSNU et le gouvernement tchadien. Les prises de position du président Déby sont changeantes : refus ou accord au déploiement d'une OMP telle que le DOMP l'envisage ou accord partiel, ces prises de position pour être comprises doivent être resituées dans l'espace social dans lequel elles prennent place. Le président tchadien agit en effet sous contrainte d'une audience composée des gouvernements régionaux, des forces politiques et militaires de son pays mais également des acteurs des arènes françaises et multilatérales face auquel il ne peut tenir la même prise de position. Un déploiement d'une OMP des Nations Unies au Tchad présente potentiellement un double intérêt pour le gouvernement tchadien : aider non seulement à la gestion des camps de réfugiés et déplacés⁷³⁸ mais également à la lutte contre les mouvements rebelles même si cette dernière demande ne peut être soutenue par les Nations Unies :

« Avant l'arrivée de la Minurcat on aurait souhaité que cette force ait réellement une mission de c'est-à-dire il ne faut pas que cette force-là reste inefficace devant la question militaire auquel le pays est confronté, sinon cette force n'a aucune raison d'être »⁷³⁹.

Dès le 7 novembre 2006, Idriss Déby se déclare ainsi favorable à un éventuel déploiement des Nations Unies sur son territoire. Ce déploiement pourrait comprendre une force civile aidée par une force de gendarmerie africaine⁷⁴⁰. Cette déclaration du Président Déby se fait donc à

⁷³⁸ « Par la suite, dans une lettre datée du 9 décembre, adressée au Président du Conseil de sécurité, le Président Déby a confirmé qu'il acceptait le déploiement d'une présence internationale à la frontière avec le Soudan afin de renforcer la sécurité dans la zone et d'assurer la protection des réfugiés et des déplacés. » Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 4, S/2006/1019

⁷³⁹ Entretien C-NAR (Commission Nationale d'aide aux réfugiés, en charge de l'accueil des réfugiés avec le HCR avant le déploiement de la Minurcat. C'est la C-NAR qui fournissait les gendarmes payés par le HCR dans les camps de réfugiés)

⁷⁴⁰ « Dans une note verbale datée du 7 novembre 2006, le Gouvernement tchadien a exprimé son avis préliminaire sur un rôle éventuel des Nations Unies dans l'est du Tchad en application de la résolution 1706 (2006) du Conseil de sécurité. Il a, dans cette note, demandé qu'une force civile internationale soit déployée de façon limitée pour assurer la sécurité dans les camps de réfugiés installés dans l'est du pays et pour garantir leur neutralité. Parallèlement, il a proposé que la force soit constituée de gendarmes fournis par des pays africains et payés par l'Europe ou les Nations Unies. Il a en outre indiqué qu'il ne voulait pas que le Tchad soit utilisé comme base arrière pour une intervention au Darfour sous les auspices des Nations Unies sans le consentement préalable du Soudan. », Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la

la suite des victoires des rebelles tchadiens à la fin du mois d'octobre. Au départ, le président du Tchad était favorable à une présence civile des Nations Unies mais pas à une présence militaire. Cependant, les événements violents qui se déroulent entre le Tchad et le Soudan et la multiplication des attaques en novembre 2006 vont l'inciter à changer de position. Le 15 novembre, il demande l'« *application effective* » de la résolution 1706 du Conseil de sécurité et demande « *à la communauté internationale de déployer une force des Nations Unies le long de la frontière avec le Soudan* »⁷⁴¹. S'il est peu probable que cette déclaration signifie une acceptation sans condition d'une OMP des Nations Unies⁷⁴², le Président Tchadien utilise cette ressource dans son opposition au gouvernement soudanais. Le CSNU devient potentiellement un moyen de pression du Tchad sur le Soudan. Idriss Déby étant menacé par les mouvements soutenus par le gouvernement soudanais, il tente de l'intimider en menaçant d'accepter la présence d'une OMP des Nations Unies à la frontière tchado-soudanaise. Ce faisant, il joue un jeu délicat puisqu'il prend ainsi le risque de s'opposer aux acteurs politiques régionaux et notamment au dirigeant libyen M. Kadhafi ainsi qu'aux « durs » de son propre clan qui sont opposés à toute présence de la communauté internationale sur leur territoire. Ainsi, le 30 novembre 2006, lors d'une visite au Tchad de Dominique de Villepin, alors Premier Ministre Français, Idriss Déby confirme son intérêt pour l'idée d'un déploiement à la frontière. Cette acceptation est cependant contingente de l'impact de ce choix sur les relations avec les pays de la région :

*« Alors, on continue les Tchadiens, on continue à dire mais non, s'il y a une force, faut qu'elle soit civile [...] nous on disait y'a quand même une réticence des soudanais d'accepter des Nations Unies, y'a une réticence des libyens d'accepter des nations unies, la présence d'une force onusienne, mission onusienne pour nous, ça va poser des problèmes sécuritaires, on va faire face à l'hostilité de ces pays-là, on a déjà suffisamment de problèmes pour en rajouter »*⁷⁴³.

Le président tchadien, après avoir compris qu'une force des Nations Unies ne pourrait le soutenir face aux groupes d'opposants armés de son pays⁷⁴⁴, attend en effet qu'une mission civile des Nations Unies lui permette de disposer de ressources budgétaires et matérielles pour

République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 4, S/2006/1019

⁷⁴¹ *Ibidem*

⁷⁴² « Il a toutefois précisé que les modalités de ce déploiement devraient être examinées plus avant au niveau technique. », *Ibidem*

⁷⁴³ Entretien RP Tchad CSNU, New-York, mai 2012 ; Vanessa Schneider, « Au Tchad, le retour du diplomate Villepin », *Libération*, 30 novembre 2006

⁷⁴⁴ Nous y reviendrons plus bas

assurer la sécurité des camps de réfugiés et déplacés et ainsi lui permettre de mobiliser ses propres ressources dans sa lutte contre les mouvements d'opposition armée. Cet intérêt du président tchadien est toutefois en contradiction avec les attentes des gouvernements de la région et notamment des dirigeants libyens⁷⁴⁵. Se déroule alors un jeu complexe au niveau régional et international. Idriss Déby est réputé habile en négociation⁷⁴⁶ et va, en coopération avec la diplomatie française présente au Tchad⁷⁴⁷, jouer sur plusieurs tableaux en même temps : ne pas dire non aux Nations Unies trop clairement puisque leur proposition est une ressource à exploiter, sans accepter de déploiement militaire inacceptable pour les gouvernements voisins, tout en faisant peser la menace sur son adversaire soudanais d'accepter une telle OMP.

Comme nous le disions plus haut, M. Kadhafi est un acteur régional important et il s'oppose à tout déploiement international dans une zone qu'il souhaite garder sous son influence.

*«Vous avez toujours, j'veux dire, au Congo c'était l'Ouganda et le Rwanda qui était à l'Est, le Soudan traditionnellement ça pèse et la Libye, Kadhafi à l'époque intervenait sur pratiquement tout le continent donc là, imaginez-vous ce que c'était dans un pays limitrophe plutôt, fragile... »*⁷⁴⁸

Cet acteur du DOMP devait gérer les aspects politiques du déploiement de la Minurcat et donc s'assurer du soutien des Etats voisins du Tchad par lesquels devaient transiter le matériel et les hommes. La ville de Benghazi, en Libye est un passage obligé pour un déploiement des Nations Unies au Tchad comme on le voit sur la carte ci-dessous extraite de la présentation de la mission du DOMP au Tchad de février 2007 au CSNU⁷⁴⁹ dans l'optique du déploiement de

⁷⁴⁵ Qui sont également très impliqués dans la gestion des violences en République centrafricaine 28 janvier 2007 : rencontre entre Bozizé et les représentants de plusieurs groupes rebelles opérant en RCA à Syrte, Libye. 2 février 2007 : ils signent un accord de paix qui implique un cessez-le-feu immédiat. La prochaine étape est le développement de la réconciliation nationale ; la phase conclusive du dialogue est prévue dans quelques mois et sera conclu par un accord compréhensif entre toutes les parties. Cet accord est signé, à Syrte, entre le Gouvernement centrafricain et Abdoulaye Miskine, dirigeant du Front démocratique pour le peuple centrafricain (FDPC), Conseil de sécurité des Nations unies, « rapport du secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et les activités du Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine », New-York, 3 juillet 2007, S/2007/376

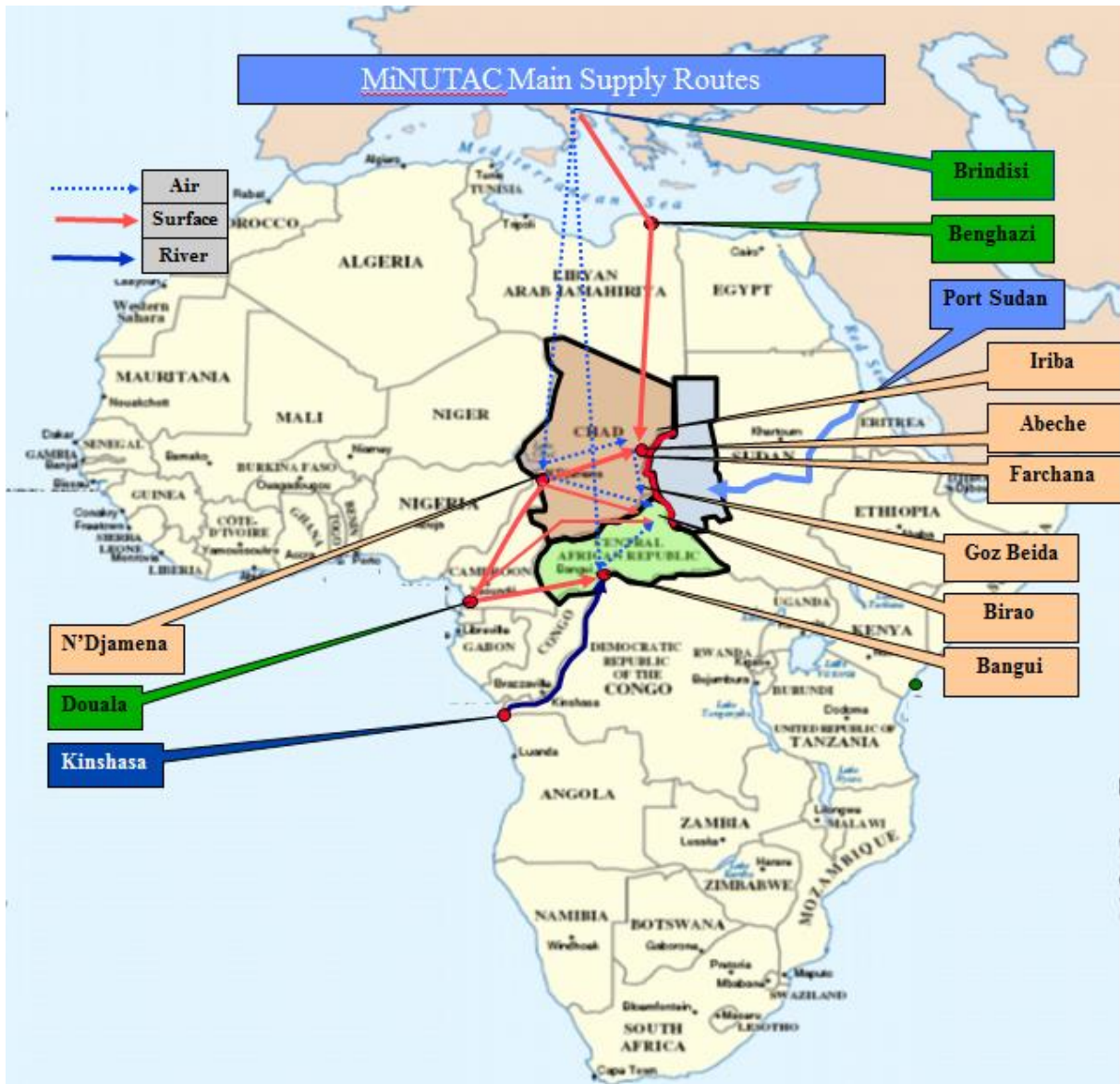
⁷⁴⁶ Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...op.cit.*

⁷⁴⁷ Le président Déby est entouré, en plus de son cercle politique tchadien, des diplomates et militaires français de l'ambassade de France au Tchad qui le conseillent de manière très régulière, notamment dans ses liens avec la communauté internationale et les NU en particulier. Entretiens ambassade de France, N'Djaména, novembre, décembre 2010.

⁷⁴⁸ Entretien DOMP, New York, mai 2012. Voir Jérôme Tubiana, « *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad... »*, art.cit.,

⁷⁴⁹ Voir infra 2)

la mission préparatoire au Tchad, autorisée par la déclaration présidentielle du 16 janvier 2007⁷⁵⁰ appelée Minutac :



Que ce soit par le sol ou *via* son espace aérien, la Libye est un passage obligatoire pour les ressources venues de la base du DOMP situé à Brindisi en Italie. Ainsi, alors que le Conseil de sécurité envisage concrètement un déploiement au Tchad et en RCA suite à la déclaration présidentielle du 16 janvier 2007, les autorités tchadiennes font brutalement machine arrière :

« Cette déclaration, on pensait avoir l'accord des autorités tchadiennes, parce que à New-York on avait consulté le RP tchadien, pour vérifier que le schéma que nous propositions convenait à ces autorités. [...] donc tout ça avait été fait en transparence avec les autorités

⁷⁵⁰ S/PRST/2007/2

tchadiennes, y'a eu un bug de leur côté et donc après l'adoption de cette déclaration présidentielle qui a la même valeur de décision au sens de la Charte, qu'une résolution du CS, c'est-à-dire qu'elle constituait un mandat pour cette mission de préfiguration d'une centaine de personnes qui devait être un embryon ensuite d'une OMP proprement dite. Après l'adoption de cette déclaration, Déby, les autorités tchadiennes disent « ah non non, non, nous on n'est pas du tout d'accord avec ça, on n'a pas du tout été d'accord avec le déploiement d'une opération des Nations Unies. »⁷⁵¹

Si Idriss Déby reste méfiant face à une intrusion des Nations Unies alors que son rôle – et celui de ses proches – dans les activités armées du mouvement rebelle soudanais JEM n'est pas totalement transparent, il a également pu changer brutalement de position sous l'influence de M. Kadhafi et des « durs » de son régime⁷⁵². En mars 2007 cependant, toujours demandeur d'un déploiement civil des Nations Unies les autorités tchadiennes se rendent au CSNU, à l'invitation du Secrétaire Général afin que les acteurs onusiens puissent expliquer aux acteurs tchadiens qu'une mission uniquement civile n'est pas possible. Les attaques continuent en effet à l'est du Tchad⁷⁵³. Le Ministre des affaires étrangères tchadien lui, exprime la demande de son gouvernement et « a présenté un autre scénario pour une présence internationale. La proposition tchadienne différait considérablement des options recommandées dans mon rapport daté du 23 février (S/2007/97) et ne faisait pas mention d'une composante militaire des Nations Unies. Durant ses discussions avec le Conseil, M. Allam-Mi a toutefois souligné que la position du Gouvernement tchadien n'était pas « définitive » et qu'elle pouvait faire l'objet de discussions. »⁷⁵⁴. Le gouvernement du Tchad souhaite en effet le déploiement de civils pour contribuer à la sécurité des camps de réfugiés, et propose de protéger ces civils lui-même – ce que le DOMP refuse – et considère que les Nations Unies sont nécessaires pour à la gestion des camps de déplacés qui sont de la responsabilité du gouvernement tchadien⁷⁵⁵.

⁷⁵¹ Entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012

⁷⁵² Entretien MAEE, Paris, 2009

⁷⁵³ 13 janvier 2007, UFDD attaque et occupe brièvement la ville de Ounianga Kebir, nord du Tibesti, à plus de 350 km à l'ouest de la frontière avec le Soudan

17 janvier 2007 : UFDD et RFD rassemblent leur force pour prendre la ville de Adré que les bataillons tchadiens venaient de quitter pour aller à Goz Beida ; à la suite d'une attaque aérienne sur les positions rebelles, les forces armées tchadiennes reprennent le contrôle de la ville. 1^{er} février 2007 : UFDD remet ça à l'est d'Adré, sur la frontière ouest du Darfour, à 30 km d'El Geneina, capitale du Darfour Ouest. Plusieurs jours de combats violents, les forces tchadiennes ont mis dehors les rebelles. La sécurité à l'Est s'est améliorée car les forces tchadiennes ont su maintenir les rebelles à la frontières, voire les renvoyer au Darfour.

⁷⁵⁴ Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine, New-York, 10 août 2007, S/2007/488, paragraphe 6

⁷⁵⁵ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

« Le MAE tchadien vient au Conseil de sécurité et dit, « ok nous on veut bien que vous veniez mais on veut une mission civile, on veut pas une mission de maintien de la paix », on dit « ok, mais c'est pas exactement comme ça que ça marche, nous une mission civile, la situation ne nous permet pas d'envoyer des policiers sans qu'ils puissent être protégés par des militaires. Les militaires protègent les populations civiles mais aussi les personnels des Nations Unies, donc notre division de police ici disait « mais nous on ne peut pas envoyer nos bonhommes si il n'y a personne pour les protéger. Les tchadiens disent « mais nous on peut les protéger ». On dit « mais si vous pouvez les protéger pourquoi vous avez besoin de nous » ? « On a besoin de vous pour protéger les camps de réfugiés et IDP's [personnes déplacées internes]⁷⁵⁶ », donc déjà on commençait à s'embarquer dans un système un peu tortueux... »⁷⁵⁷

La présence des camps de déplacés est en effet un problème important pour les autorités tchadiennes puisque ces populations, n'ayant pas traversé de frontières, restent sous la responsabilité de leur gouvernement. Les autorités tchadiennes souhaitent donc à cette date obtenir une aide de la communauté internationale pour faire face à ce problème survenu principalement depuis les attaques d'avril 2006 (alors qu'avant cette date il y avait essentiellement des camps de réfugiés venus du Soudan) :

« Nous on voulait consacrer les efforts à mettre à la sauvegarde de la défense de notre intégrité territoriale, le Tchad doit défendre sa souveraineté pour les différentes agressions intérieures et extérieures, c'était un moment très difficile, et vous vous rappelez, on a connu les affres de la guerre ici même à N'Djamena, vous imaginez à cette période est-ce qu'on peut assurer la sécurité dans les camps ? Quand le gouvernement est menacé dans ses propres institutions non »⁷⁵⁸

Les acteurs tchadiens mettent alors en avant l'importance de l'aspect international (« défense de notre intégrité territoriale ») de ce conflit en diminuant l'importance de ses aspects nationaux.

De cet intérêt à obtenir de l'aide de la « communauté internationale » peut donc découler l'intérêt à présenter les violences comme venues du Soudan et non plus comme des troubles politiques internes. Comme nous l'avons montré au chapitre 1, Idriss Déby a par exemple

⁷⁵⁶ Internal displaced people, relevant de la responsabilité de leur état.

⁷⁵⁷ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁷⁵⁸ Entretien C-Nar, N'Djaména, novembre 2010

prétendu être victime de la volonté d'islamisation du Tchad par le Soudan dès 2005⁷⁵⁹. L'analyse de la situation qui est faite dépend en effet des intérêts en jeu comme on le voit tout au long de ce chapitre. Côté RCA, les initiatives des Nations unies sont perçues par les autorités du pays comme une ressource à exploiter. L'attaque de Birao de décembre 2006 a eu lieu peu après de violents affrontements au Tchad ce qui conduit le SG à questionner l'existence de liens entre des éléments rebelles tchadiens et des groupes rebelles centrafricains qui « *utiliseraient le nord-est de la République centrafricaine comme base arrière et voie de substitution pour attaquer le Tchad.* »⁷⁶⁰. Le seul élément fiable en faveur de cette analyse a lieu dix jours après l'attaque d'avril contre N'Djamena, lorsqu'« *un appareil a atterri au moins à deux reprises dans le nord-est de la République Centrafricaine et y a déchargé des soldats et du matériel militaire* »⁷⁶¹. Comme on l'a dit, les acteurs du DOMP tentent de lier entre eux les événements violents du Tchad et de la RCA sans toujours y parvenir. Ils peuvent alors s'appuyer sur la stratégie du Président centrafricain qui analyse les violences sur son territoire comme une conséquence de la crise tchado-soudanaise.

F. Bozizé profite en effet de cet engouement du CSNU pour un déploiement dans la région pour modifier l'analyse qu'il fait des violences dans son pays puisqu'il est tout à fait favorable à un déploiement d'une OMP sur son territoire. Le 1^{er} novembre 2006, le Ministre des affaires étrangères centrafricain a exprimé au Bonuca, dans une note verbale, le souhait du président Bozizé de voir appliqués les paragraphes 9.d) et 13 de la résolution 1706. Le 30 novembre, lors de son entretien avec le sous-secrétaire général des Nations unies aux opérations de maintien de la paix, il a réitéré ce souhait en précisant que « *les rebelles opérant dans le nord-est étaient soutenus par le Soudan* » malgré les démentis soudanais. En novembre 2006, l'Union des forces démocratiques pour le Rassemblement (UFDR)⁷⁶² attaque Birao qui sera reprise par les FACA épaulés par les soldats français de Boali et les mirages F1 venus du Tchad en décembre 2006. Le même mois, la gendarmerie et la police centrafricaine ont abandonné les trois préfectures du Nord-est de la RCA suite à des attaques (Bamingui-Bangoran, Haute-Kotto et Vakaga). Le président Bozizé présentera cette attaque comme

⁷⁵⁹ Roland Marchal, Richard Banégas, « Interventions et interventionnisme en Afrique », *art.cit.* p.17

⁷⁶⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, p. 5, S/2006/1019

⁷⁶¹ *Ibidem.*

⁷⁶² Chapitre I. III. 2).

l'activité d'éléments soudanais et tchadiens⁷⁶³ alors qu'elles sont revendiquées par l'UFDR, coalition de rebelles centrafricains. Cet argument est par la suite repris par le DOMP qui est contraint par le CSNU de proposer des actions dans la région Tchad-RCA⁷⁶⁴.

*

Si la crise du Darfour a permis aux jeux franco-tchadiens et soudano-ousiens de s'intégrer progressivement au sein de la ZAD, le refus par le gouvernement soudanais d'appliquer la résolution 1706 a modifié la dynamique de cet espace. Au CSNU, le Tchad devient alors un point focal pour tous ces acteurs qui ne peuvent agir au Darfour. Les initiatives des acteurs – ousiens notamment – de la ZAD impacte les dynamiques politico-militaires régionales. Le gouvernement tchadien tente de tirer le maximum de profit du projet d'OMP sur son territoire souhaité par les acteurs du CSNU pris par la dynamique de gestion de la crise du Darfour tandis que le DOMP tente de maintenir son autonomie en résistant aux contraintes qui pèsent sur lui.

Cette dynamique va évoluer à nouveau lorsque le gouvernement soudanais accepte le projet d'une OMP hybride ONU-UA au Darfour. L'enjeu tchadien perd de son importance dans la ZAD mais les intérêts qu'a suscités le projet d'OMP sur ce territoire vont maintenir en interdépendance un ensemble d'acteurs autour de cet enjeu qui s'autonomise progressivement de la ZAD. Une zone d'action dont l'enjeu central est la sécurité au Tchad se structure.

2) Emergence d'une zone d'action Tchad-RCA

L'acceptation par le président soudanais du projet d'opération hybride ONU-UA au Darfour mobilise la plus grande partie des acteurs et des ressources de la ZAD.

⁷⁶³ Discours à la Nation du Président Bozizé, 1^{er} novembre 2006, cité par Marc Fronrier, *op.cit.* p. 136

⁷⁶⁴ « se rappelant les événements d'octobre à décembre 2006, quand plusieurs localités de la préfecture de Vakaga ont été occupées par les groupes rebelles qui auraient reçu des concours extérieurs, la mission d'évaluation a pris note de l'opinion du Gouvernement selon laquelle les deux situations sont liées. », Rapport du secrétaire général des Nations Unies sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

Pour autant, un engrenage autour de l'enjeu tchadien est créé : l'activité du DOMP est perçue comme une ressource mobilisable – sous certaines conditions - par les gouvernements tchadiens et centrafricains mais aussi par les acteurs humanitaires et les diplomates français. L'enjeu tchadien continue de mobiliser l'activité d'un ensemble d'acteurs qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de la ZAD (l'Union africaine y est notamment bien moins présente comme l'Union européenne et l'OTAN) et qui n'ont pas les mêmes objectifs : une zone d'action conjoncturelle Tchad-RCA émerge, autonome de la ZAD.

Contingences et autonomisation des enjeux Tchad et Darfour

A partir de la fin de l'année 2006, est envisagée une opération hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour qui répondrait plus aux exigences du gouvernement soudanais. Cette réflexion mène le 30 novembre 2006, lors de la 66^{ème} réunion des chefs d'Etat de l'UA à l'idée d'une force hybride. En décembre 2006, le gouvernement soudanais accepte l'idée du plan en trois phases des Nations unies et de l'UA (assistance à l'AMIS, assistance renforcée à l'AMIS, déploiement de la force hybride) qui doit mener au déclenchement d'une force hybride⁷⁶⁵. Il faut attendre mi-avril pour que le gouvernement soudanais, les Nations-Unies et l'Union africaine trouvent un accord définitif sur ce programme. Nous ne disposons pas de suffisamment d'éléments empiriques fiables pour déterminer dans quelle mesure la perspective d'une OMP des Nations unies au Tchad a participé à l'acceptation par Omar El Béchir d'un déploiement ONU-UA au Darfour. La perception d'une telle menace a pu se cumuler à l'affaiblissement des milices au service de Khartoum et aux attentes de la diplomatie chinoises de voir la situation se calmer⁷⁶⁶. Cet accord d'Omar El Béchir aurait pu diminuer l'intérêt du CSNU pour le Tchad et la RCA mais le jeu une fois créé, dispose de sa propre dynamique, se maintient et s'autonomise. Le Conseil de sécurité maintient sa volonté de faire quelque chose dans ces pays, poussé en cela par les Représentations permanentes Britannique et française. En janvier 2007, le Tchad fait ainsi l'objet de l'attention du CSNU pour deux raisons. Premièrement, la poursuite de la résolution 1706 avec l'envoi d'une nouvelle TAM pour la zone frontalière Tchad-Soudan-RCA. Deuxièmement, l'envoi d'une mission préparatoire au Tchad et RCA en vue d'un déploiement

⁷⁶⁵ Lettre du Secrétaire Général du 23 décembre 2006

⁷⁶⁶ Marc Frontrier, *Le Darfour... op.cit.* p. 150

autonome⁷⁶⁷. Alors qu'en décembre 2006 trois enjeux sont distingués par le CSNU lors de ses réunions: Tchad-Soudan (5 décembre), RCA (5 décembre) et Soudan (plan en trois phases, 19 décembre)⁷⁶⁸. En janvier 2007, lors de ses réunions le CSNU n'évoque pas directement la question du Darfour mais plutôt les questions régionales : RCA le 10 janvier et Tchad le 16 janvier lorsque le Conseil de sécurité décide l'envoi d'une mission préparatoire au Tchad et en RCA⁷⁶⁹. Cette mission ne sera pourtant jamais déployée suite au refus tchadien⁷⁷⁰. Néanmoins, cette déclaration présidentielle, qui a valeur de résolution, est la première concernant uniquement le Tchad et la République centrafricaine. Ce que nous analysons comme un indicateur de renforcement du jeu en cours concernant le Tchad aux Nations Unies. Cette déclaration présidentielle a lieu suite à la séance du CSNU dont la question était « la situation au Tchad et au Soudan ». Le résultat de cette séance est une déclaration qui ne concerne que le Tchad et la République centrafricaine, enjeu qui s'autonomise de celui du Darfour depuis décembre 2006.

Un indicateur de cette autonomisation est l'évolution, depuis le début de la prise en considération de la crise du Darfour par le CSNU, de l'analyse qui est faite de la situation sécuritaire du Tchad. Avant le vote de la résolution 1706 en août 2006, les violences qui ont lieu au Tchad ne sont, pour le Conseil de sécurité, que la conséquence de la crise du Darfour⁷⁷¹. Or, après cette résolution, cette analyse évolue. Les acteurs du CSNU s'intéressent beaucoup plus aux dynamiques spécifiques de la configuration politico-militaire tchadienne. On peut alors décrypter l'analyse qui est faite par le CSNU de la situation au Tchad et des liens avec les événements du Soudan. Le CSNU analyse en décembre 2006 la situation au Tchad comme une crise politique nationale dont l'enjeu pour les belligérants est la prise du pouvoir central⁷⁷². Cette crise politique se double d'une crise humanitaire et sociale puisqu'elle « *fait peser sur la sécurité de la population civile et des acteurs humanitaires*

⁷⁶⁷ Déclaration présidentielle, S/PRST/2007/2, 16 janvier 2007

⁷⁶⁸ Lettre datée du 18 janvier 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/22. Lettre qui dresse un bilan de la présidence qatarie du CSNU en décembre 2006.

⁷⁶⁹ Lettre datée du 5 mars 2007 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/122, 5 mars 2007. Lettre qui dresse un bilan de la présidence russe du CSNU de janvier 2007.

⁷⁷⁰ Sous contrainte libyenne notamment comme nous l'avons montré II. 1)

⁷⁷¹ Chapitre 4. I. 2)

⁷⁷² « *Le Conseil de sécurité réaffirme le caractère inacceptable de toute tentative de prise du pouvoir par la force. Il rappelle l'importance d'un dialogue politique ouvert, sur la base des dispositions constitutionnelles, en vue de promouvoir la réconciliation nationale et une paix durable dans le pays.* » Conseil de sécurité des Nations Unies, « Déclaration du Président du Conseil de sécurité », New-York, 15 décembre 2006.

*ainsi que sur la poursuite des opérations de ces derniers dans l'est du pays » une menace⁷⁷³. Il est donc important que « l'aide humanitaire puisse continuer de parvenir sans entraves aux personnes ayant besoin d'assistance »⁷⁷⁴. Cette déclaration présidentielle de décembre 2006 fait suite à l'examen, par le Conseil de sécurité, de la question « *La situation au Tchad et au Soudan* ». La question du Tchad est donc toujours, à ce stade, institutionnellement associée au dossier soudanais. En fait, avant le vote de la résolution 1706, le DOMP ne se préoccupe pas de la situation au Tchad puisqu'aucun déploiement d'OMP n'a lieu ou n'est envisagé sur ce territoire. Le dossier tchadien est donc uniquement suivi par le Département des Affaires politiques.*

Après le vote de la résolution 1706, le DOMP est saisi de cet enjeu par l'inscription des paragraphes 9)d. et 13)⁷⁷⁵. A cette occasion, le Conseil « *réaffirme sa profonde préoccupation devant l'aggravation de la situation sécuritaire dans le Darfour* ». Le règlement de la crise du Darfour « *contribuera à la restauration de la sécurité et de la stabilité dans la région, en particulier au Tchad et en République centrafricaine* ». La crise du Darfour a donc des répercussions au Tchad. De cette présentation on comprend que, pour le Conseil de sécurité, la crise du Darfour empire les conséquences de la crise politique interne au Tchad et inversement. Il y aurait donc deux crises qui se renforcent mutuellement. Mais dans le dernier paragraphe de cette résolution présidentielle, le Conseil « *exprime sa préoccupation à l'égard de la persistance des tensions entre le Tchad et le Soudan* » et souligne donc l'existence d'une troisième crise : la crise entre le gouvernement du Tchad et le gouvernement du Soudan. Il y a donc trois dimensions à la situation tchadienne : politique interne, politique internationale et conséquences humanitaires et sociales de ces crises. La crise est progressivement perçue comme une crise régionale. Le tout s'inscrivant dans un contexte socio-économique déjà très précaire. Le lien existant avec la situation que connaît la RCA est, quant à lui, moins évident. Le renforcement de l'analyse en termes de conflit régional passe également par l'Union africaine⁷⁷⁶.

⁷⁷³ *Ibidem*.

⁷⁷⁴ On note avec cette phrase que l'aide humanitaire parvient donc aux populations qui en ont besoin à cette date. Par contre au Darfour, il existe en effet des problèmes d'accès à l'aide humanitaire pour les populations sur la période novembre 2006-janvier 2007. Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport mensuel du secrétaire général sur le Darfour », 23 février 2007, S/2007/104

⁷⁷⁵ Entretien RP France, CSNU

⁷⁷⁶ 12 et 13 février 2007, soixante-dixième réunion du Conseil de Paix et de sécurité qui « Souligne que la situation qui prévaut sur le terrain procède de la convergence de plusieurs facteurs, y compris l'existence de rebellions armées, la crise de confiance entre le Tchad et le Soudan et, en particulier, la crise du Darfour (Soudan), qui a pris une dimension régionale, affectant le Tchad et la République centrafricaine. », Lettre datée

Ainsi, d'une simple conséquence de la crise du Darfour, la situation sécuritaire du Tchad devient un facteur à part entière d'une crise désormais perçue comme régionale. L'évolution de cette analyse est liée à une modification des procédures bureaucratiques qui permettent sa production. Nous avons montré dans la partie I de ce chapitre comment cet enjeu sécuritaire tchadien a mobilisé des acteurs de la ZAD – et donc principalement intéressés par l'enjeu sécuritaire du Darfour. Il s'agit ici de comprendre comment ces mobilisations d'acteurs autour de l'enjeu tchadien ont contribué à son autonomisation.

Suite à la résolution 1706 et en application de ses paragraphes 9.d et 13), le dossier Tchad fait désormais l'objet de rapports spécifiques produits par le DOMP. Dès novembre 2006, le Conseil de sécurité autorise le déploiement au Tchad et en RCA d'une *Technical Assessment Mission* (TAM), équipe pluridisciplinaire des Nations Unies ayant pour mission d'évaluer les moyens à disposition de l'ONU pour contribuer à la résolution des conflits sur ces territoires. Un « Bureau Tchad » est mis en place au Département des Opérations de maintien de la paix, distinct de celui concernant le Darfour. On a ainsi pu rencontrer un certain nombre d'acteurs nous expliquant « venir du Darfour » ou « aller au Darfour après » et donc ne pas maîtriser l'ensemble de l'histoire, les dossiers étant cloisonnés. S'ils sont cloisonnés, ils n'en restent pas moins interdépendants. Du moins, la structuration d'une zone d'action Tchad aux Nations unies est liée à l'existence de la zone d'action Darfour comme on l'a vu. Cependant, malgré le projet d'opération hybride ONU-UA au Darfour, cette zone d'action ne fait pas que se maintenir, elle s'autonomise progressivement de la zone d'action Darfour. Suite à une TAM sont produits des rapports qui analysent la situation des pays et proposent des dispositifs que les Nations Unies pourraient mettre en œuvre. Dans son rapport du 22 décembre 2006, le SG des Nations Unies indique que la TAM envoyée au Tchad et en RCA conclue à l'impossibilité de déploiement d'une opération de maintien de la paix dans de ce que le DOMP estime être de bonnes conditions. Les membres du CSNU considèrent alors une opération au Tchad comme une alternative à un déploiement au Darfour qu'Omar El-Béchar refuse⁷⁷⁷ et vont autoriser l'envoi d'une seconde TAM en janvier 2007 qui produira des conclusions semblables à la

du 23 février 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Ghana auprès de l'Organisation des Nations Unies, 27 février 2007. S/2007/111

⁷⁷⁷ L'opération hybride ONU-UA n'en est alors qu'à l'état de projet encore relativement incertain, ou en tous cas perçu comme tel puisqu'Omar El-Béchar a déjà montré qu'il peut s'opposer à une telle initiative même après l'adoption d'une résolution du CSNU normalement contraignante en droit international.

première malgré la volonté plus importante du nouveau SG des Nations Unies de proposer un déploiement permettant aux Nations Unies de s'impliquer dans ce conflit régional.

Un des éléments mis en avant par certains acteurs du DOMP est en effet l'arrivée en janvier 2007 de Ban Ki Moon à la position de SGNU qui est élu par l'Assemblée Générale des Nations Unies en remplacement de Kofi Annan. Ban Ki Moon qui arrive dans une logique de situation des Nations Unies très centrée sur la crise du Darfour souhaite faire de ce dossier une priorité et aurait, de ce fait, mis plus de pressions sur le DOMP pour que les dossiers Darfour et Tchad avancent. Donc, si un déploiement au Tchad peut permettre d'améliorer la situation, il faut considérer sérieusement cette hypothèse. Cela se retrouvera dans la tonalité du rapport de février 2007 qui suit la seconde mission d'évaluation du DOMP. Cela se produit également sous pression de l'UNHCR qui profite du changement de Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) pour faire pression et bénéficier de la dynamique enclenchée. Le 5 Janvier 2007, M. Guterres, directeur de l'UNHCR, et ancien premier ministre portugais, écrit en effet au SGNU pour lui demander de l'aide afin de gérer les camps de réfugiés au Tchad. Certaines contingences peuvent ainsi contribuer au maintien des tensions d'interdépendance au sein d'une zone d'action.

Tant que les membres du CSNU ne sont pas assurés de l'effectivité de l'opération hybride ONU-UA au Darfour, l'option tchadienne constitue un des éléments de leurs calculs. Cela d'autant plus que les autorités tchadiennes, si elles refusent un déploiement militaire sur leur territoire, demandent un déploiement civil des Nations Unies pour les aider à faire face à l'afflux de réfugiés et de déplacés sur leur territoire. Mais, même après l'acceptation officielle du plan en trois phases UA-ONU pour le Darfour, l'activité produite par le CSNU et le DOMP au Tchad et en RCA a entamé un engrenage institutionnel en mettant en interdépendance plus forte les acteurs tchadiens, onusiens et français.

Poursuite de l'activité diplomatique française

Si le dossier Tchadien s'autonomise de celui du Darfour, c'est également parce que dans le même temps, l'ensemble des acteurs français s'oppose à une extension de l'opération hybride ONU-UA du Darfour au Tchad. Certaines normes de l'espace social des politiques africaines menées par les institutions françaises se maintiennent : les français ne souhaitent pas voir l'Union africaine s'impliquer au Tchad. Ce refus de l'UA s'explique par les dynamiques du secteur : les acteurs français ne travaillent pas beaucoup avec l'Union africaine, ont mauvaise image de cette organisation, ne lui accordent que peu de confiance au plan sécuritaire et surtout, risquent une perte de contrôle de ce qu'il s'y passe. Lors d'un entretien, un acteur du MAEE français nous expliquait ainsi que, si les diplomates français ont été opposés au schéma qui sera proposé plus tard d'une intervention ONU-UA au Tchad, c'est en partie pour que les Nations unies gardent la maîtrise des aspects stratégiques de ces interventions et ne perdent pas d'influence dans une région qui importe pour les ressources mobilisables par les acteurs des arènes françaises. Cette opération aurait pu être étendue au Tchad mais la délégation française auprès des Nations unies s'y est finalement opposée préférant garder la « pureté »⁷⁷⁸ du modèle d'une opération des Nations unies seule.

« oui, en réalité ce qui s'est passé c'est que au moment où on parlait d'une opération des nations unies avec un commandement avec une chaîne de commandement unique sous l'autorité du DOMP, le dispositif était cohérent et donc nous considérons qu'il fallait que le satellite au Tchad et le satellite au nord-est de la RCA s'il y en avait un, soit placé sous le même commandement. En revanche, l'opération hybride c'était un schéma que nous n'acceptons qu'avec réticence et qui n'était que la résultante du refus par Béchir d'avoir une opération purement nations unies et donc c'est pas Déby, c'est nous en réalité qui n'avons pas poussé pour reproduire à l'est du Tchad et au nord-est de la RCA un schéma que nous n'acceptons que par défaut au Darfour. [...] on a voulu conserver la pureté du modèle et surtout l'efficacité et la cohérence de la chaîne de commandement et donc on a commencé à travailler sur l'hypothèse d'une opération purement nations unies. »⁷⁷⁹

⁷⁷⁸ Entretien RP France CSNU, Paris, 2009

⁷⁷⁹ Entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012

Or, le rôle de la délégation française au CSNU et sa position reconnue de *leader* des enjeux sécuritaires concernant les territoires de ses anciennes colonies⁷⁸⁰ assurent aux acteurs français une maîtrise plus importante des interventions militaires des Nations Unies que de l'Union africaine. Après l'accord de Béchir pour l'opération hybride Union africaine-ONU qui sera connue sous le nom de Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (Minuad⁷⁸¹), les diplomates français travaillent à stopper la mise en commun du dossier Tchad et du dossier Soudan au CSNU. Lors du vote de la résolution 1706, les acteurs français étaient favorables à un déploiement « satellite » de l'opération des Nations Unies au Tchad. Lorsqu'il est devenu clair que ce déploiement n'aurait jamais lieu et que c'est un projet UA-ONU qui a été proposé, cela ne convenait plus aux acteurs français :

*« On a été réticent au schéma Union africaine-ONU depuis le départ et, que ça soit pour le Darfour ou pour le Tchad. A la fois pour des raisons de principe parce qu'on y voyait un affaiblissement de l'autonomie stratégique des Nations Unies et qu'on y voyait aussi sur le terrain un affaiblissement opérationnel »*⁷⁸²

Au-delà de ces calculs d'efficacité, ces prises de position des acteurs de la diplomatie françaises se font sous l'influence des acteurs militaires français qui s'opposent aux interventions multilatérales au Tchad. L'Union africaine est perçue, par les militaires français, comme la moins efficace des organisations internationales au plan militaire⁷⁸³. Comme un déploiement multilatéral au Tchad implique les ressources militaires françaises, une telle décision ne peut être prise sans leur aval dès lors qu'il s'agit d'une décision qui doit être concrètement mise en œuvre. A aucun moment, un déploiement UA-ONU au Tchad n'a été sérieusement discuté⁷⁸⁴.

Des propositions inacceptables pour l'ensemble des protagonistes

Le Conseil de sécurité reste donc mobilisé sur l'enjeu tchadien et, dans sa déclaration présidentielle du 16 janvier 2007, demande l'envoi d'une nouvelle TAM – argumentant qu'il

⁷⁸⁰ David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*, *op.cit.*

⁷⁸¹ Résolution 1769 du CSNU, S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007

⁷⁸² Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁷⁸³ Entretien Ministère de la Défense, Paris, mars 2012. Sur les préférences militaires voir Niagalé Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne* : *op.cit.*

⁷⁸⁴ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009 ; entretiens DOMP, New-York mai 2012 ; entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012.

s'agit de « *de compléter ses observations qui avaient été limitées par des contraintes de sécurité* »⁷⁸⁵ - et décide de l'envoi d'une mission préparatoire au Tchad et en République centrafricaine en application du paragraphe 88 du rapport du 22 décembre 2006 qui stipule que « *Dans l'intervalle, le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager d'autoriser l'envoi d'une mission préparatoire au Tchad et en République centrafricaine. Une telle mission recueillerait un complément d'information sur la situation dans les zones frontalières et explorerait plus avant les possibilités d'un accord politique entre les Gouvernements intéressés dans la région et entre ceux-ci et leurs groupes d'opposition respectifs. Elle s'emploierait également à planifier plus en détail et à résoudre certains problèmes logistiques, de façon à me permettre de présenter des recommandations plus complètes au Conseil de sécurité en temps voulu* »⁷⁸⁶.

La mission préparatoire ne sera finalement jamais acceptée par les autorités tchadiennes mais une nouvelle mission d'évaluation est renvoyée au Tchad et en RCA pour proposer de nouvelles options malgré les réticences du DOMP. Pour se protéger des intrusions du CSNU, le DOMP va alors proposer des options inacceptables pour les autorités tchadiennes et le CSNU.

La seconde TAM est envoyée au Tchad et en RCA du 21 janvier au 6 février 2007⁷⁸⁷, elle est composée des mêmes représentants des instances onusiennes que la première⁷⁸⁸. Au Tchad cette équipe rencontre le Ministre des affaires étrangères, le Chef d'état-major des armées et le Comité interministériel chargé de la liaison avec la mission (créé pour l'occasion), l'équipe pays des Nations Unies, des diplomates, les organisations humanitaires et d'autres parties prenantes. Le Sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix rencontre le président Déby. Contrairement à la mission de la fin de l'année 2006, celle-ci peut se rendre à l'est du Tchad et en RCA où elle rencontre des responsables gouvernementaux et des représentants des forces armées, de la police et de la gendarmerie, mène des réunions

⁷⁸⁵ Conseil de sécurité, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, New-York, 16 janvier 2007, S/PRST/2007/2

⁷⁸⁶ Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine établi en application du paragraphe 9.d) et 13 de la résolution 1706, New-York, 22 décembre 2006, S/2006/1019

⁷⁸⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

⁷⁸⁸ Dirigée par le Département des opérations de maintien de la paix et composée de représentants du Département des affaires politiques, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Département de la sûreté et de la sécurité

d'information avec le BONUCA et l'équipe pays des Nations Unies et des rencontres avec des diplomates.

Durant cette mission les autorités tchadiennes expriment leur volonté d'accepter une OMP des Nations unies avant même la mise en place d'un processus de dialogue politique au Tchad mais ont réitéré leur refus d'une composante militaire, estimant que les Nations Unies souhaitent ce déploiement pour compenser l'absence de militaires onusiens au Darfour⁷⁸⁹. Or, à partir de janvier 2007, les autorités tchadiennes ne souhaitent s'opposer ni à Khartoum et aux autres Etats de la région comme nous l'avons vu ni à leurs soutiens politiques internes (notamment les Zaghawa qui ne souhaitent pas de présence des Nations Unies au Tchad). L'analyse de la situation sécuritaire à l'est du Tchad proposée par le DOMP est principalement liée aux attaques des rebelles tchadiens et à des incursions des milices soudanaises (les janjaweds) tandis que les camps de réfugiés sont présentés comme des lieux de recrutement pour les différents mouvements armés⁷⁹⁰. Les problèmes principalement évoqués dans ce rapport sont liés à la gestion des relations entre les différents groupes politico-militaires et le gouvernement tchadien, avec cependant des liens avec le Soudan et la RCA dans la mesure où ces groupes sont partiellement transfrontaliers. En RCA, la mission constate une stabilisation de la situation le long de la frontière soudanaise malgré quelques poches d'insécurité dans la Vakaga (Nord-est de la RCA).

⁷⁸⁹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

⁷⁹⁰ *Ibidem*



La criminalité – parfois du fait des forces armées centrafricaines – a également augmenté du fait des précédentes attaques qui créent des besoins de restructuration des institutions politiques et sociales⁷⁹². Cependant, les liens entre les problèmes énumérés et la situation au Darfour sont loin d’être évidents pour la mission qui, profitant de la volonté du CSNU de s’impliquer dans la région, a néanmoins lié les deux problèmes, quitte à transformer quelque peu la réalité⁷⁹³. A la fin de cette mission d’évaluation, un « aide-mémoire » est remis au comité interministériel tchadien présentant les recommandations et propositions que le Secrétaire général des Nations Unies soumettrait au Conseil de sécurité. Pour autant, la position du DOMP n’a pas changé :

⁷⁹¹ HSBA, Small Arms Survey, *Document d’information sur le Soudan*, art.cit.

⁷⁹² Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

⁷⁹³ « on a relié tout ça dans la tête des gens même si c’est pas tout à fait vrai », Entretien DOMP, New-York, mai 2012. « Pendant son bref séjour, la mission d’évaluation n’a pas relevé d’indices probants que la situation dans la préfecture de Vakaga soit directement liée à la crise au Darfour », Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

« *Les conditions ne sont pas là elles n'y étaient pas elles n'y sont toujours pas* »⁷⁹⁴.

Pourtant, dans son rapport pour le CSNU, le nouveau secrétaire général Ban Ki Moon propose, comme son prédécesseur, deux options possibles et a « *pris les premières mesures nécessaires pour le déploiement d'une mission préparatoire au Tchad et en République centrafricaine* »⁷⁹⁵ conformément à ce qu'autorisait la déclaration présidentielle de janvier 2007. Comme dans le précédent rapport, les difficultés logistiques de la zone d'opération (165 000 km²) sont pointées. La région est « *sillonée par des lits de rivière (oueds) qui, bien qu'à sec pendant une grande partie de l'année, peuvent être en crue en quelques minutes, pendant la saison des pluies, qui va de mai à octobre. La plupart des routes sont des pistes non revêtues et elles sont alors impraticables, ce qui isole complètement de vastes sections du territoire tchadien pendant de longues périodes. En outre, il n'y a dans la région qu'une seule piste d'atterrissage capable d'accueillir des gros appareils et les équipements de communication sont très réduits ou inexistantes.* »⁷⁹⁶. Mais, si le Conseil souhaite faire quelque chose, le mandat de cette mission devrait comprendre, notamment, les objectifs suivants :

- Sécurité et protection des civiles dans la zone d'opération, maintien de l'ordre dans les camps de réfugiés et les zones d'action des acteurs humanitaires, se déployer à la frontière soudanaise pour y réduire les tensions, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la réinstallation des camps de réfugiés plus loin de la frontière soudanaise
- Favoriser les conditions d'un dialogue de paix entre les différents groupes belligérants et notamment, instaurer un dialogue politique interne au Tchad
- Contribuer à la promotion des droits de l'homme, soutenir les autorités locales et la société civile dans ce sens en proposant des formations sur les normes internationales relatives aux droits de l'Homme.

L'objectif d'intrusion des Nations Unies dans la politique intérieure du Tchad est donc toujours présent à travers les objectifs de dialogue politique et d'application des droits de l'Homme. Ces éléments constituent des motifs de refus de la mise en œuvre de ce projet pour les autorités tchadiennes puisque « *ces propositions franchissent à peu près toutes les lignes*

⁷⁹⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁷⁹⁵ *Ibidem*

⁷⁹⁶ *Ibidem*

rouges du gouvernement tchadien »⁷⁹⁷. Les soutiens internes du président Déby ne souhaitent en effet pas se voir imposer un partage du pouvoir par les Nations Unies⁷⁹⁸. Le second point qui suscitera l'opposition du président tchadien est, une fois encore, la composante militaire de l'OMP envisagée. Dans sa proposition de février 2007, le Secrétaire Général des Nations Unies se montre bien plus précis dans ce que pourrait être une OMP des Nations Unies au Tchad et en RCA que dans le rapport de son prédécesseur en décembre 2006. La structure de la mission notamment y est beaucoup plus précisée⁷⁹⁹. Les options retenues le sont également. Si le SG des Nations Unies, sans y être tout à fait favorable, est moins réticent que son prédécesseur au montage d'une OMP au Tchad et en RCA, le gouvernement tchadien s'oppose à sa proposition.

La première option, option A, requiert un contingent total d'environ 6000 personnes. Elle « *consisterait en une force plus importante qu'une brigade d'infanterie type, composée de cinq bataillons d'infanterie, d'une compagnie de reconnaissance et de deux compagnies d'infanterie de réserve, appuyés par une composante aérienne militaire forte de 18 hélicoptères de transport, deux hélicoptères d'observation armés, un détachement d'engins sans pilote et un avion d'observation. La force serait appuyée par quatre compagnies du génie, une compagnie chargée du génie aérien et des compagnies chargées des transports et du soutien logistique, une unité médicale de niveau II à Abéché et une unité médicale de niveau I renforcé à Birao* »⁸⁰⁰. Autrement dit cette option requiert assez peu de personnels mais nécessite beaucoup de ressources matérielles, notamment les moyens de transport aériens qui sont difficiles à mobiliser pour ce type d'opération. Cette option est jugée plus risquée par le SG des Nations Unies. La seconde option, option B, implique un plus grand nombre de personnels mais requiert moins de matériels. Elle « *consisterait en une force de la taille d'une division d'infanterie standard, composée de neuf bataillons d'infanterie, deux ou trois bataillons étant déployés dans chacun des secteurs au Tchad et deux compagnies d'infanterie étant dépêchées en République centrafricaine, d'une compagnie de reconnaissance et d'un bataillon léger de réserve, appuyée par une composante aérienne militaire forte de neuf hélicoptères de transport, de deux hélicoptères d'observation armés,*

⁷⁹⁷ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁷⁹⁸ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁷⁹⁹ Voir annexe 1

⁸⁰⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

d'engins sans pilote et de deux avions d'observation. L'effectif total de la force avoisinerait 10 900 hommes. »⁸⁰¹. Dans cette option, ce sont les soldats d'infanterie qui doivent être équipés. Le risque serait donc porté par les pays contributeurs de troupes (qui ne sont pas parmi les membres permanents du CSNU) alors que le matériel requis par l'option A est plutôt possédé par les membres permanents du CSNU qui décident *in fine* de l'option retenue. Enfin, la composante de police proposée est assez semblable à celle proposée en décembre 2006. Le nombre de soldats tchadiens à recruter pour être formés et encadrés par les policiers des Nations Unies passe néanmoins de 580 à 800 et on précise qu'ils seront placés sous le commandement opérationnel du chef de la police des Nations Unies – ce qui ne satisfait pas le DOMP qui ne souhaite pas être responsable de l'activité des forces armées du Tchad – mais qu'ils porteront un uniforme différent du personnel des Nations Unies.

Pour être sûr que, malgré la volonté du CSNU, cette OMP ne voit pas le jour, les acteurs du DOMP ont donc tenté de proposer une option inacceptable par les autorités tchadiennes⁸⁰². C'est en effet l'option B que le SG des Nations Unies recommande au Conseil de sécurité d'adopter si ses membres souhaitent décider un déploiement au Tchad et en RCA. De même, « *l'équipe d'évaluation a conclu qu'il faudrait réunir les conditions suivantes pour l'opération militaire : des commandants et des soldats très qualifiés, capables d'opérer dans des conditions très difficiles et de faire face à des menaces externes et internes, une bonne liaison, une mobilité opérationnelle élevée et une capacité militaire musclée afin de réagir à des menaces armées de tous types.* »⁸⁰³. En langage « onusien », cela signifie que les contingents habituellement mobilisés dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, issus de pays en développement et n'ayant pas les formations et équipements suffisants, ne sont pas aptes à remplir cette mission⁸⁰⁴. Les acteurs du DOMP que nous avons rencontrés nous ont en effet tous expliqué que, au sein de ce Département des Nations Unies, ce projet d'OMP est très mal reçu puisqu'il ne correspond pas aux routines de cette organisation, aux *guidelines* contenues dans la Doctrine Capstone permettant d'assurer le bon déroulement d'une OMP. Or, si les acteurs politiques du CSNU suivent leur propre rationalité en poussant pour un tel déploiement (obtenir le soutien de leurs opinions publiques nationales face à la

⁸⁰¹ *Ibidem*

⁸⁰² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁸⁰³ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 23 février 2007, S/2007/97

⁸⁰⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

crise du Darfour, maintenir les liens avec les « clients » africains, soutenir un allié du CSNU etc.), les acteurs du DOMP sont impactés par ce jeu. Si l'OMP est décidé, ce sont ces acteurs qui devront le mettre en œuvre et veiller à son bon déroulement. Dans leurs échanges avec le CSNU, ils ont donc tenté de mettre en avant le fait que les conditions pour le bon déroulement d'une OMP ne sont pas réunies au Tchad et en République centrafricaine avec deux arguments essentiels : il n'y a pas de processus de paix à maintenir et les autorités tchadiennes sont opposées à cette OMP. De manière plus anecdotique, lorsque les acteurs du DOMP viennent présenter les conclusions de la TAM de février au CSNU, ils choisissent stratégiquement des images illustrant leurs arguments. Pour insister sur la nécessité de mobiliser des moyens de transport aériens des Nations Unies voici par exemple l'image qu'ils montrent de l'aviation tchadienne⁸⁰⁵ :



L'objectif est alors d'insister (lourdement) sur les difficultés logistiques, politiques et militaires qu'entraîneraient pour le DOMP une telle OMP.

*

L'activité bureaucratique activée suite à la résolution 1706 a mobilisé un ensemble d'acteurs de la ZAD autour de l'enjeu sécuritaire tchadien. Malgré la perte d'importance de cet enjeu, cette activité a enclenché un engrenage en suscitant l'intérêt de différents acteurs (humanitaires, diplomatiques). Ceux-ci maintiennent alors leur pression sur le CSNU et le DOMP pour poursuivre le projet d'OMP au Tchad et en RCA et, ce faisant, contribuent à la

⁸⁰⁵ Source : présentation power point de la TAM 2, février 2007

structuration d'une zone d'action spécifique à l'enjeu sécuritaire tchadien. Face aux injonctions qu'ils reçoivent du SG des Nations Unies, relais du CSNU, les acteurs du DOMP vont utiliser les dispositifs bureaucratiques de leur organisation pour se protéger des intrusions des acteurs politiques dans leur espace bureaucratique et opérationnel. Le manque de clarté du positionnement tchadien qui accepte l'idée d'un déploiement mais en rejette sa composante militaire ne leur permet cependant pas de s'opposer fermement à ce projet. Ce positionnement des autorités tchadiennes doit être analysé comme étant, pour partie, modifié lui aussi par la résolution 1706 qui vient modifier les dynamiques politico-militaires entre les tchadiens et les soudanais.

**

Dans cette seconde partie du chapitre nous avons donc montré comment un sujet initialement lié à un dossier en cours au CSNU peut s'autonomiser et devenir un enjeu à part entière dans une zone d'action spécifique. En mobilisant les intérêts non servis au Darfour, le sujet Tchad a donné lieu à la mobilisation des espaces bureaucratiques des Nations Unies. Des liens ont été créés et/ou renforcés entre cette arène et les arènes tchadiennes et françaises du secteur de la sécurité collective. Un jeu autonome se déroule alors et modifie les dynamiques de violence politique entre le Tchad et le Soudan. Une zone d'action Tchad se structure en s'autonomisant de la zone d'action Darfour. Dans cet espace, le DOMP tient un rôle central et tente de défendre son pré-carré, ses membres tentent de poursuivre leur action selon les règles de leur espace sociale, et dès lors tentent d'empêcher tout déploiement d'OMP au Tchad qui ne peut, selon leurs critères, se dérouler dans de bonnes conditions. Ils y parviennent puisque le gouvernement tchadien refuse toute composante militaire des Nations Unies sur son sol.

Conclusion

Le lien créé par les acteurs du CSNU et des arènes françaises entre les violences au Tchad et au Darfour met en relation les acteurs des relations franco-tchadiennes avec les acteurs de la zone d'action Darfour. Au sein de la configuration d'acteurs prise par l'enjeu des violences au Tchad, les marchandages entre les acteurs du sous-secteur des relations franco-africaines se fait à l'avantage des « anciens », c'est-à-dire que, schématiquement, le Tchad est jusqu'alors « préservé » des initiatives multilatérales⁸⁰⁶. Au cours de l'année 2006, et jusqu'au vote de la résolution 1706, tous les acteurs du sous-secteur des relations franco-africaines ont dû calculer en fonction du jeu se déroulant aux Nations Unies (CSNU et DOMP en particulier) au sein de la zone d'action Darfour. Ces espaces se sont décloisonnés pour ne devenir qu'un seul jeu : l'enjeu tchadien est devenu un enjeu de la ZAD. Parmi les acteurs onusiens de cet espace, la plupart sont principalement pris par l'enjeu des violences au Darfour. C'est en effet pour « résoudre » la crise du Darfour que les acteurs onusiens s'intéressent au Tchad qui reste un enjeu secondaire de la ZAD. Cependant, l'entrée de cet enjeu dans cet espace crée une nouvelle dynamique sociale qui modifie les équilibres tant au niveau régional (relations Tchad-Soudan, politique interne au Tchad), qu'au niveau international (relations Tchad-ONU-France). L'impact de la résolution 1706 dans les dynamiques politico-militaires régionales est visible de par les réactions qu'elle suscite. L'ensemble des acteurs pris dans les dynamiques violentes de la région y réagit, pour la soutenir ou s'y opposer. Cette résolution, et les ressources potentielles qu'elle promet au gouvernement tchadien (envoi de personnel civil pour soutenir les autorités tchadiennes dans la gestion des camps de réfugiés et déplacés principalement), modifie ainsi les dynamiques sociales en cours en agissant comme un « coup »⁸⁰⁷ émis par l'arène CSNU. Ce coup impacte les acteurs du DOMP ainsi que ceux des arènes locales des violences politico-militaires au Tchad et dans la région. Le processus ne subit pas une rupture brutale, il y a des continuités mais la résolution 1706 enclenche de nouvelles dynamiques : renforcement de l'analyse qui lie les violences au Darfour à celles se déroulant au Tchad, l'intérêt du CSNU pour un déploiement au Tchad se poursuit en tant qu'extension des possibilités d'implication dans la crise du Darfour pour les Nations Unies. Ce faisant cette résolution s'inscrit dans les dynamiques conflictuelles de la région en les modifiant. Avant même son déploiement, une OMP est un acteur des conflits.

⁸⁰⁶ Cf. Chapitre 2 et 3

⁸⁰⁷ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit.

Le refus des autorités soudanaises d'appliquer la résolution 1706 va permettre la mobilisation des diverses ressources à disposition du CSNU en faveur de la planification d'un déploiement d'une OMP au Tchad. Cela passera par une analyse des conflits produite par le CSNU qui continue de lier les deux et la mobilisation des ressources du DOMP en ce sens. Malgré l'accord des autorités soudanaises pour un déploiement au Darfour, la zone d'action Tchad créée au CSNU se maintient par la conjonction de l'action des acteurs humanitaires du système des Nations Unies, de la volonté de la RP France et Britannique, mais aussi de l'intérêt du gouvernement tchadien pour un déploiement civil. Malgré la disparition de ses conditions d'émergence qui était principalement l'impossibilité de déploiement des Nations Unies au Darfour, l'espace social conjoncturel au sein duquel agissent ces acteurs se maintient durablement. Ce sont les marchandages qui ont lieu dans cette zone d'action Tchad qui mèneront au déploiement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat.

Chapitre 5 Extension de la zone d'action Tchad à la PESD

Des acteurs de la zone d'action Darfour (ZAD) ont contribué à la mobilisation de moyens institutionnels onusiens autour de l'enjeu tchadien. Ils ont en cela rejoint, et modifié, l'activité des acteurs français qui tentent de mobiliser des arènes multilatérales autour de ce même enjeu. Ces acteurs français et de la ZAD agissent ainsi au sein d'une même configuration d'acteurs puisqu'ils se trouvent désormais en état d'interdépendance tactique élargi : nous avons appelé cette nouvelle configuration « zone d'action Tchad » (ZAT) dont le maintien n'est désormais plus uniquement lié à l'activité se déroulant dans la zone d'action Darfour. Le Tchad a certes, constitué un enjeu de la ZAD pendant quelques mois en 2006, mais l'autorisation de la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (Minuad) par le gouvernement de Khartoum a confirmé la place centrale de l'enjeu Darfour comme véritable point focal de cette zone d'action. Néanmoins, certaines dynamiques sociales ont été enclenchées durant ce processus (mobilisation d'un bureau Tchad au DOMP, activation de procédures bureaucratiques standardisées, intégration progressive des espaces sociaux mobilisés par les enjeux tchadiens et darfouriens qui entrent peu à peu en interdépendance fonctionnelle) et, comme la guerre enclenche sa propre grammaire une fois déclenchée⁸⁰⁸, les acteurs pris par l'enjeu tchadien se trouvent dans un espace qui s'autonomise de l'enjeu Darfour : la ZAT. Si la « crise du Darfour » explique l'étiologie de l'émergence de cette ZAT (c'est initialement pour agir au Darfour que ce Bureau Tchad est mobilisé) elle ne l'explique que pour partie puisque c'est aussi pour agir multilatéralement au Tchad que des acteurs français ont relié les dynamiques conflictuelles du Tchad à la crise du Darfour et c'est pour obtenir des ressources dans la gestion de leurs problèmes sécuritaires internes que les autorités tchadiennes ont accepté de prendre part à ce jeu. Il y a une autonomie relative de la dynamique de la zone d'action par rapport aux buts et intentions de ses acteurs⁸⁰⁹. Ce processus mène à la perte de maîtrise car l'interdépendance fonctionnelle mène à l'interpénétration⁸¹⁰ qui fait que le cours du processus échappe pour partie à la maîtrise des acteurs⁸¹¹. En mars 2007, ni les acteurs des Nations Unies, ni les acteurs français, ni les

⁸⁰⁸ Michel Dobry, « ce dont sont faites les logiques de situation... », *art.cit.*

⁸⁰⁹ Jean-Hugues Déchaux, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. 99, 1995, p. 305

⁸¹⁰ « *Interdépendance fonctionnelle* est l'élément clef de la notion de configuration, le premier terme conduisant à la notion d'*interrelation* et le second, à celui d'*interpénétration*. », Roger Cornu, « Evolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *art.cit.*

⁸¹¹ « La dimension fonctionnelle nous conduit à la notion d'*interpénétration*, ou au fait que les projets et les actes des agents de la vie sociale aboutissent toujours à des résultats non voulus, contrecarrés qu'ils sont par

acteurs tchadiens ne maîtrisent pleinement la dynamique de leurs échanges. Pour comprendre ce qu'il se passe dans cette ZAT, il ne faut désormais plus uniquement s'intéresser aux causes de son émergence mais à la régulation des interdépendances entre les acteurs qui y agissent. Ceux-ci se trouvent pris dans une zone d'action qui offre de nouvelles ressources (le soutien d'une composante civile onusienne pour les autorités tchadiennes, le partage de la responsabilité de la gestion des violences politico-militaires pour certains acteurs français...) et de nouvelles contraintes (la prise en compte dans les calculs de nouveaux acteurs et des limites de leur action) qui n'étaient pas nécessairement prévisibles et anticipées. De plus, certains joueurs changent en cours de partie ce qui amène des changements de ressources en jeu (le soutien de décideurs politiques par exemple) et donc modifie potentiellement la dynamique au sein des différentes Zones d'action. C'est la gestion de ces interdépendances qui explique ce qu'il se passe au sein de cette zone d'action Tchad.

Il s'agit précisément dans ce chapitre d'analyser comment des acteurs de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) vont être amenés à occuper une position essentielle dans la ZAT. Pourtant, comme l'a relevé Sébastien Loisel⁸¹², que les acteurs européens soient prêts à envisager une opération au Tchad ne relève pas d'une évidence. Au début de l'année 2007, les acteurs tchadiens, français et onusiens sont pris dans un jeu durant lequel chacun essaie de préserver son autonomie vis-à-vis des autres afin de poursuivre ses propres objectifs. Le gouvernement tchadien souhaite le soutien des Nations Unies sans pour autant risquer de perdre la maîtrise des événements sur le terrain et sans affaiblir sa position dans les arènes politico-militaires nationales et régionales, les acteurs français sont pris entre

les projets et les actes des autres ou par la résistance des objets, et modifiés par eux. C'est donc au niveau de la pratique que l'interpénétration se manifeste. », *Ibidem*. p. 248. « *Le jeu crée de lui-même des contraintes en ce qu'il pousse à « une escalade progressive des tensions réciproques », à un « engrenage », qui échappe à la maîtrise des joueurs. Les configurations que forment ainsi les hommes deviennent « relativement autonomes » par rapport aux intentions et aux buts de chacun. Il y a partiellement « autorégulation ». Pour bien comprendre la logique de cet engrenage, il faut revenir au modèle du jeu. Dès lors que les forces en présence ne sont pas trop inégales, le jeu prend vraiment le caractère d'un processus : aucun des joueurs n'est en mesure d'en infléchir le cours. Les coups s'interpénétrant, il prend une orientation qu'aucun des joueurs n'avait prévue. Il devient incontrôlable et génère ses propres contraintes, car son cours oriente à tout moment la tactique des joueurs. Tout en étant déclenché et perpétué par les actes de chacun, il crée donc des effets non prévus tant sur les joueurs (leurs attitudes) que sur la partie (son cours).* », Jean-Hugues Déchaux, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », *art.cit.* p. 305

⁸¹² « Si la possibilité d'une nouvelle intervention [après Artémis] reste ouverte, celle-ci n'est pas une priorité européenne, qui lui préfère le renforcement des capacités, le financement des opérations africaines ou onusiennes de maintien de la paix et l'assistance technique dans le domaine de la planification. On peut penser qu'une telle éventualité dépendrait de l'ouverture d'une nouvelle fenêtre d'opportunité caractérisée par la conjonction des intérêts de plusieurs acteurs européens », Sébastien Loisel, « Les leçons d'Artémis », *art.cit.* p. 88

différentes rationalités d'action dans leur gestion de la relation franco-tchadienne et la défense de ce qu'ils estiment être les intérêts de la France au Tchad et sur la scène internationale, aux Nations unies deux dynamiques coexistent : les acteurs du CSNU sont poussés à s'impliquer au Tchad pour poursuivre leur agenda lié à l'enjeu sécuritaire du Darfour tandis que les acteurs du DOMP sont guidés par la crainte de perdre la maîtrise de toute intervention ne répondant pas à leurs procédures standardisées sur ce territoire. Les acteurs de ces différentes arènes pris dans la ZAT déploient alors les stratégies à leur disposition (bien souvent ce sont des procédures standardisées activées de manière contingente) ce qui a pour effet de maintenir leur autonomie : tant qu'ils agissent suivant ces procédures routinières (mise en place des contingents, équipements militaires, autorisations politique) les frontières des arènes ne sont pas en jeu⁸¹³. En mars 2007, les acteurs du DOMP parviennent ainsi à imposer leurs procédures standardisées face aux demandes des acteurs du CSNU de proposer un schéma d'intervention multilatérale au Tchad. L'OMP qu'ils proposent est alors inacceptable du point de vue des acteurs tchadiens. L'activité de la ZAT est bloquée.

Pourtant, à peine quelques semaines après la visite du ministre des Affaires étrangères tchadien aux Nations Unies durant laquelle ce blocage du jeu s'est confirmé (mars 2007), la dynamique de cette zone d'action semble avoir radicalement évolué : dès juin 2007 est en effet annoncé le projet d'une force européenne au Tchad et en RCA conjointement au déploiement d'une mission civile des Nations Unies dans ces deux Etats. Le discours politico-médiatique attribue alors ces changements soudains à l'action de trois hommes en particulier : le nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy, son Ministre des affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, et son Conseiller spécial, Éric Chevalier. A eux trois, ces acteurs auraient levé tous les blocages qui empêchaient jusqu'alors le déploiement d'une OMP au Tchad. Nous allons voir dans ce chapitre ce qu'il s'est passé durant cette courte période pour comprendre le rôle de chacun des protagonistes de ces processus. Nous nous intéressons particulièrement à l'intégration des acteurs de la PESD dans la ZAT⁸¹⁴.

⁸¹³ Si un processus de paix est en cours (ce qui est une des conditions permettant le bon déroulement d'une OMP selon le DOMP), les acteurs du DOMP disposent de relais locaux participant à ce processus avec lesquels ils peuvent collaborer pour planifier leur déploiement et en définir le mandat par exemple puisque ces acteurs locaux sont alors demandeur d'un tel déploiement. Dans le cas contraire, les acteurs du DOMP ne parviennent pas à collaborer avec les acteurs locaux sans l'intervention d'acteurs extérieurs à leur arène ce qui va les amener à agir différemment de leur routine et donc à limiter leur autonomie d'action.

⁸¹⁴ Nous consacrerons la dernière partie de cette thèse à ce qu'il se passe dans la ZAT dès lors que tous les acteurs participant au déclenchement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat s'y trouvent réunis.

Nous verrons alors comment les nouveaux acteurs gouvernementaux français se sont attribués la prise en compte et la gestion de l'enjeu sécuritaire de la région Tchad-Darfour par les administrations nationales et internationales⁸¹⁵ en cherchant à imputer à leur action tout ce qui est mis en place. En faisant de la crise du Darfour une priorité politique qui permet la poursuite de plusieurs agendas (I), ils ont émis un ensemble de *coups* dans la zone d'action Tchad (ZAT) qui a impacté le comportement des joueurs de cet espace en permettant, notamment, l'intégration d'acteurs de l'arène PESD (II).

I. Le Darfour, nouvelle priorité politique française

Les acteurs politiques français qui occupent les positions exécutives à partir de mai 2007 se saisissent de l'enjeu Darfour qui s'inscrit, pour eux, dans deux agendas politiques distincts : leur agenda politique national lié à la campagne électorale française et à l'arrivée d'un nouveau gouvernement en France qui entend convaincre son électorat de sa capacité à influencer le déroulement de la réalité sociale (1) et leur agenda de politique internationale qui fait de la zone d'action Darfour un espace attractif du secteur de la sécurité collective pour qui espère y occuper une position centrale (2).

1) L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement français

Elu sur le thème de la « rupture », le nouvel exécutif français tente de convaincre son audience nationale que les actions qu'il mène dans le secteur de la sécurité collective, et notamment dans l'arène des relations franco-africaines, correspond bien à cet engagement. La disparition de la cellule africaine de l'Elysée – symbole de cette rupture – s'inscrit toutefois dans la continuité du processus en cours depuis les indépendances africaines. La nomination de Bernard Kouchner au poste de Ministre des affaires étrangères et européennes vise à convaincre de la volonté d'action du nouveau gouvernement. Pour cela, il se saisit de l'enjeu Darfour.

⁸¹⁵ Ce que Jean-Michel Eymeri appelle la politisation subjective d'un enjeu. Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Belin, Paris 2003, p. 64

Une action dans la continuité du processus en cours depuis les indépendances

Les acteurs politiques ont régulièrement influencé l'équilibre au sein de l'espace social des relations franco-africaines⁸¹⁶. Le candidat à la présidence de la République Nicolas Sarkozy annonce sa préférence pour l'inscription des actions militaires françaises dans un cadre multilatéral⁸¹⁷ et son souhait de mettre fin à la spécificité des relations franco-africaines dans le cadre de ce que nous avons nommé l'arène des relations franco-africaines :

*« Nous devons également rendre les relations entre les États plus transparentes. Il nous faut les débarrasser des réseaux d'un autre temps, des émissaires officieux qui n'ont d'autre mandat que celui qu'ils s'inventent. Le fonctionnement normal des institutions politiques et diplomatiques doit prévaloir sur les circuits officieux qui ont fait tant de mal par le passé. Il faut définitivement tourner la page des complaisances, des secrets et des ambiguïtés, notamment avec nos partenaires africains et arabes. Nous ne devons pas non plus nous contenter de la seule personnalisation de nos relations. »*⁸¹⁸

Cette volonté affichée de réformer les relations entre la France et l'Afrique se poursuit lorsqu'il accède à la fonction présidentielle : l'historique cellule africaine de l'Élysée disparaît pour être intégrée dans la cellule diplomatique de l'Élysée. La structure qui a permis depuis les indépendances africaines de contourner les circuits diplomatiques « normaux » entre la France et l'Afrique disparaît. Les relations franco-africaines sont administrativement normalisées. Les conseillers Afrique du président de la République s'organisent désormais autour de Bruno Joubert, « *aux antipodes des Jacques Foccart, Fernand Wibaux*⁸¹⁹, *Guy Penne, Michel Dulpuch* »⁸²⁰ avec des conseillers techniques n'appartenant pas aux réseaux

⁸¹⁶ Chapitre 2

⁸¹⁷ « Je souhaite donc que l'armée française reste au service de la sécurité de l'Afrique, mais sous mandat de l'Onu et de l'Union africaine [...] Grâce à quels principes d'action pourrions-nous atteindre ces objectifs ainsi définis et hiérarchisés ? D'abord en confortant le multilatéralisme : plus que jamais, les grandes décisions internationales doivent faire l'objet d'une concertation des grands pays. », Nicolas Sarkozy, « Mes objectifs en matière de politique internationale », *Politique africaine*, n°105, mars 2007.

⁸¹⁸, Nicolas Sarkozy, « Mes objectif... », *art.cit.*

⁸¹⁹ Administrateur colonial, chef de cabinet de Gaston Defferre à la France d'Outre-Mer (ancien Ministère des colonies), directeur général de l'office du Niger, premier ambassadeur de France au Mali (1960-1964) puis Ambassadeur de France auprès du Tchad (1968-1974) lors de l'opération Limousin de 1969. Il a contribué à maintenir le plus longtemps possible les relations entre Tombalbaye et Paris. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 267

⁸²⁰ Yves Gounin, *La France en Afrique. op.cit.* p. 73

traditionnels de l'arène des « anciens »⁸²¹. Comme on l'a vu cependant, cette disparition de la cellule africaine ne constitue pas nécessairement une rupture fondamentale dans la mesure où les positions sociales de l'arène des « anciens » se sont largement affaiblies depuis le milieu des années 1990. Côté Afrique notamment, les dirigeants liés à Jacques Foccart deviennent minoritaires⁸²² et si les interdépendances franco-africaines restent importantes, elles ne s'inscrivent plus principalement dans cette arène des « anciens » – ce qui ne signifie pas que les acteurs des institutions élyséennes ne soient pas dominants dans l'espace social des relations franco-africaines. Les acteurs de la cellule diplomatique de l'Élysée ont en effet toujours accès aux ressources procurées par leur proximité au Président de la République qui peut trancher lors d'oppositions entre militaires et diplomates par exemple et *in fine* décider de l'engagement de troupes militaires françaises.

Dans le gouvernement que le Premier Ministre, François Fillon, formera, entre ainsi Jean-Marie Bockel à la position de ministre délégué à la Coopération et à la francophonie. Symbole d'ouverture dans un gouvernement de droite, ce socialiste annoncera lors de ses vœux à la presse le 15 janvier 2008 vouloir « *signer l'acte de décès de la Françafrique* »⁸²³. Côté Affaires étrangères, Bernard Kouchner, « homme de gauche » lui aussi et qui incarne une certaine vision de l'humanitaire, de l'engagement et de la défense du droit d'ingérence, est nommé Ministre. Signe de l'importance accordée à l'Union européenne que le Président entend placer au cœur de sa stratégie internationale⁸²⁴, le ministère des affaires étrangères devient ministère des affaires étrangères *et européennes*.

Enfin, dans la continuité du processus en cours dans le sous-secteur des relations franco-africaines Nicolas Sarkozy souhaite ouvrir les relations franco-africaines à d'autres acteurs africains que ceux issus des anciennes colonies. C'est ce qu'il fera par exemple en recevant

⁸²¹ Rémi Maréchaux diplomate qui a une carrière qui commence par l'Afrique (Coopération, DAOI puis AFD), deviendra directeur de la stratégie à la DGSE puis ambassadeur de France au Kenya. Romain Serman qui sera en charge du dossier tchadien vient de la RP France des Nations Unies.

⁸²² En 2010, les seuls « *dépositaires de cette légitimité d'amis de la France deviennent de plus en plus rares. Denis Sassou N'Guesso, Paul Biya, Idriss Déby et Blaise Compaoré ... cette troisième génération a accédé au pouvoir en s'adaptant aux contraintes des phases de démocratisation... ils ont appris à maîtriser plus subtilement le jeu des urnes* » Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart...op.cit.* p. 684. Ils ont été conseillés en ce sens, Entretien Ambassade de France, N'Djaména, Décembre 2010

⁸²³ Jean-Marie Bockel, « je veux signer l'acte de décès de la Françafrique », *Le Monde*, 16 janvier 2008

⁸²⁴ « Je veux être le Président d'une France qui dira aux Européens et aux Africains : " dans un monde où se dessinent de vastes stratégies continentales qui enjambent les hémisphères, il est vital pour l'Europe d'imaginer une stratégie euro-africaine dont la Méditerranée sera fatalement le pivot », Nicolas Sarkozy, Discours d'investiture, *Le Monde*, 15 janvier 2007

comme premier chef d'Etat africain à l'Elysée la présidente du Libéria, Ellen Johnson Sirleaf, alors que la coutume veut que cette première invitation soit destinée à un francophone⁸²⁵. Cela se poursuivra avec la réception de Mouammar Kadhafi dont il essaie, pendant un temps, de faire un allié de ses choix politiques⁸²⁶.

Si l'équilibre de la configuration des relations franco-africaines semble progressivement se déplacer en faveur des « normalisateurs », des normalisateurs des relations franco-africaines, les Anciens – et parmi eux notamment les chefs d'Etat africains – parviennent néanmoins à défendre leur représentation de ce que doivent être ces relations. Malgré les discours et les affichages, la position de Président de la République française oblige à soigner les « amis » de la France puisque les interdépendances entre les positions ne disparaissent pas lorsque les acteurs qui les occupent changent, si tant est qu'ils entendent réellement les faire évoluer. Le Gabon d'Omar Bongo, acteur majeur de l'arène des « anciens », sera par exemple l'objet du premier déplacement du Président de la République. Ce dernier est même fortement soupçonné d'avoir fait pression sur les acteurs politiques français pour que Jean-Marie Bockel ne puisse mettre en place son projet politique⁸²⁷. Dans un premier temps cependant, l'action du nouveau gouvernement vise à convaincre de la réalité de cette rupture. L'enjeu du Darfour est alors saisi pour mettre en avant la différence avec l'ancien gouvernement français jugé inactif sur ce dossier.

Le Darfour, nouvel enjeu prioritaire suite à la campagne électorale

En Mai 2007, lorsque Nicolas Sarkozy est élu président de la République française sur le thème de la « rupture », un sujet de politique internationale a principalement été évoqué durant la campagne électorale : le Darfour. Depuis la fin de l'année 2006 en effet se multiplient les initiatives issues de la « société civile » visant à rendre public et à médiatiser les violences qui ont lieu au Darfour. Le collectif *Sauver le Darfour* par exemple fait partie de la coalition mondiale *GlobeforDarfur* et bénéficie de nombreux soutiens nationaux et

⁸²⁵ Daniel Bourmaud, « Discours de rupture et politique d'impuissance. La politique africaine de Nicolas Sarkozy », in Jacques de Maillard, Yves Surel, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de SciencesPo, Paris, 2012

⁸²⁶ « La visite du colonel Kadhafi en France suscite un concert de critiques », *Le Monde*, 10 décembre 2007.

⁸²⁷ RFI, « Le départ de Bockel, le poids de l'Afrique », 19 mars 2008. Voir Chapitre 3. II. 2).

internationaux (députés nationaux et européens notamment)⁸²⁸. L'objectif de ce collectif est d'organiser des « *manifestations de papier* »⁸²⁹ qui ont pour principal objectif d'obtenir un relais médiatique :

« *On a d'ailleurs fait créer des comités un peu partout en France. Et à partir de ces comités, faire des meetings un peu partout, des événements enfin un peu tout tant que ça mobilise les gens, c'était ça le but. Et à partir d'une mobilisation populaire, avoir... une sorte d'impact sur les hommes politiques et donc sur leurs politiques concernant le Darfour...* »⁸³⁰

Néanmoins, la multiplication des demandes⁸³¹ et la décentralisation de l'organisation via l'existence de comités locaux autonomes semblent contreproductifs au vu des principales théories des mobilisations⁸³². Ces mobilisations ont néanmoins pu avoir un impact dans le secteur médiatique qui les a assez largement relayées. Le 30 mars 2007 par exemple, le collectif *Sauver le Darfour* organisait une manifestation de « casques bleus » à Paris consistant en un défilé de manifestants en rollers portant une casquette bleue, manifestation qui a fait l'ouverture du journal télévisé de TF1. Un autre collectif existe également en France

⁸²⁸ Ces relais institutionnels ne sont pour autant pas les plus pertinents dans la mesure où ils ne sont pas situés dans des arènes en mesure de décider une intervention (quelle qu'elle soit) à l'international. Le parlement européen ne peut influencer qu'à la marge sur la politique étrangère de l'Union européenne, quand à l'assemblée nationale française, elle est également peu impliquée.

⁸²⁹ Patrick Champagne, « la manifestation, la production de l'évènement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52, n°1, 1984 cité in Neveu (E), « Médias, mouvements espaces publics », *Réseaux*, n°98, 1999

⁸³⁰ Entretien Sauver le Darfour, le 5 avril 2009, Paris.

⁸³¹ Les demandes de *Sauver le Darfour* sont très variées et ne peuvent que difficilement donner lieu à des actions concrètes si elles étaient appliquées : *Faire connaître en France et en Europe le drame du Darfour province de l'Ouest du Soudan en utilisant tous les moyens nécessaires (interpellation des pouvoirs publics, organisation de réunions publiques, interventions en milieu scolaire ainsi que dans les quartiers, publications...).* *Préserver la mémoire des génocides arménien, juif (Shoah), rwandais et de celui du Darfour ; lutter contre toutes formes de négationnisme. Faire, entreprendre, faire entreprendre toute action humanitaire susceptible de résoudre les conflits se déroulant au Soudan et plus particulièrement dans la région du Darfour. Soutenir l'acheminement de l'aide humanitaire à destination des populations civiles du Darfour. Obtenir un plan de reconstruction en faveur du Darfour, en particulier de l'agriculture dévastée et une augmentation de la contribution des Etats à la part du programme alimentaire mondial (PAM) destiné au Soudan. Obtenir l'arrêt des massacres des populations civiles du Darfour. Obtenir le désarmement des Milices Janjaweds. Obtenir la liberté de circulation des journalistes et des humanitaires. Mobiliser les citoyens et les décideurs français et européens en faveur d'une intervention de l'ONU. Obtenir l'arrestation et le jugement des responsables des crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis au Darfour, ainsi que le rétablissement dans leurs droits des habitants du Darfour. Obtenir le rétablissement de la Paix et de la Démocratie au Soudan. Obtenir l'organisation d'élections libres sous supervision de l'ONU. Favoriser le développement et la paix sur le continent africain. », www.sauverledarfour.org*

⁸³² Voir par exemple : Giugni (M), "L'impact des mouvements écologistes, antinucléaires et pacifistes sur les politiques publiques: Le cas des Etats-Unis, de l'Italie et de la Suisse, 1975-1995", *Revue Française de Sociologie*, n°42, 2001, Neveu (E), « Médias, mouvements, ... », *art.cit.*

et adopte une autre stratégie beaucoup plus directement orientée vers les décideurs politiques pertinents. Le 20 mars 2007, en pleine campagne électorale, le *Collectif Urgence Darfour* organise une conférence à la salle de la Mutualité à Paris. Durant cette conférence, les acteurs politiques au pouvoir sont présents, notamment Jacques Chirac, Président de la République, et Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères. Ce collectif revendique le soutien de plus de 120 associations et 250 personnalités et compte parmi ses membres Bernard Kouchner. Leurs principales actions ont été un envoi massif de cartes postales au président de la République afin de l'inciter à agir et la signature d'une pétition nationale. Ce collectif a opté pour le choix d'une seule demande : faire intervenir les casques bleus dans la région du Darfour en application de la résolution 1706⁸³³. Durant cette conférence à la Mutualité de Paris, les candidats eurent à signer un acte d'engagement en faveur du Darfour en cas d'accès à la magistrature suprême. Un recours trop rapide au concept d'*effet CNN*⁸³⁴ inciterait alors l'observateur à pointer un lien entre ces manifestations, leur réception par le futur président, la nomination de Bernard Kouchner et le déploiement d'une OMP au Tchad. Pour autant, aucune des demandes formulées par ces mobilisations n'a été satisfaite puisqu'aucune de ces demandes ne comprenait une intervention militaire européenne au Tchad et en RCA. Si l'application de la résolution 1706 est réclamée, c'est essentiellement dans le but d'un déploiement militaire au Darfour et non de l'application des paragraphes concernant le Tchad et la RCA.

Des liens importants existent néanmoins entre ce groupe mobilisé et le nouveau ministre des Affaires étrangères et européennes français. François Zimeray, avocat ayant rédigé l'acte

⁸³³ « Le Collectif Urgence Darfour lance une campagne nationale de distribution et d'envoi de cartes postales appelant le Président de la République à user de son influence auprès du Conseil de Sécurité des Nations Unies pour l'envoi effectif et immédiat de casques bleus au Darfour », www.urgencedarfour.info

⁸³⁴ Voir par exemple Eytan Gilboa, « The CNN Effect : The Search for a Communication Theory of International Relations », *Political Communication*, vol 22 ; n°1, 2005 ; Jonathan Mermin, « Television News and American Intervention in Somalia : The Myth of a Media-Driven Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, Vol 112, n°3, 1997 ; Piers Robinson, « The CNN Effect : Can the News Media Drive Foreign Policy ? », *Review of International Studies*, vol.25, n°2, 1999. L'effet CNN est supposé décrire l'impact de la couverture médiatique d'un enjeu sécuritaire sur la prise de décision d'un gouvernement (notamment dans le cas de la guerre américaine du Vietnam, de l'intervention américaine en Somalie ou encore de la première Guerre du Golfe). Les auteurs s'intéressant à ce concept divergent sur sa définition et ses conséquences analytiques allant du simple impact sur la décision politique à la perte de contrôle politique d'un enjeu ou, au contraire, faisant de la couverture médiatique, le relais des intérêts des acteurs politiques. Nous choisissons de ne pas nous inscrire dans ces débats mais nous notons que, si un processus politique peut être affecté par des coups médiatiques liés par exemple à des mobilisations citoyennes, c'est à la logique de situation dans laquelle ces coups sont produits qu'il faut s'intéresser pour comprendre comment ils ont impacté un processus en cours. Les « coups » médiatiques ne sont pas une contrainte ou une ressource par essence mais sont réceptionnés différemment par les acteurs suivant la logique de situation dans laquelle ils sont produits.

d'engagement pour le Darfour des candidats à l'élection présidentielle a par la suite été nommé « ambassadeur des droits de l'homme » au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Lors de la première réunion organisée par Bernard Kouchner au ministère des Affaires étrangères sur le Darfour, le 19 mai 2007, Jacky Mamou, président de *Sauver le Darfour* et ancien président de Médecin du Monde fut également convié. Un autre acteur lié à Médecin du Monde, directeur des missions internationales de cette ONG, a quitté sa fonction pour rejoindre Bernard Kouchner en tant que « conseiller spécial » Éric Chevalier. Nous y reviendrons plus bas. Le nouveau ministre des Affaires étrangères fait en effet de la crise du Darfour la nouvelle priorité de la diplomatie française estimant que « *la France n'a pas assez agi* »⁸³⁵ sur ce dossier. Avant l'arrivée de la nouvelle équipe ministérielle, le MAEE français semble relativement peu investi sur le sujet « Darfour » qui n'est pas une priorité nationale. L'intérêt du niveau politique pour cette région ne survient périodiquement que lorsque des attaques menacent directement le gouvernement tchadien. Expliquer l'aboutissement du projet européen en juin 2007 par la volonté politique revient à dire qu'avant cette date, cette volonté était absente.

« Question : Et donc pour le dire autrement, on pourrait considérer du coup que il n'y a pas de volonté avant 2007 de faire quelque chose de très concret ou... »

*Réponse : Tout à fait. Tout à fait, on peut arriver à ce genre d'affirmation. »*⁸³⁶

Ce discours, on ne peut plus explicite, n'est pas le fait d'un acteur isolé. A de nombreuses reprises, les acteurs ont sous-entendu plus ou moins explicitement qu'avant le mois de mai 2007, la mise en place d'un processus concret visant à stabiliser l'Est du Tchad n'était pas une priorité pour le ministre et le président de la République. De plus, la période de campagne électorale ayant débuté, les hommes politiques peuvent avoir d'autres priorités en tête.

*« C'est un moment où y'a pas vraiment d'impulsion politique côté français, on est en pré... on est en période de campagne présidentielle déjà... donc on a un ministre qui est pas vraiment investi là-dessus »*⁸³⁷

Pour rendre compte de ce désintérêt du Ministre, et ne pas se limiter à prendre pour vérité les discours d'un acteur institutionnel, nous avons cherché ce qui pouvait être une priorité pour Philippe Douste-Blazy. Sans pour autant prétendre à la certitude puisque nous n'avons pu

⁸³⁵ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

⁸³⁶ Entretien Ministère de la Défense, Paris, juillet 2009.

⁸³⁷ Entretien MAEE, Bruxelles, juillet 2009

rencontrer de membres de son cabinet, un élément nous est apparu important. Un des projets souvent mis en avant dans l'action de Philippe Douste-Blazy est la création du programme des Nations Unies pour la lutte contre le VIH/Sida, UNITAID en 2006. Lors de la cérémonie de passation de pouvoir entre Bernard Kouchner et Philippe Douste-Blazy, ce dernier consacre d'ailleurs un paragraphe entier de son discours à l'aboutissement de ce projet. De plus, dès mars 2007, il fut élu Président du Conseil d'administration d'UNITAID pour un mandat de deux ans avant d'être nommé aux fonctions de Conseiller spécial pour les sources novatrices de financement du développement auprès du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon, au rang de secrétaire général adjoint⁸³⁸. Il paraît donc raisonnable de penser qu'une de ses priorités du moment devait être ce projet. Pour Bernard Kouchner, la priorité est désormais le Darfour :

*« Voilà le ministre arrive, il évalue un peu sur les dossiers qui lui semblent prioritaires. Dans ces trois dossiers y'a la crise du Darfour »*⁸³⁹

Par la suite, l'Elysée donnera « carte blanche » à la diplomatie française pour gérer ce dossier⁸⁴⁰ :

*« si Kouchner jugeait que c'était une bonne idée, on avait le soutien de l'Elysée »*⁸⁴¹
*« On peut dire que là dans cette idée-là, l'Elysée a été concourant et non pas menant, alors que sur d'autres dossiers l'Elysée est menant et tout le monde est concourant. [...] Parce que l'idée était vraiment Kouchnérienne »*⁸⁴²

Ainsi, s'il est prioritaire au Quai d'Orsay, le sujet Tchad-Darfour l'est à l'Elysée dans la mesure où il permet de montrer que « la France fait quelque chose »⁸⁴³. Dès sa prise de

⁸³⁸ À titre de comparaison, sur la période allant du 1er janvier au 06 mai 2007, on peut relever dans la salle de presse du Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) 60 déclarations relatives à UNITAID contre 75 pour le Darfour. On voit donc que ce sujet a une certaine importance. www.diplomatie.gouv.fr

⁸³⁹ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁸⁴⁰ Dans le domaine de le PESD, le Ministère des affaires étrangères et de la défense ont traditionnellement le rôle principal par rapport à l'Elysée ou au Premier Ministre, Antoine Rayroux, *Pratiques et usages de l'Europe dans le maintien de la paix : La coopération franco-irlandaise au Tchad*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, Université de Montréal, Université libre de Bruxelles, 2013, p. 124

⁸⁴¹ Entretien MAEE, Paris, mars 2012.

⁸⁴² Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁸⁴³ Marc Frontrier estime qu'en donnant carte blanche à Kouchner sur ce dossier, le président de la République lui proposait ainsi une occupation sur un dossier humanitaire ce qui l'empêchait de trop agir ailleurs, Marc Frontrier, *Le Darfour..op.cit.* Allant dans ce sens, des journalistes estiment qu'il aurait été recruté pour son image. Angela Merkel évoquant sa nomination avec Nicolas Sarkozy: « Il est un peu «*chaotisch*», observe la

fonction, Bernard Kouchner organise ainsi plusieurs réunions dont l'objectif est d'aboutir à une proposition d'action de la France au Darfour. Cela, même si du point de vue de l'administration, « *on est sur une crise qui, vu, pour nous, n'est pas une crise humanitaire* »⁸⁴⁴. Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement en France se pose donc la question de ce qui « *unit et distingue à la fois la sphère politique et la sphère administrative* »⁸⁴⁵, de la distinction entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas, de la différence entre les positions politiques et administratives. Se pose également la question de la volonté politique qui, selon le discours politico-médiatique, explique comment Éric Chevallier et Bernard Kouchner ont permis de faire avancer le dossier tchadien, bloqué entre les Nations Unies et les autorités tchadiennes.

Le sujet Tchad-Darfour qui fait l'objet d'un traitement bureaucratique depuis plusieurs années fait alors l'objet d'une *politisation*. Pour Y. Barthe « *il y a mise en politique lorsqu'une question est déployée en dehors de son espace de formulation originel et devient incontournable tant pour les médias que pour les responsables politiques et administratifs* »⁸⁴⁶. Jusqu'alors cette question était restée relativement confinée aux espaces bureaucratiques nationaux et multilatéraux. Le nouveau Ministre et les membres de son cabinet la mobilisent désormais lors de leurs interactions avec les acteurs du secteur médiatique. Il faut alors distinguer deux types de politisation. Suivant Jean-Michel Eymeri, la politisation peut être définie comme un « *phénomène social à la fois objectif et subjectif : « politisation » désigne, au plan de l'objectivité des pratiques, le fait que les professionnels de la politique se saisissent de tels ou tels aspects de la réalité sociale pour en faire des objets d'action politique*⁸⁴⁷ et, au plan de la subjectivité des représentations, le fait que les professionnels de la politique accréditent parmi les membres de la société la croyance que l'état présent et à venir de la réalité sociale est pour l'essentiel imputable, en positif comme en négatif, à cette action ou inaction politique »⁸⁴⁸. Nous avons, durant les chapitres précédents, montré que le dossier tchadien faisait déjà l'objet d'une *politisation objective* au

chancelière, selon un témoin. « *Rassurez-vous, c'est moi qui m'occuperai de tout* », répond le président. », Philippe Bernard, Nathalie Nougayrède, Isabelle Mandraud, Piotr Smolar « L'impossible Ministre Kouchner », *Le Monde*, 9 octobre 2010

⁸⁴⁴ Entretien MAEE, Paris, 2009

⁸⁴⁵ Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? ... », *art.cit.* p. 47.

⁸⁴⁶ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique, op.cit.* p. 78

⁸⁴⁷ C'est le modèle de la mise à l'agenda automatique de Pierre Favre ou mise à l'agenda incomplète.

⁸⁴⁸ Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? ... », *art.cit.* p. 64

sens où des professionnels de la politique s'en étaient saisis⁸⁴⁹. En mai 2007, ce sujet fait également l'objet d'une *politisation subjective* au sens où ces professionnels vont tenter de diffuser la croyance que ce qu'il se passe sur ce dossier leur est imputable. Cette politisation subjective, l'effort de certains acteurs politiques de diffuser la croyance qu'ils maîtrisent la prise en charge politique et administrative d'un enjeu de sécurité internationale, s'explique pour partie par les relations d'interdépendance entre le secteur politique et le secteur médiatique qui ont un impact dans le secteur de la sécurité collective. Si l'enjeu Darfour permet au nouvel exécutif français de poursuivre son agenda national, il est en effet également un enjeu qui mobilise les acteurs dominants du secteur de la sécurité collective au sein d'une zone d'action spécifique. Les acteurs français qui tentent de renforcer leurs positions dans ce secteur ont donc intérêt à inscrire leur activité dans cette zone d'action.

*

L'enjeu sécuritaire du Darfour est mobilisé par les acteurs politiques français dans la poursuite de leur agenda politique national. Ils politisent au sens subjectif du terme le sujet Darfour. Or, cet enjeu est également mobilisé au sein d'une zone d'action par des acteurs centraux du secteur de la sécurité collective, ce qui renforce l'attrait de cet enjeu pour les acteurs politiques français. Il s'agit désormais de voir comment la nouvelle équipe gouvernementale s'inscrit dans cette zone d'action.

⁸⁴⁹ De nombreux acteurs participent au gouvernement de nos sociétés défini comme un « processus impliquant l'ensemble des activités qui tendent à maintenir ou à modifier l'ordre social dans un groupement ou une société politique ». Mais seuls les fonctionnaires et les élus politiques sont « professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernantes et [participent à] la « direction administrative » de la société », Jacques Lagroye, « L'institution en pratique », *Revue suisse de science politique*, vol.8, 3-4, 2002 cité in Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? ... », *art.cit.* p.47

2) *Un enjeu important dans le secteur de la sécurité collective*

L'objectif affiché du nouveau président de la République est en effet de repositionner la France sur la scène internationale⁸⁵⁰, c'est-à-dire de mettre en place des actions permettant aux acteurs français du secteur de la sécurité collective de renforcer leur poids dans cet espace social⁸⁵¹. L'enjeu du Darfour, qui mobilise les plus importantes arènes multilatérales (ONU, UE, OTAN, UA) ainsi que des diplomaties centrales de ce secteur (USA et Chine notamment) fait partie de ces enjeux sur lesquels les acteurs français nouvellement au pouvoir estiment devoir se positionner. Pour cela, ils vont adopter une nouvelle stratégie vis-à-vis des relais médiatiques de leur action et d'agir dans la zone d'action Darfour.

Améliorer la position des acteurs français dans la ZAD et le secteur de la sécurité collective

Les acteurs souhaitant agir dans le secteur de la sécurité collective sont contraints d'être en interdépendance avec les acteurs du secteur médiatique. Cette contrainte peut agir différemment suivant les positions occupées par ces acteurs. Les acteurs de la cellule diplomatique de l'Élysée, ou du cabinet du Ministère des affaires étrangères sont par exemple plus fréquemment au contact de journalistes et plus impactés par les coups venus du secteur médiatique qu'un rédacteur d'une direction du Ministère des affaires étrangères et européennes. De par leur position sociale les premiers ont une activité plus directement orientée vers les acteurs du secteur médiatique avec qui ils sont dans une relation d'interdépendance plus forte⁸⁵². Ces acteurs ont en effet deux types d'audience : d'une part, ils sont dans un jeu contraint par leurs homologues vis-à-vis de qui ils essaient d'obtenir ou de maintenir des positions de puissance qui vont leur procurer des avantages leur permettant de maintenir cette position ou d'en obtenir une qu'ils estiment meilleure. C'est-à-dire que ces acteurs sont dans une arène de politique internationale (dont la dynamique dépend de l'arène politique nationale puisque les ressources à leur disposition – par exemple militaires ou diplomatiques – dépendent du jeu politique national, du soutien qu'ils arrivent à obtenir ou non). D'autre part, et les deux sont évidemment liés, ces acteurs du secteur de la sécurité

⁸⁵⁰ Roland Marchal, "Understand French Policy Towards Sudan/Chad? A Difficult Task," *Making Sense of Darfur Blog*, June 4, 2009.

⁸⁵¹ On retrouve ce mécanisme au sein de l'arène onusienne par exemple. voir David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*. *op.cit.*

⁸⁵² Il s'agit bien selon nous d'une différence de degré et non d'une différence de nature.

collective sont en relation d'interdépendance avec les acteurs du secteur médiatique qui sont les médiateurs de leur action vis-à-vis non seulement du public national mais aussi – et peut-être surtout – vis-à-vis de leurs homologues au sein du secteur de la sécurité collective⁸⁵³.

Lors d'un entretien mené à la cellule diplomatique de l'Élysée, les journalistes sont évoqués à de très nombreuses reprises de manière spontanée par notre interlocuteur. Avant même que nous ne posions la moindre question, notre interlocuteur entame la discussion de la manière suivante :

*« On entend tellement de conneries sur la politique africaine de la France, y'a des gens qui croient encore... y'a qu'à voir le Gabon ! La Françafrique fait vendre du papier. Y'a qu'à voir les journalistes ou certains en tout cas ou certains écrivains. Pour certains on est encore dans les années soixante. Et ils en arrivent à un stade où ils sont obligés de mentir pour prouver leur thèse. J'prends juste un exemple et après on va venir au Darfour... »*⁸⁵⁴

Nous remarquons alors que notre enquêté est le premier, et le seul, à disposer d'un poste de télévision dans son bureau. Objet qui sera durant notre entretien montré du doigt à de nombreuses reprises. Chaque initiative semble alors avoir un objectif médiatique⁸⁵⁵. Lorsque nous évoquons ensemble l'attaque de N'Djaména de février 2008 et le discours médiatique relatant le soutien français au régime d'Idriss Déby la réaction est immédiate :

*« Donc j'appelle le journaliste, je les appelle tout le temps maintenant : je dis on a soutenu comment ? Bah il me dit du renseignement ? »*⁸⁵⁶

Ces journalistes sont même présentés comme des relations proches et régulières :

*« Et en plus c'est pas la faute des journalistes, je les connais très, très bien, je les ai tout le temps au téléphone, eux ils sont déjà... Thomas [Hoffnug de Libération] il a 40, 45 ans, Berthenet du Figaro il a quasiment mon âge. »*⁸⁵⁷

⁸⁵³ Yves Buchet de Neuilly, « le diplomate et le journaliste. Intérêts et enjeux du *sourcing* d'informations de politique étrangère », *Politiques de communication*, 2013/1, n°1

⁸⁵⁴ Entretien Élysée, Paris, 2009

⁸⁵⁵ Plus généralement sur la stratégie de communication du Président de la République voir Eric Neveu, « Les politiques de communication du Président Sarkozy », in Jacques de Maillard, Yves Surel, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, op.cit.

⁸⁵⁶ *Ibidem*

Au final, en une heure de discussion, les journalistes et le traitement qu'ils font de l'information sont évoqués à neuf reprises. A ces évocations des journalistes, s'ajoutent dix-neuf évocations de « la presse ». Que peut-on tirer de cette observation ? Nous avons montré qu'un processus est déjà en cours entre les Nations Unies, les autorités tchadiennes, soudanaises et françaises. Lors de l'élection présidentielle française, ce sujet qui était un sujet parmi d'autres, pas particulièrement prioritaire, est mis en tête de l'agenda politique français par l'Elysée en coordination avec le cabinet du MAEE. On le voit, de par leur fonction, ces acteurs sont sous contrainte, notamment, de l'audience médiatique. Chacune des actions menées par la diplomatie française doit être retraduite à destination des médias dans un objectif de politique interne visant le maintien des positions de pouvoir (élections etc.) mais aussi internationale : le maintien ou l'obtention de position de pouvoir vis-à-vis des autres diplomaties (installation d'un représentant permanent de la France à Doha, initiative européenne, réintégration du commandement intégré de l'OTAN...) ; les sujets se recoupent.

Du point de vue de l'Elysée, le soutien aux initiatives françaises du nouveau Ministre des affaires étrangères sert un intérêt principalement médiatique et s'inscrit avant tout dans les transactions politico-médiatiques. La poursuite du processus déjà en cours n'est ainsi pas modifiée dans un premier temps mais il est saisi par ces nouveaux acteurs qui en font une présentation différente. C'est ainsi que très vite une conférence internationale sur le Darfour est organisée par l'Elysée. Sa date est fixée au 25 juin, date du retour de la troisième délégation des Nations unies envoyée au Tchad pour négocier avec les autorités tchadiennes⁸⁵⁸. L'objectif est de montrer le rôle de la France :

« une réunion c'est forcément médiatique si vous avez les personnalités comme ... à l'époque y'avait Condi Rice, des personnalités de premier plan qui parlent d'un sujet même si ça n'a pas de conséquences immédiates sur le terrain mais au moins dans les médias ça montre que la communauté internationale est mobilisée, et c'est ce qu'on avait essayé de faire avec cette conférence au mois de juin »⁸⁵⁹

⁸⁵⁷ *Ibidem*

⁸⁵⁸ Nous y revenons dans le II. 1) de ce chapitre

⁸⁵⁹ Entretien MAEE, Paris, 2009

Cette date est décidée par l'équipe de l'Élysée qui, lors de son annonce, ne connaît pas encore l'objectif de cette réunion internationale⁸⁶⁰. L'important est donc de montrer l'investissement présidentiel, diplomatique et militaire de la France sur cette question sans pour autant modifier de quelque manière que ce soit le processus en cours. La nouvelle équipe élyséenne est en effet nommée à la fin du mois de mai. Le 10 juin, Bernard Kouchner se rend au Tchad, la Mission d'évaluation technique (TAM) des Nations Unies aussi. Il ne s'agit donc que de se raccrocher à des initiatives déjà lancées en y injectant quelques ressources politiques pour les dynamiser. Durant cette réunion du 25 juin – au cours de laquelle sera publiquement annoncée l'initiative européenne au Tchad en complémentarité avec les Nations Unies⁸⁶¹ – seront notamment réunies Condolezza Rice et des représentants chinois, témoignant du rôle que la diplomatie française espère jouer dans ce jeu politique international. Il s'agit bien là d'une politisation subjective d'un enjeu déjà objectivement politisé. Cette politisation subjective sert alors principalement – pour l'Élysée – d'autres jeux que celui en cours au Tchad⁸⁶² en ayant recours aux acteurs du secteur médiatique pour renforcer leur position dans le champ politique international. Un indicateur de cette politisation subjective peut être le traitement médiatique de ce sujet et l'influence que les acteurs politiques tentent d'avoir dans ce traitement médiatique :

« Bah les déclarations [de politique étrangère du MAEE⁸⁶³] elles dépendent aussi beaucoup de... enfin il y a deux choses : on fait des déclarations dans deux cas. Soit c'est spontané, on a envie de s'exprimer sur un sujet parce qu'on y accorde de l'importance, soit on répond à des sollicitations c'est-à-dire y'a tellement de journalistes qui appellent qu'on ressent le besoin de faire une déclaration pour un peu répondre à leurs questions...[...] et par contre des fois on a voulu lancer des messages, et ça a souvent été le cas sur le montage d'Eufor pour continuer la dynamique, mobiliser les européens... »⁸⁶⁴

Lors de la mobilisation des soldats français au Tchad en 2004 (opération Dorca) le Quai d'Orsay avait souhaité communiquer beaucoup sur ce sujet lié à la crise du Darfour au moment où celui-ci commence à mobiliser la communauté internationale notamment au

⁸⁶⁰ Entretien Élysée, Paris, 2009

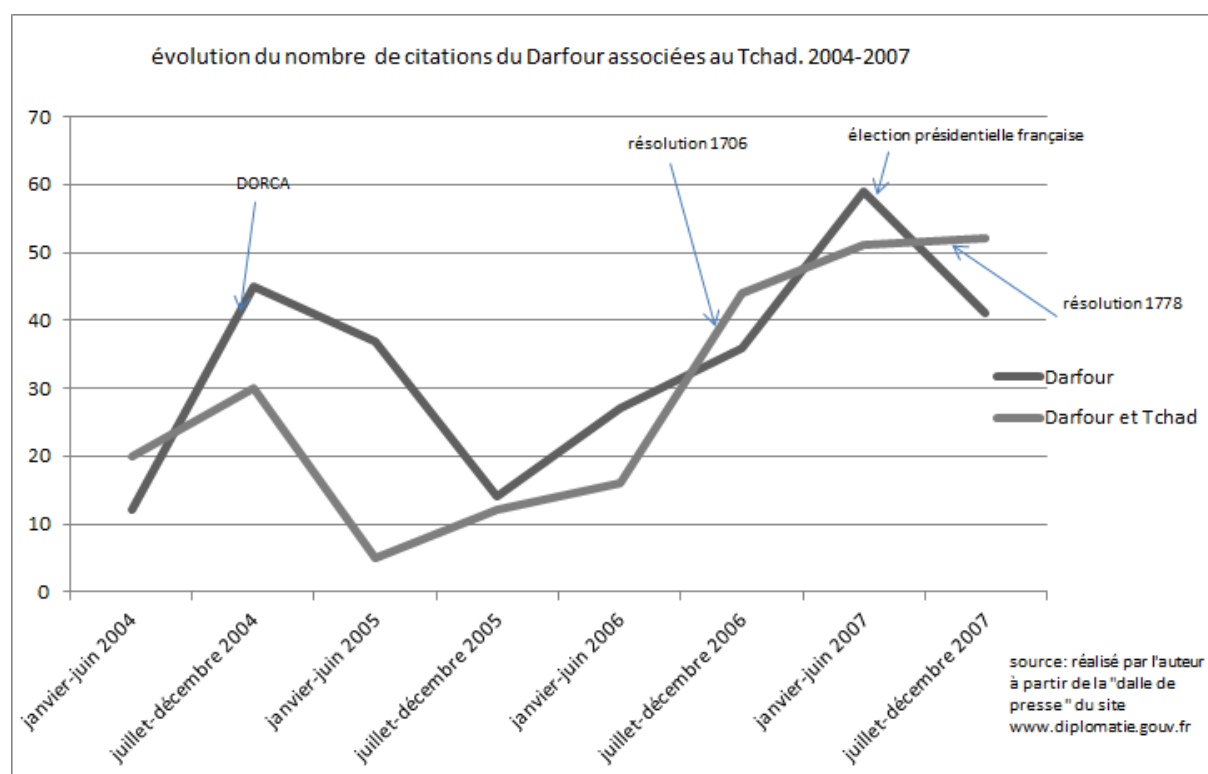
⁸⁶¹ Nous y reviendrons dans le II.

⁸⁶² Citons par exemple la recherche de reconnaissance de la place de la diplomatie française et de la nouvelle équipe gouvernementale à l'international peu de temps avant d'être à la position de président du CSNU et de l'UE et de réintégrer le commandement de l'OTAN

⁸⁶³ Consultables sur www.diplomatie.gouv.fr

⁸⁶⁴ Entretien MAEE, Paris, 2009

CSNU⁸⁶⁵. Si l'action française a lieu au Tchad, elle est principalement présentée comme une action s'inscrivant dans le processus de gestion de la crise du Darfour. A cette date en effet, le CSNU, et notamment la diplomatie américaine envisage des sanctions contre le gouvernement soudanais, or la diplomatie française n'est pas autant en opposition avec le gouvernement soudanais que ne le sont les américains et insiste davantage sur le règlement politique de la situation⁸⁶⁶. Sans en tirer de conclusions définitives, l'analyse de l'évolution des évocations de la crise du Darfour et de ses conséquences régionales par la diplomatie française peut être un indicateur intéressant de l'activité diplomatique sur ce sujet. Pour cela, nous avons recherché dans la « salle de presse » du site du ministère des affaires étrangères tous les documents évoquant le « Darfour ». Nous avons alors distingué les évocations de la crise du Darfour seule et les évocations de cette crise associée à ses conséquences pour le Tchad.

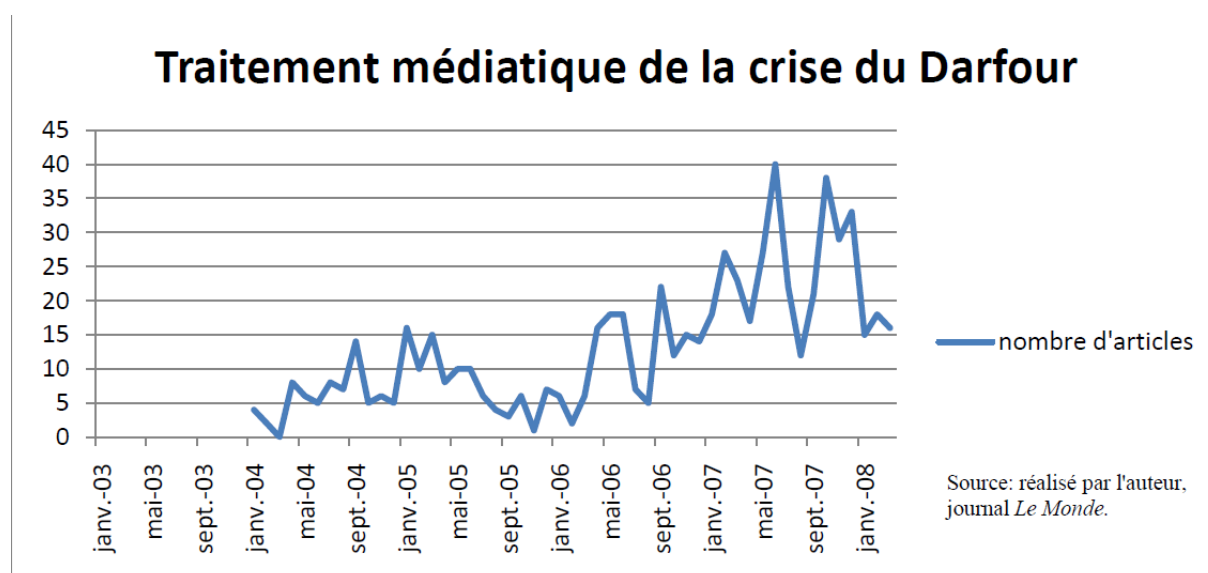


On s'aperçoit alors que les évocations concernant le Tchad augmentent lorsque les militaires français ont été mobilisés en 2004, lorsque la résolution 1706 est votée et deviennent

⁸⁶⁵ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁸⁶⁶ Point de presse, déclaration du porte-parole du MAE, Paris, 8 juillet 2004, salle de presse du MAE, www.diplomatie.gouv.fr. Ce processus mène au vote de la résolution 1556 du CSNU (qui n'utilise pas le mot sanction mais fait référence à l'article 41 de la CDNU).

durablement plus nombreuses après l'élection présidentielle française de 2007⁸⁶⁷. L'objectif ici n'est pas de produire une analyse systématique des déclarations (il faudrait pour cela beaucoup plus de précision dans la présentation de ce graphique et nous n'avons pas ici eu recours à des méthodes statistiques) mais bien de prendre comme indicateur ce que le MAE souhaite communiquer de l'action de la diplomatie française. On voit que le sujet « Darfour » seul est globalement plus évoqué que le sujet Tchad associé au Darfour avant l'élection présidentielle de 2007. Mais les déclarations de politique étrangère concernant le Darfour ont toujours lieu dans une période où le sujet Tchad est également évoqué (les courbes suivent des évolutions semblables) puisque le Tchad est toujours un « point d'entrée » français dans le dossier Darfour. Après l'élection présidentielle française on voit que le sujet Darfour est évoqué à son maximum et sera systématiquement associé au Tchad. Le traitement médiatique de la crise du Darfour suit une évolution similaire.



Dans le graphique représentant l'évolution des citations du Ministère des affaires étrangères, l'écart entre la courbe Darfour et la courbe Darfour et Tchad correspond à la période de flottement entre l'administration du MAEE et son cabinet : avant que l'approche retenue par la diplomatie française pour « agir au Darfour » soit l'approche proposée par l'administration (opération européenne au Tchad et en RCA) le Ministre français tente en effet d'occuper une position dans la zone d'action Darfour.

⁸⁶⁷ Cela est également en partie lié au scandale de l'Arche de Zoé mais dont on peut supposer que le retentissement a été si important du fait de l'investissement politique français sur la question tchadienne.

Ayant choisi le Darfour comme sujet prioritaire, le cabinet du nouveau MAEE envoie presque immédiatement un télégramme diplomatique européen (CoReu⁸⁶⁸) à ses homologues européens, avant même d'avoir pris connaissance des différents projets en cours :

« Il a été nommé un mercredi, le samedi il faisait une réunion sur le sujet, très limitée, avec son cabinet et à l'issue de cette réunion il a envoyé un message à l'UE demandant d'étudier les possibilités de faire quelque chose. Mais au départ c'était beaucoup plus centré sur le Darfour et il y avait cette fameuse idée de corridor humanitaire, etc. [...] Alors, moi je l'ai pas su, le ministère de la Défense, si vous voulez l'a découvert en même temps que nous, en même temps que la délégation française ici, si vous voulez c'est un coup qui est quand même... Le moins qu'on puisse dire c'est que ça a pas été très coordonné. »⁸⁶⁹

Le cabinet du nouveau ministre sollicite dès son arrivée en poste l'arène européenne de la PESD avant même d'avoir véritablement consulté l'administration :

« Et donc effectivement il y a eu un premier CoReu qui a circulé mais qui était très court et qui comprenait pas du tout la proposition d'une opération militaire au départ »⁸⁷⁰

Avec cette première action, le nouveau Ministre français cherche à inscrire son action dans la zone d'action Darfour en essayant d'être à l'origine d'une initiative européenne de grande envergure au Darfour conformément au projet du Président de la République. Cependant, les acteurs français ne sont pas en mesure d'occuper une position centrale dans cette zone d'action.

La position marginale des acteurs français dans la ZAD

Dès le lundi 21 mai les diplomates européens reçoivent un télégramme diplomatique provenant du Ministère des affaires étrangères et européennes français. Ce télégramme invite les partenaires européens à réfléchir à une action possible de l'Union européenne au Darfour

⁸⁶⁸ Télégramme diplomatique utilisant le réseau européen de correspondance diplomatique

⁸⁶⁹ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2008

⁸⁷⁰ Entretien MAEE, Paris, janvier 2008

et suggère la mise en place d'un corridor humanitaire au Darfour. Il s'agit en effet d'une idée chère à Bernard Kouchner qui est liée à son expérience personnelle au Kurdistan. L'accueil qu'il reçoit est sans ambiguïté : ce projet ne rejoint aucun intérêt en jeu dans le processus déjà en cours dans la région. L'énergique nouveau Ministre heurte les acteurs de la zone d'action Darfour, et particulièrement ceux de l'arène de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en communiquant un peu trop rapidement sur cette idée. Il la défend pourtant depuis le mois de février 2007 lorsqu'il déclarait dans une interview :

*« Personnellement, je pense que la première urgence est d'ouvrir des corridors humanitaires en direction des victimes. »*⁸⁷¹

Or, l'ensemble des acteurs concernés – militaires, humanitaires, diplomatiques – s'efforce de le rejeter. Les acteurs français de la ZAD (côté militaire et côté diplomatie) s'opposent à cette idée. Sur le terrain, les militaires expliquent au Ministre en visite dans la région que cette idée n'est pas adaptée :

*« Et moi en poste à Khartoum, je n'ai eu de cesse, très sollicité, par le haut pouvoir, par le pouvoir militaire de haut niveau, à réaliser des fiches pour expliquer la réalité du terrain sur le Darfour, et pour battre en brèche l'idée que Bernard Kouchner avait de créer des corridors humanitaires qui était une vraie mauvaise idée. »*⁸⁷²

Tandis qu'au Quai d'Orsay, l'opposition que suscite la première proposition de Bernard Kouchner dans l'administration du MAEE incite ses acteurs à déployer un ensemble de stratégies pour s'opposer au ministre :

« Question : quand au départ il y a cette idée des corridors comment ça se passe concrètement pour arriver à l'idée qu'en fait c'est pas forcément la meilleure idée et qu'il faut revenir sur les dossiers d'avant...

Réponse : une des manières de convaincre le Ministre de... ça a été de lui faire des rencontres avec les ONG qui sont elles-mêmes sur le terrain et qu'on ne peut pas accuser de mal présenter les choses, enfin elles présentent les choses de manière objective, en fonction

⁸⁷¹ Bernard Kouchner cité dans *Pèlerin.info* le 1er février 2007.

⁸⁷² Entretien Ministère de la Défense, Paris, juillet 2009.

*de... et ils ont expliqué que le problème n'était pas un problème d'avoir de l'aide humanitaire. Donc c'est comme ça un peu qu'on a réorienté les choses. »*⁸⁷³

Une de ces stratégies est de faire entendre le point de vue des ONG présentes sur place au nouveau Ministre. Le 1^{er} juin 2007 est organisée au Quai d'Orsay une réunion avec les ONG actives dans la région du Darfour. Il est en effet permis de supposer que, connaissant le parcours de Bernard Kouchner et son attachement au travail des humanitaires, cette stratégie pouvait être payante. Luc Boltanski explique ainsi la prise en compte de l'avis des humanitaires dès lors que « *la présence sur le terrain est la seule garantie d'efficacité et même de vérité* ». Reprenant les propos de Bernard Kouchner interrogé sur le problème kurde, il confirme que celui-ci partageait alors ce point de vue :

*« Etes-vous spécialiste du problème kurde ? Etes-vous allé sur place ? A parler de Paris on dit n'importe quoi, l'humanitaire apprend cela aussi »*⁸⁷⁴.

Cette convocation des ONG pour convaincre le Ministre doit alors être reliée à la représentation que se font les acteurs de Bernard Kouchner. L'extrait d'entretien suivant est ainsi significatif :

*« Kouchner parce que c'est une conviction personnelle et c'est quelqu'un d'action, Kouchner, c'est quelqu'un qui fait beaucoup de terrain comme vous le savez »*⁸⁷⁵

De plus, faire appel aux ONG n'est pas une nouveauté pour le Quai d'Orsay, Guillaume Devin parle à ce propos de « *diplomatie multiple* » qui a pour but de « *rendre plus transparente le rôle des acteurs et le choix des méthodes qui concourent à la politique extérieure de l'Etat* »⁸⁷⁶. Les différents interviewés positionnés dans les sièges des ONG présentes au Darfour que nous avons rencontrés nous ont par ailleurs expliqué être régulièrement invités à échanger avec le Quai d'Orsay.

⁸⁷³ Entretien MAEE, Paris, juin 2009

⁸⁷⁴ Boltanski (L), *La souffrance à distance*, Métaillé, Paris, 1993, page 267. Bernard Kouchner, « Le mouvement humanitaire », *Le Débat*, n°67, 1991, pp.30-40

⁸⁷⁵ Entretien avec la Représentation permanente de la France auprès du COPS, 28 janvier 2008, Bruxelles.

⁸⁷⁶ Devin (G), « Les diplomaties de la politique » in Charillon (F), *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Presse de Science po, Paris, 2002, page 226.

Un responsable d'une ONG française nous livre son résumé de la réunion du 1^{er} juin 2007. A travers ce long extrait, on peut noter le décalage entre les propositions du nouveau ministre et la situation sur le terrain telle que les ONG la vivent mais surtout l'importance pour le ministre de « faire quelque chose »:

« Et donc Kouchner arrive et, répète ce qu'il disait à ce moment-là aux médias, en rajoutant voilà[...] je comprends bien qu'il ne faille pas un militaire et que c'est pas possible qu'il y ait un militaire derrière chaque personne et je vais organiser un.. Un couloir qui soit pas terrestre mais aérien, entre le Tchad et le Darfour. Au bout d'un quart d'heure j'ai osé une question, en demandant qu'est-ce qu'ils allaient mettre dans les avions parce qu'il nous parlait d'avion mais on ne savait toujours pas ce qu'il voulait mettre dedans. Et donc il me dit de la nourriture quoi. Alors c'est plutôt rigolo parce que l'aide alimentaire au Darfour c'est la plus grosse opération qui ait jamais existé d'aide alimentaire, d'où ma réponse, c'est bien mais deux transalls [avions de transport militaire] comparés à l'aide massive qui est déjà organisée et qui fonctionne, j'ai fait remarquer que voilà, je questionnais la valeur ajoutée d'un tel dispositif. Donc là il a commencé à s'énerver, « mais quoi, vous êtes donc contre le fait qu'on fasse des pressions politiques » là aussi encore un raccourci [...] Donc j'ai pas eu le temps de finir ma phrase que Kouchner a sauté de son siège a commencé à hurler qu'on ne voulait donc rien, et a quitté la salle.»⁸⁷⁷

Après son projet de corridor humanitaire terrestre, Bernard Kouchner propose donc un corridor aérien qui mettrait moins en difficulté les acteurs humanitaires. Pour autant, aucune de ces solutions ne verra le jour. La seule action concrètement mise en œuvre est une mobilisation de l'aviation militaire française présente sur place dans un projet de pont aérien non pas entre le Tchad et le Darfour mais uniquement à l'est du Tchad⁸⁷⁸. Il propose ainsi de remettre en place ce que la France avait fait en 2004 en mobilisant les militaires français pour aider à l'acheminement de l'aide humanitaire avec une opération « DORCA II ». Or, comme nous l'indiquait un enquêté du Ministère de la Défense « cela comporte des risques, il n'y a qu'à voir ce qui s'est passé avec les « débiles » de l'Arche de Zoé qui ont fait ça sous couvert des militaires »⁸⁷⁹. La mobilisation d'une ressource militaire dans le secteur humanitaire par le Ministre français des affaires étrangères est ici, simultanément, une stratégie de

⁸⁷⁷ Entretien téléphonique avec un responsable des opérations au Darfour, ONG française, mai 2009

⁸⁷⁸ « Début du pont aérien français au Tchad », lefigaro.fr, 16 juin 2007

⁸⁷⁹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

communication permettant d'engranger des profits médiatiques. Or, la portée de ce coup transectoriel est difficilement maîtrisable par son instigateur. La mobilisation de ressources militaires à destination du secteur humanitaire sans le soutien des acteurs humanitaires concernés comporte alors des risques de permettre l'entrée dans une zone d'action de joueurs qui, autrement, n'auraient été en mesure d'y inscrire leur action. Et, que ces risques soient réels ou supposés, ces extraits d'entretien révèlent que les acteurs bureaucratiques, de la diplomatie ou de la Défense, ont vécu l'arrivée de la nouvelle équipe politique comme une intrusion dans une zone d'action (que ce soit celle du Tchad ou du Darfour) qui, jusqu'alors, leur était réservé. Evoquant l'affaire de l'Arche de Zoé⁸⁸⁰, un acteur de la Défense nous explique sa perception de ce dossier :

« J'vous dis, un acteur humanitaire m'a dénoncé, a pisté l'affaire, et m'a dit, y'a un truc malsain qui se prépare. Et donc il m'a donné des éléments, j'ai pisté effectivement, j'ai dit oh ça pue ! [...] On peut quand même s'interroger, l'avion, il était prévu d'être accueilli sur l'aéroport. Un aéroport français. Or pour être accueilli sur un aéroport français, un avion, il doit avoir une autorisation officielle des autorités et pour avoir une autorisation officielle des autorités, il faut déclarer ce qu'il transporte. Nous sommes bien d'accords, je vous fais pas un dessin ?

Ca me paraît assez clair en effet...

Si l'opération avait réussi, je vois déjà les télévisions et les trucs et Eric Chevalier et consorts qui servent des louches, voyez ce que je veux dire. Voilà. L'opération a échoué. Voilà c'est tout ce que j'ai à dire. Vous comprenez bien ? »⁸⁸¹

Au sein de la PESD mobilisée par la nouvelle équipe ministérielle on travaille également à rejeter cette idée⁸⁸² :

« Bah si vous voulez pourquoi une idée est bonne ou pourquoi elle est mauvaise ? Il y a des options qu'il faut écarter parce qu'on sait très bien... comme par exemple les corridors humanitaires [...] Pourquoi c'était pas bien ? C'est du bon sens. C'est pas du bon sens parce

⁸⁸⁰ ONG humanitaire française ayant tenté d'emmener des enfants du Darfour en France sans disposer des autorisations pour le faire.

⁸⁸¹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, juillet 2009.

⁸⁸² Entretien SGC, Bruxelles, 2008

que si l'idée est proposée c'est qu'elle n'est pas complètement farfelue... Mais nous ce qu'on pensait ici, c'est que le fait de rajouter au Soudan, d'un point de vue militaire, à une situation déjà complexe un acteur supplémentaire (l'Union européenne) que de toute façon le Soudan aurait rejeté, c'était pas une bonne idée.»⁸⁸³

Enfin, les acteurs régionaux s'y opposent également. Lors de sa visite au Tchad, Bernard Kouchner est ainsi « éclairé par le président » tchadien sur l'idée des corridors humanitaires qui « n'était pas la priorité pour le Tchad »⁸⁸⁴. Cette rencontre a, semble-t-il, marqué le point final de cette réflexion sur les corridors humanitaires qui n'avait désormais plus lieu d'être dans la mesure où personne, pas même les pays concernés, ne la soutenait.

Pour comprendre ce rejet unanime de l'initiative française, il faut revenir sur la dynamique sociale de la ZAD à cette date. Lorsque Bernard Kouchner est nommé Ministre des affaires étrangères, le nouveau projet d'opération hybride est au cœur des échanges entre les acteurs de la ZAD. La tentative de Bernard Kouchner de mobiliser les partenaires européens sur la gestion internationale de la crise du Darfour, notamment avec sa proposition de corridor humanitaire, a été perçue par d'autres acteurs de la ZAD comme une menace pour le projet hybride UA/ONU. Ils vont alors rejeter l'initiative du MAEE et de son cabinet en cloisonnant la zone d'action Darfour. Dans le même temps, et puisque le nouveau ministre français est bien décidé à proposer une initiative française dans la région, et qu'il bénéficie du soutien du Président de la République, les acteurs français de la ZAT vont mettre en avant l'aspect régional de la crise du Darfour en proposant au Ministre une initiative française concernant l'est du Tchad qui pourra être présentée comme une action s'inscrivant dans le processus de gestion international de la crise du Darfour sans que les acteurs n'aient à agir dans la ZAD⁸⁸⁵. C'est cette phase du processus que nous allons analyser dans la partie suivante de ce chapitre.

⁸⁸³ *Ibidem*

⁸⁸⁴ Entretien Ambassade du Tchad en France, Levallois-Perret, juillet 2009.

⁸⁸⁵ Les espaces de gestion de la crise du Darfour et de la situation au Tchad, la ZAD et la ZAT, sont en effet fortement cloisonnés, même en interne français. Ainsi, lors d'un entretien au Ministère de la Défense, nous nous présentons à notre interlocuteur comme jeune chercheur en Master 2 travaillant sur l'implication de la France dans la gestion de la crise du Darfour. De lui-même notre interlocuteur n'a pas envisagé évoquer les opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat avant que nous ne lui posions la question. Au sein de la ZAD, l'enjeu tchadien n'a mobilisé les acteurs de cet espace social que pendant une courte période.

*

Les acteurs français ont mené une activité intense en direction des acteurs médiatiques afin de tenter d'engranger des capitaux mobilisables dans le secteur de la sécurité collective. Ils ont pour cela mis en avant l'activité diplomatique française présentée comme s'inscrivant dans le processus de gestion de la crise du Darfour. Bernard Kouchner tente d'imposer ses représentations et ses solutions au problème du Darfour mais ne parvient pas à occuper la position qu'il souhaite au sein de la zone d'action pertinente pour cela.

**

A partir du mois de mai 2007, le nouvel exécutif français inscrit son action dans la dynamique de l'arène des relations franco-africaines en valorisant notamment le recours aux arènes multilatérales. Cette stratégie sert un objectif de renforcement des positions françaises au sein du secteur de la sécurité collective. L'enjeu du Darfour est alors perçu comme utile pour satisfaire cet objectif. C'est donc initialement pour agir dans la zone d'action Darfour que le nouveau ministre français des Affaires étrangères et européennes tente d'associer les acteurs de la PESD à une initiative française. Avec les membres de son cabinet, ce dernier tente d'inscrire son action dans un espace social mais son initiative est rejetée. La nouvelle équipe politique suscite opposition et méfiance parce qu'elle essaie d'imposer un agenda politique gouvernemental dans une arène dont les enjeux ne sont pas uniquement liés à l'activité du secteur politique français.

Leur activité sera alors réorientée par les hauts-fonctionnaires du Quai d'Orsay pris dans la nouvelle zone d'action Tchad comme le montre l'exemple de la conférence internationale sur le Darfour organisée à Paris avec l'ambition initiale de montrer le rôle de la France dans ce processus et durant laquelle Bernard Kouchner officialise le projet d'opération européenne au Tchad et en RCA. Les ressources politiques du nouveau Ministre sont en effet mobilisées dans les marchandages avec le gouvernement tchadien dans la ZAT.

II. Des ressources politiques françaises récupérées par les acteurs de la zone d'action Tchad

Lors des marchandages entre l'administration et le cabinet du MAEE s'opère un déplacement de la zone d'action impactée par l'action des acteurs du cabinet : initialement inscrite dans la ZAD, leur activité s'inscrit progressivement dans la ZAT (1). Dans cette dernière, les ressources des membres du cabinet (soutien politique, réseau d'influence) modifient l'équilibre des luttes en faveur des partisans d'une intervention multilatérale au Tchad (2) ce qui permet d'intégrer les acteurs de la PESD dans cet espace social d'interdépendance (3).

1) Du refus des corridors humanitaires à l'opération européenne au Tchad et en RCA : La résistance de l'administration du Quai d'Orsay

L'administration du Quai d'Orsay, poussée par le cabinet du Ministre à proposer des actions possibles dans la gestion de crise du Darfour et ayant contribué à l'échec de son initiative dans la ZAD, va intégrer ce nouvel acteur dans la ZAT. Le nouveau Ministre peut alors reprendre à son compte un projet d'intervention militaire de l'Union européenne au Tchad et en RCA.

Le projet de l'administration du MAEE

Alors que le nouveau Ministre tente de faire du Darfour une urgence, cette préoccupation n'est pas directement connectée à l'activité de l'administration du Ministère des affaires étrangères français. Côté Darfour, au-delà de la position des acteurs français dans la ZAD, ceux-ci considèrent qu'il n'y a pas d'urgence humanitaire. Or, la position qu'occupent les acteurs de l'administration du Quai d'Orsay ne dépend pas des élections⁸⁸⁶. Si le Ministre arrive à la tête du ministère avec son cabinet, il lui faut compter avec et contre l'administration. Dès sa nomination, tandis que Bernard Kouchner organise un ensemble de

⁸⁸⁶ Contrairement au *spoil system* américain par exemple

réunions dont l'objet est le Darfour « *plusieurs options* »⁸⁸⁷ sont étudiées. En réalité deux options sont sérieusement considérées. La première que nous avons déjà évoquée est la mise en place avec les partenaires européens d'un corridor humanitaire au Darfour. La seconde est une intervention militaire de l'Union européenne en collaboration avec les Nations Unies à l'est du Tchad et en République centrafricaine.

Avant le mois de mai 2007, la diplomatie française n'a pas porté de grande initiative au niveau européen concernant le sujet Tchad-Darfour car il existe oppositions fortes en interne français, notamment entre le Ministère de la défense et celui des affaires étrangères, à propos du projet de multilatéralisation d'une intervention militaire française au Tchad. Les diplomates français avaient en effet déjà tenté, depuis 2004, de mobiliser les acteurs européens sur la problématique des conséquences régionales de la crise du Darfour. Le 12 juillet 2004, Michel Barnier, Ministre des affaires étrangères français, explique ainsi au Conseil Affaires Générales Relations Extérieures de l'Union européenne (CAGRE) que la France mobilise un avion gros porteur pour le transport d'aide humanitaire d'urgence du PAM à l'est du Tchad en complément de l'aide fournie par des militaires français mobilisés et estime que « *l'Union européenne devrait assurer le relais au-delà de cette action d'urgence que la France va financer* »⁸⁸⁸. Le Ministre français espère que « *les pays européens vont également apporter des moyens logistiques* »⁸⁸⁹. Le 23 juillet 2004, lors d'un point presse du MAEE, un journaliste pose même la question suivante :

« selon le ministre soudanais, il y a une possibilité d'implication de la force française au Tchad dans le cadre d'une intervention européenne ? »

Le porte-parole du MAE déclare alors n'être pas « *informé que ce type d'option soit envisagée* »⁸⁹⁰. Le 5 août 2004, lors d'une réunion du COPS à Bruxelles, les diplomates français discutent du sujet Darfour mais « *à l'époque au début personne ne regardait du côté du Tchad, c'était vraiment qu'est-ce qu'on peut faire, au Darfour* »⁸⁹¹. Régulièrement des réflexions sont donc engagées sur la manière dont les institutions européennes peuvent être

⁸⁸⁷ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁸⁸⁸ Conférence de presse de Michel Barnier, Bruxelles, 12 juillet 2004. Source : salle de presse du MAEE, www.diplomatie.gouv.fr

⁸⁸⁹ « déplacement en république d'afrique du Sud, conférence de presse du ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier, Pretoria, 28 juillet 2004. Source : salle de presse du MAEE, www.diplomatie.gouv.fr

⁸⁹⁰ www.diplomatie.gouv.fr, point de presse, déclarations du porte-parole, Paris, 23 juillet 2004

⁸⁹¹ Entretien MAEE, Paris, 2009

impliquées dans la gestion des conflits au Darfour. Le 23 mai 2005, lors d'un CAGRE « *est évoquée la situation au Darfour et le souhait qui est le nôtre, Français, avec d'autres, que l'Union européenne présente une offre globale et cohérente de l'Union pour accompagner les efforts de l'Union africaine* »⁸⁹². En Juillet 2006 au COPS, lors d'une réunion sur les conséquences régionales de la crise du Darfour, la France fait circuler un non-papier questionnant la pertinence d'une opération nationale française, de maintien de l'ordre de l'UE ou de police de l'ONU, mais le papier est mal reçu à Bruxelles, d'autant plus qu'il n'est pas soutenu par le ministère de la Défense⁸⁹³. Les « coups » alors émis n'ont pas d'impact puisqu'ils sont émis en direction de la zone d'action Darfour⁸⁹⁴ au sein de laquelle l'enjeu de la dimension régionale du conflit n'apparaît qu'après le milieu de l'année 2006 et est vite effacé au profit de l'opération hybride ONU-Union africaine. De plus, avant 2007, toute l'attention des arènes européennes est focalisée sur le Darfour où l'Union européenne contribue au déploiement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS). Enfin, le niveau politique français ne soutient pas suffisamment ce projet pour inciter les partenaires européens à s'en saisir⁸⁹⁵.

Après le refus tchadien des propositions des Nations Unies liées à l'application de la résolution 1706, les équipes du MAEE et du Ministère de la Défense ont toutefois poursuivi la réflexion en ce sens :

*« On s'est mis à réfléchir à d'autres options, et c'est en réfléchissant à d'autres options que petit à petit on a commencé à penser à l'option européenne, avant les élections, même si on l'a pas rendu public, préconisé et défendu, avant d'être sûr que les nouvelles autorités françaises reprennent cette idée-là à leur compte »*⁸⁹⁶.

Les diplomates français commencent à préparer l'option multilatérale européenne avant même l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République et la désignation de Bernard Kouchner comme Ministre des Affaires étrangères. Et ces mêmes diplomates ont pu s'appuyer sur les attentes de leur nouveau ministre, tout en les canalisant pour les rendre

⁸⁹² Conseil Affaires générales et relations extérieures, point de presse du Ministre des affaires étrangères de M. Michel Barnier, Bruxelles, 23 mai 2005, Source : salle de presse du MAEE, www.diplomatie.gouv.fr

⁸⁹³ Entretien ministère de la Défense, Paris, juillet 2009

⁸⁹⁴ Nous avons vu au chapitre 3 comment l'arène européenne est mobilisée dans la ZAD.

⁸⁹⁵ Entretien MAEE, Paris, 2009

⁸⁹⁶ Entretien MAEE, Paris, 2009

compatible avec leurs options et l'univers du possible européen. Ces initiatives s'inscrivent dans une séquence fortement connectée à l'arène onusienne. Puisqu'il n'est pas possible d'agir directement au Darfour, mais que l'on dispose de la résolution 1706 qui mentionne le Tchad, les français envoient une mission conjointe entre le Ministère de la défense et le Ministère des affaires étrangères au Tchad, du 24 au 27 avril 2007, et formulent dans la foulée, le 2 mai 2007, une première proposition de déploiement européen⁸⁹⁷.

L'intégration du cabinet du MAEE à la ZAT

Ce n'est finalement que lorsque le cabinet du MAEE s'implique dans la ZAT qu'une « nouvelle » option (l'idée d'un déploiement conjoint UE-ONU) est progressivement mise en avant par les diplomates français. Il devient possible de ne plus évoquer la première idée de Bernard Kouchner. Il s'agit alors pour le Ministre de faire oublier rapidement cette proposition et de valoriser les autres options en modifiant son activité inscrite dans le secteur médiatique. Ainsi, dès le 9 juin, lors du point de presse alors qu'il est en déplacement au Tchad et qu'il tente d'y convaincre Idriss Déby d'accepter le projet d'intervention européenne:

« Question : Vous avez évoqué l'idée d'un corridor humanitaire. Alors, qu'en est-il exactement ?

*Réponse : Combien de temps va-t-il falloir que je parle de ce corridor humanitaire ? Arrêtons de faire des blocages intellectuels. »*⁸⁹⁸

Les acteurs français de la ZAT n'ont pas simplement résisté aux propositions du Ministre, ils lui ont imposé de s'inscrire dans les processus en cours. Pour véritablement imposer « le Darfour » comme priorité diplomatique, Bernard Kouchner doit inscrire son action non pas en rupture avec le processus en cours mais au contraire dans la continuité de celui-ci en agissant sur la dimension régionale de cet enjeu, hors de la ZAD.

⁸⁹⁷ Entretien MinDef, Paris, 2009

⁸⁹⁸ Déplacement au Tchad, point de presse du Ministre des affaires étrangères et européennes M. Bernard Kouchner, Goz-Beïda, 9 juin 2007. Source : www.diplomatie.gouv.fr

L'option exploitée est donc celle de la « *sécurisation de l'est du Tchad avec l'idée qu'il y avait là pas mal de réfugiés soudanais et de déplacés internes, les deux hein c'est très important [...] assez rapidement l'idée s'est imposée comme celle qu'on pouvait faire au moins à ce stade comme étant quelque chose d'utile, en tout cas compris pour nous comme quelque chose d'utile... par nous !* »⁸⁹⁹. Cette option est le produit de l'activité s'étant déroulé dans les arènes onusiennes et françaises du secteur de la sécurité collective depuis 2005 comme on l'a. L'attrait qu'exerce l'illusion héroïque sur les acteurs politiques de ces processus qui tendent à s'attribuer le mérite de tout ce qui est mis en œuvre en présentant leur action comme le fruit d'une réflexion rationnelle est alors important :

*« je me souviens très bien on avait fait une matrice qui impliquait les enjeux politiques, de sécurité, humanitaires et même socio-économique, je me souviens très bien car on l'avait faite très rapidement cette matrice en disant voilà la matrice des questions qu'il faut traiter pour avoir une espèce de réponse globale à la crise voilà ensuite les actions qu'on peut mettre en œuvre on fait la matrice et on voit déjà là où on a des cases qui peuvent être à peu près croisées. »*⁹⁰⁰

Ces acteurs apportent pourtant des ressources importantes à ce processus mais il ne s'agit pas de ressources analytiques de la situation de la région Tchad-Soudan-RCA ou de solutions bureaucratiques, politiques ou militaires neuves. Dans le processus que nous analysons le nouveau ministre a ainsi obtenu l'autorisation du Président tchadien de déployer une opération militaire européenne, quitte à empiéter sur l'espace bureaucratique des acteurs qui seront chargés de mettre en œuvre ce projet. Ces acteurs bureaucratiques perçoivent alors les acteurs politiques comme des intrus dans leur espace. C'est ainsi qu'un acteur du Ministère de la Défense nous explique que les acteurs du cabinet du nouveau MAEE ne maîtrisent pas les règles de fonctionnement de la PESD et ont promis à Idriss Déby que des soldats tchadiens pourraient participer à l'opération militaire européenne alors même que cela n'est pas possible⁹⁰¹.

« Un mécanisme de coordination étroite, sur le terrain, permettrait à cette composante militaire, d'opérer conjointement avec les Forces de sécurité du Tchad qui dégageraient un

⁸⁹⁹ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹⁰⁰ Entretien MAEE, Paris, 2012

⁹⁰¹ Entretien Ministère de la Défense, Paris, juin 2009

*contingent de 1000 hommes spécialement désignés à cet effet. Pour les besoins de l'opération, le Tchad demande l'équipement de ce contingent. »*⁹⁰²

Si ce fait révèle la volonté de ces acteurs de faire accepter ce projet aux autorités tchadiennes, il montre également la manière dont a été perçue par les acteurs déjà présents dans la ZAT cette tentative de reprise en main par les acteurs politiques nouvellement arrivés. Sur ces aspects techniques qui dépendent des acteurs situés dans des espaces bureaucratiques, l'administration impose sa logique sociale en fonction des contraintes pesant sur de tels projets (relations avec les autres organisations concernées, analyse de la faisabilité, connaissance des moyens...). En retour, les acteurs bureaucratiques doivent inclure dans leurs calculs les nouvelles contraintes que font peser sur eux les acteurs politiques, notamment *via* la pression médiatique qu'ils ont eux-mêmes initiée:

*« La pression médiatique ça change beaucoup la manière qu'on a de traiter un dossier : si y'a une forte pression médiatique il y a une forte attention des autorités politiques, on a constamment une espèce d'obligation de ... trouver des idées. [...] Quand on est sur du court terme faut agir vite, évidemment vous ne pouvez pas répondre à vos autorités politiques ah bah on n'a qu'à dire qu'il faut un accord de paix entre le gouvernement et les rebelles parce que ça un accord de paix ça prend des années, des mois donc on est forcément obligé de se refocaliser sur des choses plus immédiates. [...]. Il est évident que ce sont des réponses qui sont un peu dans le médiatique aussi... [...] l'idée c'était au moins essayons de faire quelque chose d'assez rapide au Tchad [...] »*⁹⁰³

Le Tchad devient désormais la priorité de la diplomatie française pour agir au Darfour même si, au Quai d'Orsay, certains acteurs impliqués dans ce dossier avant l'arrivée du nouveau Ministre ne sont pas partisans de cette mise en priorité et médiatisation de la situation au Tchad. Après le mois de mars 2007, la situation sur ce territoire semble en effet plus calme⁹⁰⁴: le gouvernement a signé un accord avec le Front Uni pour le Changement (FUC) de Mahamat Nour qui devient ministre de la Défense, l'état d'urgence est levé le 26 mai 2007, et

⁹⁰² Non-papier version 14 du 23 juillet 2007 envoyé par CoReu aux diplomaties de l'UE pour être discuté en Conseil des ministres de l'UE. Voir annexe 3. Voir plus bas II. 2)

⁹⁰³ Entretien MAEE, Paris, 2009

⁹⁰⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine*, New-York, 10 août 2007, S/2007/488/

dans la continuité du sommet de Tripoli du 21 février 2007 organisé par la Cen Sad a lieu une rencontre entre les représentants de l'Erythrée, de la Libye, du Soudan et du Tchad à Khartoum. Le 3 mai, est signé un accord à Riyad entre le Tchad et le Soudan visant l'amélioration de leurs relations. Côté Centrafrique par contre, F. Bozizé, président de la République, est toujours demandeur d'un déploiement des Nations Unies puisqu'en RCA, la situation sécuritaire reste instable. Le 19 mai 2007 a par exemple lieu une prise d'otage de deux agents humanitaires, le 26 mai 2007, un convoi du BONUCA est attaqué, et le 11 juin, un personnel de MSF est tué⁹⁰⁵. L'apport des acteurs du cabinet du MAEE dans un tel processus consiste en leur capacité de mobilisation des outils bureaucratiques existant.

La cellule restreinte : un dispositif bureaucratique au service du politique.

Afin de renforcer le niveau d'importance du dossier, une cellule restreinte (sorte de *task force*), est mise en place, avec quelques fonctionnaires du Quai d'Orsay sous l'autorité directe du Ministre et de son conseiller spécial Eric Chevalier, conseiller de longue date de Bernard Kouchner qu'il a accompagné dans toutes ses responsabilités politiques⁹⁰⁶. Ce dispositif bureaucratique relève des procédures standardisées du MAEE :

*« C'est le directeur de cabinet du Ministre des Affaires étrangères qui coordonne les actions dans le cadre d'une cellule de crise. Cependant, cette cellule de crise, qui est interministérielle, se réunit dans un cadre ad hoc et temporaire et cesse de se réunir une fois passée la phase la plus aiguë de la crise »*⁹⁰⁷.

Nous reviendrons dans le chapitre 7 sur l'importance de la temporalité de ce dispositif bureaucratique puisqu'il n'y a pas d'évidence à la qualification de « phase aiguë de la crise » et que tout l'enjeu de compréhension de ces phénomènes réside justement dans cette qualification. Il s'agit en effet, au-delà, de l'application théorique de certains dispositifs, d'en comprendre l'usage effectif. A ce stade de notre recherche, il nous importe de bien considérer que les interdépendances entre acteurs sont temporairement modifiées par ce dispositif bureaucratique particulier.

⁹⁰⁵ Par des membres de l'APRD qui ont déclaré qu'il s'agissait d'une erreur, *Ibidem*.

⁹⁰⁶ Au Ministère de la santé en tant que Conseiller pour les questions internationales de 1997 à 1999, au Kosovo lorsque Bernard Kouchner est nommé Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Mission d'administration intermédiaire des Nations Unies au Kosovo (Minuk) de 1999 à 2001.

⁹⁰⁷ Niagalé Bagayoko-Pénone, Anne Kovacs, *La gestion interministérielle des sorties de conflits*, Les documents du C2SD, n°87, Ministère de la Défense, Paris, 2007, p. 66

« On a beaucoup plus d'autorité parce que les interlocuteurs savent que la position qu'on donne elle va être relayée par notre Ministre à un niveau bien plus élevé, et donc effectivement ça facilite le travail ; la parole qu'on a, a plus d'ampleur que le niveau de la personne qui la prononce. »⁹⁰⁸

Il faut noter qu'au sein du cabinet de Bernard Kouchner, Eric Chevalier est Conseiller spécial mais il est également à la tête de la cellule restreinte ce qui crée une confusion importante entre les acteurs dits bureaucratiques et ceux dits politiques qui sera à l'avantage des acteurs diplomatiques français lors des différents marchandages au sein desquels ils sont impliqués⁹⁰⁹. Ces acteurs de la cellule spéciale ont ainsi pu mettre en commun leurs ressources face à d'autres acteurs plus isolés dans leurs institutions (notamment avec les partenaires de l'Union européenne). Cette cellule apparaît également comme un dispositif d'enrôlement qui permet de lier les différents ministères et services potentiellement impliqués.

« On a quand même monté une task force qui faisait qu'on essayait vraiment de jouer collectif c'est-à-dire que quand je me déplaçais j'essayais d'abord d'associer une bonne partie des directions du ministère parce qu'il fallait évidemment convaincre les gens au ministère mais aussi si possible des gens de la DAS ou de l'EMA⁹¹⁰ pour essayer à chaque fois, bon avec plus ou moins de succès, mais essayer surtout pas de transformer ça en exercice solitaire même si c'est vrai qu'il y avait une impulsion évident mais en faisant attention »⁹¹¹

Les quelques acteurs de cette cellule restreinte⁹¹² ont donc consacré la totalité de leur emploi du temps à travailler sur le dossier Tchad, qui auparavant n'était pour eux qu'un dossier parmi d'autres et n'était pas particulièrement prioritaire⁹¹³. Pour parvenir à mobiliser les partenaires européens, ils ont multiplié les déplacements à Bruxelles et dans les différentes capitales européennes. Ils ont également multiplié les réunions avec les ministères français concernés, notamment le ministère de la Défense. En effet, alors que pour le vote de la résolution 1706, les acteurs du ministère de la Défense ne sont pas concernés puisque cette résolution n'a pas de conséquence opérationnelle, l'étape de ce processus qui débute en juin 2008 les implique

⁹⁰⁸ Entretien MAEE, 2009

⁹⁰⁹ Cette particularité se retrouvera lorsqu'il sera nommé porte-parole et directeur de la communication de l'information du Ministère tout en conservant son statut de Conseiller spécial.

⁹¹⁰ Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense, Etat-major des Armées.

⁹¹¹ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹¹² Cinq ou six personnes, entretien MAEE, Paris, janvier 2008, Bruxelles, mars 2012

⁹¹³ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

directement puisque l'objectif politique est clairement défini : il y aura un déploiement militaire au Tchad et en RCA qui mobilisera les ressources militaires françaises.

« quand Kouchner est arrivé ça a été son premier fait de Ministre. Ca a été ça. Donc il a nommé un conseiller spécial Eric Chevalier et donc lui c'était le bulldozer et on est rentré dans un espèce de tunnel pour arriver à ce qu'on ait notre projet de mai à septembre : des notes à n'en plus finir sur la façon de monter cette opération, de convaincre les partenaires de la monter »⁹¹⁴

Les militaires français sont, à la fois surpris⁹¹⁵, et loin d'être convaincus :

« les militaires par principe ils ne veulent jamais faire d'opération, si le président ne le dit pas ils ne veulent pas y aller, et puis les militaires contrairement aux diplomates c'est eux qui se font trouer la peau, d'où les réticences [...] Les militaires ici aussi [à Paris, au ministère de la défense] nous ont dit l'UE on s'en fout nous on peut régler ça, c'est là où le politique a quand même cadré les choses, on n'est pas dans cet état d'esprit, l'idée c'était de sortir de ce tête à tête avec les tchadiens, donc là aussi il a fallu convaincre les militaires pour aussi faire une opération de l'UE parce que quand vous les interrogez l'UE c'est de la merde l'OTAN ça va encore, l'ONU n'en parlons pas, ils auraient voulu intervenir tout seuls. »⁹¹⁶

En poussant l'option multilatérale, les diplomates de la cellule restreinte forcent les militaires à entrer dans le jeu. A défaut de pouvoir s'y opposer totalement, ces derniers tentent alors d'influer sur le format et les missions envisagées.

« Eric Chevalier, il entraînait quand même les militaires avec lui et en face il y avait des partenaires qu'il fallait prendre en compte. Les partenaires des Nations Unies étaient durs, le dialogue avec Jean-Marie Guéhenno⁹¹⁷ a été très dur [...] Mais le jour où Eric Chevalier a été nommé Conseiller Spécial, qu'il a eu ça en charge... On se connaissait aussi, c'était pas des nouvelles équipes et il a eu pour obligation de composer avec la défense parce que à la clef y'avait une composante française. [...] Tous ces efforts diplomatiques allaient forcément aboutir à une participation française. Pour ne pas fournir les 2/3 de des troupes de

⁹¹⁴ Entretien Ministère de la Défense, Paris, mars 2012

⁹¹⁵ « Ce n'étaient que des idées en l'air « des trucs qu'on se disait dans des discussions », je n'ai jamais rien écrit là-dessus et puis à un moment on a une réunion interministérielle européenne : « Ah bon ! », Entretien Ministère de la Défense, Paris, 2009

⁹¹⁶ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

⁹¹⁷ Directeur du Département des Opérations de Maintien de la paix des Nations Unies

l'opération on a fait de la résistance jusqu'au bout. On a pris deux mois dans les dents parce qu'on n'a pas voulu mettre les 2/3 »⁹¹⁸

Les acteurs de la Défense reconnaissent avoir parfois « *savonné la pente* »⁹¹⁹ au ministère des Affaires étrangères considérant qu'ils étaient pris dans un projet auquel ils ne voulaient pas participer. Ils ont résisté tant qu'ils ont pu pour préserver leur autonomie face à cet enrôlement du ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce coup bureaucratique de la diplomatie est également rendu possible par un changement d'équilibre dans l'espace social des relations franco-africaines.

Changement de joueurs, changement d'équilibre dans le sous-secteur des relations franco-africaines

« Les gens pensent que Déby n'acceptera pas d'avoir une présence étrangère militaire sur le sol [...] la plupart des pays européens, la quasi-totalité, n'était pas très chaud parce qu'ils pensaient que c'était un déploiement compliqué, ici en France, plein de gens pensaient que ce serait très compliqué du fait de notre relation au Tchad avec deux perspectives assez contradictoires : certains disaient, c'est le Tchad, c'est la France donc il faut le faire en franco-français, parce qu'il faut pas faire rentrer d'autres, et à l'inverse d'autres qui disaient il faut absolument l'internationaliser parce que si on avance franco-français ça fait franco-tchadien... »⁹²⁰.

La proposition d'opération européenne en collaboration avec les Nations Unies formulée à l'issue de la mission entre le Ministère de la Défense et le Ministère des affaires étrangères d'avril 2007 ne reçoit en effet pas l'adhésion de tous les acteurs français : le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO au sein de l'EMA) confirme son opposition à une opération onusienne au Tchad. Les réticences au sein du ministère de la Défense sont fortes et s'expriment. C'est donc contre l'avis de ce ministère qu'une partie de la diplomatie veut multilatéraliser le dossier lorsque Bernard Kouchner « *relance* »⁹²¹ l'idée européenne.

⁹¹⁸ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

⁹¹⁹ Entretien ministère de la Défense, Paris, juillet 2009

⁹²⁰ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹²¹ Entretien ministère de la Défense, Paris, 2009

Ici, les personnalités politiques au pouvoir, la formation du gouvernement et certaines rotations de postes, peuvent avoir une importance pour comprendre comment le projet européen que Bernard Kouchner s'attribue reçoit le soutien du plus haut niveau politique en France malgré l'opposition des acteurs de la Défense. Avant mai 2007, le Ministre de la Défense est Michèle Alliot-Marie, considérée comme très proche de Jacques Chirac, surnommée au Ministère de la Défense sa « *mici dominici* »⁹²². Si cette dernière s'oppose à un projet issu du Quai d'Orsay, on peut penser qu'elle obtiendra l'appui du Président de la République. Cela d'autant plus que, côté diplomatie, le Ministre des affaires étrangères ne fait pas du Darfour et du Tchad sa priorité. Mais avec le nouveau gouvernement, cette configuration évolue : Hervé Morin est nommé Ministre de la Défense, il n'a pas une influence auprès de Nicolas Sarkozy aussi significative que celle de Michèle Alliot-Marie auprès de Jacques Chirac. En parallèle, comme nous l'avons montré, Bernard Kouchner reçoit l'aval du président pour faire quelque chose de visible au Darfour ce qui permet d'affaiblir certaines oppositions qui s'expriment également au MAEE. Mais elles ne recourent plus nécessairement un clivage « ancien » - « modernes ». La DAOI n'est plus tout à fait du côté des « anciens » car ses membres ont progressivement changé de point de vue sur les interventions multilatérales, y trouvant d'avantage leur intérêt⁹²³. Pour autant, ces acteurs agissent sous contrainte de la relation franco-tchadienne tandis que les responsables de la direction des Nations Unies et des Organisations internationales (NUOI) agissent sous contrainte de la relation France-ONU-UE. En 2007 on observe une proximité nouvelle entre NUOI, l'Élysée, ASD et le cabinet du MAEE, en raison notamment de certaines rotations de poste. Romain Serman, diplomate de la Représentation permanente de la France à New York, qui a porté le projet de paragraphe sur le Tchad lors de la préparation de la résolution 1706 devient conseiller technique dans la cellule diplomatique de l'Élysée en juin 2007, où il travaille alors sur les questions africaines. Il connaît donc très bien l'état d'avancement du dossier Tchad au niveau des Nations unies. Son successeur à la Représentation permanente de la France, Clément Leclerc, vient de la Direction NUOI du MAEE, et sera en charge de l'écriture de la résolution 1778. Il remplacera ensuite Romain Serman à la cellule diplomatique de l'Élysée, révélant tout l'intérêt de la Présidence de la République pour les arènes multilatérales. Ces rotations de postes sont autant d'occasions de véhiculer en

⁹²² Entretien ministère de la Défense, Paris, juillet 2009

⁹²³ Chapitre 3. III. 2) Les acteurs de cette direction sont de plus en plus issus de parcours incluant un passage notamment par les arènes européennes et, dans la continuité de l'évolution de l'arènes des relations franco-africaines, ils intègrent dans leurs calculs les contraintes et opportunités que représentent le développement constant des arènes multilatérales.

différents espaces institutionnels l'histoire de la ZAT et de permettre une connivence entre les projets politiques du gouvernement et certains acteurs institutionnels. Ces changements ne comptent pas tant par l'apport de ressources « héroïques » au jeu en cours mais ils participent de l'établissement d'une logique de situation dans laquelle se déroule le processus. On voit donc que la circulation de ces acteurs crée de nouvelles configurations d'acteurs, et une continuité dans la gestion des dossiers, qui permet de mieux comprendre comment les institutions sont investies : le Président de la République soutient les initiatives multilatérales et souhaite une action française présentée comme une action de « gestion de crise » au Darfour. Son conseiller technique a rédigé le paragraphe 9dd) et 13 de la résolution 1706 à New-York. Le successeur de ce dernier, à New-York – qui reprend le dossier Tchad – était son interlocuteur parisien de NUOI lorsqu'il était en poste à New-York. Cette structuration des réseaux permet alors au cabinet du MAEE d'imposer plus facilement son projet à l'ensemble du ministère au-delà des postures d'autorité et des tactiques de négociation de ses membres :

« Voilà on fait les deux, on gueule et on joue collectif, ça a été quand même un effort de persuasion, il faut rassurer les gens, il faut gueuler l'argument d'autorité en disant c'est une décision du Président, il faut utiliser l'Élysée de temps en temps pour remonter... »⁹²⁴.

La structuration des rapports de force en interne français permet alors au MAEE de s'imposer face aux oppositions venues, notamment, du ministère de la Défense. En plus des contingences « individuelles » et du soutien politique, pour renforcer son projet, le cabinet du MAEE mobilise des ressources extérieures au sous-secteur des relations franco-africaines. Il élargit le jeu aux organisations multilatérales de sécurité collective, en faisant peser sur les acteurs français de nouvelles contraintes liées aux attentes des acteurs des arènes multilatérales. A la question de l'« intérêt » pour des acteurs nationaux des négociations multilatérales, nous apporterons une réponse proche de celle de David Ambrosetti pour qui *« le multilatéralisme porte un enjeu devant d'autres agents que ceux qui en sont initialement saisis, et conduit ces nouveaux agents à se prononcer d'une façon ou d'une autre à travers leurs comportements, maintenus ou modifiés. Cette nouvelle audience peut faire la différence dès lors qu'elle affecte l'influence, la confiance, le prestige, autant de facteurs difficiles à mesurer et pourtant socialement sanctionnés en permanence, dans le flot des pratiques de*

⁹²⁴ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

chacun vis-à-vis d'autrui. Or ces enjeux ne sont autres que ceux que des diplomaties jugent approprié d'y porter, en vertu des ressources qu'elles y convoitent et des chances qu'elles ont de les atteindre. En portant « son » problème rwandais au Conseil de sécurité, l'Elysée ne convoite pas des ressources susceptibles de lui en fournir la solution immédiate et définitive. Mais il invite des agents préalablement extérieurs au jeu en cours au Rwanda à se saisir de la question selon des schèmes et des normes qui, semble-t-il à Paris, ne peuvent que servir les objectifs parisiens, un tant soit peu.»⁹²⁵. En portant le problème tchadien dans l'arène de la PESD les acteurs diplomatiques français ont espéré que ces acteurs s'en saisissent d'une manière qui serve leurs intérêts à savoir le lancement d'une opération militaire européenne conforme aux attentes des dirigeants français (une initiative française visible sur la scène internationale dans la « gestion » de la crise du Darfour et le maintien d'une position d'influence dans une région stratégique de l'Afrique).

Les acteurs français ne pourront mobiliser les acteurs de la Politique européenne de sécurité et de défense autour de l'enjeu du Tchad que grâce à un investissement important des acteurs politiques qui permettra le soutien de cette initiative en décloisonnant l'espace des marchandages auxquels elle donne lieu. Sans soutien politique de haut niveau (qui permet le croisement de différentes négociations), les marchandages restent confinés à des enjeux bureaucratiques locaux (au sein du COPS, du SGC...) qui ne permettent pas aux acteurs français porteurs de cette initiative de s'imposer face aux autres acteurs de la PESD.

*

Le projet d'opération européenne au Tchad et en RCA soutenue par le plus haut niveau politique français apparaît alors comme le produit de la rencontre entre une administration qui travaille sur le long terme et d'un nouveau cabinet ministériel qui attend un impact à court terme. Le Ministre français des affaires étrangères tente de prendre position dans la zone d'action Tchad pour pouvoir présenter son action comme s'inscrivant dans le processus de gestion de la crise du Darfour. Il doit pour cela inscrire son action – et l'adapter – dans une dynamique dominée par les acteurs de l'administration. En retour ces derniers doivent s'adapter aux contraintes des nouveaux acteurs politiques qui tentent d'orienter le jeu suivant

⁹²⁵ David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques...op.cit* p. 251

leurs intérêts et les contraintes qui pèsent sur eux en mobilisant certains dispositifs bureaucratiques pour cela. Mais, pour certains, cet investissement politique va devenir une ressource. Les ressources qu'amènent les acteurs nouvellement arrivés dans la ZAT sont liées au soutien politique dont ils bénéficient et qu'ils apportent à l'initiative d'opération européenne au Tchad ce qui permet de limiter les blocages en interne français et de décloisonner les négociations au niveau européen et donc de débloquent des négociations au niveau local (puisque l'implication d'acteurs du plus haut niveau politique permet de résoudre des marchandages initialement cantonnés à la ZAT en les croisant avec des négociations liés à d'autres enjeux).

2) La récupération des ressources politiques dans la ZAT

Dans le même temps où le projet de corridor est rejeté, le projet en cours au sein de la ZAT s'impose à Bernard Kouchner et son cabinet. Le Ministre peut alors tenter de convaincre le président tchadien et les acteurs de la PESD d'y prendre part en mettant en jeu des ressources politiques qui vont permettre de modifier l'équilibre des luttes au sein de la ZAT en faveur de ceux qui prônent une intervention multilatérale au Tchad. Cela mènera notamment à l'obtention de l'accord du président tchadien, ce qui enclenche une nouvelle séquence au sein de la ZAT.

L'activité dans la ZAT à partir de mars 2007

Au moment où la diplomatie française mobilise l'UE, le CSNU est focalisée sur la question du Darfour, même si le projet d'opération hybride ONU-UA au sein de la ZAD continue de se renforcer⁹²⁶. Une nouvelle résolution (1769) qui prévoit une opération conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (Minuad) est en cours de discussion. C'est sous présidence chinoise du Conseil de sécurité que cette résolution est adoptée, le 31 décembre 2007, les autorités chinoises ayant, depuis l'été 2006, incité Khartoum à coopérer avec la

⁹²⁶ « on sentait à l'époque qu'il y avait une dynamique positive », Entretien SGC, Bruxelles, 2008

communauté internationale pour le déploiement d'une opération de maintien de la paix⁹²⁷. L'objectif est de relayer l'AMIS par la Minuad au 31 décembre 2007. Objectif ambitieux qui implique de très nombreuses concertations entre l'UA, l'ONU et les pays contributeurs puisque l'opération envisage le déploiement de 19000 soldats, 3000 policiers et 500 personnels civils. Ce projet d'opération implique pour le DOMP la mobilisation de ressources humaines, militaires et logistiques très importantes alors que les Nations Unies sont régulièrement confrontés à la difficulté de réunir les moyens nécessaires à ses nombreuses OMP. Cette donnée fait partie des calculs des acteurs du DOMP qui sont donc réticents à envisager une autre opération dans la même région⁹²⁸. Entre avril et juin 2007, aucune séance du CSNU n'est consacrée au Tchad. Néanmoins, l'activité au sein de la zone d'action Tchad se poursuit. A la suite de la rencontre entre le CSNU et le MAE tchadien de mars 2007, l'envoi d'une délégation au Tchad est décidé malgré l'opposition du DOMP :

*« Le Conseil de sécurité était super clair qu'il fallait envoyer quelque chose, nous on était quand même nettement moins clair, et on avait quand même pas mal de doutes, et en tous cas on ne peut pas sans composante militaire. »*⁹²⁹

Il ne s'agit pas de renvoyer une troisième TAM mais une délégation des Nations Unies. Celle-ci se rend au Tchad du 25 mai au 21 juin. Durant cette visite, le président tchadien s'oppose à nouveau à un déploiement de soldats des Nations Unies et ne souhaite pas non plus accueillir une importante force de police des Nations Unies puisqu'il espère que des policiers tchadiens soient équipés et payés par les Nations Unies suivant le modèle mis en place par le HCR qui avait déployé des gendarmes tchadiens dans les camps de réfugiés en leur donnant une prime et un peu d'équipement (car le HCR ne peut pas assurer lui-même la sécurité). L'idée pour le DOMP, si il était contraint de déployer une mission, est donc de reprendre ce concept et de l'améliorer en incluant des patrouilles autour des camps de réfugiés ce qui lui permet d'activer ses propres routines et de s'approprier le projet en faisant du *capacity building*, en

⁹²⁷ Le changement de prise de position des autorités chinoises peut s'expliquer par de nombreuses conjonctions : la reconnaissance de la Chine par le Tchad (en remplacement de Hong Kong), incite les diplomates chinois à vouloir régler les conflits dans une zone qui devient encore plus intéressante pour eux, ils n'ont d'ailleurs pas d'intérêt à ce que des mouvements rebelles ou une intervention unilatérale (USA-GB envisageaient ça au début de l'année 2007) ne remplacent des gouvernements avec qui ils ont des accords, la pression internationale à propos des JO de Pékin 2008 met également la pression sur ces diplomates chinois.

⁹²⁸ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁹²⁹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

formant les policiers et gendarmes tchadiens aux normes des Nations Unies⁹³⁰. Néanmoins, cette délégation du DOMP conclue à l'impossibilité de déployer une OMP sans composante militaire.

C'est durant cette visite de la délégation des Nations Unies au Tchad que Bernard Kouchner rencontre Idriss Déby le 10 juin et obtient son accord pour un déploiement militaire de l'UE qui permettrait le déploiement civil des Nations Unies. Le rapport produit par le SG suite à cette mission⁹³¹ inclut donc les initiatives françaises et européennes engagées dans la même temporalité. La zone d'action conjoncturelle formée autour de l'enjeu de sécurité au Tchad comprend alors les Nations Unies, l'UE, et des capitales, notamment française et tchadienne⁹³². C'est dans cette zone d'action que prend place le marchandage entre Idriss Déby et Bernard Kouchner permettant l'obtention de l'accord pour un déploiement militaire européen à l'est du Tchad.

Rencontrer l'intérêt des acteurs de l'arène tchadienne

Le 10 juin 2007 Bernard Kouchner rencontre le président Déby et obtient son accord pour une opération militaire de l'Union européenne en complément d'une mission de police des Nations unies au Tchad⁹³³. Il s'inscrit dans un processus déjà en cours puisque ce qu'il propose est le résultat de la réflexion en interne français suite au refus du président tchadien d'une OMP. Le marchandage qui a lieu entre les deux hommes est la poursuite des négociations en cours entre le DOMP et le président tchadien depuis l'automne 2006. L'histoire de ce processus transmise par l'administration au Ministre français lui permet de faire des propositions plus pertinentes au Président Déby pour lui assurer que, malgré une présence internationale, le fonctionnement des arènes politico-militaires tchadiennes n'en sera pas affecté et que leur autonomie sera préservée mais aussi qu'accepter ce déploiement

⁹³⁰ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

⁹³¹ Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine, S/2007/488, 10 août 2007

⁹³² A cette date, le Conseil de sécurité est alors présidé par le Congo et comprend des représentants, outre des cinq membres permanents, de la Belgique, de l'Afrique du Sud, du Ghana, de l'Indonésie, de l'Italie, du Panama, du Pérou, du Qatar et de la Slovaquie.

⁹³³ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 10 août 2007, S/2007/488

permet de s'assurer le soutien français, allié important pour le gouvernement tchadien, et que les français seront au cœur de ce déploiement.

Alors qu'Idriss Déby s'est toujours opposé à un déploiement militaire multilatéral sur le territoire tchadien, Bernard Kouchner obtient son accord « *qui a permis d'obtenir le feu vert pour un accord de principe tchadien pour le déploiement d'une force internationale, et c'était pas plus précis que ça le terme de l'accord, d'une force internationale à l'est du Tchad.* »⁹³⁴

Ce qui a permis à Bernard Kouchner de faire accepter ce déploiement à Idriss Déby, c'est de lui garantir que, malgré un tel déploiement, les autorités tchadiennes ne subiraient pas trop d'intrusions extérieures dans le fonctionnement des arènes politico-militaires locales. Trois changements majeurs seront en effet apportés à la proposition des Nations Unies présentée dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies le 10 août 2007 par rapport aux précédentes propositions⁹³⁵ : le premier point est le fait que la présence militaire soit composée de contingents européens et en grande partie français ; le second point est l'exclusion de la zone frontalière entre le Tchad et le Soudan du mandat de cette opération ; le troisième point concerne les policiers tchadiens qui travailleront avec les Nations Unies et qui, à la différence de la précédente proposition, continuent de relever de leur autorité nationale tout en bénéficiant du soutien logistique des Nations Unies (ils ne sont pas placés sous le commandement du PC des Nations Unies ce qui était également une demande du DOMP qui ne voulait pas être comptable de l'activité de ces policiers et gendarmes^{936,937}).

Lors de cette rencontre, le président Déby et Bernard Kouchner se mettent d'accord pour nommer chacun un interlocuteur sur ce dossier : Youssouf Saleh – conseiller diplomatique d'Idriss Déby, qui sera nommé Premier Ministre en 2008 – côté tchadien, Eric Chevalier côté français. Une délégation de tchadiens se rend ensuite à Paris pour préparer un texte que la diplomatie française propose ensuite aux partenaires européens et onusiens. C'est après cette étape que les diplomates français commencent à faire circuler un non-papier dans les capitales européennes pour obtenir un consensus lors du CAGRE du 23 juillet 2007⁹³⁸. Ainsi, les

⁹³⁴ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁹³⁵ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 10 août 2007, S/2007/488

⁹³⁶ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹³⁷ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, 10 août 2007, S/2007/488

⁹³⁸ « maintenant on a une commande claire c'est qu'il faut travailler à la mise en place d'une force internationale à l'est du Tchad et on va créer un groupe de travail pour ça et on va aller dans les endroits où on va négocier l'envoi le déploiement de cette force internationale qui sont New-York, Bruxelles et Ndjamena et

autorités tchadiennes obtiennent ce qu'elles souhaitent depuis le début des négociations : une protection des camps de déplacés (alors que ce n'est pas la responsabilité de l'ONU) en incluant dans le mandat de la force militaire déployée un périmètre de 10 km autour des camps de réfugiés ce qui, *de facto*, inclut les emplacements des camps de déplacés internes tchadiens. Si le gouvernement tchadien tient à la sécurisation des camps de réfugiés et déplacés, c'est en partie parce qu'ils sont des lieux où opèrent de nombreuses ONG et que lors de chaque incident, les autorités tchadiennes sont confrontées à une situation délicate avec les diplomaties des pays dont sont issus les acteurs humanitaires victimes ce qui constitue, à chaque fois, une intrusion dans les arènes politico-militaires locales⁹³⁹. Cette protection des camps de déplacés est donc un moyen pour le gouvernement tchadien d'essayer de préserver l'autonomie de fonctionnement de l'arène politico-militaire tchadienne. A cette étape, les concessions faites aux autorités tchadiennes sont importantes afin d'obtenir leur accord pour pouvoir enclencher les négociations avec les autres acteurs (européens et onusiens) de ces processus. Le président tchadien souhaite ainsi que des soldats tchadiens participent à Eufor⁹⁴⁰, qu'aucune composante Droits de l'Homme ne soit déployé, que les policiers tchadiens soient pris en charge financièrement et matériellement par les Nations Unies et que le relais de la présence militaire de l'Union européenne par une composante militaire des Nations Unies reste le fruit de sa décision. Si le président Déby souhaite préserver l'arène politico-militaire tchadienne de toute intrusion de la communauté internationale, c'est que son maintien à la position dominante dans cet espace, en tant que président de la République, est contingent du soutien des différents groupes politico-militaires tchadiens et en premier lieu de son groupe d'appartenance dont il ne maîtrise pas forcément les règles⁹⁴¹.

*« Avec les tchadiens, le plus important c'était de les convaincre que ça ne les menaçait pas »*⁹⁴²

on va faire un travail en triangle entre ces trois lieux de décision, pour arriver à un compromis, à une formule qui soit acceptable par tout le monde », Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

⁹³⁹ Entretien Ministère du Plan et de l'Economie du Tchad, N'Djaména, novembre 2010.

⁹⁴⁰ Ce qui est accepté par la diplomatie française dans un premier temps puisque le CoReu du 23 juillet 2007 comporte cette précision. Voir Annexe 3. Mais qui sera par la suite refusé au moment du vote des résolutions et actions communes.

⁹⁴¹ « il s'est retrouvé dans une situation compliquée où le jeu de la tribu qu'il ne maîtrise pas, ça c'est très important de le comprendre, qu'il ne maîtrise pas sa tribu, euh, s'est retourné contre lui et l'a progressivement tiré vers un conflit dont il ne voulait pas », Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010. Voir également sur ce point les travaux de Jérôme Tubiana, Roland Marchal ou encore Marielle Debos déjà cités.

⁹⁴² Entretien MAEE, Paris, mars 2012

Une stratégie de négociation est donc mise en place avec les acteurs libyens qui se sont toujours opposés à un déploiement multilatéral onusien dans les pays limitrophes de la Libye. Lorsque les dirigeants tchadiens envisagent d'accepter la proposition des Nations Unies, Mouammar Kadhafi menace alors de ne plus soutenir le gouvernement tchadien. L'investissement des acteurs politiques français sur ce point permet alors de trouver un compromis entre les acteurs tchadiens, libyens et français en croisant les marchandages internes à la ZAT à d'autres enjeux extérieurs :

« Notre ambassadeur à Tripoli était évidemment mobilisé là-dessus mais ça c'est des, bon voilà c'est des négociations qui étaient gérées à un autre niveau que les discussions qu'on avait pour, à Bruxelles ou à New-York... »

- *C'est du bilatéral là du coup ?*

*Oui, là c'était du bilatéral. »*⁹⁴³

Les acteurs soudanais sont également mobilisés pour être convaincus par ce projet, notamment *via* Abdul Wahid, fondateur de l'Armée de libération du Soudan, qui réside en France et que les acteurs du cabinet du MAEE rencontrent à de nombreuses reprises.⁹⁴⁴ Le second élément essentiel de ces marchandages franco-tchadiens, outre de rassurer le président vis-à-vis des menaces locales et régionales pesant sur lui, est de le convaincre que son accord lui assurerait le soutien de Paris comme allié.

Alors que le nouveau président français a été élu sur le thème de la rupture et qu'il a fait campagne, s'agissant des questions internationales, sur la fin des réseaux hérités de l'ère Foccart, le président tchadien est fortement incité à accepter cette demande du MAEE français dont les diplomates lui expliquent que *« résister à cette pression allait peut être coûter cher : avec un nouveau président, qui avait peut-être une envie de rupture, donc y'a aussi ça : la relation bilatérale et la perception que pouvait avoir les tchadiens d'une nouvelle équipe en France donc qui connaissait pas forcément tout à fait bien les positionnements etc. a aidé à »*

⁹⁴³ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

⁹⁴⁴ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

les convaincre que cette fois-ci il valait mieux pas résister à cette demande de présence internationale »⁹⁴⁵.

De la même manière, le déploiement d'une OMP au Tchad est « survenu » au gouvernement tchadien en lui assurant qu'un tel déploiement, dont la composante militaire serait en grande partie faite de militaires français, peut lui servir assez directement dans sa lutte contre les mouvements rebelles⁹⁴⁶. Ce que le président Déby accepte c'est « *l'Union européenne avec beaucoup de France dedans* »⁹⁴⁷ avec l'idée que cette force permettra également de limiter l'influence des groupes rebelles dans un contexte de présence internationale, « *c'est ce qu'on lui a vendu, en disant bah oui mais au moins l'est va être un peu apaisé donc c'est une façon de se reconcentrer sur d'autres choses* »⁹⁴⁸.

« Eufor Tchad était une manière quand même d'éviter que le régime tchadien soit balayé par la crise soudanaise et en même temps y'avait le risque que si on s'y prenait mal de précipiter nous-même la chute de ce régime parce que si on arrivait en donnant l'impression qu'on venait mettre Déby sous tutelle on venait donner un prétexte aux durs du régime tchadien pour dire : « vous voyez bien Déby, il est dans la main des occidentaux, il est totalement affaibli et c'était le signal pour que lui-même soit renversé ». Tout ça se déroulait à un moment où Déby était extrêmement fragilisé sur le plan à la fois externe vis-à-vis des soudanais parce que le rapport de force lui était défavorable et sur le plan interne »⁹⁴⁹

Dans ce contexte interne délicat, un déploiement militaire européen qui ne semble pas intrusif et qui peut, en plus, être l'occasion de bénéficier de ressources matérielles, financières et d'infrastructure de la communauté internationale, est perçu par les autorités tchadiennes comme l'occasion d'assurer sa position dans l'arène politico-militaire locale. Lorsqu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est déployée, des infrastructures sont par exemple construites. D'autres arguments externes à la ZAT sont également mobilisés. Le gouvernement tchadien a en effet, à la fin de l'année 2006, renoncé à son accord avec la Banque mondiale sur l'usage de l'argent des rentes pétrolières qui ne devait pas être destiné à l'achat d'armements. Ce qui a mené à une rupture des relations entre la Banque mondiale et le

⁹⁴⁵ Entretien MAEE, Paris, 2009

⁹⁴⁶ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

⁹⁴⁷ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

⁹⁴⁸ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹⁴⁹ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

Tchad. Les diplomates français au Tchad argumentent également auprès des décideurs tchadiens pour les convaincre qu'un de leur objectif important sur cette période doit être de renouer avec les institutions de Bretton Woods pour pouvoir bénéficier du programme qui réduit les intérêts de la dette⁹⁵⁰. Ils doivent donc permettre la construction d'infrastructures, faire du visible, et pour pouvoir le faire il faut de la stabilité, donc accepter le déploiement de l'opération de maintien de la paix et surtout de sa composante européenne Eufor⁹⁵¹.

Au-delà de la seule volonté des acteurs tchadiens que les français soient au cœur du processus, les acteurs français sont structurellement incontournables. Avec cet accord tchadien, le jeu onusien est relancé puisque l'argument principal du DOMP pour s'opposer à ce projet d'OMP était l'opposition de l'état hôte. Le jeu qui se relance à ce moment met également les acteurs français au centre de zone d'action Tchad puisqu'ils sont désormais le relais entre l'ONU et le Tchad ; entre le Tchad et l'UE et, par la manière dont le cabinet du Ministre va investir ce jeu, entre l'ONU et l'UE (cela n'exclut pas les liens UE-ONU ; UE-Tchad et Tchad-ONU). Les français, dans ce processus, occupent des positions qui leur permettent d'accéder à l'ensemble des informations et des communications entre tous les acteurs ce qui est une ressource d'une grande valeur dans un processus de négociation impliquant autant d'acteurs⁹⁵².

Le 12 septembre, dans une note verbale adressée au Conseil de sécurité, le Représentant permanent du Tchad annonce l'accord de son gouvernement pour le projet du SGNU énoncé dans le rapport du 10 août 2007. Il indique également qu'après six mois de mission, une évaluation sera réalisée afin d'envisager ou non un relais de l'opération militaire de l'UE par une composante militaire des Nations Unies⁹⁵³. Du point de vue du Tchad, cela signifie plutôt que le relais ne sera pas pris par l'ONU ; du point de vue du DOMP cela signifie qu'ils espèrent que l'UE restera plus longtemps, du point de vue de l'UE cela signifie que l'ONU prendra le relais jour pour jour un an après. Dès les prémisses de ces déploiements à venir, les attentes de tous les acteurs qui y prennent part sont très différentes.

⁹⁵⁰ Décret n° 2008-215 du 3 mars 2008 portant publication de l'Accord de consolidation de dettes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad, signé à N'Djamena le 5 janvier 2007 (1). Par cet accord, « Les montants [de la dette de la République du Tchad auprès de la République française] exigibles entre le 7 décembre 2003 au 30 septembre 2005 inclus au titre des crédits ci-dessus visés sont annulés. »

⁹⁵¹ Entretien Ambassade de France au Tchad, N'Djaména, décembre 2010.

⁹⁵² Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, *L'acteur et le système*, op.cit. p 91

⁹⁵³ Note verbale datée du 11 September 2007 du Représentant permanent du Tchad au secrétaire général des Nations Unies S/2007/540

Mobiliser la PESD autour de l'enjeu tchadien défini par les acteurs français et onusiens

L'obtention de l'accord du président tchadien et l'envoi du CoReu aux institutions européennes par la diplomatie française est un coup émis en direction de la PESD qui suscite l'intérêt de ses acteurs soucieux de développer les politiques de défense européenne⁹⁵⁴ et la coopération avec les Nations Unies⁹⁵⁵. Si cette initiative française ne reçoit pas un accueil favorable dans un premier temps, l'insistance du niveau politique français permettra sa mise sur agenda politique européen avec une stratégie visant à imposer la question alors que l'Union européenne est à cette date (et jusqu'au 1^{er} juillet 2007) présidée par la délégation allemande, traditionnellement réticente aux déploiements militaires et n'ayant pas gardé un bon souvenir de la précédente opération en RD Congo:

« Je reste persuadé que si cette affaire avait d'abord été coordonnée, si on les avait mis dans la confiance(les allemands), si on leur avait dit bon, « on a l'intention de lancer cette initiative » je pense que les choses se seraient réglées de façon plus smooth, plus tranquilles. Maintenant on peut toujours se demander s'ils n'auraient pas dit non, nous ça nous intéresse pas, on soutient pas et que du coup on se serait retrouvé dans la position « Bon bah ok je ne lance pas mon initiative ». Y'a les deux idées, c'est un peu toujours pareil, le fait d'avoir mis les gens devant le fait accompli c'est ce qui a permis que les choses se passent. Peut-être. »⁹⁵⁶

Cette stratégie de mettre les acteurs devant un fait accompli a alors renforcé la dynamique en cours qui tendait à multilatéraliser l'action française au Tchad. La présidence allemande a toutefois bloqué cette initiative française. Un des atouts majeurs de l'équipe diplomatique qui occupe la position de présidence de l'Union européenne est en effet la maîtrise de l'agenda du

⁹⁵⁴ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et... op.cit.*

⁹⁵⁵ En mars 2007 ont par exemple eu lieu des journées de réflexion sur les avancées souhaitables en matière de coopération UE-ONU lors de la planification d'opérations militaires. Summary remarks by EUHR Solana at EU defence ministers meeting (14 May 2007: Brussels). Sur la coopération UE-ONU voir par exemple Thierry Tardy, « Cooperating to Build Peace: The UN-EU Inter-Institutional Complex », GCSP Geneva Paper — Research Series n° 2, 2011, Richard Gowan, « From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU », *International Peacekeeping*, vol. 18, no 5, 2011, p. 593-611.

⁹⁵⁶ Entretien SGC, Bruxelles, 2008

Conseil de l'UE. Sans être en mesure d'empêcher totalement un sujet d'y apparaître, la présidence détermine l'importance qui y est accordée et la manière dont il sera traité⁹⁵⁷.

*« Donc pendant toute la présidence allemande ils ont utilisé tout ce qu'ils pouvaient pour bloquer, reporter, tous les artifices technocratiques, et Dieu sait s'il en existe, pour pouvoir bloquer cette affaire-là. Donc ils l'ont fait, jusqu'au jour où le Portugal a pris la présidence et du jour au lendemain ils ont arrêté de bloquer, ils ont dit on ne participera pas mais on ne bloque pas. Du jour au lendemain. »*⁹⁵⁸

Au-delà de cette opposition « de principe » de la présidence allemande, il faut noter que l'accord du Président Déby n'est obtenu que le 10 juin et que ce projet d'opération européenne au Tchad et en RCA est malgré tout en cours d'élaboration durant le mois de juin⁹⁵⁹. Puis, à partir du 1^{er} juillet 2007, la délégation portugaise de l'UE occupe la position de présidence de l'Union européenne et remet le sujet tchadien à l'agenda du Conseil, notamment lors du CAGRE du 23 juillet 2007. Pour comprendre cet intérêt de la présidence portugaise pour la situation au Tchad, on peut noter que le Haut-Commissaire pour les Réfugiés des Nations Unies est Antonio Guterres, ancien Premier Ministre socialiste du Portugal qui, en janvier 2007, réclame au CSNU le déploiement d'une OMP à l'est du Tchad⁹⁶⁰. En 2007, le gouvernement du Portugal est socialiste ce qui a, entre de nombreux autres éléments, pu influencer favorablement la présidence portugaise de l'UE en faveur de ce sujet. Dès lors, la réflexion initiée dans les instances de la PESD se précise en transmettant aux capitales européennes un second CoReu : suite aux nouveaux éléments apportés par l'administration du MAEE et à l'accord du président tchadien, le cabinet du MAEE, bénéficiant de l'attention médiatique liée à la conférence internationale sur le Darfour

⁹⁵⁷ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012. Sur les ressources que procure la position de présidence de l'Union européenne voir Yves Buchet de Neuilly, « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne* 2011/3 (n° 35), p. 83-113 ; Michel Mangenot, « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne* 2011/3 (n° 35), p. 7-28 ; Sophie Vanhoonacker *et al.*, « The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm? », *Politique européenne* 2011/3 (n° 35)

⁹⁵⁸ Entretien SGC, Bruxelles, 2008

⁹⁵⁹ Lors du CAGRE du 18 juin 2007, le Conseil fait la déclaration suivante dans le communiqué de presse qui suit la 2809^{ème} session du CAGRE : « Le Conseil apporte son soutien aux démarches entreprises par les Nations unies pour préparer le déploiement d'une présence multidimensionnelle des Nations unies dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine et attend avec intérêt le rapport de la mission d'information des Nations unies dans l'est du Tchad, qui doit servir de base à de nouvelles discussions », Conseil de l'UE 10657/07 (Presse 138)

⁹⁶⁰ Chapitre 4. II. 2)

organisée à Paris le 25 juin 2007, officialise son intention de demander aux institutions européennes de planifier une opération militaire à l'est du Tchad :

« Nous avons commencé à formaliser à travers un non-papier la proposition d'une présence internationale à l'est du Tchad et au nord-est de la RCA qui s'est progressivement constitué. »⁹⁶¹

A l'ordre du jour du CAGRE du 23 juillet 2007 est ainsi inscrit dans les points A – c'est-à-dire dans les points ayant déjà fait l'objet d'un accord entre les délégations des Etats membres de l'UE – les « *Actions possibles de l'Union européenne au Darfour et dans les régions limitrophes* »⁹⁶². Cet ajout à l'ordre du jour du CAGRE a été approuvé par le Coreper le 19 juillet 2007 après avoir fait l'objet d'un débat dans ce Comité. Lors du CAGRE du 23 juillet 2007 est discuté un document qui a été produit par le Centre d'Analyse Conjoint (SITCEN) du Secrétariat Général de l'Union européenne à la suite du second CoReu émis par le Ministère des affaires étrangères et européennes français en juin 2007. Comme indiqué dans l'intitulé à l'ordre du jour de ce CAGRE, ce document propose plusieurs options dans le cas où le Conseil de l'UE souhaiterait décider une action de l'Union européenne au Darfour et dans la région limitrophe :

« Y'avait toute une série, 6 ou 7, d'options possibles et graduelles qui allaient jusqu'au spectre haut qui était cette fameuse opération. Et donc ça c'est le premier papier qui sort c'est à dire les premières options. Ca s'appelait actions possibles de l'union européenne au Darfour et dans la région limitrophe. Et donc y'a vraiment toute une palette de mesures d'instruments de l'UE. Et donc ce papier est discuté au sein des Etats membres etc... et en fait on se met d'accord. Là aussi c'est assez long, du fait en particulier de l'opposition allemande, finalement ça débouche sur ce qu'on appelle un concept de gestion de crise, sur l'autorisation de développer un concept de gestion de crise et donc beaucoup plus centré cette fois-ci sur la partie sécurité. »⁹⁶³

Ce document est déjà le produit de marchandages entre les acteurs des différents états membres et, lors de sa discussion officielle en CAGRE, le travail de négociation est déjà effectué. Le Conseil de l'UE peut alors autoriser le Secrétariat Général du Conseil de l'UE

⁹⁶¹ Entretien MAEE, Paris, janvier 2008

⁹⁶² Les documents référencés ne sont pas accessibles : doc. 11963/07 CIVCOM 374 PESC 919 COSDP 617 COAFR 199 RELEX 579; 11966/07 CIVCOM 375 PESC 920 COSDP 618 ; COAFR 251 RELEX 581

⁹⁶³ Entretien SGC, Bruxelles, 2008

(SGC) à développer un concept de gestion de crise. Les acteurs de la PESD s'approprient l'initiative française et occupent désormais une position centrale dans la ZAT⁹⁶⁴. Pour pouvoir inclure le SGC dans la ZAT, les diplomates français ont donc mené un travail de sensibilisation de leurs homologues européens en ayant recours à un « champ de références partagées » dans l'arène de la PESD⁹⁶⁵.

Sensibiliser les partenaires européens et onusiens

Après l'échec de la proposition des corridors humanitaires du ministre des Affaires étrangères et européennes, les acteurs de son cabinet présentent le projet d'opération militaire européenne comme une opération « Artémis light » offrant de ce fait au public de cette proposition (diplomates européennes, institutions européennes et onusiennes) un cadre de référence commun qui va s'appuyer sur un argumentaire adapté⁹⁶⁶. Cette proposition s'appuie sur les expériences du passé de la PESD puisque pour convaincre les acteurs politiques, il faut argumenter que le projet est réalisable. On rejoint ici les hypothèses du modèle des *governmental politics* de Graham Allison⁹⁶⁷ :

*« Ce n'était pas la première fois que l'Union européenne préparait le terrain aux Nations Unies, c'est d'ailleurs pour ça qu'on a pu le faire accepter à des partenaires. Par exemple, en RDC, Artémis c'était ça, Artémis était rentrée la première en Ituri pour permettre le déploiement de la MONUC. »*⁹⁶⁸

Le discours des acteurs français en vue de mobiliser et d'obtenir les ressources des acteurs extérieurs à l'arène franco-tchadienne s'appuie également sur la construction des conflits africains comme une menace pour le continent européen. Les acteurs rencontrés utilisent les mêmes arguments et les mêmes techniques de rhétorique utilisés depuis l'europanisation du

⁹⁶⁴ Nous reviendrons sur la manière dont ils investissent cet espace dans le chapitre 6. I. 1)

⁹⁶⁵ Sébastien Loisel, *op.cit.* p. 208

⁹⁶⁶ Jean-Pierre Tuquoi et Laurent Zecchini, « Le « couloir humanitaire » vers le Darfour se révèle difficile à réaliser », *Le Monde*, 3 juin 2007

⁹⁶⁷ « *it is easier to find the political will to choose such an option since it exists as something that is realistic or feasible as opposed to hypothetical or imagined.* », Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision...op.cit.*

⁹⁶⁸ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

programme de Renforcement des capacités militaires africaines (Recamp)⁹⁶⁹. Tout en ajoutant la dimension humanitaire à destination des audiences médiatiques - visant à faire pression au niveau politique - et des acteurs humanitaires de cet espace européen pour qui un argument sécuritaire est moins recevable et entraîne au contraire plus de méfiance⁹⁷⁰. Comme Sébastien Loisel le note pour Recamp : « *Leur invocation visait en ce sens moins à convaincre les autres acteurs de sécurité européens de l'importance du continent africain pour la sécurité européenne qu'à offrir un cadre de référence contribuant à légitimer les initiatives françaises en faveur de l'eupéanisation de Recamp.* »⁹⁷¹. En effet, pour cet acteur rencontré au Ministère des affaires étrangères, il semble évident que la nécessité du déploiement des opérations Eufor Tchad-RCA Minurcat est lié à la gravité de la situation dans cette région :

*« quand une crise africaine déborde de ses frontières, on ne sait plus où elle s'arrête et donc on a un risque géopolitique dans cette région qui est que la crise du Darfour se transmette dans toute la région du Sahel et dans toute la corne de l'Afrique, et que l'éclatement du Soudan fasse totalement exploser le cadre de cette région et ça c'est très dangereux pour la France et pour l'Europe en général et pour la stabilité du continent africain, qui est un intérêt stratégique pour les européens c'est leur frontière sud et donc il est important pour les européens que l'Afrique soit stabilisée »*⁹⁷²

Ce scénario catastrophiste évoque des risques diffus qui ne sont jamais concrètement et clairement exemplifiés :

« Question : Et quand vous dites que ça peut affecter la situation de l'Europe et qu'il y a des risques pour l'Europe, concrètement c'est quoi comme risque ?

Réponse : Ce ne sont pas des risques immédiats au sens où un risque immédiat serait un accroissement de la menace terroriste ou ce genre de... c'est pas ça ; c'est tout simplement que si cette région est déstabilisée, l'Afrique est déstabilisée. Si l'Afrique est déstabilisée les

⁹⁶⁹ Sébastien Loisel, *op.cit.* p. 207 « postulant un lien causal entre les conflits en Afrique et un large éventail de menaces comme le fanatisme religieux et le terrorisme, les flux migratoires, la faillite des Etats et le crime organisé (trafics d'armes et de drogue). Différents procédés d'amplification rhétorique sont en outre mobilisés comme l'insistance sur la proximité géographique de l'Afrique (elle est « à nos portes », notre « voisin de palier »), son assimilation à la menace qu'elle représente (« une véritable 'bombe à retardement' », « un continent bouillonnant [qui] va nous exploser un jour à la figure ») ou encore l'hyperbole (« risque d'embrasement de l'Afrique entière », « ces crises [...] pourraient entraîner un flux migratoire de millions de personnes vers l'Europe »). »

⁹⁷⁰ Chapitre 6. I. 2) Des initiatives en direction du secteur de l'aide humanitaire ont donc pu renforcer ce qu'il se passe dans le secteur de la sécurité collective

⁹⁷¹ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien... op.cit.* p. 208

⁹⁷² Entretien MAEE, Paris, 2008

risques que portent le continent sont démultipliés. Risque d'exode de population, instabilité, fragilité des Etats et qui dit fragilité des Etats dit tous les maux possibles : de l'installation de cellules terroristes jusqu'à la pandémie... on a intérêt à avoir une Afrique stable. Plutôt dire, formuler l'objectif positivement, on doit stabiliser l'Afrique. Et donc ça c'est une région très importante, c'est le cœur de l'Afrique, si elle est déstabilisée y'a un risque que le reste de l'Afrique soit déstabilisée et donc ça veut dire qu'on va en fait si on laisse faire ça on va à l'encontre de notre objectif stratégique qui est de stabiliser le continent africain. »⁹⁷³

Ces acteurs argumentent donc en usant d'une rhétorique hautement spéculative et préventive : le risque n'est pas terroriste mais si on ne fait rien il y aura des risques terroristes. Cet acteur du ministère des Affaires étrangères est en charge des relations avec les acteurs de l'Union européenne. La construction de son récit est donc liée à ce qu'il estime être les attentes de son public. Invoquer des arguments sécuritaires *« permettait ainsi d'inscrire les initiatives françaises dans un champ de référence partagé au sein de la PESC/D, et ce quelles que soient les divergences de perception quant aux intérêts de sécurité européens en Afrique »⁹⁷⁴.*

Mais c'est également l'argument humanitaire et la création du lien entre sécurité extérieure et sécurité intérieure⁹⁷⁵ qui fait que ce projet s'inscrit donc dans les dynamiques du champ de l'(in)-sécurisation collective décrit par Didier Bigo⁹⁷⁶. Il rejoint en effet cette dynamique du lien interne-externe et de la norme humanitaire qui rend politiquement délicat toute opposition au projet.

« c'est tout simplement que si cette région est déstabilisée, l'Afrique est déstabilisée si l'Afrique est déstabilisée les risques que portent le continent sont démultipliés. Risque d'exode de population, instabilité, fragilité des Etats et qui dit fragilité des Etats dit tous les maux possibles: de l'installation de cellules terroristes jusqu'à la pandémie... »⁹⁷⁷

⁹⁷³ *Ibidem*

⁹⁷⁴ Sébastien Loiseil, *L'Union européenne et le soutien...op.cit.* p. 208

⁹⁷⁵ « L'établissement d'un lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure dans une Europe intégrée découle du processus d'intégration européenne, la liberté de circulation accrue autorisée par le marché unique rendant de plus en plus ténue la distinction entre les deux sphères », Niagalé Bagayoko-Pénone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines, op.cit.* p. 239 l'auteur cite deux documents sur ce point : « la sécurité européenne, une conception commune des 27pays de l'UEO », Conseil ministériel de l'UEO, *Concept de sécurité commun pour les 27 pays de l'UEO*, Madrid, 14 novembre 1995 ; *Rapport du Groupe de réflexion*, Messine, 2 juin 1995, Bruxelles 5 décembre 1995 : Rapport Westendorp.

⁹⁷⁶ Didier Bigo, « la mondialisation de l'(in)sécurité, ...art.cit.

⁹⁷⁷ Entretien MAEE, 2008

Cela rejoint alors la stratégie d’Idriss Déby de mettre en avant la menace terroriste que représenteraient les attaques soudanaises sur son territoire :

« le gouvernement tchadien a accusé dimanche l’Arabie saoudite d’entraîner et d’équiper les rebelles pour promouvoir « l’islamisme militant prôné par Al-Qaïda »⁹⁷⁸.

En plus de cela, un travail de *légitimation* de ce projet débute⁹⁷⁹. Pour cela, ces acteurs mobilisent d’autres espaces sociaux et d’autres acteurs dans ce projet pour le soutenir. C’est ce que va tenter le Conseiller spécial du MAEE lorsqu’il s’appuiera sur les organisations non gouvernementales de défense des droits de l’homme pour mobiliser les partenaires européens et onusiens de « la France »⁹⁸⁰. Cumulé au registre humanitaire, cette argumentation a rendu difficile toute opposition ferme des acteurs politiques de cette arène :

« l’angle qui a été choisi qui est celui de la protection des réfugiés des déplacés etc... n’a pas permis à certains de bloquer, c’était difficile à tenir »⁹⁸¹.

Présenter ainsi le projet d’opération militaire de l’Union européenne au Tchad et en RCA permet de limiter les oppositions politiques liées à la méfiance des diplomaties européennes face à une initiative française au Tchad et en RCA, considérés comme le pré-carré français, cela d’autant plus que l’audience médiatique sur les initiatives présentées comme s’inscrivant dans le processus de gestion de crise du Darfour est importante. C’est donc l’argument du lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, accepté au sein des arènes européennes qui a été exploité dans ce cas pour rendre possible une opération militaire à visée humanitaire qui devait se faire en partenariat avec la Commission européenne, très investie dans cette

⁹⁷⁸ Ministère des affaires étrangères français, Point de presse, 27 novembre 2006. Source : www.diplomatie.gouv.fr

⁹⁷⁹ « la légitimation est la pratique par laquelle un agent tente de réduire la perception d’éventuels problèmes et le questionnement à propos d’une pratique opérée (ou à venir) au sein d’un groupe donné, mais qui ne rentre pas *a priori* dans le domaine du routinier, du parfaitement normal et légitime, au sein de ce groupe ». la « légitimation *ouvre la voie* à une [expansion de l’institution], parce qu’elle invite d’autres agents composant un ou plusieurs autres espaces sociaux, pour qu’ils se saisissent d’enjeux qui leur sont étrangers, et qu’ils *rencontrent* les institutions dans lesquelles ces enjeux ont été élaborés et dans lesquelles réside l’agent recourant à cette pratique légitimatrice. », David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques*, *op.cit.* p. 250

⁹⁸⁰ « les seuls alliés qu’on avait au tout début, c’étaient les ONG droits de l’homme, pas les ONG humanitaires qui gueulaient comme d’habitude parce que c’est leur fonction, mais les ONG droits de l’homme qui disaient, et j’ai pas mal joué ça dans un premier temps aussi en demandant qu’ils nous aident parce que sur le fond ils étaient assez d’accord », Entretien Conseiller spécial de Bernard Kouchner, Paris, mars 2012. Lors de notre entretien, l’interviewé était également en contact avec des ONG Droits de l’Homme sur un tout autre dossier.

⁹⁸¹ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2008

région⁹⁸². Une stratégie de communication intensive est mise en place dans ce cadre. L'objectif est de faire pression sur les diplomaties européennes, de rallier un maximum d'acteurs externes comme internes afin de diminuer la légitimité et le poids des opposants à ce projet

« un truc assez classique dans ces cas-là c'est-à-dire, d'abord faire une pression permanente pour essayer de persuader les gens et jouer quelque chose qui était « mais les autres commencent à dire oui pourquoi vous vous dites pas oui » alors que les autres avaient pas forcément commencé à dire oui... enfin bon le truc classique de montage »⁹⁸³.

Pour faire cela, deux outils sont utilisées : la communication du ministère et les déplacements physiques de la cellule restreinte dans tous les espaces sociaux pertinents : New-York, Bruxelles et toutes les capitales européennes mais aussi africaines et notamment l'Afrique du Sud⁹⁸⁴. Cette délégation est en effet réputée influente auprès des délégations africaines au sein des Nations Unies⁹⁸⁵.

« Des navettes diplomatiques tous azimuts, à NY, deux jours à NY et encore Eric Chevalier arrivé le matin il repartait le soir, Bruxelles, tous les pays européens, le Tchad »⁹⁸⁶

Le second outil qui est utilisé est la communication sur ce dossier. Un des objectifs est alors la médiatisation du sujet et l'occupation de l'espace médiatique pour mobiliser les partenaires européens de la France ce qui passe par les déclarations de politique étrangère du MAEE⁹⁸⁷. Le traitement médiatique présenté plus haut, s'il révèle l'investissement politique de ce sujet, vise alors également les acteurs européens de ces processus. Le recours à ces différentes stratégies dans une logique de situation d'élargissement des interdépendances tactiques a permis de connecter les arènes françaises, européennes et onusiennes.

Si cette proposition française peut être présentée de manière avantageuse aux diplomaties européennes et onusiennes, nous verrons dans le chapitre suivant qu'elle suscite également

⁹⁸² Sébastien Loiseil, *L'Union européenne et le soutien...op.cit.* p. 210

⁹⁸³ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹⁸⁴ « Persuader par exemple les sud-africains qui ont une influence importante en Afrique qu'un déploiement européen en Afrique et en plus initié par la France c'était pas forcément quelque chose qui était menaçant, je me souviens d'aller-retour dans la journée en Afrique du Sud, enfin dans la journée et la nuit pour aller simplement parler », Entretien MAEE, Paris, mars 2012

⁹⁸⁵ Rappelons qu'à cette date, le Conseil de sécurité est alors composée des représentants, outre des cinq membres permanents, du Congo, de la Belgique, de l'Afrique du Sud, du Ghana, de l'Indonésie, de l'Italie, du Panama, du Pérou, du Qatar et de la Slovaquie

⁹⁸⁶ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

⁹⁸⁷ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

l'intérêt des acteurs des arènes européennes de sécurité ayant intérêt au développement des capacités européennes de défense (et notamment ceux du SGC, instance au sein desquelles évoluent de nombreux acteurs français⁹⁸⁸) ce qui est tout aussi déterminant pour la suite de ce processus.

*

Pour les acteurs français de la ZAT qui tentent depuis 2006 de déclencher une opération militaire multilatérale au Tchad, l'investissement de cet enjeu par le nouveau Ministre devient une ressource. Les acteurs diplomatiques français, en juin 2007, bénéficient de l'expérience des précédents échecs de négociation entre les Nations Unies et le Tchad. Ils proposent un projet qui permet aux acteurs tchadiens de maintenir leur autonomie vis-à-vis des arènes multilatérales et de s'assurer le soutien de l'allié français. En acceptant ce projet, les acteurs tchadiens mettent en relation les arènes européennes, onusiennes, françaises et tchadiennes du secteur de la sécurité collective en mobilisant des arguments qui transcendent le secteur de la sécurité collective et ne sont pas spécifiques à la ZAT.

**

Après avoir subi une opposition forte à son projet de corridor humanitaire au Darfour, Bernard Kouchner est éclairé par l'administration du MAEE sur les options envisageables afin de pouvoir présenter son action comme s'inscrivant dans le processus international de gestion de la crise du Darfour. Le projet d'opération européenne en préparation lui est ainsi proposé. Il se le réapproprie alors et le mobilise dans la poursuite de son agenda politique. Les ressources politiques qu'il proposait d'investir dans la ZAD sont alors mobilisées dans la ZAT et vont permettre de mettre en interdépendance les acteurs tchadiens, onusiens, français et européens autour d'un même projet qui est investi différemment par chacun de ces acteurs.

⁹⁸⁸ Sébastien Loisel, *L'Union européenne et le soutien...op.cit.* p. 219

Conclusion

Les outils d'analyse de sociologie politique que nous utilisons permettent de comprendre le rôle des différents acteurs de ces processus. L'ensemble des acteurs des arènes françaises concernés par les enjeux sécuritaires au Tchad et au Darfour a résisté à toute modification radicale du jeu en cours. Lorsqu'un ministre déclare qu'un conflit est une priorité nationale et décide de mobiliser ses ressources pour cette priorité, cela ne suffit pas à mettre fin à la structuration de l'espace social, l'illusion héroïque qui guide le regard qu'ont beaucoup d'acteurs centraux de leur propre impact, n'est qu'une illusion. Les protagonistes de la zone d'action Tchad qui se met en place depuis 2006 n'ont pas laissé un nouvel acteur transformer le jeu en cours en imposant un nouveau projet qui aurait nécessairement impacté les relations des acteurs bureaucratiques du MAEE avec les acteurs onusiens et tchadiens et remis en cause l'équilibre de leurs échanges. Nous voyons donc, avant même d'avoir analysé le déclenchement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat que le déclenchement d'une OMP n'est pas le fruit de la volonté d'un seul Etat membre, unifié, homogène qui utiliserait les ressources d'une organisation internationale pour défendre un intérêt national⁹⁸⁹. Il n'est pas non plus le produit de la seule volonté des acteurs d'une organisation internationale⁹⁹⁰ indépendant des arènes étatiques qui décideraient d'un déploiement en fonction de certains critères objectifs liés au déroulement de la crise⁹⁹¹. Ce déclenchement est bien le produit de l'activité d'acteurs qui se trouvent en situation d'interdépendance élargie dans une zone d'action conjoncturelle et qui doivent réagir à la dynamique de cet espace social.

⁹⁸⁹ Courant inspiré par les théories néo-réalistes à la suite des travaux de Kenneth Waltz : Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations*, Waveland Press, 1979, Robert O. Keohane and Kenneth N. Waltz, "The Neorealist and His Critic", *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001), Chantal de Jonge Oudraat, « Internal Conflicts and the United Nations » In Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflicts*, Center for Science and International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1996

⁹⁹⁰ Robert Jervis, « Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate », *International Security* Vol. 24, No. 1 (Summer, 1999)

⁹⁹¹ Michael Gilligan, Stephen John Stedman, "Where do Peacekeepers Go?", *International Study Review*, vol 5, n°4, 2003 pp 37-54 ; Virginia Page Fortna, « Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects », *World Politics*, vol 56, n°4, 2004 ; Peter Viggo Jakobsen, "National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War?", *Journal Of Peace Research*, vol 33, n°2, 1996, pp 205-215 ; Mark J. Mullenbach, « Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *International Studies Quarterly*, 2005, 49. p529-555 ; Daniel Druckman, Paul C. Stern, Paul Diehl, A. Betts Fetherston, Robert Johansen, William Durch, Steven Ratner, « Evaluating Peacekeeping Missions », *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, (May, 1997), pp. 151-165

En soutenant au sein des arènes multilatérales le projet de l'administration, le nouveau cabinet ministériel a modifié la dynamique de leurs échanges en leur impulsant une nouvelle énergie et des nouvelles contraintes puisque ce soutien s'inscrit dans la poursuite d'un agenda politique national. Cependant, les oppositions internes en France et au sein des arènes multilatérales ne se sont pas tues uniquement suite à l'usage de cette ressource politique ou parce que ce projet rencontre l'intérêt des acteurs du SGC. Nous allons voir dans la partie suivante comment l'inscription de ces coups politiques dans un espace multilatéral impose aux acteurs de modifier la manière dont ils calculaient jusqu'alors en prenant en considération l'élargissement de leurs interdépendances tactiques. C'est notamment l'arrivée de ces nouveaux acteurs PESD qui a modifié l'équilibre au sein de cette zone d'action dont les acteurs perdent en autonomie.

Conclusion de la partie 2

Un enjeu sécuritaire n'apparaît pas de manière automatique à l'agenda des organisations responsables de la sécurité collective. C'est le blocage au sein de la zone d'action Darfour qui incite les acteurs onusiens à considérer comme une ressource potentielle l'activité des diplomates français qui tentent de mobiliser le CSNU autour de l'enjeu tchadien. Les luttes internes à l'arène des relations franco-tchadiennes sont alors perturbées par l'activité qui se déroule aux Nations Unies. L'acceptation par le gouvernement soudanais d'une proposition onusienne diminue l'intérêt des acteurs de la zone d'action Darfour pour l'enjeu tchadien. Sa prise en considération par les Nations Unies a toutefois suscité un ensemble d'attentes pesant désormais sur le DOMP. Initialement enjeu secondaire de la zone d'action Darfour, l'enjeu tchadien mobilise alors un ensemble d'acteurs qui se retrouvent en situation d'interdépendance élargie dans une zone d'action qui lui est spécifique. Cet espace est investi par le gouvernement français qui, en poursuivant d'autres objectifs, lui impulse une nouvelle dynamique. L'entrée en jeu des acteurs de la PESD va alors mener à un engrenage qui permettra le déclenchement d'une OMP.

Partie 3 Émergence et disparition d'une conjoncture de maintien de la paix

La non application de la résolution 1706 du Conseil de sécurité révèle qu'il ne suffit pas que le déploiement d'une opération de maintien de la paix soit décidée pour devenir effectif. Les conditions permettant la prise de décision et celles qui permettent sa mise en œuvre ne sont pas les mêmes. Lorsque ces deux ensembles de conditions sont favorablement réunies, nous parlons de *conjoncture de maintien de la paix*.

Dans la zone d'action Tchad, l'interdépendance tactique élargie dans laquelle se trouvent les acteurs fait que, bien que chaque acteur poursuive son propre agenda, chacun est impacté par les « coups » de l'autre. L'activité politique orientée vers la prise de décision implique les acteurs bureaucratiques ce qui permet sa réalisation dans une dynamique d'engrenage qui rend toute sortie de ce processus plus coûteuse aux acteurs que leur participation. On parle d'un processus *sui generis* autoentretenu au cours duquel les acteurs, contraints par la force du jeu, vont tenter de s'approprier l'outil « maintien de la paix » qui est, dès lors, modelé par les tensions d'interdépendance et vont ainsi contribuer à sa mise en œuvre.

Au sein de cette zone d'action, pour qu'une décision devienne effective, il faut que l'activité des acteurs qui participent à son élaboration soit imbriquée avec celle d'acteurs participant à sa mise en œuvre dès avant la prise de décision (chapitre 6). Si un projet d'opération à l'est du Tchad et au Nord-Est de la RCA préexiste largement au vote de la résolution 1778 qui les autorisera, ce que contiendra cette décision, matérialisée par la résolution, est le produit de marchandages au sein de la zone d'action. Ces marchandages se poursuivent tout au long de la conduite des opérations et peuvent modifier la structuration de la zone d'action : l'OMP s'autonomise de ses conditions d'émergence. Dans le cas des opérations Eufor Tchad-RCA, cette évolution modifie progressivement cette zone d'action, qui se contracte : la conjoncture de maintien de la paix se referme, l'OMP se désengage. Le délitement de la zone d'action implique alors de nouveaux marchandages des frontières de chaque arène (Chapitre 7)

Chapitre 6 Le déclenchement des opérations Eufor Tchad-RCA Minurcat : produit de l'activité dans la zone d'action Tchad

Si l'idée de *conjoncture de maintien de la paix* que nous proposons peut faire penser à la notion de fenêtre d'opportunité⁹⁹², elle s'en distingue cependant nettement. La conceptualisation de ces phénomènes que nous présentons, invite à ne pas penser « la » politique effectivement mise en œuvre – l'opération Eufor Tchad-RCA déployée conjointement à la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat) - comme une réponse unique préexistante à un problème donné.

D'une part, ce « problème » n'est précisément pas un donné mais est au contraire un point focal mettant en situation d'interdépendance élargie, au sein d'une même zone d'action, des acteurs situés en différents espaces sociaux du secteur de la sécurité collective. Chacun de ces acteurs se trouve pris dans une logique de situation spécifique dont dépendent « *les types de contraintes et les types de comportements qui s'imposent* »⁹⁹³ à eux et donc, leur représentation de la situation, du « problème », auquel ils font face. Pour rendre intelligible l'activité de calcul des acteurs, il faut en permanence analyser les propriétés structurelles de la situation – de la zone d'action en ce qui nous concerne – dans laquelle elle prend place⁹⁹⁴. Nous avons montré dans les chapitres précédents comment, dans le secteur de la sécurité collective, les acteurs de l'arène des relations franco-africaines, de l'arène politico-militaire tchadienne, de l'arène des Nations Unies se trouvent progressivement pris dans la zone d'action Tchad (ZAT). Ils appréhendent chacun cette situation en fonction de la logique de

⁹⁹² « John Kingdom parle de fenêtre d'opportunité pour expliquer qu'une inscription sur agenda politique d'un problème devienne une politique effective, concrète. L'espace politique est, selon lui, fait de trois courants : la définition des problèmes (mobilisations, évaluations etc.), les politiques publiques (communauté des politiques publiques concernées), le politique (acteurs décisionnaires, dépend des conjonctures politiques, sous l'influence de l'opinion et des groupes d'intérêt) qui doivent entrer en interaction pour permettre la prise de décision: une solution rencontre un problème comme deux phénomènes indépendants qui se rejoignent. La fenêtre d'opportunité est le moment où les trois courants convergent par rapport à un enjeu, en général par l'intermédiaire d'entrepreneurs », Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique. (2e édition), op.cit.* p. 80. Cela rejoint également le modèle proposé par M. Cohen, J. Olsen et J. March, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n°1, 1972 dans lequel des solutions seraient à la recherche de problème.

⁹⁹³ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op.cit.* p 126 cité par Jean-Philippe Heurtin, « la logique des situations comme nōmos du présent » in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 98

⁹⁹⁴ Michel Dobry, « Eléments de réponse. Principes et implications d'une perspective relationnelle », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015

situation dans laquelle ils se trouvent faite non seulement des propriétés structurelles de leur espace social d'origine mais également des contraintes spécifiques à la zone d'action conjoncturelle structurée durant les mobilisations simultanées de l'enjeu tchadien par ces acteurs. Les contraintes liées à la situation sécuritaire du Tchad ne sont de ce fait ni les seules, ni nécessairement les plus fortes, qui pèsent sur leur action. Chaque acteur réagit à un ensemble de contraintes, différent pour chacun, et qui compose sa logique de situation. Chaque acteur de cette zone d'action perçoit donc sa propre définition du « problème », répond à sa propre crise⁹⁹⁵.

D'autre part, et cela est lié à la proposition précédente, il n'existe pas *une* politique unique mise en œuvre après être décidée. Le déploiement de ce que les acteurs de ces processus nomment une opération de maintien de la paix n'est pas la conséquence d'une prise de décision unique, concertée simultanément entre des acteurs situés en différents espaces sociaux qui décideraient rationnellement de mettre en commun leurs ressources pour poursuivre un objectif unique dont ils confieraient la réalisation à un autre ensemble d'acteurs opérationnels. La distinction théorique et analytique entre une phase de décision et une phase de mise en œuvre d'une décision ne permet pas de rendre compte du processus que nous observons. Pour comprendre les conditions qui permettent le déclenchement d'une opération de sécurité collective, il importe d'analyser ces deux phénomènes – décision et mise en œuvre – simultanément puisque « la » décision qui explique le déploiement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat n'existe pas. Si une telle décision existait, nous aurions pu terminer le chapitre précédent en montrant comment l'activité ayant lieu dans la ZAT mène au vote de la résolution 1778 du CSNU et à l'action commune 2007/677 du Conseil de l'Union européenne qui autorisent ces déploiements et, ensuite, consacrer la dernière partie de cette thèse à la mise en œuvre d'une telle décision. Ces actes législatifs sont en effet une incarnation de « la » décision des diplomates des Etats membres de ces organisations internationales de déployer une opération de maintien de la paix. Analytiquement, cependant, une telle fragmentation de la réalité entre décision et mise en œuvre n'est pas féconde et masque bien des phénomènes essentiels de ces processus. Le vote de ces actes n'est pas l'aboutissement d'un processus décisionnel ni le commencement d'un processus de mise en œuvre mais plutôt une étape nécessaire – et non suffisante – du processus global de déclenchement d'une opération de sécurité collective.

⁹⁹⁵ Yves Buchet de Neuilly, « La crise, quelle crise ? : Dynamiques européennes de gestion des crises » in Le Pape (M.), Siméant (J.), Vidal (C.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux génocides et aux guerres civiles*, La Découverte, coll. Recherche, Paris, 2006

Plus que de deux séquences successives (décision puis mise en œuvre), le processus de déclenchement et de conduite d'une opération de sécurité collective est fait de l'enchevêtrement de l'activité d'acteurs qui prennent position dans une même zone d'action. Pour comprendre de quoi est fait cet engrenage au sein de la ZAT, nous montrons dans ce chapitre comment, dès la structuration de cette zone d'action, des éléments dits de « mise en œuvre » précèdent les « décisions » et impliquent de plus en plus d'acteurs et de ressources dans cet espace social⁹⁹⁶. Ce mécanisme renforce les tensions d'interdépendance entre les acteurs de la zone d'action et rend la sortie de ce jeu de plus en plus coûteuse pour chacun des acteurs y prenant part. Ils sont alors dans une phase de marchandage pour tenter de maîtriser la manière dont ils sont pris dans cette dynamique en essayant d'optimiser les gains possibles et en limitant les pertes. C'est au cours de ces marchandages qui ont lieu simultanément et de manière interdépendante dans différents espaces de la ZAT (PESD, France, DOMP, CSNU, Tchad...) que se dessine progressivement le projet d'opération de maintien de la paix conjoint entre les Nations Unies et l'Union européenne au Tchad. L'élargissement des interdépendances entre les acteurs de différentes arènes du secteur de la sécurité collective dans une zone d'action orientée vers le déploiement d'une opération de sécurité collective est une condition nécessaire permettant la prise de décision et la réalisation de cette décision. Ces acteurs sont contraints dans leur activité à la fois par ce qu'il se passe dans l'espace social dont ils sont issus et à la fois par la dynamique de ZAT récemment structurée dans laquelle ils inscrivent leur action⁹⁹⁷. Cependant, cette nouvelle contrainte qu'est la dynamique sociale spécifique de la ZAT représente autant de nouvelles opportunités. En effet, les buts des acteurs sont toujours « *internes à la situation* »⁹⁹⁸ puisque « *les structures n'ont pas d'emprise sur les actions* » mais qu'elles « *en sont le cadre de référence* »⁹⁹⁹. Pris dans cette nouvelle zone d'action, les acteurs des différentes arènes qui la composent répondent chacun à leur propre crise. Dès lors, on considère que le « maintien de la paix », permet alors de faire tenir ensemble des objectifs poursuivis par différents acteurs tels que le développement de la PESD, la poursuite de la coopération UE-ONU, le renforcement d'un gouvernement au Tchad, la recherche de ressources politiques internationales etc., est une saillance

⁹⁹⁶ On rejoint alors les conclusions de certains travaux inspirés par l'analyse des politiques publiques qui ont montré que des décisions importantes sont prises durant la phase de mise en œuvre d'une politique publique Jean Joana, « Les politiques de la ressource des armées en France et en Grande-Bretagne : le sens des réformes », *Revue française de Science politique*, 54 (5), 2004. On souhaite également insister sur l'importance de l'innovation au cours de ce processus qui ne consiste pas non plus en une mise en œuvre précoce d'une décision qu'il ne resterait qu'à valider politiquement.

⁹⁹⁷ Les logiques sectorielles routinières continuent d'opérer

⁹⁹⁸ Jean-Philippe Heurtin, « la logique des situations comme *nōmos* du présent » *art.cit.* p. 100

⁹⁹⁹ *Ibidem.*

situationnelle permettant de faire tenir ensemble, dans une même séquence, les activités des acteurs de cette ZAT. L'hypothèse de continuité permet également de rendre compte du fait que les conditions dans lesquelles ces acteurs entrent dans la zone d'action, la position qu'ils y occupent, vont contraindre leur champ des possibles tout au long du processus sans que cela n'empêche une nouvelle dynamique sociale d'émerger durant celui-ci.

Ce qui fait la *conjoncture de maintien de la paix* ce n'est donc pas simplement que l'on décide un déploiement d'une OMP, mais c'est bien que les conditions structurelles permettant un déploiement soient effectivement réunies. Ces conditions sont liées au fait que les acteurs – bureaucratiques, capables de mettre en œuvre les moyens matériels et humains nécessaires et politiques, capables de les activer – de la configuration Eufor Minurcat sont mis en état d'interdépendance tactique élargie et que les coups qu'ils émettent ont un impact au-delà de l'arène dans laquelle leur action est habituellement localisée. De ce fait tout ce qui est fait à un niveau local – un ministère de la Défense qui planifie le déploiement de militaires dans cette opération par exemple – a un impact sur les joueurs de la ZAT qui vont réagir à chaque « coup » émis. C'est ce mouvement qui mènera au déploiement effectif de l'opération de sécurité collective. Cet engrenage commence bien avant la décision officielle d'autoriser les déploiements puisqu'il est une « condition de félicité »¹⁰⁰⁰ de ces votes. Le vote de la résolution du CSNU et de l'action commune de l'UE renforcent ensuite, plus qu'ils n'initient, le processus de mise en œuvre des opérations. Ce phénomène fait du déclenchement d'une opération de sécurité collective un processus *sui generis* autoentretenu¹⁰⁰¹ dont la maîtrise échappe largement aux acteurs qui le composent (I). Corollaire de ce phénomène, lorsque l'opération militaire est déclenchée, le processus décisionnel ne s'interrompt pas soudainement¹⁰⁰². L'inclusion dans la ZAT de nouveaux acteurs mène à de nouvelles

¹⁰⁰⁰ Qui fait qu'un ensemble d'actions de différents acteurs contraigne les autres acteurs d'un même espace social pour devenir autant d'opportunités d'agir. Les acteurs se trouvent alors pris dans un même jeu puisqu'ils sont capables de percevoir ces opportunités, ils sont en quelque sorte capable de recevoir la proposition qui leur est faite à chaque coup reçu. Erving Goffman, « La condition de félicité », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 65, n°1, 1986.

¹⁰⁰¹ « En toute rigueur, s'il y a composition ou effet émergent, cela veut dire que le phénomène expliqué échappe à la maîtrise rationnelle des acteurs (individus ou groupes). C'est la condition de son caractère *sui generis*. L'action se dérobe au contrôle de l'acteur parce qu'elle dépend d'autres au même moment. Elle semble donc a priori « non logique », mais résulte en réalité d'une logique d'agrégation. »¹⁰⁰¹ Jean-Hugues Déchaux, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias » *art.cit.* p. 307

¹⁰⁰² Nous nous opposons ici au postulat qui veut que « plus on s'éloigne du temps et du lieu de la décision politique, plus une logique professionnelle commune, celle des militaires en opération, se substitue aux luttes de pouvoir et conflits d'intérêts nationaux. », Antoine Rayroux, *Pratiques et usages de l'Europe dans le maintien de*

interactions qui sont autant de marchandages des espaces d'autonomie de chacun et autant de décisions contraintes par les dynamiques de cet espace social. En ce sens la conduite des opérations n'est pas tant le fruit d'un changement de nature de l'activité sociale au sein de la ZAT que d'un changement d'acteurs (II).

I. Le déclenchement d'une opération de sécurité collective, un processus sui generis

Les acteurs bureaucratiques de la PESD vont se saisir de l'initiative de la diplomatie française visant à mobiliser les instruments de la PESD au Tchad et en RCA pour étendre leurs compétences et renforcer leur position dans l'espace compétitif du secteur de la sécurité collective. Ils impactent alors l'activité des acteurs du DOMP qui saisiront cette opportunité de développer la coopération UE-ONU. (1). Cette activité renforce l'initiative des acteurs du CSNU qui souhaitent un déploiement au Tchad et en RCA et votent ainsi la résolution qui, en retour, renforce les acteurs européens favorables à ce déploiement (2). La participation importante, et contrainte, des acteurs politiques français et l'activation des ressources nécessaires au projet d'OMP permet de maintenir et de renforcer les tensions d'interdépendance au sein de cette zone d'action et de faire de cette décision une politique effective (3).

1) Servir la PESD en servant les réfugiés au Tchad

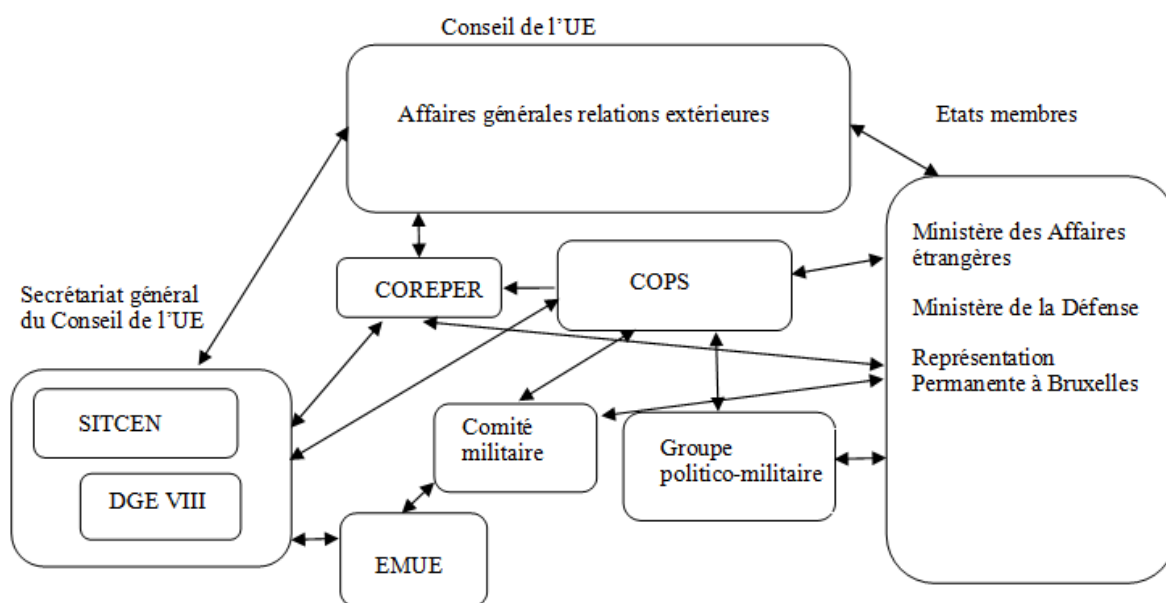
Si le Conseil de l'Union européenne accepte d'enclencher les procédures bureaucratiques menant à la création d'un concept de gestion de crise, c'est que les acteurs du Secrétariat général du Conseil voient ce projet comme une opportunité, notamment dans un objectif de renforcement des liens entre le DOMP et la PESD.

la paix... op.cit. p. 12. Sur ce point voir Jeffrey Lewis, « The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol. 59, no 4, 2005, p. 937-971.

Une opportunité pour les acteurs PESD du SGG (Le SGC saisit cette opportunité de se développer)

La contrainte imposée par la diplomatie française lors de son coup en direction des arènes de l'UE¹⁰⁰³ est donc saisie comme une opportunité pour les acteurs de la PESD qui évoluent dans un espace concurrentiel avec l'ONU, et l'OTAN qui s'intéresse de plus en plus au continent africain. Ils y ont également intérêt pour gagner en autonomie vis-à-vis des autres acteurs des arènes de l'Union européenne : Commission en tête, notamment sur la crise du Darfour.

Schéma simplifié du mécanisme de la PESD¹⁰⁰⁴



Les acteurs du SGC, positionnés dans l'espace concurrentiel de la sécurité collective, ont donc intérêt au développement de la coopération UE-ONU et des capacités militaires opérationnelles de l'UE. C'est l'existence de cet intérêt qui les incite à saisir l'opportunité

¹⁰⁰³ Chapitre 5, II. 2) lors de son arrivée au ministère des Affaires étrangères, Bernard Kouchner mobilise les diplomates européennes sur la question du Darfour via l'envoi d'un télégramme diplomatique européen (CoReu) forçant ainsi la mise à l'agenda de l'UE de cette question.

¹⁰⁰⁴ Réalisé par l'auteur

offerte par le « coup » émis par la diplomatie française en mai 2007 visant à impliquer les institutions européennes dans la région Tchad-Soudan¹⁰⁰⁵. Ce travail réalisé en amont de la décision officielle du Conseil de l'UE d'autoriser le développement d'un concept de gestion de crise permet d'inclure dans la zone d'action Tchad les acteurs du Secrétariat général de l'UE qui sont les soutiens principaux du développement de la PESD. Ce sont ces acteurs qui portent, au sein des institutions européennes, la volonté de développer cette politique de défense (et notamment au sein de la DG EVIII du SGC¹⁰⁰⁶).

Le hasard de certaines rotations de poste a pu également renforcer ces liens puisqu'au sein du COPS, qui relaie l'initiative française, un acteur qui était positionné au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne au Centre d'analyse conjoint (SITCEN) a changé de positions suite à une évolution de carrière et est devenu, lors du processus qui nous intéresse, acteur à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne dans le Comité de politique et de sécurité (COPS). Il sera porteur du projet Eufor Tchad-RCA au nom de la France dans les institutions européennes et travaillera de manière très étroite avec ses anciens collègues du SITCEN (qui sont en grande majorité français). Or, le Secrétariat Général de l'UE a une importance majeure durant de tels processus pour traduire en langage européen ce que veut un Etat membre¹⁰⁰⁷. On comprend dès lors tout l'intérêt d'avoir au sein de la RP France, au COPS, un acteur qui, avant ce poste, était basé au Secrétariat Général et collègue de celui qui est chargé d'écrire les propositions d'action pour le conseil des ministres. Même si l'on peut noter ici l'importance des réseaux nationaux au sein des administrations européennes¹⁰⁰⁸ ce qui nous importe est d'insister sur la manière dont certaines contingences historiques peuvent renforcer une dynamique en cours au sein d'un espace social. Lorsque les acteurs du MAEE proposent un projet européen, ils disposent ainsi quelques soutiens au sein des instances européennes qui vont réceptionner favorablement leur demande et ainsi

¹⁰⁰⁵ Sandrine Revet, « « Vivre dans un monde plus sûr », Catastrophes « naturelles » et sécurité « globale » », *Cultures & Conflits*, 75 (automne 2009).

¹⁰⁰⁶ Ces institutions sont, depuis le vote du traité de Lisbonne en 2009, une composante du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

¹⁰⁰⁷ « Assurant de surcroît la continuité des dossiers, les hauts fonctionnaires du secrétariat du Conseil sont de sérieux rivaux de la présidence, au quotidien, à Bruxelles, car leur aide est précieuse et leur compétence reconnue : un pays comme la France peut avoir une idée, mais cette idée doit être mise en langage européen, c'est-à-dire conforme avec ce qui peut être fait ici, avec l'équilibre Commission/secrétariat général du Conseil, etc. Le secrétariat est d'une aide précieuse pour transcrire les idées que la présidence peut avoir sous une forme exploitable pour l'Union européenne. », Buchet de Neuilly Yves, « Sous l'emprise de la présidence »... art.cit. p 90

¹⁰⁰⁸ Voir par exemple les travaux de sociologie politique de l'Union européenne : Jean-Michel Eymeri-Douzans, Didier Georgagakis, « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger, *Science politique de l'Union européenne*, Economica, Paris, 2008 ; Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2010

renforcer leur position au niveau national¹⁰⁰⁹. La demande française est l'occasion d'un exercice grandeur nature¹⁰¹⁰ pour les acteurs de la PESD. Le continent africain permet de tester et valider les missions de Petersberg¹⁰¹¹. La structure PESD a en effet pour la première fois été testée hors d'Europe avec Artémis¹⁰¹², Eufor Tchad-RCA est un test permettant d'aller encore plus loin et qui a, de ce fait, suscité l'intérêt du SGC européen. Comme toute opération de la PESD, ce projet permet d'établir de nouveaux protocoles¹⁰¹³ notamment en ce qui concerne la coopération UE-ONU dont cette opération devait être conçue comme une nouvelle étape et constituer un nouveau standard de coopération :

« c'était aussi l'occasion de tester ce qu'ils appellent le bridge entre Eufor et l'ONU... et ça je pense que c'était un peu un test et on s'est servi un peu de ces deux pays pour tester ça, »¹⁰¹⁴

Lors du conseil affaires générales relations extérieures de l'UE des 14 et 15 mai 2007, l'ordre du jour comporte ainsi un point relatif aux avancées en matière de coopération militaire entre l'Union européenne et les Nations Unies suite à l'atelier PESD consacré aux « aspects militaires de la coopération UE-ONU lors des opérations de gestion des crises à partir du cas concret d'Eufor RD Congo¹⁰¹⁵. Cela mène le 5 juin 2007 à un projet de déclaration commune de la présidence de l'UE sur la coopération entre les Nations unies et l'Union européenne dans la gestion des crises qui doit être validée par la COPS, le Coreper et le Conseil. Ce processus est entamé dès 2003 et avait donné lieu à une « déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises », à New-York le 24 septembre 2003 entre Kofi Annan, SGNU et Silvio Berlusconi alors Président du

¹⁰⁰⁹ Nous verrons dans le chapitre suivant comment, alors que l'élargissement de la zone d'action à l'UE aurait pu freiner le processus en multipliant les points de blocage potentiels, la mobilisation des acteurs de la PESD dans une telle logique de situation a au contraire, eu pour effet d'affaiblir les oppositions internes en France à ce projet

¹⁰¹⁰ Sur le thème de l'exercice grandeur nature ou du laboratoire, voir par exemple Bastien Nivet, « Du laboratoire au miroir : quand l'Afrique subsaharienne construit l'Europe stratégique », *Politique africaine* 2012/3 (N° 127), p. 135-153.

¹⁰¹¹ Définies à Bonn en 1992 lors du Conseil de Ministres de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et intégrées au Traité sur l'Union européenne (TUE) d'Amsterdam en 1997. Les unités militaires européennes peuvent être mobilisées dans ce cadre pour trois objectifs : des missions humanitaires ou d'évacuation; des missions de maintien de la paix; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

¹⁰¹² Niagalé Bagayoko-Pénone, « Gouvernance multiniveaux et politique de sécurité africaine de l'UE », *In* Frédéric Mérand et René Schwok, *L'Union européenne et la sécurité internationale*, *op.cit.*

¹⁰¹³ Yves Buchet de Neuilly, « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », *in* R. Schwok et F. Mérand, *L'Union européenne et la sécurité internationale...op.cit.*

¹⁰¹⁴ Entretien militaire DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰¹⁵ Doc 9217/07 : analyse des enseignements tirés de l'opération Eufor RD Congo. Cité dans le projet de procès-verbal de la 2800^{ème} session du Conseil de l'Union européenne, AGRE, Bruxelles, 14 et 15 mai 2007, PV CONS 27 RELEX 353

Conseil de l'UE¹⁰¹⁶. Cette expérience de coopération entre l'UE et les Nations unies s'appuie ainsi sur les précédents mais avec quelques évolutions. L'Union européenne ne vient plus simplement appuyer un processus de paix engagé par l'ONU comme ce fut le cas en RDC lors du déploiement de l'opération Artémis qui a permis à la MONUC – déployée sur le reste du territoire de la RDC – de se déployer ensuite en Ituri en lui apportant un soutien de courte durée dans une région qui lui était inaccessible. L'opération Eufor RD Congo menée en 2006 avait pour objectif l'encadrement d'élections en RDC en complémentarité avec les Nations Unies déjà présentes. Le projet en discussion pour le Tchad est différent puisque tel qu'il est envisagé c'est le déploiement d'une opération militaire de l'Union européenne de grande ampleur qui permettrait de créer presque *ex nihilo* les conditions de déploiement d'une OMP des Nations Unies.

Une activité européenne nourrie par l'expertise française

Le 23 juillet 2007, alors que les diplomaties européennes ont conclu un accord de principe pour un déploiement militaire au Tchad et en RCA dans le cadre de la PESD, le Conseil invite « *ses instances compétentes* »¹⁰¹⁷ c'est-à-dire les institutions et les acteurs de la PESD, dont le Secrétariat Général du Conseil (DG E 8), et l'Etat-major, à planifier une opération militaire dans le cadre de la PESD. Cette autorisation de planification est une étape importante dans un processus qui doit mener au déclenchement d'une opération de sécurité collective. Au sein des organisations de la PESD, les leçons retenues des expériences passées, notamment dans le cadre de la coopération avec les Nations Unies, incitent ont mené à l'institutionnalisation de certaines pratiques visant à déclencher cette étape du processus le plus rapidement possible. Depuis sa création l'Etat-Major de l'Union européenne (EMUE) est autorisé à faire de la planification stratégique avancée sur un dossier et fait évoluer ses procédures en permanences. En mars 2007 par exemple, une réunion informelle des Ministres de la Défense de l'UE à Wiesbaden mène une réflexion sur les avancées souhaitables en matière de coopération UE-ONU. Le secrétaire général de l'UE et Haut représentant y exprime sa volonté d'améliorer la

¹⁰¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-266_fr.htm

¹⁰¹⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, New-York, 10 août 2007, S/2007/488

planification rapide d'opérations militaires réalisées en partenariat avec les Nations Unies¹⁰¹⁸. Un processus de réflexion est engagé sous la responsabilité du Général Leakey, chef de l'Etat-Major de l'Union européenne de 2007 à 2010. Le 27 juillet 2007, suite à l'autorisation reçue par le Conseil de l'UE, le COPS émet une demande de concept de gestion de crise au Secrétariat Général de l'UE¹⁰¹⁹. Cette planification rapide est alors facilitée par le travail réalisé par les bureaucraties françaises notamment lors de la mission MAE-Défense du mois d'avril 2007. Au sein des instances européennes, il est en effet utile et sans doute même nécessaire, pour la délégation qui souhaite mobiliser les institutions de la PESD, d'avoir un projet déjà avancé. L'opération Artémis, était par exemple une adaptation du projet français d'opération *Mamba* dont le contrôle politique est passé de la France à l'UE¹⁰²⁰. Ce qui a permis de faire avancer le projet d'opération européenne au Tchad est le fait que celui-ci ait été largement anticipé par les Français. Aux Nations Unies comme à l'Union européenne, il importe qu'une délégation impulse une dynamique sur ce type de projet. Cette position est qualifiée de *lead* aux Nations Unies : une délégation s'engage davantage, elle s'intéresse davantage au sujet ou on lui reconnaît une prééminence sur ce dossier et cette délégation préparera la résolution du CSNU¹⁰²¹. A l'Union européenne, un phénomène semblable existe :

« On ne peut pas compter uniquement sur une discussion à 27 en lançant un fil et en pensant que la pelote arrivera par elle-même. Il faut vraiment quand on travaille à 27 dans l'Union c'est arriver avec des propositions consolidées, fermes, solides et conçues a priori comme pouvant convenir à 27. Et c'est à ça qu'on a beaucoup travaillé et ça a été un travail considérable, [...] jusqu'au moment où l'on est parvenu à un paquet à peu près cohérent »¹⁰²².

¹⁰¹⁸ Summary remarks by EUHR Solana at EU defence ministers meeting (14 May 2007: Brussels), « I was stimulated by our discussions in Wiesbaden on this issue. We must be pragmatic, this is the way we should consider solutions to the identified difficulties. There is one particular point I would like to underline: next time we need to make sure that we are able to get the first bit of planning right, so as to facilitate your national decision making process and support the Council decision making process. I will take this forward with General Leakey who will work closely with the EU Military Committee. I look forward to getting back to you with concrete measures. »

¹⁰¹⁹ Bjorn H. Seibert, *Operation Eufor Tchad-RCA and the European Union's Common Security and...op.cit.*

¹⁰²⁰ Niagalé Bagayoko-Pénone, *Les officiers français et la construction européenne, op.cit.* p. 126

¹⁰²¹ David Ambrosetti, « « Décide de demeurer saisi de la question ». La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises. », *Cultures & Conflits*, n°75, automne 2009, p. 107

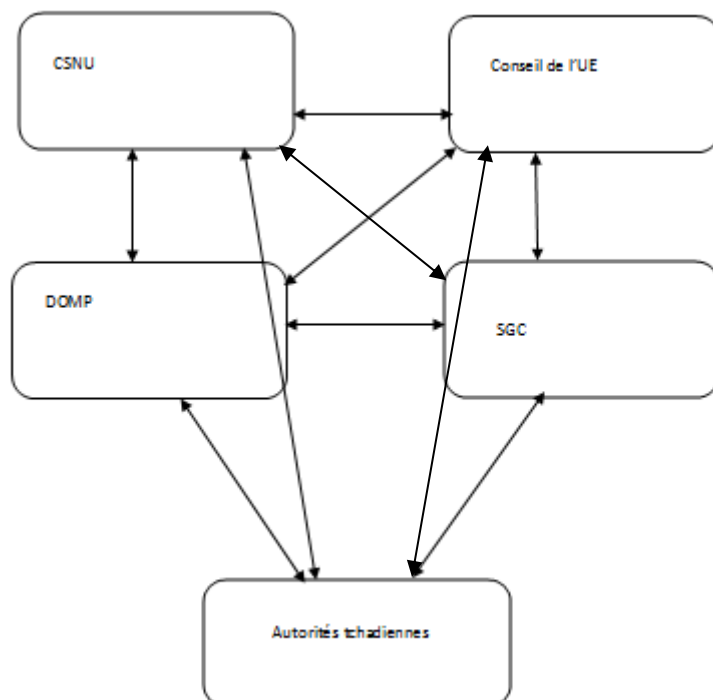
¹⁰²² Entretien MAEE, Paris, janvier 2008

Un renforcement sans précédent des liens bureaucratiques opérationnels UE-ONU

Dès le mois d'août 2007, des mesures concrètes de coordination sont alors mises en place entre le Secrétariat Général des Nations Unies (et particulièrement le DOMP) et le Secrétariat Général de l'Union européenne (et particulièrement le SITCEN). Dans son rapport du 10 août 2007, le SG des Nations Unies insiste fortement sur ce point :

*« Pour que cette nouvelle démarche soit satisfaisante, les Nations Unies, l'Union européenne et les autorités tchadiennes devront coordonner leurs activités très étroitement, dès le stade de la planification. À cet effet, des relations de travail régulières et informelles ont été établies entre le Département des opérations de maintien de la paix et les planificateurs de l'Union européenne. »*¹⁰²³

*Schéma simplifié des relations UE-ONU, août 2007*¹⁰²⁴



¹⁰²³ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, New-York, 10 août 2007, S/2007/488, paragraphe 87

¹⁰²⁴ Réalisé par l'auteur

Si chacune des instances participant à ce processus est en lien avec les autres, tous ces liens ne sont pas d'une égale intensité. Le Conseil de sécurité n'a ainsi pas établi de réels liens directs avec les membres du Conseil de l'UE et notamment avec le COPS, instance politique la plus pertinente sur ce dossier¹⁰²⁵. Cette coopération UE-PESD/CSNU n'est en effet pas si évidente. Beaucoup d'Etat qui ne sont pas directement présent du côté de l'Union européenne (Chine, USA, Russie...) ou du CSNU (la grande majorité des Etats membres de l'UE). Ils ont dès lors de bonnes raisons de se méfier de ce rapprochement qui pourrait les déposséder pour parti de leur capacité à contrôler les instruments de sécurité collective. Au niveau des acteurs opérationnels cependant, la coopération a été plus régulière ce qui permet aux acteurs européens de se réapproprié progressivement le projet des Nations Unies. Durant le mois d'août 2007, une mission « conjointe » ONU-UE est menée au Tchad et en RCA dans le but de proposer un concept d'opération plus précis au Conseil de l'UE et au CSNU. Le Général Leakey est à la tête de cette mission, équivalent des *Technical Assesment Mission* des Nations Unies:

« les européens disent on va faire une mission d'évaluation, donc leur TAM, qu'on devait faire de façon conjointe et finalement on ne l'a pas fait de façon conjointe, on a eu deux places dans l'avion comme on dit pour la faire avec eux mais c'était vraiment leur mission. Donc on est parti sur le terrain, le Général Leakey était chef de cette mission d'évaluation avec le Général Ganascia, et pas mal d'autres européens et la France était représentée aussi en bilatérale, et leur évaluation c'était une mission militaire. »¹⁰²⁶

Durant cette mission conjointe, les acteurs du DOMP présents apportent leur expertise accumulée depuis la première TAM de novembre 2006 afin que les planificateurs européens ne « repartent pas de zéro »¹⁰²⁷. Un transfert d'expertise a ainsi lieu entre le DOMP, les acteurs des relations bilatérales franco-tchadiennes et le SGC. Les acteurs bénéficient ainsi des apprentissages réalisés par le DOMP tant sur un plan opérationnel (complexité du terrain, défi logistique) que politique (lignes rouges des acteurs tchadiens en terme de mandat pour une opération).

¹⁰²⁵ Alexandra Novosselof, Richard Gowan, « Security Council Working Methods and UN Peace Operations: The Case of Chad and the Central African Republic, 2006-2010 », CIC, New York University, avril 2012

¹⁰²⁶ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰²⁷ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

C'est cette imbrication des espaces français, tchadiens, européens et onusiens dans une même zone d'action qui va permettre la prise de décision et l'effectivité de cette décision de déclencher une OMP au Tchad et en RCA. C'est à ce mécanisme d'imbrication que nous nous intéressons dans la partie suivante de cette recherche.

*

L'activité bureaucratique précédant la décision de déclenchement de l'opération de sécurité collective au Tchad et en RCA est possible puisqu'elle sert l'intérêt de position des acteurs de la PESD. Ils bénéficient des expériences du passé qui leur permettent de gagner du temps et de développer de nouvelles options opérationnelles. Les moyens nécessaires à la poursuite de ce projet sont cependant des *outputs* organisationnels dont l'activation dépend de l'autorisation du niveau politique qu'il faut désormais analyser.

2) L'OMP comme produit de l'imbrication des jeux européens et onusiens

La décision politique est le produit de l'activité menée au sein de la ZAT. Au sein d'une séquence perçue comme unique et linéaire – la décision suivie du déploiement d'une OMP – coexistent de nombreuses rationalités et de nombreux projets qui vont impacter durablement la conduite de ces opérations. Les opportunités d'action pour les acteurs pris dans cette zone d'action cumulées au coût estimé de toute stratégie de sortie de jeu vont mener à des propositions délibérément floues leur permettant d'agir dans cet espace en poursuivant leur propre rationalité d'action. L'activité politique dans cet espace mène au vote des résolutions du CSNU et de l'action commune de l'UE.

Les négociations diplomatiques sont présentées comme le fruit d'un travail intellectuel rigoureux, précis et délicat. Les résultats obtenus par les négociateurs ne sont que le fruit de leurs compétences dans une lecture héroïque des négociations qui ne tient pas compte de la logique de situation dans laquelle elles se déroulent. Ainsi un interlocuteur politique des négociations ayant mené aux opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat nous explique :

« c'est aussi ça, l'intérêt c'est de connaître, de savoir quand les gens disent non, qu'est-ce qu'il y a derrière le non, et qu'est-ce qu'il y a comme espace derrière le non, et de pas se faire balader, et trouver et savoir aussi jusqu'où on peut pousser parce qu'il y a toujours des espaces dans les lignes rouges, les lignes rouges c'est jamais... voilà y'a du rouge rouge, et y'a du rouge... bougeable, et c'est ça qu'on fait et il faut à chaque fois tenir compte, et c'est pour ça que c'est vachement intéressant, intellectuellement et pratiquement... c'est qu'il faut aussi savoir ce que, dans ce qu'on fait bouger d'une ligne rouge pour la pousser jusque... à quoi ça correspond chez d'autres acteurs, jusqu'où c'est utile d'aller pour satisfaire d'autres lignes rouges d'autres gens, donc vraiment c'est du tricotage, c'est vraiment de la dentelle...avec des coups de bluff bien sûr aussi... »¹⁰²⁸.

Si de telles stratégies ont effectivement été mises en œuvre par les acteurs des négociations, nous montrons que l'aboutissement de ces négociations n'est pas tant une confirmation du talent de ces négociateurs que le fruit d'un engrenage lié à l'intégration de différents espaces sociaux qui mènent par la suite à la formulation de propositions ambivalentes nécessaires au maintien du jeu. Les efforts déployés par les acteurs de ces processus pour définir la situation dans laquelle ils se trouvent, et obtenir des mesures de « l'état des rapports de force et des ressources disponibles et d'estimation des intentions des autres protagonistes »¹⁰²⁹ sont révélateurs de l'incertitude dans laquelle ils se trouvent du fait de l'absence de repères routiniers dans cette structuration unique des interdépendances. Dans une telle situation les acteurs ne maîtrisent pas la portée de leurs « coups ». Plusieurs acteurs bureaucratiques nous ont ainsi expliqué que pour certains sujets particuliers les négociations sont remontées « à très

¹⁰²⁸ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹⁰²⁹ Lilian Mathieu, « Structure, dispositions, calculs, situations... la mise en cohérence de sociologie des crises politiques », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 46

haut niveau »¹⁰³⁰ notamment en ce qui concerne l'opposition de la délégation allemande auprès du Conseil de l'Union européenne.

*« On renvoie la question à Paris en disant on avance pas avec les allemands et on ne règlera pas la question à Bruxelles ils n'ont pas de marge de manœuvre pour négocier, donc ça signifie que c'est à vous parisiens de prendre les contacts appropriés à Berlin et pour ne rien vous cacher c'est remonté à un niveau très élevé, ça a été évoqué entre la chancelière et le président. »*¹⁰³¹

L'implication du président de la République française est également notée s'agissant du choix du commandant de l'opération. Pour prouver l'impartialité de la force européenne, et renforcer sa dimension européenne pour ne pas la faire apparaître comme une opération française européanisée, les acteurs français ont souhaité ne pas assurer le commandement de l'opération depuis le quartier général situé à Paris. Initialement, les suédois se montrent intéressés¹⁰³² mais ils se retirent finalement craignant les difficultés liés au terrain de l'opération. Nicolas Sarkozy aurait alors convaincu le Premier Ministre Irlandais, Bertie Ahern de proposer un Général irlandais pour assurer ce commandement en lui garantissant un soutien français concernant les revendications irlandaises dans les négociations sur le traité de Lisbonne¹⁰³³. Cet argument n'est pas le seul qui permet une implication importante des forces militaires irlandaises qui sont engagés auprès des Nations Unies à maintenir une contribution constante dans des opérations de maintien de la paix et qui viennent de terminer leur engagement au sein de la Mission des Nations Unies au Libéria¹⁰³⁴.

Les références nombreuses, dans les entretiens, au « haut niveau », à l'implication directe du président, révèlent la difficulté des acteurs de la PESD à avancer dans leurs espaces bruxellois. Ils sont contraints de s'en remettre à des transactions politiques au sommet sur lesquelles ils ont moins de prise. Les acteurs perdent la maîtrise de la dynamique sociale de la ZAT ce qui renforce la crainte des conséquences de chaque coup émis. Cette perte de maîtrise provoque des phénomènes d'inhibition tactique de la part des joueurs. Du côté des militaires français par exemple, l'opposition à une contribution française jugée excessive est d'abord intense puis s'efface progressivement, face à l'enchaînement des coups qui accroît considérablement les coûts de toute hésitation venant d'un acteur français :

¹⁰³⁰ Entretien COPS, Bruxelles, janvier 2008 ; SGC, Bruxelles, mars 2008 ; cabinet MAEE, Paris, mars 2012

¹⁰³¹ Entretien COPS, Bruxelles, janvier 2008

¹⁰³² Entretien SGC, Bruxelles, mars 2008

¹⁰³³ Antoine Rayroux, *Pratiques et usages de l'Europe dans le maintien de la paix... op.cit.* p. 166

¹⁰³⁴ *Ibidem.* p. 125

« on a fait de la résistance pour pas mettre les deux tiers, mais ça en devenait ridicule et à un moment donné il fallait déboucher »¹⁰³⁵,

Ce qui fait que résister devient « ridicule » c'est que l'engrenage est lancé, avec des effets cumulatifs et des effets de paliers. Les conséquences de ce qu'il se passe dans l'arène française impactent d'autres espaces notamment politique – sans que les acteurs ne puissent en estimer les conséquences exactes – puisque les blocages internes français bloquent un processus européen impliquant les niveaux politiques et bureaucratiques européens. L'EMA qui lors de la mission d'évaluation conjointe entre le MAEE et le ministère de la Défense s'était opposé à ce projet s'y oppose moins fermement non pas pour simplement « *plaire au nouveau président* »¹⁰³⁶ mais aussi parce que les contraintes pesant sur eux ne sont plus les mêmes.

L'engrenage et la perte de contrôle de la dynamique la ZAT

L'engrenage qui s'enclenche dans la zone d'action Tchad est lié à l'activité qui se déroule simultanément dans différents espaces sociaux mis en état d'interdépendance tactique. Dans les organisations de la PESD, les hauts fonctionnaires du SGC et les militaires de l'EMUE, avec le soutien de collègues français, tentent de saisir l'opportunité de lancer la plus vaste opération militaire de l'UE jamais conçue, mais se heurtent aux réticences de certains Etats membres, à commencer par l'Allemagne, qui de surcroît occupe la présidence tournante du Conseil. Côté Nations Unies, le CSNU reste mobilisé autour de l'idée d'un déploiement au Tchad et en RCA, notamment depuis l'accord tchadien au projet d'opération militaire européenne, mais les diplomates doivent faire face aux résistances du DOMP qui cherche en même temps à préserver son influence sur l'allocation des ressources de maintien de la paix. Les diplomates français, soucieux de voir ces déploiements devenir effectifs vont alors jouer le rôle de *courtier*¹⁰³⁷ entre ces différents espaces et bénéficier de leur mise en connexion : le soutien du CSNU renforce le SGC et les Etats membres de l'UE favorables à l'opération et

¹⁰³⁵ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

¹⁰³⁶ Entretien ministère de la Défense, Paris, juillet 2009

¹⁰³⁷ Les courtiers sont des acteurs intermédiaires qui « se distinguent par leurs aptitudes à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés », Olivier Nay, Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. » in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica, 2002

inversement la concrétisation du projet militaire européen permet au CSNU de surmonter les réticences du DOMP.

*« Kouchner vend l'idée. Nous on est au Tchad, on voit Kouchner, sur le retour on va à Bruxelles et là, donc on fait un briefing au Conseil, en disant voilà la situation, si vous voulez venir, on ne demande pas à ce qu'ils viennent mais on dit nous on ne peut pas déployer la mission civile si on n'a pas la protection [...] Nous de toute façon à ce niveau-là on était un peu genre « bah si vous pouvez venir c'est bien, si vous ne pouvez pas venir, bah nous on ne peut pas y aller » donc après faut voir... »*¹⁰³⁸

Le briefing du DOMP devant le COPS au Conseil de l'UE est un événement sectoriel quasiment « historique ». Les opérations de maintien de la paix des NU ne sont jamais autant coordonnées en amont avec une autre organisation internationale. Ce faisant, le DOMP est alors pris dans un nouveau système de contraintes, inédit, qui le lie à la dynamique bruxelloise PESD. L'engagement militaire européen au Tchad pèse alors directement sur les coups jouables par le DOMP. A partir de l'été 2007, le jeu entre l'Union européenne, les Nations Unies, le Tchad et la France change de dynamique : les rythmes bureaucratiques sont perturbés par la mise en interdépendance des acteurs européens et onusiens qui modifient l'espace de références des calculs. Le DOMP ne veut pas déployer d'OMP mais comme le Tchad l'autorise, si l'UE se déploie militairement, ses acteurs ne pourront plus s'y opposer. Ils sont donc contraints de réagir à la proposition française. Cette réaction, bien que peu zélée, sera saisie, en retour par des acteurs du SGC. Au sein de l'Union européenne les Etats membres ne sont pas totalement pris dans le jeu, mais ils y sont poussés par les acteurs diplomatiques français et le SGC. Les allemands et les britanniques finissent par accepter la planification d'une opération militaire au Tchad et en RCA. Cette décision va alors impacter l'activité du CSNU puisqu'en août 2007, lors d'une déclaration présidentielle, *« le Conseil de sécurité [...] salue la disponibilité de l'Union européenne, exprimée lors de la réunion du Conseil de l'Union européenne des 23 et 24 juillet 2007, à envisager la mise en place d'une opération qui viendrait appuyer la présence des Nations Unies dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine »*¹⁰³⁹.

Cette reconnaissance politique du CSNU alimente en retour la dynamique du processus européen. Les représentants du SGC avaient en effet demandé au Secrétariat des Nations

¹⁰³⁸ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰³⁹ Conseil de sécurité, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 28 août 2007, S/PRST/2007/30

Unies qu'il appui une résolution du CSNU autorisant le déploiement européen, ce qui permettait de renforcer le processus interne européen. Le vote d'une résolution du CSNU permet de diminuer les oppositions internes au Conseil de l'UE¹⁰⁴⁰ et s'inscrit dans la pratique de la PESD.

L'imbrication des opérations européennes et onusiennes se traduit, en retour, dans l'action commune 2007/677 du conseil de l'Union européenne du 15 octobre 2007 qui autorise le déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA, à travers notamment une clause qui témoigne des liens noués entre les deux organisations : « *Dans son rapport du 10 août 2007, le secrétaire général des Nations unies a proposé le déploiement, dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine, d'une présence multidimensionnelle comprenant une éventuelle composante militaire de l'Union européenne, afin notamment d'améliorer la sécurité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de faciliter les opérations de secours humanitaire et de créer les conditions propices aux efforts de reconstruction et de développement engagés dans ces régions* »¹⁰⁴¹

Dans cet engrenage, chaque acteur justifie son action par l'action de l'autre puisque cette dynamique échappe à leur maîtrise : une proposition française d'opération militaire onusienne suscite l'opposition du DOMP et du Conseil de l'UE qui sont néanmoins forcés d'y réagir. Leur réaction est saisie par les acteurs du SGC et du CSNU comme une justification à la poursuite de préparation d'une opération militaire européenne. Ces préparatifs rendent difficile l'opposition du DOMP et du Conseil de l'UE à ce qui est désormais une demande du CSNU.

Les acteurs français ne manquent pas toutefois d'inscrire leur action dans la dynamique collective :

« D'abord ce qui a été important dans le montage de cette opération c'est que à l'origine il y avait une demande du secrétaire général des Nations Unies. Autrement dit on n'a pas déboulé simplement et on n'a pas sorti ça de notre chapeau comme ça, ça venait tout simplement du

¹⁰⁴⁰ « Les membres du Conseil nous disent que s'ils veulent déployer, il leur faut une résolution du Conseil de sécurité, là aussi c'est pas tout à fait vrai mais bon, ça les arrangeait... », Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰⁴¹ Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007, L 279/21

*constat qui avait été fait précédemment aux Nations Unies que ce qui se passait dans cette région du monde était grave »*¹⁰⁴²

Alors même que nous avons longuement montré que l'émergence du sujet « Tchad » aux Nations Unies est liée à l'activité diplomatique française, la restructuration des interdépendances fait que la question n'est plus tant de prendre part au jeu ou non mais comment y prendre part puisque le jeu est installé. Pour les acteurs du DOMP, les contraintes viennent désormais du CSNU, du SGC, de la PESD, de l'arène politico-militaire tchadienne et des agences humanitaires des Nations Unies. La sortie de jeu devient coûteuse et renforce l'inhibition tactique puisque *« l'interdépendance tactique élargie a pour effet important de contribuer à réduire considérablement le contrôle que les acteurs ont sur la portée de leurs propres actes et sur la signification qui leur est attachée dans le cours de la confrontation »*¹⁰⁴³.

Le fait que les interdépendances tactiques aient été sectoriellement élargies a empêché les acteurs de se protéger grâce aux frontières ordinaires de leurs arènes et les a obligés à réagir à des coups dont ils étaient jusqu'alors faiblement impacté. Ainsi par exemple un acteur du DOMP nous expliquait que *« de par ces conversations avec les [les ministères des affaires étrangères et de la défense français] on a vu que la défense était un peu plus réticente... là c'est parce qu'on était vraiment dans un truc spécifique où il y avait pas mal de discussion et de débats autour de cette mission et donc du coup c'est pour ça qu'on a été un peu témoin »* alors qu'en temps normal *« ce que les représentants permanents au Conseil de sécurité disent ça représente leur capitale, après si la défense est pas d'accord et fait de la résistance ça c'est leur truc, donc en général nous on n'est pas témoin de ce genre de chose »*¹⁰⁴⁴ révélant ainsi le décroisement des différentes arènes autour du sujet tchadien dans la ZAT et les contraintes multiples et inhabituelles qui pèsent dans cet espace. Suite à l'élargissement des interdépendances tactiques entre deux espaces sociaux, qui plus est entre des espaces sociaux régis par des temporalités différentes – les chaînes décisionnelles de la PESD étant notamment plus courtes que celles du maintien de la paix onusien – l'origine et les conséquences des coups semblent plus difficiles à percevoir pour les acteurs qui ne

¹⁰⁴² Entretien MAEE, Paris, janvier 2008

¹⁰⁴³ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit, p 155.

¹⁰⁴⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

perçoivent plus de sortie possible du jeu. Ainsi les procédures européennes, plus rapides, ont forcé les acteurs du DOMP à participer au jeu :

« Il était prévu au départ de faire un arrangement technique entre l'UE et les Nations Unies définissant les responsabilités de chacun et surtout partageant le fardeau financier, ça n'a pas eu lieu parce que ici les Nations Unies n'ont pas apprécié la rapidité avec laquelle nous on a travaillé. Aux Nations unies, y'a pas de procédure d'urgence, c'est ce qu'on reproche aux OMP, tout est centralisé à New-York, la distribution des responsabilités est très ciblée, y'a zéro souplesse, et nous on est arrivé avec nos procédures d'urgence... l'arrangement technique n'a jamais eu lieu, il y a eu un échange de lettre entre le Dr Solana et le SG, on a réussi à leur faire cracher 13 millions en avance de phase »¹⁰⁴⁵.

La perte de maîtrise des coups émis par les acteurs et leur perte de repère lors d'échanges qui prennent place dans une structuration qu'ils ne connaissent pas permettent de dépasser les routines organisationnelles et de laisser la place pour certaines innovations ou certains arrangements *ad hoc* nécessaires à la poursuite du jeu.

Le maintien de ce jeu dépend alors de la capacité de chaque acteur à déployer son activité normale malgré la perte d'autonomie. Cela est d'autant plus possible que, dans cette nouvelle logique de situation, de nouvelles opportunités se présentent aux acteurs. Un des moyens de les saisir est alors de ne pas faire trop d'ingérence dans les autres arènes pour, en retour, ne pas subir trop d'intrusion. En s'appuyant tactiquement sur des dispositions délibérément ambivalentes, les acteurs préservent une certaine autonomie des différentes arènes et des engagements futurs.

L'ambivalence tactique et les vertus du flou

Pour faire tenir ensemble les processus décisionnels européens et onusiens les principaux négociateurs doivent délibérément omettre certains détails, cultiver l'ambiguïté. L'objectif des diplomates français est d'obtenir la résolution et pour cela, il est plus sage de ne pas questionner un ensemble de points dont l'ensemble des acteurs sait qu'ils seront

¹⁰⁴⁵ Entretien Eufor Tchad-RCA, New-York, mai 2012

potentiellement problématiques. Comme nous l'explique un membre de la cellule restreinte du MAEE :

« il y a certaines ambivalences qui sont absolument nécessaires pour que justement les lignes rouges des uns et des autres puissent être en apparence respectées et qui laissent un petit espace, sur le Kosovo sur la 1244 y'en avait plusieurs, celle sur le Tchad c'est pareil, y'en a toujours et d'ailleurs d'une certaine manière celle sur la Libye aussi, on le sait bien, d'ailleurs les Russes et les Chinois sont suffisamment là pour nous rappeler qu'on est allé très loin dans la gestion de l'ambivalence comme ils disent mais on le sait bien ça »¹⁰⁴⁶

Pour que cela aille vite, des points ont été mis à l'écart, et pour que des points soient mis à l'écart, il a fallu aller vite¹⁰⁴⁷. Outre le recours stratégique à l'ambivalence, c'est l'engrenage au sein de la ZAT et la perte de maîtrise de l'ensemble de la dynamique qui rend possible cette permanence du flou dans les résolutions du CSNU.

Une des stratégies des acteurs du Quai d'Orsay a été de maintenir une pression constante sur les acteurs en invoquant le calendrier, argumentant notamment de l'importance de se déployer avant la saison des pluies qui débute en mai. Cette urgence est liée au fait que ce processus s'inscrive en partie dans le jeu politique français. Lors du processus menant au vote de la résolution 1778 *« en gros il fallait arriver au résultat le jour où le président de la République arrivait à New-York bon, ça a été un sprint final assez terrible »¹⁰⁴⁸* mais cette urgence politique a été saisie par les acteurs du cabinet du MAEE pour renforcer et maintenir l'engrenage enclenché durant l'été :

« je me souviens qu'il fallait aller vite et trouver un montage qui soit accepté par les tchadiens, accepté par l'Union européenne et accepté par les Nations Unies »¹⁰⁴⁹

« y'a de l'accélération, et donc y'a de l'agitation et des échanges beaucoup plus fréquents »¹⁰⁵⁰

La stratégie mise en place par le cabinet du MAEE s'est donc appuyée sur deux points : la vitesse et la mise à l'écart des points susceptibles de causer des blocages.

¹⁰⁴⁶ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹⁰⁴⁷ Pour une analyse de l'usage de ce type de stratégie voir par exemple Adriana Camisar, Boris Diechtiareff, Bartol Letica, Christine Switzer, « An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords », The Fletcher School of Law and Diplomacy, Final Research Paper, 2005

¹⁰⁴⁸ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

¹⁰⁴⁹ Entretien MAEE, Bruxelles, 2009

¹⁰⁵⁰ Entretien Ministère de la Défense, Paris, juin 2009

Ainsi un élément central du déploiement de ces opérations qui réside dans la transition après 12 mois entre la composante militaire de l'Union européenne et celle des Nations Unies n'est pas définitivement validée ce qui permet de ne pas la planifier et notamment de ne pas décider ce qui concerne les aspects financiers et logistiques. Les membres du Conseil de l'UE souhaitent impérativement que l'opération militaire européenne ne dure pas plus d'un an et attendent du CSNU la garantie d'un relais par les Nations Unies après cette date

« Assurance qui a été incluse dans la résolution parce que certains membres européens sont membres du Conseil de sécurité, sauf que c'était pas possible parce que nous à la base on ne pouvait pas leur assurer qu'on allait venir parce que c'étaient les tchadiens qui ne voulaient pas, donc on ne pouvait pas leur dire dans un an on prend la relève. En tous cas c'est comme ça que ça a été présenté parce que c'est comme ça que eux pouvaient déployer. »¹⁰⁵¹

Les acteurs tchadiens en effet n'ont pas, à ce stade, accepté qu'une opération militaire des Nations Unies se déploie après celle de l'UE. La résolution 1778 prévoit alors uniquement une évaluation des besoins à mi-mandat de l'opération Eufor Tchad-RCA. Cela permet aux acteurs politiques tchadiens de ne pas être affaiblis par cette résolution dans l'arène politico-militaire tchadienne en acceptant un déploiement perçu comme très français mais pas onusien, les acteurs du DOMP ne sont pas contraints de planifier un déploiement militaire auquel ils ne souhaitent pas prendre part, les acteurs du CSNU obtiennent le déploiement d'une OMP qu'ils attendent et les membres du Conseil de l'UE ont obtenu la limite temporelle de ce déploiement sans laquelle ils s'y seraient opposés. Peu nous importe que les acteurs soient conscients ou non que les Nations Unies aient de grande chance d'être amenées à prendre le relais de cette composante militaire, ne pas le décider formellement à ce stade présente de nombreux avantages pour tous. Le fait que cette transition n'ait pas été négociée dans ses moindres détails permet notamment d'accélérer la prise de décision en limitant les sujets à négocier. Evoquant le processus de transition UE-ONU, un acteur du SGC nous explique :

« la prochaine fois s'il nous arrive des choses pareilles, on prendra des garanties bien plus importantes... qu'est-ce que ça veut dire, conclusion, c'est qu'on pourra pas aller aussi vite ! Parce que ça a pris un temps considérable, la machine ONU c'est une technocratie encore plus lourde que la nôtre c'est peu dire... »¹⁰⁵²

¹⁰⁵¹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰⁵² Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

Ainsi côté français, l'objectif des négociateurs est précisément de ne pas traiter ces points qui ne concernent pas les décideurs politiques mais sont du ressort des acteurs bureaucratiques qui auront la responsabilité de la conduite des opérations. Lors d'un entretien avec un acteur ayant participé depuis Paris aux négociations de la résolution 1778 qui autorise les déploiements Eufor Tchad-RCA et Minurcat, nous l'interrogeons sur la manière dont la transition Eufor Tchad-RCA/Minurcat a été anticipée :

« Les problèmes qui se posent à la fin d'une mission ne sont pas vraiment anticipés au moment où on lance la mission parce que au moment où on lance la mission, la priorité c'est d'avoir la résolution pour avoir l'autorisation de lancer la mission, donc moins on soulève de problèmes à ce moment-là, mieux c'est..., donc c'était clairement pas à ce moment-là qu'on allait envisager ou en tous cas régler les problèmes qui allaient se poser au moment où on allait quitter le terrain mais je sais que ça a été un cauchemar logistique... La négociation de lancement est une négociation ultra-politique où on esquive plutôt ces questions-là»¹⁰⁵³

De même, comme nous allons le voir, le mandat de ces opérations est assez largement défini ce qui a permis l'obtention d'un consensus politique dans les arènes onusiennes et européennes.

Formalisation onusienne des mandats Eufor Tchad-RCA et Minurcat interconnectés

La résolution 1778, votée à l'unanimité du Conseil de sécurité des Nations Unies prévoit donc le déploiement pour un an d'une opération militaire de l'Union européenne qui durera 12 mois à compter de sa déclaration de capacité opérationnelle initiale (IOC) *« et décide que cette opération sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, pour s'acquitter des tâches suivantes, conformément à l'arrangement qui sera conclu entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, en liaison avec les Gouvernements tchadien et centrafricain :*

i) Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées;

¹⁰⁵³ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

ii) *Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations;*

iii) *Contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies et à assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé;*

b) *Autorise l'opération de l'Union européenne, à l'expiration de la période précisée au sous-paragraphe a) ci-dessus, à prendre toutes les mesures appropriées en vue de son désengagement ordonné, y compris en s'acquittant des tâches précisées au sous-paragraphe a), et dans la limite de ses capacités résiduelles »¹⁰⁵⁴;*

Cette résolution autorise également le déploiement d'une mission civile des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat) qui aura pour mandat, au Tchad, de former et d'encadrer la Police tchadienne pour la protection humanitaire (PTPH) « *qui aurait exclusivement pour rôle d'assurer le maintien de l'ordre et le respect de la loi dans les camps de réfugiés, les sites regroupant les personnes déplacées et les villes principales dans les régions avoisinantes et d'aider à assurer la sécurité des opérations humanitaires dans l'est du Tchad, et, à cet égard, encourage le Gouvernement tchadien à mettre celle-ci en place, souligne le besoin urgent de fournir un appui logistique et financier à la PTPH et prie le Secrétaire général de mobiliser les États Membres et les donateurs institutionnels à cette fin* ». Cette composante civile de la Minurcat « *comprendra un maximum de 300 policiers et de 50 officiers de liaison militaire, ainsi qu'un effectif approprié de personnel civil;* »¹⁰⁵⁵. La mission ne comprend pas de composante Droits de l'homme et état de droit à part entière mais

¹⁰⁵⁴ Résolution 1778, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007)

¹⁰⁵⁵ Le mandat de cette composante est précisément de a) Sélectionner, entraîner, conseiller et faciliter le soutien des éléments de la police tchadienne pour la protection humanitaire visée au paragraphe 5 ci-dessous;

b) Assurer la liaison avec l'armée nationale, les forces de gendarmerie et de police, la garde nationale nomade, les autorités judiciaires et pénitentiaires du Tchad et de la République centrafricaine afin de contribuer à créer un environnement plus sûr;

c) Assurer la liaison avec le Gouvernement tchadien et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour soutenir leurs efforts tendant à réinstaller les camps de réfugiés qui se trouvent à proximité de la frontière, et fournir au HCR un soutien logistique à cet effet, là où elle en a la possibilité et sur la base d'un remboursement des coûts;

d) Maintenir des contacts étroits avec le Gouvernement soudanais, l'Union africaine, la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) et l'opération hybride UA/ONU au Darfour (MINUAD) qui lui succédera, le Bureau de l'Organisation des Nations Unies en République centrafricaine (BONUCA), la Force multinationale de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale en République centrafricaine (FOMUC) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) pour échanger leurs informations sur les menaces pesant sur les activités humanitaires dans la région;

la composante civile reçoit quelques prérogatives dans ce domaine¹⁰⁵⁶ même si elles sont très limitées par rapport à d'autres OMP¹⁰⁵⁷. Un processus politique interne au Tchad mènera à la signature d'accords entre le gouvernement tchadien et l'opposition interne¹⁰⁵⁸. Dans la résolution 1778, le CSNU salue « *la signature le 13 août 2007 à N'Djamena de l'Accord politique en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad* »¹⁰⁵⁹ poussé par les acteurs diplomatiques français en vue notamment de contrer certaines oppositions du DOMP à un déploiement d'OMP¹⁰⁶⁰.

Eufor Tchad-RCA et Minurcat sont ainsi présentées par le Conseil de sécurité comme des éléments de la gestion de crise du Darfour¹⁰⁶¹ qui s'appuie sur une analyse du conflit assez vague qui mélange conflit interne, international et régional :

« Exprimant sa vive préoccupation à l'égard des activités de groupes armés et des autres attaques à l'est du Tchad, au nord-est de la République centrafricaine et à l'ouest du Soudan qui font peser une menace sur la sécurité de la population civile et la poursuite des opérations humanitaires dans ces régions ainsi que sur la stabilité de ces pays, et donnent lieu à de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, Réaffirmant le caractère inacceptable de toute tentative de déstabilisation par la violence et de prise du pouvoir par la force [...] Redisant sa crainte que la violence persistante au Darfour, à l'est du Tchad et au nord-est de la République centrafricaine ne vienne encore

¹⁰⁵⁶ e) Contribuer à la surveillance ainsi qu'à la promotion et à la défense des droits de l'homme, y compris en accordant une attention particulière aux violences sexuelles et sexistes, et en recommandant aux autorités compétentes les mesures à prendre, en vue de lutter contre l'impunité;

f) Dans les limites de ses possibilités, soutenir les efforts des Gouvernements tchadien et centrafricain et de la société civile pour renforcer leurs capacités en dispensant une formation sur les normes internationales en matière de droits de l'homme, et les efforts tendant à mettre fin au recrutement et à l'utilisation d'enfants par les groupes armés;

g) Aider les Gouvernements du Tchad et, sans préjudice du mandat du BONUCA, de la République centrafricaine à promouvoir le respect de la légalité, notamment en appuyant un système judiciaire indépendant et un système juridique renforcé, en coordination étroite avec les organismes des Nations Unies »

¹⁰⁵⁷ La Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) – dans sa résolution 1565 du 1^{er} octobre 2004, S/RES/1565 (2004) – a par exemple pour mandat de « de contribuer au bon déroulement des opérations électorales prévues par l'Accord global et inclusif en aidant à l'établissement d'un environnement sûr et pacifique pour la tenue d'élections libres et transparentes; ». or dans le cas de la Minurcat, tous les aspects de politique interne ont été exclus du mandat.

¹⁰⁵⁸ « Accord politique en vue du renforcement démocratique au Tchad » qui prévoit notamment la mise en place d'une commission électorale nationale indépendante (CENI) et le recensement de tous les électeurs. Signé entre le pouvoir et l'opposition civile, sous l'égide de l'Union européenne. Mis en œuvre malgré la disparition forcée d'un de ses principaux signataires, porte-parole de la Coordination des partis politiques pour la défense de la Constitution (CPDC), Ibni Oumar Mahamat Saleh, arrêté par les forces gouvernementales en février 2008 et, depuis, porté disparu.

¹⁰⁵⁹ Résolution 1778, New-York, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007)

¹⁰⁶⁰ Entretien MAEE, Paris, mars 2009, mars 2012, Bruxelles, mars 2012

¹⁰⁶¹ « Rappelant ses résolutions et les déclarations de son président concernant le Tchad, la République centrafricaine et la sous-région, y compris la résolution 1769 » Résolution 1778, New-York, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007)

*nuire à la situation dans la région,»*¹⁰⁶². Surtout, cette résolution s'inscrit dans un processus de paix relativement fragile basé sur la signature de nombreux accords nationaux et régionaux peu respectés:

*« Rappelant l'Accord de Tripoli du 8 février 2006 et les autres accords bilatéraux et multilatéraux entre les Gouvernements soudanais, tchadien et centrafricain, soulignant qu'un juste règlement du problème du Darfour et une amélioration des relations entre le Soudan, le Tchad et la République centrafricaine contribueront à la paix et à la stabilité à long terme dans la région »*¹⁰⁶³.

Cette résolution est le fruit de l'activité qui s'est déroulée dans la ZAT entre des acteurs de l'Union européenne, des Nations Unies, de la France et du Tchad. Elle permet par la suite le vote de l'action commune 2007/677 du Conseil de l'Union européenne qui autorise la composante militaire de ce déploiement : l'opération Eufor Tchad-RCA.

*

L'intégration des espaces européens et onusiens autour de l'enjeu de la sécurité au Tchad met les acteurs de ces institutions en état d'interdépendance tactique. Si les acteurs du DOMP se sentent sous pression des acteurs de la PESD, ces derniers utilisent le jeu onusien pour renforcer leur position dans le jeu européen. Au sein des deux espaces multilatéraux, les acteurs français ont une position centrale dans la préparation des décisions. Ils mettent en place une stratégie visant à aller vite et à oblitérer les points susceptibles de causer des blocages pour que le projet puisse voir le jour. Il ne suffit cependant pas toujours qu'il y ait vote pour qu'il y ait mise en œuvre. L'activité des organisations bureaucratiques avant le vote a non seulement pu renforcer le processus politique menant aux décisions de déploiement mais elle a également rendu possible l'effectivité de ces décisions.

¹⁰⁶² *Ibidem*

¹⁰⁶³ *Ibidem*

3) Des moyens tributaires du maintien de la zone d'action Tchad

Il ne suffit pas que le déclenchement d'une opération de sécurité collective soit décidé et planifié pour que cela mène à sa mise en place effective. Dans le cas des opérations Eufor Tchad-RCA/Minurcat, l'effectivité de ce déclenchement est également rendue possible par la mobilisation des ressources militaires avant la prise de décision. Cette mobilisation n'a d'effet que dans la mesure où elle sert des intérêts des acteurs bureaucratiques qui vont s'en saisir et ainsi faire avancer le processus.

Les effets de levier des engagements français

Les acteurs politiques français arrivés au pouvoir en mai 2007 se sont réappropriés, tout en s'y adaptant, le processus bureaucratique de « gestion de crise » au Tchad en cours depuis 2006¹⁰⁶⁴. Ayant, par leur activité, accéléré l'intégration de l'espace de la PESD dans la zone d'action Tchad, ils ont modifié l'attitude des acteurs de ce processus qui ont dès lors eu beaucoup d'attentes envers les acteurs diplomatiques français.

*« Tout le monde attend que Paris complète »*¹⁰⁶⁵

Si l'activité des acteurs politiques, diplomatiques et militaires français est très inscrite dans la ZAT ce n'est donc pas uniquement parce que cela résulte d'un choix politique mais c'est aussi parce que les attentes des autres acteurs de cette zone d'action pèsent sur les acteurs français. Les acteurs politico-militaires de la PESD pris par cet enjeu attendent que Paris leur permette de poursuivre le processus en les soutenant face aux diplomaties européennes. Les acteurs du Conseil de sécurité et du Département des opérations de maintien de la paix attendent du soutien des acteurs politiques, diplomatiques et militaires français vis-à-vis des acteurs tchadiens. Les français sont de fait impliqués lors des interactions entre acteurs européens, onusiens et tchadiens puisqu'ils disposent de la plus importante présence diplomatique européenne dans ce pays et que le transit vers N'Djaména passe nécessairement par Paris. Depuis New-York comme depuis Bruxelles, pour se rendre au Tchad, il est nécessaire de faire une escale à Paris : les acteurs des instances onusiennes et européennes font donc un passage

¹⁰⁶⁴ Chapitre 5, I.

¹⁰⁶⁵ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

par les différents ministères parisiens concernés (pour ce sujet ou pour d'autres) lors de tels déplacements ce qui place les acteurs français non seulement au centre de gravité de l'espace social qu'est la ZAT mais également au centre de gravité de l'espace géographique dans lequel elle prend place.

Pour satisfaire les demandes et faire face aux contraintes venues des acteurs européens, les français doivent maintenir et renforcer les interdépendances entre les acteurs de la ZAT en déployant des efforts spécifiques en direction du DOMP et des diplomaties européennes. Les acteurs du DOMP restent en effet peu enthousiastes à l'idée d'un tel déploiement et certaines diplomaties européennes y sont réticentes. Les français vont tenter de maintenir les liens entre tous les acteurs en se focalisant sur le processus de génération de forces, en poussant les autres à s'engager pour rendre plus coûteuse toute tentative de sortie de jeu.

Tandis que les diplomates français préparent le vote des résolutions du CSNU et l'action commune de l'UE, d'autres responsables vont anticiper la mise en œuvre de ces projets. Les deux processus se renforcent mutuellement : l'activité de planification renforce les liens entre les organisations bureaucratiques de l'UE et de l'ONU et rend plus complexe l'opposition politique à ce projet qui devient de plus en plus réalisable. A ce stade, les acteurs politiques ont donné leur accord pour cette opération. Il ne reste plus qu'à officialiser ces décisions en séance officielle du Conseil de sécurité et du Conseil de l'UE qui sont des moments d'enregistrement des décisions et non de discussion¹⁰⁶⁶. La suite du processus est consacrée à la concrétisation de cette décision.

Le soutien politique fort en interne français a favorisé la pré-activation du quartier général opérationnel (*operational headquarter* - OHQ) du Mont Valérien¹⁰⁶⁷, pour la conduite de la future opération européenne au Tchad et en RCA, dès le 3 septembre 2007, avant même la validation du Concept de gestion de crise par les instances européennes. Ce concept est validé le 10 septembre par le COPS qui donne l'autorité au Mont Valérien – déjà opérationnel – pour la planification de l'opération et le 12 septembre par le Conseil de l'UE¹⁰⁶⁸. Le 24 septembre 2007 est organisée une première conférence visant à anticiper la génération des troupes durant

¹⁰⁶⁶ La séance du CSNU du 25 septembre 2007 consacrée au vote de la résolution 1778 dure ainsi cinq minutes (elle débute à 10h35 et se termine à 10h40). Conseil de sécurité des Nations Unies, 5748^e séance, mardi 25 septembre 2007, S.PV/5748

¹⁰⁶⁷ Situé à Suresnes, à l'Ouest de Paris

¹⁰⁶⁸ Bjorn H. Seibert, *Operation Eufor Tchad-RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy*, *op.cit.*

laquelle « *tout le monde attend que Paris complète* »¹⁰⁶⁹ malgré les résistances du ministère de la Défense. Ces attentes s'expliquent par la position d'influence que la diplomatie française occupe dans ce jeu puisque les autres délégations espèrent ne pas être mises en difficulté par cette initiative française¹⁰⁷⁰. Certains acteurs militaires européens¹⁰⁷¹ sont intéressés par ce projet de déploiement dans une zone qu'ils ne connaissent pas dans la mesure où les militaires français – qui sont perçus comme ayant une expertise et une maîtrise de ces opérations – encadrent ce déploiement¹⁰⁷². Les acteurs de la cellule restreinte mise en place autour du Conseiller spécial de Bernard Kouchner ont donc autant travaillé à la préparation de la décision qu'à sa mise en œuvre :

« *on a commencé, bâton de pèlerin* »¹⁰⁷³, slogan politique martelé par de nombreux interlocuteurs lors de notre enquête nous expliquant que l'équipe française a mené un travail de lobbying intense pour que cette opération européenne puisse être montée¹⁰⁷⁴. L'engrenage est ainsi enclenché officiellement, il s'agit alors de le maintenir, de le renforcer et d'y survivre en quelque sorte, pour empêcher que les opposants à ce projet ne se renforcent mutuellement :

« *parce qu'en fait ce sont des machines [les organisations internationales] qui en gros ralentissent toutes seules si jamais on ne met pas de l'impulsion en permanence, ça vaut pour toutes les machines mais plus elles sont grosses plus elles sont multilatérales plus évidemment, structurellement là aussi, cette lenteur inhérente elle existe donc il faut en permanence... et là aussi c'est important de connaître les mécanismes, les acteurs, y compris les gens dans des niveaux intermédiaires. Je me rappelle de gens qui étaient au Kosovo et c'était très utile parce que c'est là que ça bloque...* »¹⁰⁷⁵

On voit alors comment les acteurs politiques poursuivent leur intrusion débutée dès leur arrivée en mai 2007 dans ces espaces bureaucratiques auxquels ils n'appartiennent pas. Ce que notre interlocuteur politique nomme ici ralentissement révèle en fait le décalage entre les

¹⁰⁶⁹ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

¹⁰⁷⁰ « *Une délégation aspirant à l'influence doit tenter de répondre aux attentes de gains individuels entretenues par chacun de ses partenaires tout en veillant à ne pas mettre particulièrement en danger l'institution qui sous-tend ces ressources. Elle doit donc montrer sa capacité à protéger l'institution dans son ensemble, sa pérennité, et notamment sa crédibilité, à la hauteur des risques de discrédit perçus et de leurs conséquences attendues* », David Ambrosetti, *Normes et rivalités...op.cit.* p. 265

¹⁰⁷¹ Notamment les suédois, initialement très intéressés par ce projet. Entretien SGC, Bruxelles, mars 2008

¹⁰⁷² Entretien MAEE, Paris, mars 2012 ; DOMP, New-York, mai 2012

¹⁰⁷³ *Ibidem*

¹⁰⁷⁴ Révélant un « processus de construction collective d'une configuration charismatique », GAÏTI Brigitte, « La décision à l'épreuve du charisme » Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969, *Politix*, 2008/2 n° 82 , p. 39-67, p. 66

¹⁰⁷⁵ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

temporalités politiques et bureaucratiques¹⁰⁷⁶. Tout en subissant la rationalité bureaucratique qu'ils ne peuvent impacter autant qu'ils le prétendent, ils ont néanmoins contribué – en s'inscrivant dans un processus en cours – à impulser une dynamique politique dans ces espaces bureaucratiques, cela, parce que le jeu a eu son propre engrenage. Pour cela, ils ont eu recours aux dispositifs bureaucratiques existant en les mobilisant sur ce sujet :

*« ça a été des négociations à tous les niveaux c'est-à-dire que nous quand on rencontrait nos homologues par exemple suédois irlandais etc. moi j'allais faire, j'allais vendre l'opération Eufor aux suédois etc. en disant truc très, très bien machin, donc c'étaient des négociations, multilayers negotiations, c'est-à-dire chaque institution qui rencontrait ses homologues parlait du Tchad »*¹⁰⁷⁷

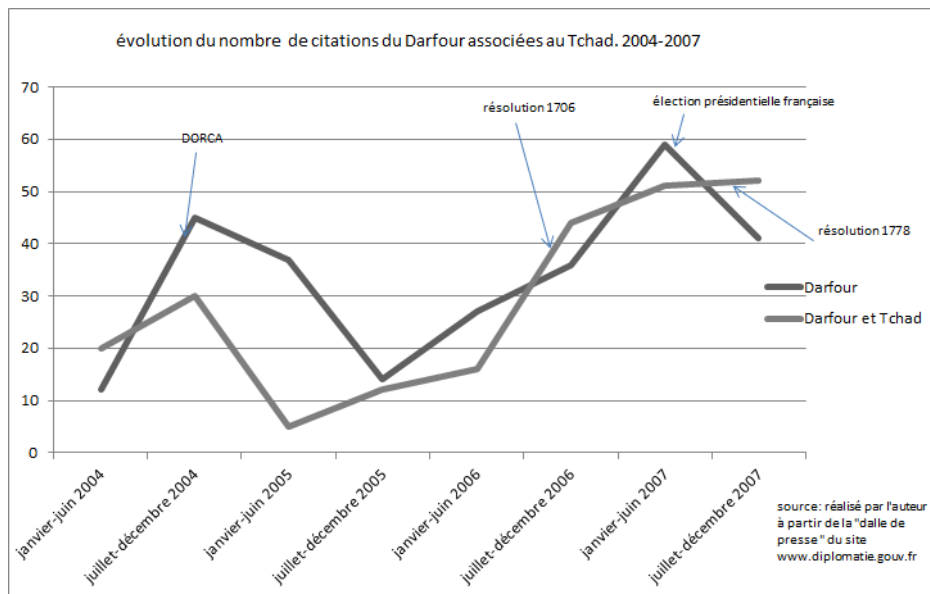
Outre les déplacements, les réunions et les rencontres, les diplomates français ont eu recours à la mobilisation des acteurs médiatiques. On retrouve ici une dimension importante du cabinet du MAEE : sa proximité avec le secteur médiatique. Si celui-ci contraint l'action des acteurs politiques, les acteurs politiques peuvent l'utiliser pour « faire monter la pression »¹⁰⁷⁸ en ayant recours aux conférences de presse par exemple afin de rendre intéressant pour les acteurs politiques d'autres Etats le soutien à cette initiative. Nous pouvons reprendre ici le graphique présenté au chapitre précédent pour illustrer notre propos puisque les diplomates français ont « voulu lancer des messages, et ça a souvent été le cas sur le montage d'Eufor pour continuer la dynamique, mobiliser les européens... »¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁶ La manière dont ils occupent leur position est alors en partie liée à leur trajectoire puisque ce ne sont pas non plus des acteurs diplomatiques. Eric Chevalier sera par la suite nommé au rang d'ambassadeur sans en avoir le parcours ce qui suscitera une forte opposition du corps diplomatique

¹⁰⁷⁷ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

¹⁰⁷⁸ Entretien cabinet MAEE, Paris, mars 2012

¹⁰⁷⁹ Entretien MAEE, Paris, 2009



La difficile génération de force européenne

Nous avons déjà montré comment ce travail diplomatique a permis la prise de décision. Nous allons désormais voir comment le Concept d'opération (Conops) décidé le 8 novembre devient effectif le 28 janvier lorsque le plan d'opération (OPLAN) est validé. Pour cela, c'est tout le processus de génération de force qu'il faut analyser. Cette étape est, comme le vote des résolutions, une étape très politisée car il s'agit pour les acteurs politiques de trancher sur ce que leur état peut fournir comme moyens. Cela implique des négociations entre les différents états membres à Bruxelles et au sein de chaque état¹⁰⁸⁰. A la suite du Conops validé le 8 novembre est produit un « state of requirement » (SoR) par le commandant de la force qui détermine les moyens nécessaires à la mise en œuvre du Conops. S'ensuit un processus dont l'objectif pour les militaires européens est d'atteindre ce SoR et pour les politiques européens d'y contribuer en accord avec leurs audiences nationales - et donc bien souvent cela revient à y contribuer le moins possible. Le 9 novembre démarre officiellement la génération de troupe lors d'une conférence qui se tient à Paris. Elle sera suivie de trois autres conférences, qui malgré tout resteront insuffisantes. Les français sont contraints de fournir les moyens manquants. La forte implication française, jusque au stade final de l'agrégation des moyens militaires est restée indispensable pour que le déploiement soit possible.

¹⁰⁸⁰ Alexander Maatelar, « The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR Tchad/RCA », Brussels: Institute for European Studies, IES Working Papers, N° 5/2008, p. 23

Les membres du cabinet du MAEE tentent de rencontrer au maximum les militaires européens en proposant des arguments censés les convaincre : « *y'avait des gens qui n'avaient absolument pas l'habitude de déployer à l'extérieur, qui étaient très réticents [...] je me souviens d'avoir utilisé chez certains chefs d'état-major européens de pays européens, de leur avoir dit que, « moi j'ai le sentiment que c'est une bonne façon de justifier vos budgets de dépense quand vous expliquez que vous faites un truc qui est vendable politiquement parce que l'armée va protéger la population du Darfour ».* »¹⁰⁸¹

Des militaires ukrainiens et russes ont également été sollicités. Les russes ont fourni des hélicoptères et des pilotes qui sont ensuite restés dans la phase Minurcat (même si le processus permettant d'impliquer des Etats tiers de l'UE est beaucoup plus long et que ces contributions sont arrivées très tardivement après le déploiement¹⁰⁸²).

Pressions politiques, respects des engagements et procédures dérogatoires

Les dépenses importantes engagées par la France dans ce projet d'opération militaire européenne ont également nécessité un fort soutien politique : « *Le mécanisme Athéna, qui détermine le financement des opérations extérieures menées par l'Union européenne, limite la contribution de l'Union aux coûts communs et confie aux différents pays le soin de financer la participation de leur contingent. C'est la raison pour laquelle la contribution européenne à l'opération Eufor ne s'est élevée qu'à 119 millions d'euros pour l'année 2008. Sur ce total, la France a pris en charge 15,57 % du total, soit 18,5 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 130 millions d'euros directement imputés sur le budget national* »¹⁰⁸³. Pour obtenir un succès diplomatique, les acteurs français doivent en plus en limiter les coûts pour leurs partenaires européens et tiers (fournir l'équipement du contingent polonais, nourrir les soldats albanais, fournir le carburant aux ukrainiens, construire des hébergements pour les russes¹⁰⁸⁴).

¹⁰⁸¹ Entretien Cabinet MAEE, Paris, mars 2012

¹⁰⁸² Journal officiel de l'Union européenne, Accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), L307/16, 18 novembre 2008.

¹⁰⁸³ Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau, *Rapport d'information n°1790 du 1^{er} juillet 2009*, Commission du budget de l'Assemblée nationale.

¹⁰⁸⁴ Roland Marchal, « An assesment of Eufor Chad-CAR », in Walter Feichtinger, Gerald Hainzl (eds.), *Eufor Tchad-RCA Revisisted*, Vienna : Landesverteidigungsakademie, 2011

Il a également été demandé au Commandant de l'opération (le Général Irlandais Patrick Nash) de revoir ses demandes à la baisse pour ne réclamer que ce qui était absolument nécessaire¹⁰⁸⁵ et c'est finalement en décembre 2007 que le président de la République française tranche les débats internes au sous-secteur français de la sécurité collective¹⁰⁸⁶ et accepte de compléter avec les ressources françaises ce qu'il manque pour atteindre les capacités opérationnelles de la force Eufor Tchad-RCA. Faisant ainsi passer la participation française à 55% au lieu des 40% initialement souhaités¹⁰⁸⁷.

La pression du calendrier mise sur les acteurs de ce processus, qui a permis le vote des résolutions du Conseil de sécurité et action commune du Conseil de l'UE, a instauré une temporalité spécifique dans la ZAT qui se maintient puisque ses acteurs agissent en intégrant dans leurs calculs que, pour être opérationnelle, cette opération européenne doit se déployer avant le début de la saison des pluies qui commence au mois de mai.

« C'était la plus grosse pression, c'était le délai... et on a monté ça quand même, on a démarré le 3 septembre 2007, le 15 mars 2008, la force atteignait sa capacité opérationnelle, incluant le déploiement la construction de l'aéroport, le camp d'Abêché... ça on a mis 12 mois...et j'parle pas de tout car chaque camp à fait l'objet d'infrastructure ça a été énorme... »¹⁰⁸⁸

Des procédures d'urgence ont donc été activées permettant des prises de décisions moins contraignantes. L'agrandissement et la rénovation des infrastructures aéroportuaires du Tchad a ainsi été demandé par le Commandant de la force pour qu'elles puissent supporter le déploiement d'une opération militaire de cette envergure (ce qui implique donc de nombreux décollages et atterrissages et nécessite des pistes dont la construction respecte certaines normes). Le fait que l'opération doive, pour des raisons politiques (liées au jeu politique du Conseil de l'UE et à la crédibilité de la PESD) et logistiques (avant le début de la saison des pluies au mois de mai) se déployer rapidement a permis d'obtenir l'autorisation des acteurs du mécanisme de financement européen Athéna de financer la réfection de l'aéroport en « procédure d'urgence », c'est-à-dire sans passer par un appel d'offre normal beaucoup plus long :

¹⁰⁸⁵ Bjorn H. Seibert, *op.cit.* p. 17

¹⁰⁸⁶ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

¹⁰⁸⁷ Bjorn H. Seibert, *op.cit.* p. 17

¹⁰⁸⁸ Entretien Eufor Tchad-RCA, New-York, mai 2012

« Ça on a pu le faire quand même... on l'a fait sur l'infrastructure, sur les 50 et quelques millions d'euros ce qui fait quand même une sacrée somme quand on regarde, [...] pour un marché de 50 millions d'euros ça nous aurait pris plus d'une année, c'est le temps moyen pour dépenser 50 millions d'euros, en France c'est 14 mois, à l'UE c'est 12. On a commencé en septembre 2007, il n'était pas question qu'en septembre 2008 le truc soit pas fini [...] la mécanique derrière, la mécanique politique c'était celle-là. Si vous nous laissez pas faire y'aura pas d'opération donc à vous de voir, difficile... là encore le consensus politique européen a permis de rendre ça possible »¹⁰⁸⁹

La dynamique politique a donc impacté les organisations bureaucratiques et renforcé l'engrenage en perturbant les temporalités ordinaires de ces espaces sociaux.

*

C'est donc l'investissement français qui a permis la mobilisation rapide de ressources nécessaires à la concrétisation du déploiement. Cette stratégie de mobilisation permanente des acteurs politiques et bureaucratiques – réponse aux contraintes qu'ils se sont en quelque sorte eux-mêmes imposés en mobilisant d'autres acteurs – a fait peser sur les acteurs une contrainte temporelle permettant de lever certains obstacles. Mais cet investissement politique n'a été utile que dans la mesure où il était relayé par les acteurs de la PESD soucieux de mener à bien ce projet qui sert leurs intérêts.

**

On a donc montré ce qu'il se passe au cours de la première phase de la *conjoncture de maintien de la paix* durant laquelle une décision de déclencher une opération de sécurité collective devient effective du fait des conditions structurelles, de la logique de situation dans laquelle cette décision est prise.

¹⁰⁸⁹ Entretien Eufor Tchad-RCA, New-York, mai 2012

La lente structuration d'une zone d'activité sociale mettant en interdépendance tactique élargie des acteurs bureaucratiques disposant des moyens d'un tel déploiement et des acteurs politiques ayant des intérêts à prendre des initiatives dans la « gestion d'une crise » est un premier élément permettant de caractériser une telle conjoncture. Une proposition française d'opération militaire européenne au Tchad n'aurait pu devenir effective sans le processus incrémental qui a mis en relation des acteurs auparavant relativement séparés dans le secteur de la sécurité collective. Ainsi, contre une définition de l'« européanisation » d'une politique publique qui serait un processus lié à l'impact de l'UE sur l'espace politique national¹⁰⁹⁰ dans une dynamique « top-down », on s'approche plus d'une définition faisant de l'européanisation un processus de création de nouvelles arènes sociales au sein desquels différents groupes issus de pays différents sont en interdépendance¹⁰⁹¹. Toutefois nous n'avons pas recours au terme européanisation dans la mesure où nous considérons que cette extension des chaînes d'interdépendance n'est pas spécifique à l'Union européenne¹⁰⁹². Un deuxième élément important est que ce processus politique doit être soutenu par les acteurs bureaucratiques sans que le projet ne peut voir le jour. Il faut donc qu'une activité politique importante soit menée pour renforcer les acteurs bureaucratiques. Cela permet de maintenir les tensions d'interdépendance entre tous ces acteurs de la zone d'action qui, autrement, peuvent en sortir sans que cela ne soit trop coûteux. Analytiquement, chaque acteur de ce processus est pris par sa propre logique de situation et chacun gère sa propre crise. Empiriquement, les acteurs politiques tchadiens ont accepté un déploiement militaire en espérant qu'il les aide dans la sécurisation de leur territoire, les acteurs de la PESD veulent en faire une étape pour améliorer leur position dans le secteur de la sécurité collective, les acteurs politiques européens soutiennent cet objectif mais ne souhaitent pas s'impliquer dans les violences politico-militaires tchadiennes, les acteurs français doivent s'assurer de ne pas mettre en difficulté les

¹⁰⁹⁰ Robert Ladrech, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no 1, 1994, p. 69-88 ; Kevin Featherstone et Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; Tanja A. Börzel et Thomas Risse, « Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics », in Knud E. Jørgensen, Mark A. Pollack et Ben Rosamond (dir.), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Publications, 2007, p. 483-504 ; Theofanis Exadaktylos et Claudio M. Radaelli (dir.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

¹⁰⁹¹ Neil Fligstein, *Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008

¹⁰⁹² Contrairement à certains travaux, par exemple Reuben Wong, « The Europeanization of Foreign Policy », dans Christopher Hill et Michael Smith (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005 cité par Antoine Rayroux Antoine Rayroux, *Pratiques et usages de l'Europe dans le maintien de la paix : La coopération franco-irlandaise au Tchad, op.cit.* p. 56 qui distingue trois phénomènes à analyser : adaptation (réaction face à l'UE), projection (usage stratégique de l'Europe) et convergence (des identités et des intérêts à long terme) qui sont des dimensions des relations d'interdépendance (bien que la convergence ne soit pas une nécessité historique) pas spécifiques aux politiques européennes de défense.

partenaires qu'ils ont impliqué dans ce processus et faire de celui-ci un succès diplomatique français. Le maintien de la paix est l'outil permettant de faire tenir ensemble, au moins initialement, toutes ces dynamiques sociales dans une même séquence¹⁰⁹³. Ces conditions de déclenchement de l'opération de maintien de la paix permettent alors de rendre compte de la manière dont celle-ci s'est déroulée une fois déployée.

II. La conduite des opérations : poursuite de l'activité dans la ZAT

Alors que la littérature scientifique sur les opérations de maintien de la paix analyse peu les liens entre les processus de déclenchement des opérations de sécurité collective et leur déroulement, en se focalisant sur l'une¹⁰⁹⁴ ou l'autre¹⁰⁹⁵ de ce que les auteurs estiment être des phases distinctes¹⁰⁹⁶, nous montrons comment les conditions dans lesquelles ce déploiement a été rendu possible vont impacter la poursuite du processus. Durant cette phase du déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA Minurcat, les acteurs de la ZAT restent en interdépendance forte et incluent de nouveaux acteurs opérationnels. La dynamique sociale de cette zone d'action ne change pas de nature mais inclue de nouveaux paramètres liés à la conduite des opérations qui est l'occasion de nouveaux marchandages. Les acteurs du DOMP sont contraints de contribuer à ce déploiement mais la crainte de perdre la maîtrise de ce qu'ils

¹⁰⁹³ On rejoint en cela le concept d'instrument d'action publique qui permet d'appréhender l'instrument, l'outil, ici une OMP, comme une répartition du pouvoir entre les acteurs. Yves Buchet de Neuilly, *Sociologie des opérations européennes de sécurité civile*, Université de Lille 2, Habilitation à diriger des recherches, 2011.

¹⁰⁹⁴ Sur le déroulement des OMP voir par exemple Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan, 2011. Lorsqu'ils tentent de lier les deux phénomènes, les tentatives sont alors limitées par une conception des OMP comme des acteurs extérieurs aux conflits ce qui limite la portée heuristique de leurs analyses. Par exemple John DARBY and Roger Mac Ginty, *Contemporary Peacemaking. Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction*, *op.cit.*

¹⁰⁹⁵ Sur les analyses des déclenchements Michael Gilligan, Stephen John Stedman, "Where do Peacekeepers Go?"...*art.cit* ; Virginia Page Fortna, « Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects »...*art.cit* ; Peter Viggo Jakobsen, "National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War..."*art.cit* ; Mark J. Mullenbach, « Deciding to Keep Peace... »*art.cit* ; Daniel Druckman, Paul C. Stern, Paul Diehl, A. Betts Fetherston, Robert Johansen, William Durch, Steven Ratner, « Evaluating Peacekeeping Missions », *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, (May, 1997), pp. 151-165; Chantal de Jonge Oudraat, « Internal Conflicts and the United Nations » ... *art.cit* ; Sten Rynning, « Realism and the Common Security and Defence Policy », ...*art.cit*

¹⁰⁹⁶ L'outillage théorique souvent mobilisé ne permet pas nécessairement ce décloisonnement des phases et des espaces sociaux qui composent ces processus. Alex J. Bellamy, Paul D. Williams, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, 2012 (2nd ed.). Voir en particulier le chapitre 1 sur les théories du maintien de la paix

vont mettre en place rend les négociations avec les autorités tchadiennes difficiles et la mise en œuvre de la composante civile de la Minurcat délicate (1). Les acteurs de l'opération militaire européenne sont, eux, tiraillés entre plusieurs rationalités puisque ce déploiement est le fruit de l'intégration des stratégies des acteurs politiques et bureaucratiques de la PESD, des acteurs diplomatiques français et des acteurs bureaucratiques onusiens (2).

1) Le déroulement de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, révélateur des luttes dans la ZAT

Les acteurs du DOMP participent à l'opération Eufor Tchad-RCA Minurcat alors qu'ils estiment que les conditions requises selon leurs standards pour le bon déroulement d'une opération de maintien de la paix ne sont pas réunies. L'importance qu'ils attachent à ces conditions est liée à l'impact qu'un « mauvais » déploiement aurait pour eux : mise en danger du personnel des Nations Unies, perte de crédibilité, conséquences politiques et diplomatiques directes pour l'organisation au sein de laquelle ils agissent. Les acteurs du DOMP sont donc à la fois contraints d'agir par le CSNU et par les autorités tchadiennes.

Résister aux pressions extérieures

Avant le déploiement de l'Eufor Tchad-RCA et de la Minurcat, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), avec l'aide de la Commission nationale d'aide à la réinsertion des réfugiés (CNAR) du Tchad, assure la sécurité des camps de réfugiés en ayant recours à des gendarmes tchadiens en leur payant une prime. Dès 2004, le HCR avait signé un accord avec le gouvernement tchadien. Un gendarme pour mille réfugiés est alors déployé dans les camps¹⁰⁹⁷. Au total, 215 gendarmes tchadiens assurent la sécurité dans ces zones qui ne concernent que les camps de réfugiés et excluent donc les camps de déplacés internes et les zones d'activité des acteurs humanitaires. Dès le rapport du Secrétaire Général de décembre

¹⁰⁹⁷ Entretien DIS, N'Djaména, décembre 2010

2006 faisant suite à la première mission d'évaluation technique, ce recours par le HCR aux policiers et gendarmes tchadiens est commenté : leur rôle est salué mais ils « *n'ont pas le matériel, la formation et l'expérience nécessaires pour empêcher les activités criminelles, le recrutement d'enfants soldats et les actes de violence sexuelle et sexiste, ou en dissuader les auteurs, et pour s'opposer à la présence de combattants armés dans les camps.* »¹⁰⁹⁸ Les acteurs du DOMP envisagent alors une action qu'ils savent mener, le renforcement de capacités d'un état (*capacity building*) qui consiste à former, entraîner, conseiller les forces de sécurité d'un état hôte en déployant toute une composante de police des Nations Unies (UNPol). Les attentes du gouvernement tchadien sont cependant, depuis les premières négociations, sensiblement différentes puisqu'il demande d'intégrer ces gendarmes tchadiens dans la composante civile de l'OMP que le CSNU envisage. Initialement, ni le DOMP, ni les autorités françaises, ni les acteurs européens n'étaient favorables à la poursuite d'un tel programme de formation des policiers tchadiens intégrés à la Mission des Nations Unies préférant favoriser la mise en place de programmes existant¹⁰⁹⁹. Les autorités tchadiennes en font cependant une condition d'acceptation des déploiements multilatéraux en demandant à ce que les policiers tchadiens soient entièrement intégrés à la Minurcat. Les diplomates français ont accepté cette proposition et l'ont faite inscrire dans la résolution 1778 sans que les modalités de ce programme ne soient précisées. Il est important de ne pas être trop précis dans la résolution. Il est simplement décidé que ce qui s'appelle alors la Police Tchadienne pour la Protection Humanitaire (PTPH) – et qui deviendra plus tard le Détachement intégré de sécurité (DIS) – sera mis en place conformément au rapport du Secrétaire Général du mois de décembre 2006¹¹⁰⁰. De nombreux marchandages doivent donc encore avoir lieu pour la rendre effective. De plus, lors du déploiement de la composante civile de la Minurcat, contrôlé par le DOMP, certains Etats membres du Conseil de sécurité et le Soudan restent mobilisés par l'enjeu tchadien :

« les trois pays qui pesaient en particulier étaient la Libye, le Soudan et la France, donc il fallait toujours un peu avoir à l'esprit qu'il faut prendre en considération leur avis aussi

¹⁰⁹⁸ Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), New-York, 22 décembre 2006, S/2006/1019, paragraphe 37

¹⁰⁹⁹ Bjoern H. Seibert, *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy*, op.cit. p. 10 ; Entretien UNPOL, Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹¹⁰⁰ Voir annexe 4

d'une manière ou d'une autre bon la France étant bien sûr au Conseil etc. la Libye aussi d'ailleurs à l'époque était au Conseil, pas le Soudan»¹¹⁰¹

La présence de la délégation libyenne au CSNU renforce cette pression sur le DOMP. Comme nous l'avons vu, les acteurs politiques, diplomatiques et militaires libyens ont depuis longtemps une position importante dans l'arène des violences politico-militaires régionales. Les acteurs du DOMP ont pour contrainte de déployer une mission « la plus africaine possible » conformément aux attentes des autorités tchadiennes ce qui complique le processus de génération de troupes qui est, d'une manière générale, toujours difficile. Ces limites imposées par le gouvernement tchadien ont pour but de préserver l'autonomie de l'arène politico-militaire tchadienne mais, en retour, ces pressions font du déploiement des policiers des Nations Unies (UNPol) et de la mise en place de leurs programmes une lutte entre les acteurs tchadiens et onusiens pour la préservation de leur autonomie.

Les marchandages entre le DOMP et les autorités tchadiennes

Lors du déploiement de la Minurcat en mars 2008 les négociations sont toujours en cours entre le DOMP et le gouvernement tchadien sur le statut de la PTPH : les autorités tchadiennes souhaitent que des policiers tchadiens soient incorporés pleinement à la Minurcat ce qui implique d'une part qu'ils soient payés comme les agents de cette mission mais qu'ils se trouvent également sous la responsabilité des UNPol du DOMP ce qui dégagerait les autorités tchadiennes des responsabilités de l'organisation et de l'activité de ces troupes. Cela n'est néanmoins pas possible pour les Nations unies puisqu'une force armée du pays hôte ne peut être intégrée à la mission pour des raisons, notamment, de neutralité¹¹⁰². Cette mise en avant du principe de neutralité par les responsables du DOMP s'explique également parce qu'ils ne souhaitent pas être responsables des actions commises par les policiers tchadiens¹¹⁰³. Les acteurs du DOMP, finalement contraints par le vote de la résolution 1778 de mettre en

¹¹⁰¹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

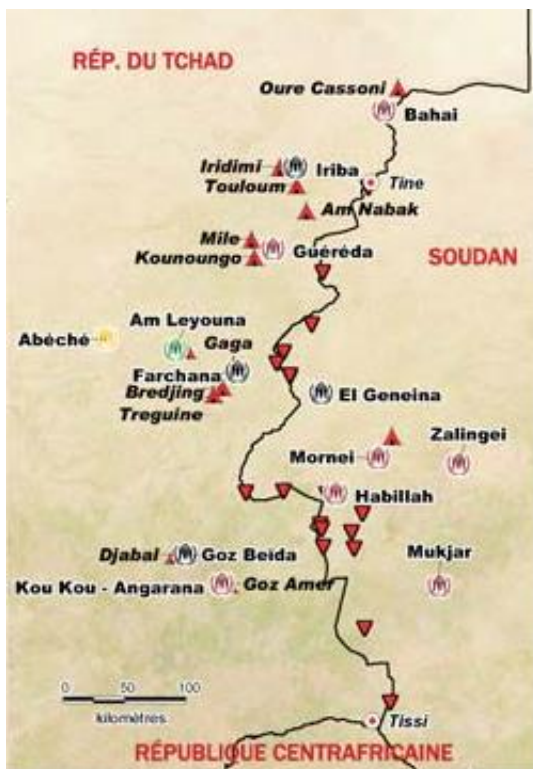
¹¹⁰² « Au départ les autorités tchadiennes voulaient que les gens du Détachement intégré de sécurité soient sous l'autorité des Nations Unies et donc sous baret bleu ce qui au départ a été discuté mais n'a pas pu être accepté parce qu'il y avait un problème de neutralité si on mettait les policiers tchadiens sous baret bleu par rapport aux rebelles, en tous cas ceux qu'on appelle les rebelles sur place », Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹⁰³ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

place cette opération de maintien de la paix, essaient donc de s'approprier ce programme pour l'« améliorer » selon leurs critères. Ils parviennent à ce que les policiers tchadiens restent sous l'autorité du gouvernement tchadien faisant de cette composante policière tchadienne une force au statut hybride ne relevant ni complètement des Nations Unies, ni complètement du gouvernement tchadien.

L'objectif est de la Minurcat est de construire un poste de police par camps de réfugiés (12) et 6 commissariats¹¹⁰⁴ qui centralisent l'activité et les informations de ces postes de police.

Carte des camps de réfugiés à l'est du Tchad¹¹⁰⁵



Dans chaque structure, les agents tchadiens assurent la sécurité et sont encadrés par des policiers des Nations Unies ce qui doit permettre à l'Eufor Tchad-RCA de sécuriser la zone sans se préoccuper de la sécurité dans et autour des camps. Mais les tractations entre le

¹¹⁰⁴ Abêché, Farchana, Guéréda, Iriba, Goz Beida, Bahai.

¹¹⁰⁵ Source : UNHCR, Rapport Global 2009, République du Tchad. <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/taxis/vtx/search?page=4aa621d56b&skip=10&scid=4acb45604b&coi=TCD&keywords=operations>

gouvernement tchadien et la Mission à propos de cette force de police sont longues et délicates. Cela est d'autant plus compliqué que la Minurcat connaît des difficultés de déploiement et peine à accueillir les personnels qui doivent la composer puisque les infrastructures manquent dans cette région du Tchad¹¹⁰⁶. Pour bien comprendre ces difficultés de déploiement, il importe de se rendre compte qu'il s'agit d'installer des infrastructures onusiennes (disposant donc notamment de climatisation) dans des espaces qui n'en sont pas ou extrêmement peu dotés :

Installation de la Minurcat à l'est du Tchad¹¹⁰⁷



Les postes de police et commissariats sont donc logés dans des installations préfabriquées importées comme le Commissariat de Farchana ci-dessous:

¹¹⁰⁶ Rapport SG, juillet 2008

¹¹⁰⁷ Source : Minurcat



Le chef de la composante police de la Minurcat ne prend ainsi ses fonctions que le 9 août 2008. Un *Memorandum of Understanding* (MoU), accord entre les deux parties sur le statut de cette composante tchadienne, est finalement conclu le 15 août 2008 – soit six mois après la déclaration de capacité opérationnelle de l’Eufor – et précise les modalités de fonctionnement de ce qui s’appelle désormais le Détachement intégré de sécurité (DIS)¹¹⁰⁹. Ce protocole précise les modalités de mise en place du DIS. Les candidats à l’intégration de cette force sont présentés par le gouvernement tchadien et sélectionnés par les policiers des Nations Unies (UNPoL). Certains critères minimum de recrutement sont fixés par le DOMP pour favoriser le recrutement d’agents ayant des compétences professionnelles minimales suivant les standards du DOMP: savoir lire et écrire, prouver son ancienneté dans la police et gendarmerie (deux ans), savoir mener des missions de police et être en condition physique de le faire¹¹¹⁰. Après

¹¹⁰⁸ Source : Minurcat

¹¹⁰⁹ La Minurcat commence son activité en mars 2008. 15 août 2008 : MoU entre le Tchad et la Minurcat pour le DIS ; 27 septembre 2008 : décret présidentiel portant création du DIS ; 10 octobre 2008 : Youssouf Saleh Abbas, Premier Ministre, prend deux Arrêtés portant respectivement mise à disposition des commandants et des éléments de troupe de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale au DIS.

¹¹¹⁰ Memorandum d'accord entre le Gouvernement du Tchad et la Minurcat, 2008. Entretien DOMP, New-York, mai 2012

cette première sélection, des tests oraux sont menés par quatre acteurs internationaux¹¹¹¹ et un tchadien. Les Nations unies tentent en effet de limiter l'influence des autorités tchadiennes sur le recrutement pour que le gouvernement tchadien ne puisse imposer des agents qui ne répondent pas aux critères des UNPoL¹¹¹². Après cette sélection a lieu une formation d'un mois dont l'objectif est d'améliorer les compétences de base au tir, à la conduite, au respect des droits de l'homme, en droit humanitaire, et en police de proximité¹¹¹³. Le programme de formation est établi par un groupe d'experts en fonction des missions qu'a à effectuer le DIS en s'appuyant sur des formations existantes¹¹¹⁴. Les UNPOL vont donc profiter de ce programme pour assurer une formation aux policiers tchadiens selon leurs propres standards. Comme la Minurcat n'a pas reçu de mandat politique, les UNPOL n'ont pas reçu de mandat exécutif qui leur aurait permis de contribuer à réformer la police tchadienne, le DOMP tente donc *via* son programme d'aide à la police tchadienne, de restructurer un service de police qui appartient à la police tchadienne mais qui sert les Nations unies¹¹¹⁵. Tout au long de la Mission, les acteurs du DOMP mettront en place – conformément aux routines de cette organisation – de multiples activités s'approchant d'un mandat politique visant l'instauration d'un état de droit, le respect des droits de l'Homme, la prise en compte de la problématique du genre. Un deuxième objectif important pour les responsables du DOMP dans cette logique de situation est de limiter au maximum les possibilités de dérive du programme qu'ils mettent en place.

La méfiance réciproque entre les acteurs tchadiens et onusiens

Les réticences initiales du DOMP pour ce programme ont des conséquences concrètes dans sa mise en œuvre. Au sein de cette institution, les responsables UNPOL craignent d'être instrumentalisés par les autorités tchadiennes ce qui a entraîné une grande prudence dans le choix des équipements déployés. Les UNPOL ont en effet la mission, outre de former les policiers et gendarmes tchadiens, de les équiper et de les soutenir dans leur logistique quotidienne (transport, logement, équipement). Passé le temps de la formation vient donc

¹¹¹¹ Représentant le volet réfugiés, droits de l'homme, prison, police

¹¹¹² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹¹³ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹¹¹⁴ Les responsables UNPOL de la Minurcat ont ainsi repris le programme de droits de l'Homme qu'ils utilisent dans différentes opérations depuis l'an 2000.

¹¹¹⁵ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

celui du déploiement effectif du DIS à l'Est du Tchad et de la confrontation du programme au terrain. Très vite, des problèmes matériels se posent à la Minurcat et aux agents du DIS. L'exemple des véhicules, des armes et du logement sont révélateurs de ces problèmes. Dans un premier temps ce sont des véhicules Nissan Patrol¹¹¹⁶ qui sont utilisés pour les agents du DIS mais « *sans crique, sans roue de secours, sans schnorkel* »¹¹¹⁷. Les agents et responsables UNPOL sur le terrain font donc remonter leurs demandes pour obtenir des équipements plus adaptés :

*« Y'avait pas de roue de secours ! On a reçu des véhicules, y'avait pas de crique. [...] Il a fallu se battre et faire des rapports et faire des comptes-rendus innombrables pour arriver à obtenir une roue de secours par véhicule [...] Donc on avait les plaintes, quotidiennes du DIS mais qui se plaignaient à juste titre, à juste titre ! [...] »*¹¹¹⁸

Dès le départ du programme, les autorités tchadiennes ont exprimé leur souhait d'obtenir pour le DIS des pick-up Toyota plus adaptés aux conditions de l'Est du Tchad et aux pratiques des policiers tchadiens, mais, par peur d'y voir installer des mitrailleuses¹¹¹⁹, le DOMP résiste¹¹²⁰ argumentant alors que les stocks de véhicule des Nations Unies ne permettent pas de choisir les véhicules les plus adaptés :

*« Disons au départ aussi y'avait les délais de fourniture, les Nissan c'est des choses qu'on avait en stock, c'est des véhicules, à mon sens ça devait être les véhicules les plus robustes qu'on avait en stock donc pour se déployer rapidement »*¹¹²¹

Les arguments organisationnels sont mis en avant face à ce qui est perçu comme un risque pour l'organisation :

*« Je pense qu'ils voulaient des Toyota pick-up, très adaptés dans la région, y'a tout le monde dans la région qui roule en pick-up, vous pouvez faire monter des gens, des produits etc., et vous pouvez aussi faire monter une mitrailleuse, et c'est je pense c'est l'histoire de la mitrailleuse qui nous préoccupait un peu et finalement on a très longtemps résisté »*¹¹²²

¹¹¹⁶ Véhicules fermés peu adaptés aux missions du DIS dont les agents sont habitués aux pick-up ouverts permettant le transport de matériels et d'hommes plus nombreux.

¹¹¹⁷ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010. Le schnorkel est une prise d'air située sur le toit du véhicule permettant de limiter l'aspiration de poussière ou d'eau dans le moteur du véhicule.

¹¹¹⁸ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹¹¹⁹ Ces véhicules étant ouverts, il est possible d'y installer des armements importants

¹¹²⁰ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹²¹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹²² *Ibidem.*

Les agents du DIS souffrent également d'un armement inadapté à leurs missions. Ils ne sont initialement équipés que d'armes de poing puisqu'il existe une méfiance du DOMP – contraint de participer à une OMP dont il perçoit mal les enjeux – à distribuer des armes sans savoir ce qui allait en être fait :

« à l'Est du Tchad vous vous promenez dans la nature, déjà vous pouvez pas vous promener à pied tellement puis avec juste une matraque... en face y'a des Kalach' et des trucs c'est pas pratique [...] Cela étant dit, le DIS avait une certaine propension pour les armes lourdes qu'on n'approuvait pas »¹¹²³

Ces problèmes de moyens se retrouvent dans les conditions de logement. Au départ, UNPOL et DIS n'avaient pas de bâtiment, ils étaient donc logés sous des tentes dans des conditions très difficiles, ce qui a, dans un premier temps, pu créer des liens de solidarité entre UNPOL et DIS¹¹²⁴. Les pressions politiques pour le déploiement ont fait que celui-ci a été réalisé dans un délai inhabituellement court pour les Nations Unies qui n'ont pas eu le temps de le planifier dans de bonnes conditions (espérant ne pas devoir déployer de mission). En décembre 2008 – soit huit mois après le début de la Minurcat - seuls quatre des six commissariats de police sont construits et les agents UNPOL et DIS affectés à Guéréda (Est du Tchad) sont encore installés sous des tentes¹¹²⁵. Cette méfiance du DOMP vis-à-vis des tchadiens s'est également concrétisée par l'interdiction de l'accès aux camps des Nations Unies pour les agents du DIS ou les personnels tchadiens¹¹²⁶.

¹¹²³ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹²⁴ Entretien N'Djamena, décembre 2010

¹¹²⁵ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 4 décembre 2008

¹¹²⁶ Entretiens DIS, Minurcat, N'Djaména, décembre 2012



Durant cette première phase de déploiement de la Minurcat, les acteurs onusiens et tchadiens se rencontrent. Les joueurs de chacune de ces arènes sont contraints par leurs espaces sociaux d'appartenance et découvrent les contraintes qui pèsent sur les autres joueurs et qui vont très vite peser sur eux dans ce contexte d'interdépendance forte. Une limite importante à ce programme est une limite de ressources humaines classiques lors du déploiement d'OMP mais amplifiées par les contraintes imposées par le gouvernement tchadien.

La résolution 1778 du Conseil de sécurité autorise le déploiement de 300 policiers des Nations Unies ayant pour mandat de sélectionner, former et encadrer des policiers tchadiens qui auront pour mission d'assurer la sécurité dans les camps de réfugiés et dans un périmètre de 10 kilomètres autour de ces camps. Les profils des policiers déployés par les Nations Unies durant les OMP sont devenus très spécifiques avec l'élargissement du mandat de ces opérations depuis les années 1990¹¹²⁸. Il faut par exemple des formateurs ou de la police technique et scientifique qui sont des profils rares dans les pays contributeurs de police (*Police Country Contributors –PCC*). Il est difficile de trouver des spécialistes, et lorsqu'ils existent, les Etats membres des Nations Unies ne sont pas toujours disposés à les déployer hors de leur propre territoire. Ces personnels de police relèvent en effet souvent des pays dits

¹¹²⁷ Source : Minurcat

¹¹²⁸ Alex J. Bellamy, Paul D. Williams, *Understanding Peacekeeping... op.cit.*

développés qui contribuent de moins en moins aux troupes des OMP¹¹²⁹. Pour le recrutement des UNPOL, il faut faire valider politiquement une liste de pays contributeurs qui ne pose pas de problème au pays hôte. Dans le cas de la Minurcat, les craintes des autorités tchadiennes d'être perçues comme trop proche des occidentaux¹¹³⁰ et les pressions des acteurs régionaux les ont incité à demander que cette composante des Nations Unies comprenne une majorité de personnels africains et plus particulièrement de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD). Pour limiter les oppositions régionales, la diplomatie tchadienne a mis en place une importante communication pour indiquer que la force militaire sera composée essentiellement de français, tandis que la composante civile sera essentiellement composée des policiers et gendarmes tchadiens « *mais elle sera appuyée par environ 300 éléments internationaux dont des origines de certains pays membres de CEN SAD* »¹¹³¹. Une des grandes difficultés des OMP est la génération de troupes, or, lorsque la résolution 1778 est votée, le DOMP est déjà largement mobilisé par le déploiement de la Minuad au Darfour qui est une des plus importantes OMP jamais déployée (et qui comprend environ 20 000 personnels). Pour accepter cette opération, le gouvernement de Khartoum a également demandé à ce que cette OMP soit principalement composée de personnels africains. Les ressources humaines disponibles pour le DOMP sont donc très limitées ce qui ne fait que renforcer les réserves des acteurs de cette institution concernant ce déploiement. Pris dans ce processus, ils vont néanmoins procéder au recrutement des personnels nécessaires dans les limites de leurs possibilités. Pour cela, les pays contributeurs proposent une liste de policiers candidats. S'ensuit une sélection sur *curriculum vitae* et un entretien professionnel réalisé par téléphone. Un des critères de recrutement est alors d'être francophone ou arabophone. Or, les acteurs du DOMP ne sont « *jamais sûr de qui est derrière le téléphone* »¹¹³² et le statut de policier des Nations Unies est financièrement attrayant¹¹³³. Le recrutement induit donc une part d'aléatoire malgré le fait que seuls 30% des candidats sont finalement retenus¹¹³⁴. Il peut ainsi arriver que des agents non francophones soient recrutés malgré une interview

¹¹²⁹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹³⁰ Ce déploiement, s'il vient à être perçu comme une intrusion occidentale dans la région risque de fragiliser Idriss Déby dont le gouvernement précise bien que la mission doit être composée de contributeurs africains. Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

¹¹³¹ Cabinet du ministère des relations extérieures, note d'information à destination des chefs de mission diplomatique et consulaire de la République du Tchad à l'étranger, N'Djaména, 20 août 2007

¹¹³² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹³³ Pas uniquement pour les agents des pays considérés comme en développement puisqu'un gendarme français déployé en Opex au sein d'une mission des Nations Unies en retire des avantages financiers importants. Ils perçoivent en plus de leur salaire une prime nommée Mission subsistence allowance (MSA). La pratique veut par exemple que, même lors des congés durant lesquels l'agent UNPOL n'est pas en mission, il continue de percevoir sa MSA. Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010.

¹¹³⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

téléphonique ce que nous avons pu constater au Tchad en rencontrant un formateur UNPOL qui était exclusivement anglophone. Ce policier des Nations Unies était coordinateur d'un camp de réfugiés, c'est-à-dire que sa mission est d'encadrer les policiers tchadiens qui assurent la sécurité d'un camp, d'assurer leur formation et de les soutenir dans leur activité quotidienne. Si être anglophone ne pose pas de problème pour rédiger les rapports quotidiens à destination de la hiérarchie de la mission et du siège des Nations Unies, cela rend toute communication impossible avec les policiers tchadiens qui sont dans leur grande majorité francophones et, surtout, arabophones¹¹³⁵. Ainsi, dans l'ensemble de la Minurcat « *malgré qu'on soit sur un pays francophone, la grande majorité des membres de la Minurcat et des personnels de la Minurcat sont des anglophones* »¹¹³⁶.

Lorsqu'il s'agit de traduire le mandat d'une OMP en programmes et opérations concrets, le DOMP fait donc face à un déficit de personnel et à l'impossibilité de poursuivre des standards qualitatifs de cette institution. Placés dans une position difficile à tenir, entre les exigences du Conseil de sécurité, des autorités tchadiennes et de leurs propres personnels, les responsables du DOMP ont tenté de préserver l'essentiel à défaut de pouvoir mettre en place un programme dans des conditions optimales et ont ainsi fait des choix contraints par l'objectif de limiter les risques pour l'institution.

« *Le problème dans cette mission, ce n'est pas le DIS, ce sont les UNPOL* »¹¹³⁷

Les acteurs de la Minurcat ont, lors de nos différents entretiens, beaucoup critiqué les policiers tchadiens recrutés par cette mission. Que ce soit à cause d'un « *décalage culturel* », d'un recrutement « *clientélistes* » ou d'un manque de compétences¹¹³⁸. Le recrutement des UNPol chargés de les encadrer ne permet pas de pallier à ce que les acteurs onusiens perçoivent comme des défauts. Sur le terrain le Commissaire de Police de la Minurcat est responsable des UNPol. Il s'appuie sur des gendarmes français déployés en opérations extérieures (OPEX) qui ont intégré les UNPol pour encadrer les policiers des Nations Unies : les commissaires des six commissariats de police installés à l'est du Tchad et le chef des opérations qui coordonne l'ensemble. Ils sont responsables des policiers des Nations Unies qui soutiennent les policiers et gendarmes tchadiens du DIS parmi lesquels se trouvent les

¹¹³⁵ bien qu'un interlocuteur UNPOL nous assure que « Les UNPOL sont tous à 98% francophones », et que nous avons échangé avec l'un des rares anglophones de cette composante, Entretien UNPOL, Minurcat, N'Djaména, novembre 2010

¹¹³⁶ Entretien Minurcat, N'Djaména, novembre 2010.

¹¹³⁷ Entretien N'Djaména, décembre 2010

¹¹³⁸ Entretiens Minurcat, N'Djaména, novembre, décembre 2010, DOMP, New-York, mai 2012

formateurs UNPOL qui sont supposés être des conseillers techniques hautement qualifiés recrutés par le DOMP. Or, de l'avis de certains acteurs UNPOL rencontrés¹¹³⁹ les formateurs du DIS ayant pour mission de permettre aux agents du DIS d'acquérir les standards professionnels de policiers des Nations étaient parfois aussi peu formés que ces agents et, en tous cas, n'ont pas été formés à former dans ce cadre précis. Cela, notamment parce que la formation des formateurs UNPol a eu lieu en janvier 2008, avant la mise en place du DIS¹¹⁴⁰. Malgré ce constat largement partagé, les évolutions se font rares et le personnel de la Minurcat ne change pas.

Un des facteurs limitant du changement est le manque de procédure de sanction qui révèle un mécanisme plus général régissant l'activité du maintien de la paix onusien : un responsable UNPOL nous expliquait ainsi avoir émis un avis défavorable à plusieurs reprises pour un personnel UNPOL sous sa responsabilité avant de s'apercevoir que, lors du passage de cet avis sur le bureau du Commissaire de police de la Minurcat, l'avis était devenu positif¹¹⁴¹. Les sanctions aux Nations unies semblent en effet compliquées et rares dans la mesure où le principe de base des Nations unies est le consensus¹¹⁴². Si en théorie, chacun doit rendre compte de tout ce qu'il fait (le principe du « *everything is accountable* »¹¹⁴³), en pratique, la réalité est différente du fait de « *la culture du consensus* »¹¹⁴⁴. Ainsi, critiquer un policier d'un état peut engendrer des conséquences diplomatiques¹¹⁴⁵. Le secteur de la sécurité collective et en son sein l'arène onusienne est un lieu de confrontation permanente entre des acteurs agissant sous l'emprise d'une logique opérationnelle et d'autres d'une logique diplomatique. Un problème opérationnel (un responsable UNPol qui sanctionne un agent UNPol) est perçu comme susceptible d'impacter la dynamique politique des Nations Unies (un responsable UNPol d'une nation sanctionne un agent UNPol d'une autre nationalité). Si la logique diplomatique l'emporte dans ce cas, c'est que l'impact se produit dans un jeu à long terme et que les acteurs du DOMP doivent s'assurer du soutien à long terme des pays fournisseurs de

¹¹³⁹ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010.

¹¹⁴⁰ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹¹⁴¹ Entretien N'Djaména, décembre 2010.

¹¹⁴² On pourrait dire cela autrement : ce qui permet le maintien de ce réseau de consolidation « Nations Unies » est la permanence de transactions collusives entre les différentes arènes qui le composent. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit. p. 112

¹¹⁴³ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹¹⁴⁴ *Ibid.*

¹¹⁴⁵ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

troupes¹¹⁴⁶. Etant donnés les moyens humains limités à la disposition des Nations unies, il leur est difficile de se priver des troupes que propose un pays. La dynamique diplomatique du DOMP semble ici l'emporter sur la poursuite des objectifs liés aux routines de l'organisation puisque c'est une dynamique qui transcende toutes les arènes onusiennes.

La volonté des autorités tchadiennes de limiter au maximum les intrusions des Nations Unies dans l'arène politico-militaire tchadienne a également contraint les acteurs du DOMP en leur imposant une structure administrative intermédiaire entre la Minurcat et le gouvernement tchadien : la Coordination nationale d'appui à la force internationale à l'est du Tchad (Conafit).

*« Sur l'aspect sécuritaire, maintien de la paix, le président a donné la main à la Conafit [...] L'Etat va faire une réunion préparée par la Conafit. Mais les Nations Unies veulent s'adresser directement au gouvernement et pas à la Conafit. »*¹¹⁴⁷

La CONAFIT est créé le 7 novembre 2007 et est définie comme une interface entre le gouvernement tchadien et les « partenaires » internationaux¹¹⁴⁸. Si l'objectif est de faciliter la coordination entre les acteurs tchadiens et internationaux, la mise en place de cette instance permet au gouvernement tchadien de ne pas être en interaction constante avec les représentants de la « communauté internationale ». La méfiance du gouvernement tchadien vis-à-vis des Nations Unies se concrétise donc par la mise en place de ce « filtre » qui rend difficile l'accès au plus haut niveau politique tchadien. Cette structure agit alors comme une frontière interne à la zone d'action Tchad en cloisonnant certains des espaces qui la composent :

*« même si l'actuel patron de la conafit est un militaire tout à fait honnête en plus, sérieux, ça ne remplace pas le contact direct avec le chef de l'état »*¹¹⁴⁹

Or, la structuration du système politique tchadien fait qu'il est souvent nécessaire d'avoir recours au Président de la République pour débloquer des situations¹¹⁵⁰. Comme le montre le

¹¹⁴⁶ On retrouve le raisonnement de l'institutionnalisme international à propos de la coopération dans un jeu itératif, Axelrod Robert, Keohane Robert. O, « Achieving cooperation under anarchy : Strategies and institutions », *World Politics*, Vol. 38, n°1, 1985, pp. 226-254

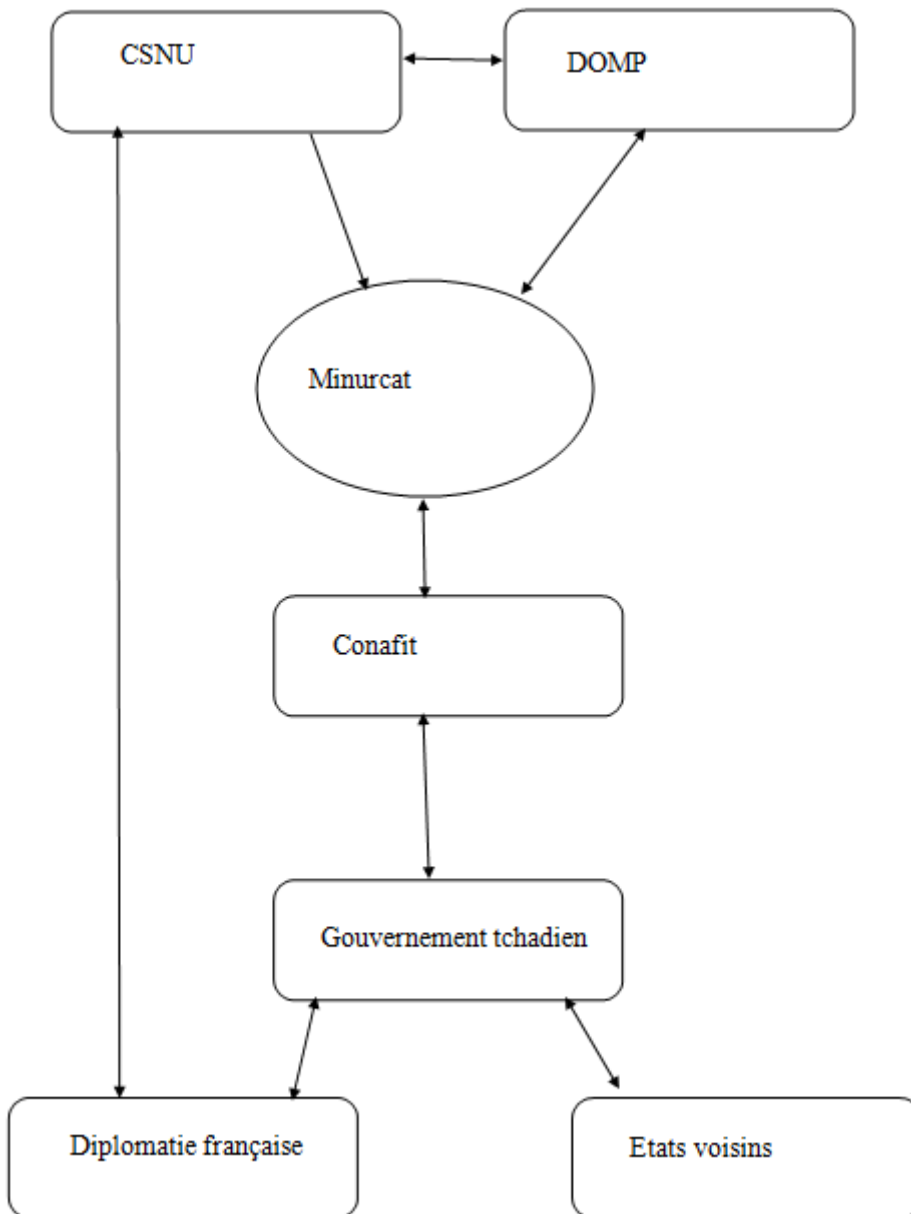
¹¹⁴⁷ Entretien Ministère des relations extérieures, N'Djaména, novembre 2010

¹¹⁴⁸ Rapport d'activité de la Conafit.

¹¹⁴⁹ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

schéma suivant, les relations entre la Minurcat et le Gouvernement tchadien se font sous de multiples contraintes

*Les interactions dans la zone d'action Tchad lors de la conduite des opérations*¹¹⁵¹



¹¹⁵⁰ Si la structuration de la société au Tchad n'est pas faite de la même complexité que celle que décrit M. Dobry dans *Sociologie des crises politiques* qui implique de considérer la société comme des « systèmes qui sont différenciés en des sphères sociales autonomes, fortement institutionnalisées, et dotées de logiques sociales spécifiques », p. 36, la société tchadienne comporte de telles sphères sociales mais qui ne se sont pas autant incarnées dans des institutions administratives comme le sont le MAEE français par exemple. Dans le système politique tchadien, le président de la République est un acteur central de chaque décision. Mais chacune de ses décisions est le produit de la complexité de la société tchadienne : ce ne sont pas tant les ministères qui contraignent son action que les groupes sociaux du Tchad. Pour un prolongement de cette réflexion que nous n'avons pas développée voir Céline Thiriot, « Historicité et conjonctures des transitions démocratiques en Afrique », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015

¹¹⁵¹ Réalisé par l'auteur

Les acteurs des Nations Unies ont notamment éprouvé des difficultés à circuler sur le territoire tchadien. La mission n'ayant mandat qu'à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la RCA, les autorités gouvernementales n'ont pas toujours accordé les libertés de circulation nécessaires à de tels déploiements¹¹⁵². Dans son rapport du 12 septembre 2008, le Secrétaire Général des Nations Unies recommande d'ailleurs de remédier à ce problème lors des préconisations pour la relève de l'Eufor Tchad-RCA par la Minurcat : « *Pour assurer la sécurité, il est essentiel que la force ait une totale liberté de mouvement, notamment un accès illimité aux aéroports et aux routes. La force devrait également s'appuyer sur la pleine coopération des autorités locales pour le déploiement de son personnel et du matériel appartenant aux contingents, y compris le long de ses principales routes d'approvisionnement situées au Tchad qui pourraient se trouver en dehors de la zone de responsabilité militaire, pour assurer la sécurité des itinéraires d'approvisionnement.* »¹¹⁵³

Pour les acteurs du DOMP, chaque action à mettre en place demande le déploiement d'une énergie importante puisque les bases de l'accord entre le gouvernement tchadien et les Nations Unies sont fragiles :

*« le gouvernement n'était pas très chaud à l'idée et nous on n'était pas très chaud, notamment parce que le gouvernement était pas très chaud donc les conséquences étaient que vous aviez un gouvernement qui était réticent à chaque pas qui était extrêmement suspicieux, y'avait de la méfiance, à chaque pas franchement »*¹¹⁵⁴.

Face aux contraintes et aux intrusions de « la communauté internationale », les autorités tchadiennes ont à cœur d'affirmer leur souveraineté et de renforcer le contrôle de ce qu'il se passe sur leur territoire. Lors de chaque entretien avec des acteurs de différents ministères tchadien, il nous est ainsi rappelé que « *le Tchad est un état souverain qui contrôle son*

¹¹⁵² Une procédure impose de déposer une demande d'autorisation préalable auprès de la conafit pour tout déplacement dans l'est du Tchad ce qui implique de se confronter à la lenteur administrative contraire à l'activité menée par les acteurs de terrain.

¹¹⁵³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601, paragraphe 67

¹¹⁵⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

territoire »¹¹⁵⁵. Le processus d'intégration des arènes tchadiennes au secteur de la sécurité collective se fait conjointement à leur individuation¹¹⁵⁶.

« la Conafit qui aurait dû être cette pompe à réponse s'est retrouvée finalement un espèce de tampon administratif qui a empêché le représentant spécial du SG des nations unies d'avoir un contact direct avec le président alors même que, en Centrafrique il avait un contact direct avec le président, et finalement cette structure a plus gêné qu'aider je trouve »¹¹⁵⁷

Le décloisonnement qui a eu lieu entre les arènes politico-militaires tchadiennes, les arènes onusiennes européennes et françaises a permis le déclenchement de l'Eufor Tchad-RCA et de la Minurcat. Toutefois, les acteurs opérationnels impliqués par ce déclenchement ont, pour mener leur activité selon les contraintes de leur espace social d'origine, tenté de maintenir le cloisonnement entre les différentes arènes sur le terrain. Les conditions dans lesquelles s'est déployée la Minurcat n'ont pas permis d'établir d'interactions sans filtre entre les acteurs de l'OMP et les acteurs politico-militaires tchadiens.

*

Les acteurs du DOMP sont contraints de déployer la composante civile de la Minurcat et le font en tentant de minimiser ce qu'ils perçoivent être des risques. Les autorités tchadiennes ont en effet montré durant le processus décisionnel qu'elles souhaitaient bénéficier des avantages liés à la présence des Nations Unies tout en se préservant des intrusions de cette mission. Lors de l'arrivée au Tchad des UNPOL, les acteurs onusiens tentent d'imposer leur fonctionnement dans les limites de leurs moyens et des contraintes opérationnelles imposées par les autorités tchadiennes. S'il est important d'analyser les interactions entre les acteurs locaux et les acteurs onusiens¹¹⁵⁸, nous voyons qu'il est nécessaire pour comprendre ces

¹¹⁵⁵ Entretiens ministère des relations extérieures, Ministère du Plan et de l'Economie, cabinet du Premier Ministre, Conafit, DIS, N'Djaména, octobre, novembre, décembre 2010.

¹¹⁵⁶ Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991. Comme le remarque Yves Buchet de Neuilly à propos du processus d' « étatisation du monde ». Yves Buchet de Neuilly, « La gestion internationale routinière des crises. Sectorisation des relations internationales et mondialisation de l'institution étatique », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015. Nous y reviendrons plus longuement durant le chapitre 7.

¹¹⁵⁷ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹¹⁵⁸ Sur la nécessité d'impliquer les acteurs locaux dans les processus de pacification de sociétés en conflit voir par exemple Michael Pugh, Neil Cooper and Mandy Turner (eds), *Whose Peace ?... op.cit.*. Roger Mac Ginty s'intéresse également aux réappropriations locales des outils du maintien de la paix mais en n'analysant que les

interactions de les analyser dans le processus global dont elles sont le produit et donc, de les analyser suivant la théorie des interdépendances¹¹⁵⁹. Ainsi, au-delà de la « *culture de la construction de la paix* »¹¹⁶⁰ véhiculée par ces acteurs, on comprend mieux dans quelles logiques de situation ils (ré)agissent. Comprendre la structuration de l'espace social au sein duquel ils se trouvent met en lumière leur comportement.

Les conditions dans lesquelles la Minurcat est déclenchée n'ont pas permis la mise en œuvre de sa composante civile conformément au programme établi conjointement avec les acteurs de la PESD¹¹⁶¹. L'opération militaire européenne se retrouve donc sans la présence policière prévue sur le terrain pendant plusieurs mois.

2) Entre impartialité, sécurisation et défense du gouvernement tchadien : le tiraillement des acteurs opérationnels européens

Comme pour la composante civile de la Minurcat, le déploiement des acteurs militaires de l'opération Eufor Tchad-RCA au Tchad et en RCA est le produit de l'activité qui se déroule dans la ZAT. Lors du processus de génération de forces qui permet le déclenchement de l'opération, de nouveaux acteurs (principalement opérationnels) inscrivent leur action dans cette zone d'action. Tous ces acteurs agissent dans une logique de situation faite des différentes rationalités coexistant dans cet espace. Alors que l'idée de mise en œuvre pourrait induire un désinvestissement des acteurs politiques, nous montrons que, durant l'opération Eufor Tchad-RCA, les acteurs politiques de l'Union européenne ont maintenu leur activité dans la ZAT qui constitue une contrainte importante pour la conduite de l'opération. L'interprétation du mandat de l'opération Eufor Tchad-RCA par le commandant de la force

acteurs « destinataires » de ces outils. Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace...op.cit.*

¹¹⁵⁹ Norbert Elias, *La société de cour*, Flammarion, 1985 (1974), p. 151

¹¹⁶⁰ Séverine Autesserre, *The Trouble with The Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University Press, New-York, 2010

¹¹⁶¹ « *Sous réserve de la décision du Conseil de sécurité, il faudrait intensifier cette coopération afin de garantir la compatibilité de l'approche, puisque la composante militaire de l'Union européenne serait conçue de manière à tenir compte de la police, de l'appui à la mission et des aspects civils de la présence multidisciplinaire des Nations Unies.* », Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine, New-York, 10 août 2007, S/2007/488

est assez offensive en réaction à deux phénomènes : d'une part, vis-à-vis du président tchadien, la mission est en effet présentée comme un soutien dans la gestion des rébellions tandis que, d'autre part, pour les contingents européens il s'agit d'un exercice grandeur nature qui est l'occasion de tester des protocoles militaires. Le souci de neutralité affichée au niveau politique pèse de manière contradictoire avec ces deux objectifs sur les acteurs de l'opération qui, du fait de l'implication des acteurs politique de l'UE ne peut durer plus d'un an.

Entre impartialité, sécurisation et défense du gouvernement tchadien : le tiraillement des acteurs opérationnels

Le plan d'opération (OPLAN) européen validé le 28 janvier donne, notamment, pour mission à l'opération Eufor Tchad-RCA d'apporter la sécurité à la MINURCAT et dans la zone d'opération de soutenir la création des conditions de retour volontaire des réfugiés et déplacés internes. Cet OPLAN insiste sur l'importance de la crédibilité militaire de l'opération sans laquelle elle serait en danger¹¹⁶². Le mandat donné par la résolution 1778 du Conseil de sécurité est donc interprété de manière offensive pour garantir le succès de la mission et poursuivre les différentes rationalités du processus en cours. La force européenne pleinement déployée comprend 3700 soldats. Dans un premier temps, les troupes des forces spéciales sont les seules à être opérationnelles puisqu'elles sont capables d'agir dans des conditions plus précaires. Durant cette phase, les groupes rebelles sont rapidement repoussés¹¹⁶³. Ces forces spéciales - Combined Joint Special Operations Task Force (CJSOTF) – ne sont pas les mêmes que celle de la force Eufor Tchad-RCA et agissent sous un commandement particulier au Mont Valérien en France¹¹⁶⁴, lui-même sous le commandement général du Commandant de l'opération. Cette première phase de l'opération est donc très offensive, ce qui satisfait les acteurs du gouvernement tchadien:

¹¹⁶² Bjorn H. Seibert, *op.cit.* p. 15

¹¹⁶³ Entretien UNDPKO, New-York, mai 2012 ; Bjoern H. Seibert, *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy... op.cit.* p. 20

¹¹⁶⁴ C'est durant cette première phase qu'un soldat français des forces spéciales est tué en territoire soudanais. www.lexpress.fr, « Le corps du soldat français de l'Eufor retrouvé au Soudan », 5 mars 2008

*« En fait pendant la période de l'Eufor nous avons constaté que c'est une mission qui fait bien son travail et, quand la Minurcat est arrivée, c'est une mission nonchalante, elle ne bouge même pas »*¹¹⁶⁵.

Sans que cela ne soit publiquement exprimé¹¹⁶⁶, les acteurs de la PESD souhaitent que ce mandat soit offensif et permette la sécurisation de l'Est du Tchad. Cet objectif de sécurisation satisfait alors pour partie les autorités tchadiennes qui en bénéficient. Le succès de cette sécurisation est nécessaire pour la poursuite des objectifs de crédibilité des acteurs de la PESD dans le secteur de la sécurité collective qui espèrent ainsi pouvoir concurrencer les autres organisations de sécurité collective dans la quête de ressources budgétaires, matérielles et humaines. L'interprétation offensive de ce mandat et la volonté de mettre en œuvre des protocoles nouveaux a mené à un déploiement considéré comme excessif, notamment par les acteurs de la Minurcat :

*« mais c'est des blindés, des mecs je veux dire ils rentrent dans un village comme ça, vous aviez les Polonais à Iriba, mais ils se comportaient les gars mais... c'étaient des Robocop quoi, véhicules blindés 8x8, enfin deux blindés, 3 mètres de haut, alors les mecs ils voient ça, combien de fois j'ai dit, « mais attendez, vous vous êtes trompés de théâtre hein, on n'est pas en Irak, on n'est pas en Afghanistan quoi, on n'est pas une cible ». On n'est pas une cible. Je dis pas que ponctuellement il ne puisse pas y avoir un incident, ça peut arriver ponctuellement mais, on va pas tomber dans une embuscade où un engin explosif dédié à, un véhicule piégé contre les forces de l'ONU »*¹¹⁶⁷

De nombreux acteurs de ce processus ont alors attribué ce décalage apparent entre la situation sécuritaire de la zone d'opération et l'opération déployée à un décalage temporel entre le moment de l'initiative française pour cette opération (mai 2007) et son déploiement effectif (15 mars 2008) :

« finalement l'Eufor est arrivée un peu tard, à un moment où la menace elle-même avait déjà changé de nature, et c'est la raison pour laquelle le général français va déclarer un moment « on me donne un marteau pilon pour écraser une mouche » parce qu'il avait un appareil

¹¹⁶⁵ Entretien Ministère des Relations extérieures (Tchad), N'djaména, décembre 2010

¹¹⁶⁶ « Bruxelles qui souhaitait un truc sans le dire entre les deux quoi mais surtout de sécurisation de la zone », Entretien, SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁶⁷ Entretien Minurcat, N'Djaména, novembre 2010

militaire extrêmement important qui était mal adapté pour poursuivre des bandits très mobiles dans le paysage tchadien »¹¹⁶⁸

L'explication que nous propose ce diplomate français est partagée par les acteurs de la PESD mais également du DOMP et de la Minurcat, policiers ou militaires¹¹⁶⁹. Le processus de génération de force et de mise en œuvre concrète a en effet pris du temps mais cette explication¹¹⁷⁰ n'est pas pleinement satisfaisante et ne correspond pas au déroulement des événements. En effet, dans son rapport du 10 août 2007 (soit avant les prises de décision officielle et établissement des concepts d'opérations) le Secrétaire Général des Nations Unies note déjà qu'« *en ce qui concerne les conditions de sécurité, le Gouvernement a levé l'état d'urgence le 26 mai 2007. Depuis la publication du rapport S/2007/97, il n'y a eu que des accrochages sporadiques entre les troupes gouvernementales et les forces rebelles. Les principales causes d'insécurité pour les populations civiles sont la criminalité généralisée, le banditisme et l'effondrement de l'ordre public.* »¹¹⁷¹

Or, cette analyse de la situation, et *in fine*, la situation sécuritaire sur le terrain ne constituent pas des contraintes pleinement opérantes sur l'ensemble du processus de déclenchement de l'opération. La résolution du CSNU que les acteurs opérationnels ont ensuite eu à interpréter ne constitue qu'une étape du processus et certains éléments non écrits sont plus contraignants pour les acteurs opérationnels :

« c'est évident qu'on n'allait pas écrire dans la résolution que ça allait consolider le Tchad et donc contribuer à l'apaisement des relations régionales [...] mais la formulation exacte du mandat c'est toujours le résultat d'un compromis politique à quinze au CS et à vingt-sept à Bruxelles et qui est forcément parcellaire par rapport aux objectifs globaux qu'on se fixe [...] »¹¹⁷²

Au sein de l'arène de la PESD, l'aspect offensif de l'opération Eufor Tchad-RCA est accepté grâce au soutien français qui permet de ne pas mettre cette opération en danger offrant ainsi l'occasion à des contingents militaires européens d'apprendre sur de nouveaux théâtres d'intervention.

¹¹⁶⁸ Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹¹⁶⁹ Nous avons entendu cet argumentaire à de multiples reprises de la part d'acteurs de tous ces espaces sociaux.

¹¹⁷⁰ Qui rejoint celle proposée par certaines analyses critiques du maintien de la paix qui voient dans l'inefficacité des OMP le résultat d'une mauvaise analyse des situations dans lesquelles elles se déploient. Voir en introduction de cette thèse.

¹¹⁷¹ Rapport du Secrétaire Général sur le Tchad et la République centrafricaine, New-York, 10 août 2007, S/2007/488, paragraphe 13.

¹¹⁷² Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

« personne d'ailleurs n'a jamais remis en cause le fait qu'on ait utilisé le mandat qui avait été donné par les Nations Unies pour faire autre chose alors que aujourd'hui ce qui est très frappant, ce qui se passe aujourd'hui au Conseil de sécurité sur la Syrie est le résultat d'une très forte contestation par beaucoup de membres du Conseil de sécurité de la manière dont on a utilisé le mandat de la 1973 en Libye pour pas seulement stabiliser la situation mais régler le problème Kadhafi où là beaucoup de pays ont perçu un écart entre la réalité du mandat et l'utilisation du mandat »¹¹⁷³

Sur le terrain, pour les acteurs de la Minurcat ayant besoin de la protection militaire de cette opération, les limites de l'exercice sont évidentes :

« On fait comment ? Quand les Irlandais vous disent, hop, c'est 17h, on ne part pas. Parce que dans une demi-heure il fait nuit et dans une demi-heure il nous faut un soutien aérien médical, et comme il n'y a pas de soutien aérien médical on ne peut pas intervenir. Donc on interviendra que demain matin. »¹¹⁷⁴

Sans comprendre les rationalités qui guident l'action des différents contingents sur le terrain, il existe un apparent paradoxe entre l'étendue de ce qui est déployé et l'utilisation qui en est faite. Cela peut donner lieu à des scènes relativement insolites comme le montre la photo suivante sur laquelle on voit un véhicule blindé traverser un village de l'est du Tchad¹¹⁷⁵:

¹¹⁷³ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁷⁴ Entretien Minurcat, N'Djaména, novembre 2010

¹¹⁷⁵ Source :Minurcat



Ou lorsque des soldats vont au contact de la population dans le village¹¹⁷⁶ :



¹¹⁷⁶ Source : Minurcat

*« bien sûr, du point de vue militaire, par rapport à l'objectif, c'était trop, mais, justement, si on avait dans l'idée qu'il y avait un rôle qui était une mission non dite qui était un peu une présence de stabilisation, au-delà... »*¹¹⁷⁷

Les militaires européens poursuivent essentiellement un défi logistique qui permet la sécurisation de la zone d'opération mais qui n'est pas uniquement lié à la situation sécuritaire de l'est tchadien¹¹⁷⁸ comme nous l'explique cet acteur du SGC:

*« Du point de vue logistique c'était incroyable, on a monté babaorum au milieu de nulle part, c'est fantastique ce qui a été fait, c'est titanesque, titanesque ! C'est des conditions difficiles, une logistique lourde, compliquée, des travaux considérables dans un endroit où vous ne trouvez pas suffisamment de ciment... »*¹¹⁷⁹

Au défi logistique s'ajoute des problèmes de perception de la situation et des risques qu'une implication militaire au Tchad peut faire courir aux contingents engagés. Un diplomate français nous explique alors l'arrivée du Ministre des affaires étrangères suédois alors qu'un général suédois est encore pressenti pour prendre le commandement de l'opération (avant de se retirer suite à cette visite)¹¹⁸⁰ :

*« parce qu'ils avaient une vision, vous savez une vision totalement apocalyptique de ce qu'était le Tchad moi je me souviens de la visite du Ministre des affaires étrangères suédois ici qui arrivait d'ailleurs d'Afghanistan qui s'imaginait qu'il allait tomber dans un théâtre où les obus pleuvaient, je veux dire, il est arrivé dans l'est, l'est c'est pas ça du tout »*¹¹⁸¹

Très vite, les acteurs militaires s'aperçoivent que la menace est en effet principalement constituée par du banditisme plutôt que de la rébellion. Les problèmes de banditisme sont cependant supposés être du ressort des policiers tchadiens qui travaillent avec les policiers des Nations Unies mais dont le déploiement peine à être effectif comme nous l'avons montré.

Cependant, si le besoin de crédibilité et l'objectif de sécurisation limitent le champ des possibles pour les acteurs militaires, ils doivent également tenir compte de l'importance accordée par les acteurs politiques de la PESD à l'impartialité :

¹¹⁷⁷ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹¹⁷⁸ Entretien Eufor Tchad-RCA, N'Djaména, décembre 2010.

¹¹⁷⁹ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁸⁰ Voir *supra* I. 2)

¹¹⁸¹ Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

*« le mandat était pas évident, le mandat de sécurisation [...] une des premières déclarations du général Ganascia dans la presse ça a été « mon mandat sera réussi quand j'aurai détruit des chars ou des pick up rebelles », donc on a dit attention, non, le mandat c'est pas de s'affronter avec les rebelles, donc y'a eu un démarrage un petit peu, sur un pied un peu différent, qui s'est recalibré »*¹¹⁸²

Cette première phase offensive, suivie du « recalibrage » de l'opération a mené à une interprétation inverse faisant de l'impartialité l'objectif central des acteurs militaires. Durant le processus décisionnel européen, les diplomates des Etats membres ont mis beaucoup de pression sur les acteurs opérationnels pour s'assurer que les acteurs français ne soient pas en mesure de poursuivre leur propre agenda en utilisant une opération européenne pour cela et que l'opération européenne ne coopère pas avec les forces armées du Tchad. La demande française initiale était en effet de faire participer les militaires tchadiens à l'opération européenne. Pour accepter de participer à cette opération, de nombreux Etats européens ont donc souhaité avoir des garanties de l'impartialité de celle-ci¹¹⁸³. Le commandement de l'opération a été le point focal de ces demandes ce qui a mené le commandant irlandais de l'opération à avoir *« une interprétation de ce mandat-là de manière hyper restrictive ce qui fait qu'au fil du temps la force sur place, son ennemi c'étaient les tchadiens, c'était incroyable, lors d'une de mes visites, y'a un des contingents, lors de la revue de mi-mandat, j'étais avec un ambassadeur tchadien, je vais avec lui dans un contingent français et on nous fait la petite présentation, et dans la situation forces hostiles y'avait les tchadiens, incroyable ! Et donc la force a finalement été considérée ennemie d'Epervier, y'a eu des très grosses tensions avec Epervier... Ennemie des tchadiens ?! y'a eu des très, très grosse difficulté ici avec Bruxelles, tout ça au nom de cette fameuse impartialité qui se traduisait jusque dans « on n'a pas le droit de conduire un tchadien dans nos véhicules », hallucinant, et à l'inverse le contingent irlandais qui va discuter avec des rebelles à la frontière... »*¹¹⁸⁴.

Vis-à-vis des tchadiens, ce phénomène a été d'autant plus compliqué qu'il *« a manqué une tête politique à Eufor Tchad-RCA »*¹¹⁸⁵. C'est le Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) au Soudan qui a eu mandat au Tchad¹¹⁸⁶. Le Conseil de l'Union européenne n'a pas

¹¹⁸² Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁸³ Raphaël Pouye, « L'Eufor Tchad-RCA et la protection des civils les leçons militaro-humanitaires d'une mission atypique (mars 2008-mars 2009) ». Raphaël Pouye était conseiller politique de l'opération Eufor Tchad-RCA.

¹¹⁸⁴ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁸⁵ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁸⁶ Action commune 2007/677/PESC

nommé un représentant spécial spécifiquement pour le Tchad. Si Eufor a beaucoup communiqué sur sa présence¹¹⁸⁷, les échanges avec les autorités politiques du Tchad n'ont pas toujours été simples de ce fait là. Ce n'est finalement que lorsque l'objectif de sécurisation est atteint que les contraintes pesant sur les acteurs opérationnels sont moins contradictoires. La contrainte de sécurisation demandée par les acteurs de l'arène PESD n'opère plus puisque leur objectif est atteint et la pression politique se décale vers le DOMP qui doit préparer la relève de cette opération militaire. Là où des acteurs du processus voient un apprentissage durant le déploiement, il faut donc également voir une évolution de la structuration de la ZAT :

« et je trouve qu'en fin de mandat, la force avait trouvé l'équilibre, dans cette mise en œuvre difficile, et tiraillé entre les tchadiens qui manifestement souhaitent que cette force soit là pour arrêter les rebelles, Bruxelles qui souhaitait un truc sans le dire entre les deux quoi mais surtout de sécurisation de la zone et le Général Nash et le commandement irlandais qui étaient là vraiment dans une neutralité.... Outrancière » (ref ??)

La sécurisation étant atteinte, la contrainte de neutralité a été la plus opérante durant la poursuite de l'opération ce qui a mené les acteurs tchadiens à finalement la critiquer¹¹⁸⁸. Pour limiter les risques d'enlisement de cette opération et en limiter les coûts, les acteurs politiques de la PESD ont durant ce déploiement maintenu leur pression sur les acteurs opérationnels de la PESD comme du DOMP pour que cette opération n'excède pas les 12 mois initialement autorisés.

Une contrainte rendue indépassable : un an de mandat.

La résolution 1778 du Conseil de sécurité et l'action commune 2007/677/PESC du Conseil de l'UE autorisent pour une durée de 12 mois à compter de la déclaration de capacité opérationnelle initiale (IOC) le déploiement de l'opération militaire européenne. Cet IOC est atteint le 15 mars 2008 et le 15 mars 2009, le transfert de responsabilité militaire entre l'Union européenne et les Nations Unies a lieu. C'est une première dans ce type d'opération

¹¹⁸⁷ Dès le mois de novembre 2007, la DG E VIII du SGC diffuse aux délégations de l'UE une stratégie d'information préconisant, notamment, une activité de communication intense vis-à-vis des différents publics tchadiens (populations, autorités traditionnelles, religieuses et gouvernementales) visant à contribuer à la sécurité de l'opération. Conseil de l'Union européenne, *Note du Secrétariat aux Délégations, Opération Eufor Tchad-RCA : Stratégie d'information*, 15185/1/07 REV1, 22 novembre 2007

¹¹⁸⁸ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

qu'une date de transfert soit respectée au jour près¹¹⁸⁹. Ce qui explique cette première c'est la pression des acteurs politiques de la PESD qui empêche toute marge de manœuvre des acteurs politico-militaires européens. Pour s'assurer que la mission ne durera que douze mois, une évaluation de mi-mandat est prévue durant le déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA. Cette évaluation a lieu du 18 au 24 juin 2008 soit à peine trois mois après la déclaration de capacité opérationnelle de l'opération Eufor Tchad-RCA.

« dans le cas d'Eufor Tchad-RCA cette revue de mi-mandat a été gravée dans le marbre dès le départ et on souhaitait que ce soit gravé dans le marbre parce que on avait comme idée de transférer aux Nations Unies et donc nous UE on souhaitait absolument que ce soit fait six mois avant parce qu'on savait très bien que c'était un délai mais vraiment minimum pour que à la suite des décisions prises à cette revue la transition puisse être effectuée... »¹¹⁹⁰.

Cette revue de mi-mandat est effectuée conjointement entre l'Union européenne et les Nations Unies et est composée de représentants des départements des opérations de maintien de la paix, de l'appui aux missions, des affaires politiques, et de la sûreté et de la sécurité, ainsi que du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de la MINURCAT, de l'Union européenne, de la Commission européenne et de l'EUFOR¹¹⁹¹. A cette occasion, les acteurs des Nations Unies demandent que cette composante militaire européenne reste active plus longtemps que prévu ce qui était politiquement impossible côté européen :

« ça aurait pu être remis en question mais ici il y a avait des positions tellement fermes de certains Etats membres que c'était même pas la peine d'envisager... d'oser proposer une extension, c'était complètement illusoire. Il y avait vraiment des positions radicales, très fermes de... bon de la plupart »¹¹⁹²

Une fois que l'opération européenne et les UNPol de la Minurcat sont déployés, les acteurs du DOMP ont tout fait pour ne pas avoir à contribuer à une relève militaire de l'UE. Dans son rapport qui suit cette évaluation, le secrétaire général des Nations Unies propose de repousser

¹¹⁸⁹ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁹⁰ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹¹⁹¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹¹⁹² Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

la prise de décision, en ayant recours à l'argument du respect des bonnes pratiques du DOMP :

*« conformément aux recommandations présentées dans le rapport Brahimi (S/2000/809), le Conseil devrait différer l'adoption de son projet de résolution autorisant le déploiement de la force jusqu'à ce que le Secrétariat confirme que les États Membres se sont fermement engagés à fournir des contingents et autres moyens indispensables pour appuyer la mission. »*¹¹⁹³

Cela permet alors de justifier une demande de prolongation du mandat de l'opération européenne :

*« Dans l'intervalle, l'ONU pourrait explorer avec l'Union européenne la possibilité d'une prorogation limitée de la présence de l'EUFOR pour pallier tout décalage possible entre la fin du mandat de celle-ci et l'arrivée sur place de la nouvelle force des Nations Unies, si la constitution des forces devait poser des difficultés à l'Organisation. »*¹¹⁹⁴

Mais côté européen il n'y a pas d'ambiguïté : le mandat prend fin le 15 mars 2009. Le 24 septembre 2008, la résolution 1834 renouvelle le mandat de la Minurcat et de l'Eufor Tchad-RCA jusqu'au 15 mars 2009¹¹⁹⁵. Une nouvelle dynamique s'engage alors dans la ZAT : les acteurs politiques européens font, à partir du mois de juillet 2008, pression sur les acteurs du DOMP pour mettre en place la transition militaire entre l'opération européenne et la composante militaire de la Minurcat :

« Le Conseil note que la nécessité, soulignée par la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations unies, de créer dans les régions de l'est du Tchad et au Nord-est de la RCA, des conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées, et à la reconstruction et au développement économique et social de ces zones, devrait se maintenir au-delà de la fin du mandat d'EUFOR, le 15 mars 2009. Dans cette perspective, le Conseil appelle à ce que tous les efforts soient entrepris, dès à présent, pour assurer, après avoir dûment consulté les autorités tchadiennes et centrafricaines, la mise en

¹¹⁹³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹¹⁹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹¹⁹⁵ S/RES/1834 (2008), 24 septembre 2008

place des dispositions de suivi de l'opération de l'UE, y compris par une possible opération des Nations unies, en conformité avec l'article 10 de la résolution 1778. »¹¹⁹⁶

Au sein de la ZAT, la transition entre les deux opérations va mener à une évolution de la structuration des interdépendances et donc à l'émergence d'une nouvelle dynamique sociale que nous allons étudier durant le chapitre suivant.

*

Lors du déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA, les acteurs opérationnels prennent place dans une configuration d'acteurs qui poursuivent des rationalités contradictoires mais sont pris dans un même jeu. Au sein d'une même opération, plusieurs agendas sont poursuivis par différents types de contingents. Observés comme une seule séquence, ces phénomènes donnent l'impression d'un décalage entre la situation sécuritaire du Tchad et le déploiement de l'opération. Les acteurs de la PESD tentent de préserver l'autonomie de leur arène en cherchant les compromis qui permettent la poursuite du processus. L'atteinte de certains objectifs et l'évolution du processus modifient les pressions au sein de la ZAT.

**

Le déroulement des opérations Eufor Tchad-RCA Minurcat est donc compris ici non pas comme une séquence qui aurait suivi la phase décisionnelle mais bien comme une extension de la ZAT qui a produit ces décisions et permis leur mise en œuvre. De nouveaux acteurs opérationnels inscrivent leur action dans cet espace social et en subissent les contraintes. Ils se trouvent ainsi dans une logique de situation qui permet de rendre compte de leur activité. Les acteurs de la ZAT restent dans un état d'interdépendance tactique élargie faisant ainsi de la situation sécuritaire de l'est du Tchad et du Nord-est de la RCA une contrainte parmi d'autres pour les acteurs opérationnels. Les marchandages entre les différents acteurs de cette zone d'action sont une négociation de leurs espaces d'autonomie et constituent donc des enjeux

¹¹⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil concernant l'opération EUFOR Tchad/RCA », 22 juillet 2008

essentiels qui ont des conséquences au-delà de la ZAT puisqu'ils mettent en jeu la position de chaque acteur dans leur arène d'origine.

Les difficultés de négociation entre les acteurs tchadiens et onusiens lors de l'arrivée au Tchad des UNPOL ont renforcé la conviction des acteurs du DOMP que le déploiement d'une composante militaire des Nations Unies ne pouvait se faire suivant les critères qu'ils estiment nécessaires au bon déroulement d'une OMP. Le processus de transition entre Eufor Tchad-RCA et la composante militaire de la Minurcat s'en trouve dès lors impacté. Si nous avons jusqu'ici présenté la conduite des opérations comme une simple extension de la ZAT dont elles sont le produit, cette transition nous permet de montrer que, au sein de cet espace social modifié, une nouvelle dynamique sociale émerge progressivement.

Conclusion

La difficulté de définir ce qu'est une OMP n'est pas liée au fait que cet outil s'adapte à chacune des situations dans lesquelles il est déployé¹¹⁹⁷. Nous avons montré dans ce chapitre qu'il faut avoir une définition relationnelle de l'OMP, la définir à partir du « réseau de relations » impliqué dans ce processus et non pas à partir des différences objectives que ce type d'opération militaire aurait par rapport à d'autres¹¹⁹⁸. Cet outil permet de faire tenir ensemble, au sein d'une même séquence, la conduite de différents programmes et opérations résultant de l'activité d'acteurs inscrivant leur action dans différentes arènes du secteur de la sécurité collective.

Le déclenchement d'une opération de sécurité collective est donc le résultat de l'enchevêtrement, dans une zone d'action, de différentes arènes dont les acteurs sont placés en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un enjeu que chacun s'approprie suivant la logique de situation dans laquelle il se trouve. La phase de conduite des opérations constitue une extension de cette zone d'action aux acteurs opérationnels chargés de mettre en œuvre le mandat décidé lors du vote d'une résolution du Conseil de sécurité ou d'une action commune

¹¹⁹⁷ Paul F. Diehl, « Peacekeeping and beyond », *art.cit.*

¹¹⁹⁸ Howard S. Becker, *Les ficelles du métier...op.cit.* p. 23

de l'Union européenne. La position que ces acteurs occupent au sein de cette zone d'action dépend donc de l'état du jeu dans lequel ils s'inscrivent.

Toutefois, l'avenir de ce processus n'est pas entièrement déterminé par ses conditions d'émergence. La position des acteurs au sein de la zone d'action, fruit d'une conjoncture historique particulière, évolue. Le déclenchement de l'opération de sécurité collective va imposer sa propre grammaire sociale, sa propre dynamique. Dans le cas Eufor Tchad-RCA et Minurcat, la transition entre la composante militaire de l'UE et de l'ONU – qui n'était pas une nécessité historique – est le produit de l'activité qui continue de se dérouler dans l'ensemble de cette ZAT qui ne dépend pas uniquement des conditions d'émergence de celle-ci.

Chapitre 7 Reconfiguration de la zone d'action Tchad et fin de la conjoncture de maintien de la paix

Au plan empirique, nous avons terminé le chapitre 6 en nous arrêtant à l'évaluation de mi-mandat de l'opération européenne Eufor Tchad-RCA durant laquelle les acteurs de la PESD confirment leur intention de respecter la date de la fin de son mandat prévue le 15 mars 2009. Au plan théorique, nous avons montré que les coups échangés dans la zone d'action Tchad (ZAT)¹¹⁹⁹ comprenant les acteurs français, tchadiens et onusiens, les luttes qui s'y déroulent, ont amené certains acteurs – français notamment – à mobiliser les acteurs de la PESD et à ainsi étendre les chaînes d'interdépendance sociale qui prennent place dans la ZAT. L'imbrication des jeux onusiens, français, européens et tchadiens dans cet espace et l'activation d'outils opérationnels permise par cet engrenage ont mené au déclenchement effectif de ces opérations. L'analyse des conditions permettant ces déploiements est alors apparue nécessaire à la compréhension de leurs déroulements et a permis de lever certains paradoxes empiriques apparents¹²⁰⁰. Pour autant, si les conditions structurelles menant au déclenchement des OMP permettent de comprendre leur déroulement, la plasticité des structures sociales implique que le devenir de ces opérations n'est pas entièrement inscrit dans ces conditions initiales¹²⁰¹. Ni la prise de relais de l'opération militaire de l'Union européenne par les Nations Unies ni le refus du gouvernement tchadien de renouveler le mandat de cette OMP ne relèvent d'une nécessité historique. Les conditions de déclenchement de ces opérations seules n'expliquent pas leur déroulement. Alors que le Président Déby affiche de fortes réticences depuis les premières initiatives onusiennes à un déploiement militaire des Nations Unies sur son territoire, comment comprendre qu'il accepte en janvier 2009 d'autoriser cette composante de la Minurcat ? Comment comprendre également qu'il

¹¹⁹⁹ Pour rappel, nous appelons zone d'action un espace social d'attraction de l'activité commun aux acteurs de différentes arènes mis en état d'interdépendance tactique élargie autour d'un même enjeu (ici, l'enjeu sécuritaire au Tchad). Cette zone d'action est donc le produit de la plasticité des structures sociales dans lesquelles les acteurs inscrivent leur action. Ses frontières peuvent donc évoluer pour inclure ou exclure de nouveaux acteurs en fonction d'une part des échanges qui s'y déroulent et d'autre part, de l'activité des secteurs et arènes dans et entre lesquels la zone d'action prend place.

¹²⁰⁰ Pourquoi un déploiement militaire si conséquent sur un territoire menacé principalement par le banditisme, pourquoi une OMP des Nations Unies qui déroge aux principes directeurs du maintien de la paix, pourquoi un déploiement au Tchad présenté comme une réponse à la crise du Darfour cinq ans après le début de celle-ci...

¹²⁰¹ « Tout, ou même l'essentiel, dans le « fonctionnement », sur la durée, d'une configuration ou d'un dispositif institutionnel, n'est pas inscrit, sur le mode génétique, dans les conditions historiques de sa gestation », Dobry (M.), « Ce dont sont faites les logiques de situation »...*art.cit.*

s'opposera, avec succès, au renouvellement de son mandat en janvier 2010 mettant fin à cette mission avant même que tous ses éléments ne soient opérationnels? Pour rendre compte de la manière dont se sont déroulés ces événements, il importe de comprendre « *ce qu'il se passe* »¹²⁰² durant ces déploiements. Nous pourrions alors analyser les conditions qui mènent au désengagement d'une OMP et préciser, en creux, ce qui caractérise une *conjoncture de maintien de la paix*. C'est donc à l'évolution de la dynamique au sein de la ZAT que nous nous intéressons ici.

Une fois déclenchées les opérations européenne et onusienne, nous montrons dans ce chapitre que l'inclusion dans la zone d'action Tchad de nouveaux acteurs modifient les conditions d'interdépendance dans cet espace social. Ils se réapproprient le processus dans une nouvelle logique de situation. Ainsi, durant cette conjoncture de maintien de la paix, nous ne nous intéressons pas tant au temps qui passe qu'aux transformations de cet espace social conjoncturel¹²⁰³. Nous verrons donc comment une nouvelle dynamique sociale est impulsée durant le déploiement des OMP et comment la structuration de la ZAT en est affectée (I). La manière dont se reconfigurent les espaces d'action ne permet plus le maintien de la zone d'action et mène à la disparition de la conjoncture de maintien de la paix (II). L'idée centrale de ce chapitre est une fois encore que chaque étape de ce processus est liée à la précédente mais produit son propre effet jusqu'à ce que l'opération s'autonomise pleinement des mécanismes qui l'ont initiée. A ce stade, soit l'OMP des Nations-Unies reste inscrite dans la dynamique propre de la ZAT, plus contraignante que l'espace des calculs d'origine de chaque acteur, et dès lors l'OMP peut perdurer malgré son faible soutien politique. Soit l'OMP est réinscrite dans une dynamique onusienne ordinaire, marquant la fin de cette zone d'action conjoncturelle élargie à l'opération de l'Union européenne, qui avait rendu possible sa création. En d'autres termes, l'OMP peine à survivre à la disparition des conditions de son émergence. Et se referme alors ainsi la conjoncture de maintien de la paix.

¹²⁰² Michel Dorby, *Sociologie des crises politiques*, *op.cit.*

¹²⁰³ « Beaucoup ne peuvent ainsi s'empêcher d'avoir l'impression que c'est le temps lui-même qui passe, alors qu'en réalité le sentiment du passage porte sur le cours de leur vie et peut-être aussi sur les transformations de la nature et de la société », Norbert Elias, *Du temps*, Agora, Pocket, 1996 (1984), p. 30.

I. Retrait européen et reconfiguration des espaces d'action

L'ambivalence de la résolution 1778 autour de la possible relève de l'opération européenne par une composante militaire de la Minurcat lors du vote de cette résolution ne peut plus perdurer alors que l'opération européenne arrive à la fin de son mandat. Le déclenchement des opérations modifie les calculs des acteurs qui parviennent à un accord autorisant le déploiement militaire de la Minurcat (1) tandis que sur le territoire tchadien, la rencontre entre les acteurs civils onusiens et le gouvernement mène à la reconfiguration des espaces d'autonomie de chacun à l'avantage du DIS dont le fonctionnement échappe progressivement aux responsables de la Minurcat (2).

1) La transition Eufor-Minurcat : entre continuité et nouvelle grammaire sociale

La confirmation de la volonté des acteurs de la PESD de désengager l'opération Eufor Tchad-RCA le 15 mars 2009, entérinée par la résolution 1834 du 24 septembre 2008, est un coup important des acteurs politiques européens dans la ZAT¹²⁰⁴. Pour autant, cette résolution qui planifie le départ européen n'autorise pas la relève de cette opération de l'UE par une composante militaire des Nations Unies et une nouvelle dynamique s'enclenche : les acteurs onusiens sont placés devant un fait accompli et doivent trouver un moyen de poursuivre leur activité. Les acteurs européens doivent garantir le succès de leur opération et clarifier la définition des frontières de leur espace social face aux acteurs onusiens avec qui ils sont en interdépendance à long terme dans le secteur de la sécurité collective. Pour maintenir leur position dans ce secteur, les acteurs diplomatiques français doivent également permettre la poursuite de ce processus en contribuant à son bon déroulement du point de vue des acteurs de chacune des deux arènes. Enfin les acteurs tchadiens doivent résister aux intrusions onusiennes dans leur arène politico-militaire sans perdre les bénéfices déjà acquis dans ce processus.

¹²⁰⁴ Résolution 1834, S/RES/1834 (2008), 24 septembre 2008

Le vote de la résolution 1834 du 24 septembre 2008 fait suite au rapport du Secrétaire général du 12 septembre 2008 concernant l'évaluation de mi-mandat de l'opération Eufor Tchad-RCA et annonce la date de fin de l'opération européenne qui est maintenue au 15 mars 2009. Cette résolution annonce également l'« intention » du CSNU d'assurer la stratégie de sortie des européens en remplaçant leur opération européenne par une composante militaire des Nations Unies évitant ainsi la survenue d'un vide sécuritaire. Cette stratégie de sortie satisfait pleinement les acteurs politiques et militaires de la PESD puisque tel était leur objectif initial qu'ils ont confirmé durant l'évaluation conjointe avec les nations unies de l'opération Eufor Tchad-RCA. Cette évaluation ne soulève d'ailleurs pas d'enjeu particulier côté européen puisqu'il s'agit essentiellement pour eux d'acter que la mission se terminera en mars 2009 :

*« Vu de notre bord c'était un exercice relativement facile [...]. A New-York je pense qu'ils ont vraiment réalisé à ce moment-là qu'ils n'avaient pas d'autre choix. »*¹²⁰⁵

Mais à ce stade, les Nations Unies, bien que placés devant le fait accompli du désengagement européen, ne s'engagent pas sur la relève militaire que les acteurs tchadiens n'acceptent de toute manière pas encore¹²⁰⁶:

*« ils pensaient très sincèrement comme c'est souvent le cas : fin du mandat à telle date mais avec combien de retard ? Ils ont mis du temps à réaliser que c'était vraiment pas négociable [...] on leur a dit si vous n'êtes pas prêt c'est pas compliqué nous on retire nos forces donc ce qui risque de vous arriver c'est que vous aurez des policiers à l'est mais sans aucune protection de notre part »*¹²⁰⁷

Les acteurs des Nations Unies sont alors sous l'emprise de deux rationalités : développer la coopération avec l'Union européenne d'une part, et assurer le bon déroulement de leur

¹²⁰⁵ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

¹²⁰⁶ Gerald Aherne, « Minurcat, a Minurcat Force Headquarter perspective », in Gerald Hainzl and Walter Feichtinger, *EUFOR Tchad/RCA Revisited*, op.cit. p. 140.

¹²⁰⁷ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

Mission d'autre part¹²⁰⁸. La première n'est pas directement liée à la dynamique de la ZAT mais concerne les relations entre l'arène onusienne et européenne de manière générale : les acteurs du DOMP (mais également du Département de soutien des opérations qui gère la logistique, le budget et le personnel) souhaitent développer la coopération avec l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix. Les contraintes opérationnelles rendent intéressant pour les Nations Unies un partenariat avec la PESD qui permettrait de disposer plus simplement de troupes militaires perçues comme plus efficace¹²⁰⁹. Cet enjeu de coopération UE-ONU est un paramètre de calcul normal pour les acteurs onusiens. La difficulté pour ces acteurs vient de la zone d'action dans laquelle ils sont contraints de mettre en œuvre cette coopération. Nous avons en effet montré que, dès les premières réflexions sur une possible OMP au Tchad, les acteurs du DOMP se sont opposés à la poursuite d'un tel projet mettant en avant un autre élément de leurs calculs ordinaires : les standards nécessaires au bon déroulement d'une OMP. Or, lorsque la ZAT inclue les acteurs de la PESD, menant à l'obligation pour le DOMP de contribuer au déclenchement de la Minurcat, le calcul de ces acteurs doit faire tenir ensemble ces deux logiques qui deviennent contradictoires. Sommés par les acteurs politiques du CSNU et du Conseil de l'UE de mettre en œuvre la résolution 1778 et donc de préparer une composante civile protégée par l'opération militaire de l'Union européenne, les acteurs du DOMP poursuivent leur mandat en minimisant les prises de risque pour leur organisation comme nous l'avons montré au chapitre 6 : déploiement d'armements légers, de véhicules ne permettant pas une utilisation militaire, refus de la responsabilité des actes des agents du DIS, contrôle de leur recrutement... cela pour poursuivre l'objectif prioritaire qui est de ne pas mettre en danger les personnels onusiens et de ne pas être accusés de dérives dès lors que l'opération est déployée. L'absence de responsabilité du DOMP quant au déroulement de l'opération militaire européenne¹²¹⁰ permet de faire tenir ensemble les objectifs de coopération avec l'Union européenne et de bon déroulement de la mission qui, de ce fait, n'est pas responsable de la sécurité de ses personnels et des populations civiles à l'est du Tchad.

C'est pourquoi durant la phase Eufor Tchad-RCA Minurcat, les acteurs du DOMP n'ont pas perçu comme une priorité la planification de la relève militaire de cette opération espérant continuer à bénéficier de la protection européenne. Ils peuvent d'autant plus retarder cette

¹²⁰⁸ Les critères de bon déroulement de la mission sont alors principalement liés à la sécurité de la Minurcat et au fait que cette OMP ne puisse être impliquée dans des violences au Tchad et en RCA.

¹²⁰⁹ Cela rejoint la stratégie de recourir aux organisations régionales pour compenser la difficulté de réunir des troupes. Ronald Hatto, *Le maintien de la paix, l'ONU en action*, Armand Colin, Paris, 2015, p. 16

¹²¹⁰ le général Nash, commandant de l'opération Eufor Tchad-RCA ne rend de compte qu'au Conseil de l'UE

préparation que le gouvernement tchadien n'autorise pas le déploiement d'une composante militaire de la Minurcat avant le vote de la résolution 1861 du 15 janvier 2009 :

*« Les européens disent « oula est-ce que vous avez commencé à penser à la relève... » nous on a dit « ouai mais faut parler aux Tchadiens, ils en veulent pas », bon nous ça nous arrangeait aussi... »*¹²¹¹

Toutefois, avec le programme du DIS qui, après une mise en place difficile, se développe et la présence des agents UNPOL qui arrivent progressivement au Tchad, la Minurcat a besoin d'assurer la continuité de sa protection. Les investissements déjà réalisés par les Nations Unies, et notamment la volonté de mener à bien le programme DIS¹²¹², la pression des acteurs européens, les pressions internes à l'arène onusienne obligent finalement les acteurs du DOMP à planifier la relève militaire de l'opération Eufor Tchad-RCA malgré leurs réticences initiales : la présence des Nations Unies sur le terrain modifie les calculs des acteurs de la ZAT qui, en fonction de leur position, subissent différentes contraintes et agissent de manière contradictoire entre eux. Les acteurs de la PESD, contraints politiquement de ne pas prolonger leur déploiement militaire, agissent comme s'il était certain que les Nations Unies assureront cette relève ; aux Nations Unies les acteurs espèrent que l'UE prolongera sa présence ; tandis que les autorités tchadiennes attendent le départ de tous les militaires. La poursuite par chaque acteurs de la ZAT d'objectifs initiaux différents (le « chacun sa crise ») pèse sur leurs actions durant le déploiement. Ainsi, dans la même zone d'action, les acteurs contraints à la coopération s'opposent¹²¹³ et modifient la dynamique des interactions dans cet espace social.

Le fait que les Nations Unies et le Tchad se trouvent devant le fait accompli avec le retrait européen enclenche une nouvelle dynamique qui amplifie certaines caractéristiques du jeu en cours :

*« Et ces six mois ça a été une course contre la montre côté Nations Unies et ça s'est fait un peu dans le chaos »*¹²¹⁴

¹²¹¹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²¹² Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹²¹³ David A. Lax et James K. Sebenius, *The manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, op.cit. p. 29-30. Voir par exemple côté européen le document du SGC « actions menées par l'Union européenne dans le contexte de Eufor Tchad RCA » du 1^{er} décembre 2008, 16569/08. « Les arrangements de liaison avec les acteurs majeurs ont été consolidés, en particulier avec la MINURCAT, la CONAFIT, les ONG et les organisations internationales. Un réseau organisé et efficace a ainsi été mis en place ; il sera utilement transféré à la force des Nations Unies qui succèdera à EUFOR »

¹²¹⁴ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

Les acteurs du DOMP gardent en effet un souvenir amer de cette étape du processus au sein duquel ils se sont sentis piégés. Les non-décisions liées à la transition UE-ONU qui avaient permis le vote et l'application de la résolution 1778 font l'objet de nouveaux marchandages entre les acteurs européens, tchadiens et onusiens. Ces derniers sont désormais contraints par la présence de leur personnel sur le terrain et acceptent de faire des concessions qu'ils avaient initialement refusées¹²¹⁵. Les interactions entre les acteurs du DOMP et ceux du SGC mais aussi entre les acteurs du DOMP et ceux de l'opération Eufor Tchad-RCA au Mont Valérien se font plus intenses après l'évaluation de mi-mandat pour mettre en place ce projet. Le SGNU, invoquant le rapport Brahimi et ses recommandations pour le bon déroulement des OMP, obtient un délai auprès du CSNU pour ne pas voter trop vite une résolution autorisant cette relève¹²¹⁶. L'objectif du DOMP est en effet, avant ce vote, de la part de certains pays contributeurs d'Eufor Tchad-RCA l'engagement de leurs troupes au sein de la composante militaire de la Minurcat (le *rehatig*- changement de béret). Cette solution est envisagée dès le rapport du SGNU du 12 septembre 2008¹²¹⁷. Certains acteurs militaires européens sont favorables à ce *rehatig* mais d'autres non : les belges, suédois, espagnols et hollandais refusent. Si les acteurs européens ont placé les acteurs du DOMP devant le fait accompli, les acteurs du DOMP optent pour la même stratégie en mettant en balance le succès de l'opération européenne: les acteurs de la PESD doivent contribuer au succès de la relève de l'opération militaire par les Nations Unies afin de pouvoir désengager leur opération sans laisser de vide sécuritaire et ainsi en faire un succès opérationnel de la PESD. Pour tenter d'obliger les acteurs européens à rester sur place, les acteurs du DOMP ont ralenti ce processus de planification de la relève militaire tant qu'ils le pouvaient : comme les européens sont contraints par une date de départ non négociable, le fait que les Nations Unies ne garantissent pas leur relève les oblige à contribuer eux-mêmes au succès de leur désengagement¹²¹⁸. Les acteurs de la PESD et les acteurs français vont alors servir de relais entre le DOMP et les capitales européennes.

¹²¹⁵Lors de nos entretiens menés au DOMP, l'évocation de la transition militaire entre l'UE et l'ONU est ainsi apparue soit comme un sujet tabou (« sur cet aspect je ne pourrai pas te dire grand-chose... » les acteurs évoquant toujours quelqu'un de plus qualifié pour discuter de ce point), soit comme un mauvais souvenir qu'il est difficile d'évoquer (« *working on Chad was not a very motivating experience* », Entretien DOMP, New-York, mai 2012)

¹²¹⁶ Chapitre 6. II. 2)

¹²¹⁷ « Dans l'intervalle, l'ONU pourrait explorer avec l'Union européenne la possibilité d'une prorogation limitée de la présence de l'EUFOR pour pallier tout décalage possible entre la fin du mandat de celle-ci et l'arrivée sur place de la nouvelle force des Nations Unies, si la constitution des forces devait poser des difficultés à l'Organisation », Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹²¹⁸ Entretien SGC, Bruxelles, mars 2012

Ralentir ce processus côté DOMP est relativement aisé dans la mesure où ni le gouvernement tchadien, ni le DOMP ne souhaitent ce déploiement. Chaque négociation prend alors énormément de temps¹²¹⁹ comme le montre l'exemple des discussions sur le nombre de soldats de cette composante militaire.

Les négociations du volume de troupes et le reclassement onusien du jeu

Le manque de volonté des acteurs onusiens et les réticences des acteurs tchadiens vont se cristalliser autour de l'enjeu du nombre de soldats que doit compter la composante militaire des Nations unies.

L'évaluation des besoins militaires de l'OMP par les autorités tchadiennes se fait au regard de la force européenne qui a été la première déployée. Elles considèrent que les 3500 militaires d'Eufor ont été suffisants et refusent que les Nations Unies prévoient d'avantages de soldats¹²²⁰. Or les OMP onusiennes sont généralement bien plus volumineuses que les opérations européennes. Les responsables du DOMP sont mis en difficulté. Ils doivent justifier des besoins nettement supérieurs en expliquant que le profil des troupes onusiennes implique de déployer plus de soldats pour effectuer les mêmes missions. Les acteurs sont mal à l'aise. Evoquer ce sujet lors des entretiens a toujours été délicat pour les représentants du DOMP qui éprouvent des difficultés à formuler ce décalage qualitatif sans nuire à leur organisation :

« La raison s'explique simplement... par la différence... de niveau entre l'Union européenne et sa capacité militaire et les Nations Unies. Nous... je vais essayer de vous dire ça sans... on a une capacité qui est moindre, dans le sens où nos gens, nos contributeurs, les contributeurs les plus importants au sein des Nations Unies sont pas issus des pays les plus développés qui ont les meilleurs entraînements, les meilleurs équipements etc. alors que du côté de l'UE quand vous avez les anglais, les français, les allemands, les polonais qui débarquent c'est

¹²¹⁹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²²⁰ Dans son rapport du 12 septembre 2008, le SGNU recommande ainsi le déploiement de plus de 6000 soldats. Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

*bien équipé, c'est bien structuré... nous on n'a pas tout ça... j'imagine que vous étiez déjà sensible à cette différence... d'approche »*¹²²¹

Ou en craignant particulièrement pour l'anonymat des citations :

*« la raison aussi pour laquelle les militaires [européens] n'ont envoyé que 3500 personnes ce n'est pas parce qu'ils ont estimé qu'il n'y avait besoin que de 3500 personnes parce que nous avons quand même estimé qu'il fallait 5000 mais c'est parce que Déby ne voulait pas qu'il y ait plus de 3500 personnes et l'argument c'était aussi de dire ... tu ne me quote [cites] surtout pas là-dessus ! C'était aussi de dire... les contingents des opérations de maintien de la paix n'ont pas vraiment le même niveau que des contingents européens »*¹²²²

Pour mettre en œuvre le même mandat que l'opération européenne, les Nations Unies ont besoin de déployer un nombre plus important de personnels dans la mesure où les pays contributeurs de troupe des Nations Unies envoient des soldats moins équipés et, souvent, moins bien formés avec des missions sensiblement différentes. La structuration même de l'organisation des Nations Unies, la nécessité de consensus permanent inhérent à l'activité d'une organisation à vocation universelle implique en effet des missions moins clairement définies (« l'ambivalence » des résolutions). Côté tchadien, l'objectif est cependant de limiter au maximum cette présence militaire. En octobre 2008, en application de la résolution 1834, le DOMP envoie une délégation au Tchad pour planifier la relève. Suite à la visite de cette délégation, le gouvernement tchadien exprime son opposition à l'extension de la Minurcat¹²²³ qui, dans ce que prévoit le rapport du SG du 12 septembre 2008 devient une OMP « classique »¹²²⁴ du DOMP ayant mandat sur tout le territoire, et dont l'impartialité l'autoriserait à établir des contacts avec tous les éléments armés de la région et à s'impliquer dans le fonctionnement des arènes politico-militaires interne et régionale. Pour mener à bien son mandat le SGNU recommande que cette mission ait une totale liberté de circulation même en dehors de sa zone d'opération et qu'un nombre plus important de soldats (6000) soient déployés ce que le gouvernement tchadien refuse en mettant l'accent sur l'aspect humanitaire des opérations déployées jusqu'alors:

¹²²¹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²²² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²²³ Lettre datée du 28 octobre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Tchad auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2008/679, 28 octobre 2008

¹²²⁴ En application des Guidelines de la Doctrine Capstone du maintien de la paix des Nations Unies

« Le Gouvernement tchadien tient à souligner qu'il était entendu qu'il ne s'agit pas d'une opération de maintien de la paix classique impliquant une espèce de « neutralité », « d'impartialité » ou des « bons offices » dans le cadre d'un accord de paix quelconque. Il s'agissait surtout de répondre à l'espoir mis en elle pour les sécuriser par les institutions humanitaires à l'origine de l'appel à cette opération, ainsi que par les populations concernées de l'est du Tchad, les réfugiés, les déplacés et les populations civiles d'accueil. Aussi, voudrions-nous souligner, entre autres, que les paragraphes n°66 et 83 du rapport sont inopportuns¹²²⁵, dans la mesure où leurs dispositions compliquent le mandat et que des médiations et des accords politiques et de paix existent dans d'autres cadres bien connus, cadres auxquels les Nations Unies sont associées. »¹²²⁶

Le DOMP espère profiter de cette transition pour imposer sa logique sociale dans la ZAT en invoquant la nécessité de respecter les principes de la doctrine Capstone. En refusant cette demande, le gouvernement tchadien tente de maintenir l'état de son rapport de force avec le DOMP en lui imposant les priorités de son arène politico-militaire. Les transactions collusives dans la ZAT avaient initialement rendu possibles les déploiements, pour que la relève de l'opération européenne ait lieu, il faut maintenir l'état des interdépendances qui les rend possibles. Les autorités tchadiennes proposent d'abord 3000 soldats¹²²⁷, puis 3500, puis 4500¹²²⁸ le 18 novembre à la suite de la rencontre avec le général Obiakor, conseiller militaire du DOMP.

¹²²⁵ « 66. Pour s'acquitter pleinement de son mandat, la force devrait faire preuve d'impartialité et établir des contacts avec tous les éléments armés de la sous-région, y compris les forces armées tchadiennes et tout autre élément armé ayant une influence dans la zone de responsabilité.

83. L'élargissement de la MINURCAT aux fins de l'inclusion d'une composante militaire ne pourra être efficace que si, outre son mandat actuel en matière de police, d'état de droit, de droits de l'homme et d'affaires civiles, la Mission a pour mandat d'aider les parties prenantes tchadiennes à s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité en rapport avec le retour librement consenti et en toute sécurité des réfugiés et déplacés. À cet égard, la mission d'évaluation technique a recommandé que la MINURCAT assume de nouvelles tâches afin d'aider le gouvernement à consolider les mécanismes permettant d'assurer un climat de stabilité et de paix et, à cet égard, qu'elle offre ses bons offices aux fins :

a) D'aider les autorités nationales et locales à apaiser les tensions locales pour améliorer le climat en vue du retour des personnes déplacées;

b) D'appuyer l'action menée par le Gouvernement pour mettre fin à l'impunité et aux crimes dont sont victimes les civils et les humanitaires;

c) Au niveau régional, de conserver son rôle d'observateur auprès de la MINUAD dans le cadre du groupe de contact créé en vertu de l'Accord de Dakar du 13 mars pour veiller à la mise en oeuvre de celui-ci et, si nécessaire, aider les gouvernements tchadiens et soudanais à instaurer des relations de bon voisinage. », Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹²²⁶ Lettre datée du 28 octobre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Tchad auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2008/679, 28 octobre 2008

¹²²⁷ S/2008/679, 28 octobre 2008

¹²²⁸ Rapport SG 4 décembre 2008, S/2008/760

En décembre, date à laquelle le SGNU recommandait d'avoir une résolution du Conseil de sécurité¹²²⁹, les autorités tchadiennes s'opposent toujours à la proposition du DOMP qui dépasse les 5000 soldats. Lors de la visite de la délégation des Nations Unies au Tchad, les acteurs diplomatiques français sont consultés :

« ils ont envoyé sur place Alain Leroy et quelques experts du DOMP et on a eu un débat assez dur, non pas contre Alain Leroy qui venait de prendre son poste qui découvrait un peu tout ça mais y'a des experts anglais, américains qui étaient farouchement opposés à ce que disait Victor Angelo lui-même, le Représentant Spécial du Secrétaire Général [RSSG pour la Minurcat] qui avait très bien compris quel type de concept serait le plus adapté à ce genre de situation proprement humanitaire et on n'a pas obtenu raison »¹²³⁰

La demande du RSSG de la Minurcat (soutenu par l'ambassade de France) et du SGNU lors de ces négociations était de déployer des troupes militaires mobiles, des *Formed Police Unit* (FPU) qui sont l'équivalent des troupes mobiles de la gendarmerie française¹²³¹. Alors qu'au DOMP, on affirme que cela n'est pas adapté à la réalité du terrain car *« quand on dit c'est l'équivalent de nos gendarmes mobiles en France par exemple, ce que nos gendarmes sont capables de faire en France, nos FPU ne sont pas capables de le faire, il y a toujours cette dimension, cette différence de niveau donc c'est pour ça que nous il faut qu'on prenne en considération les réalités, on sait ce qu'on a »¹²³²*. La question qui se pose durant ce processus est donc également celle des pays contributeurs de troupes dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Or, dans ce cas, comme pour la composante civile, le gouvernement tchadien demande à ce que la force soit principalement composée de troupes issues de pays africains¹²³³ qui ne disposent pas, du point de vue du DOMP, d'éléments équivalents aux gendarmes mobiles français. Selon le DOMP, peu, voire aucun, pays africain ne peut fournir de FPU de ce type. Les ressources du DOMP sont, de plus, déjà très mobilisées par le déploiement de la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) qui, comme pour la Minurcat, a pour contrainte d'être essentiellement africaine. Les difficultés de génération de troupes et de matériels sont très importantes pour

¹²²⁹ Rapport SG 12 septembre 2008

¹²³⁰ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹²³¹ « La très grande superficie couverte par la zone de responsabilité et l'instabilité des conditions de sécurité sont telles que la force devrait avoir une grande capacité d'adaptation sur les plans opérationnel et tactique. La présence d'unités de réserve très mobiles et prêtes à intervenir rapidement serait indispensable à cet égard. », Rapport S/2008/601, 12 septembre 2008. Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010.

¹²³² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²³³ Entretien MAEE, Paris, mai 2009

cette opération déjà fragile et qui préoccupe beaucoup le DOMP et la communauté internationale. A côté, la Minurcat n'apparaît pas comme une priorité.

A la demande d'opération de maintien de la paix spécifique (sans mandat politique avec des bataillons très adaptés aux conditions de terrain) issue des acteurs de terrain, les acteurs du DOMP répondent en proposant une OMP classique, en phase avec leurs critères habituels, qui permettent d'assurer son bon déroulement et tentent ainsi dans le même temps de recloisonner le jeu dans l'espace routinier des OMP onusiennes. Soucieux de ne pas laisser de vide sécuritaire lors du désengagement de l'opération européenne, ils demandent alors au Conseil d'approuver leur concept d'opération malgré les réticences tchadiennes et, à la France, de jouer les médiateurs avec le Tchad¹²³⁴. Sans l'aval du Conseil de sécurité, la planification ne peut pas avoir lieu. Au sein des Nations Unies, la résolution du Conseil de sécurité est l'aboutissement du processus de définition de l'opération militaire : le nombre de soldats et leur mission sont inscrits dans la résolution qui crée l'OMP.

Le Conseil de sécurité attend, pour pouvoir autoriser le déploiement militaire des Nations Unies, un accord entre le DOMP et le Gouvernement tchadien, or celui-ci tarde à venir à cause des négociations autour du nombre de soldats qui renvoie en fait à la volonté ou non d'accepter le déploiement côté tchadien et DOMP. Ce n'est que progressivement, et sous la contrainte de la présence d'Eufor Tchad-RCA et Minurcat sur le terrain, que les négociations au sein desquelles les acteurs français tiennent un rôle central, avancent :

*« Lors de notre entretien du 29 novembre 2008 à Doha, le Président Déby a accepté que soit déployée une force des Nations Unies composée d'environ 4 900 hommes. Quant au parachèvement des accords judiciaires et juridiques pertinents, le Président Déby a souligné que les spécialistes devraient ensemble mettre les détails au point. À cette fin, une équipe d'experts de l'ONU ira sous peu à N'Djamena. »*¹²³⁵

¹²³⁴ Alexandra Novosselloff, Richard Gowan, « Security Council Methods... », *art.cit.*

¹²³⁵ Rapport SG S/2008/760, 4 décembre 2008, paragraphe 48

Durant la phase de conduite de l'opération européenne, les acteurs diplomatiques français ont poursuivi leur travail de maintien des tensions d'interdépendance entre les acteurs de la ZAT – comme on l'a vu au chapitre précédent – afin d'atteindre leur objectif de prise de relais par les Nations Unies de cette opération militaire. L'enjeu pour ces acteurs est pour partie lié au caractère itératif de ces phénomènes dans le secteur de la sécurité collective : afin de ne pas affaiblir leur position dans ce secteur en menant les Nations Unies à un échec, les français doivent contribuer au bon déroulement de la transition Eufor-Minurcat. Ils sont alors contraints par leurs engagements antérieurs et les attentes que ceux-ci font peser sur eux¹²³⁶. Un acteur de la cellule restreinte du MAEE, centrale durant le processus qui a mené au déclenchement de l'opération Eufor Tchad-RCA exprime ainsi la position des acteurs français à ce stade :

*« Comme c'est la France qui a poussé pour ce déploiement, il fallait quand même que ça se passe bien »*¹²³⁷

L'exemple du cas rwandais en 1994 a montré comment, au sein d'une arène intergouvernementale, la position d'une délégation peut être affectée par le déroulement d'une OMP et ses conséquences pour l'organisation qui la déploie¹²³⁸. L'objectif politique de ces opérations est au contraire d'améliorer la position des délégations françaises aux Nations Unies et à l'Union européenne¹²³⁹. Il s'agit pour les acteurs français de ces processus de ne pas mettre en danger ces institutions. Il faut donc convaincre le gouvernement tchadien de l'utilité de cette mission ce qui donne lieu à de très nombreuses promesses de la part des diplomates français, et notamment de l'ambassadeur présent sur place : constructions,

¹²³⁶ On retrouve ici tout « l'intérêt d'une approche empirique soucieuse de retracer les attentes que les délégations membres du Conseil font peser sur celles qui demandent la mobilisation de leurs homologues sur un dossier donné, au regard des positions qui leur sont reconnues dans des groupes précis à des moments précis sur des dossiers précis. De la capacité du demandeur à répondre à ces attentes dépendront la reconnaissance et la préservation de position spécifiques reconnues entre délégations, en vertu de routines interactionnelles institutionnalisées à l'extérieur du Conseil mais également en vertu de règles propres au jeu diplomatique multilatéral au sein de l'ONU », David Ambrosetti, « « Décide de demeurer saisi de la question ». La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises. », *art.cit.* p. 122.

¹²³⁷ Entretien cabinet MAEE, Paris, mars 2012

¹²³⁸ David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques...op.cit.*

¹²³⁹ Chapitre 5. I.

infrastructures, équipements, protection contre les rebelles...qui mèneront ensuite à des déceptions durant le déroulement de ces opérations¹²⁴⁰.

En novembre 2008, la délégation française organise, dans le cadre plus général d'une initiative franco-britannique au sein du Conseil de sécurité sur l'efficacité de la supervision stratégique, une réunion d'experts politico-militaires au CSNU pour discuter de cette question du volume de la force qui est un enjeu central de ces négociations¹²⁴¹. Cette diplomatie française peut convaincre les acteurs du Secrétariat général des Nations Unies également parce que le DOMP ne peut pas laisser les civils sans militaires et ne le souhaitaient pas. Le secrétariat des Nations Unies tente de convaincre le Conseil de sécurité qu'au Tchad une OMP classique est nécessaire puisque les institutions politiques ne sont pas complètement démocratiques, ce à quoi les diplomates français s'opposent énergiquement :

« le schéma classique, on fait un accord de transition entre le pouvoir et les rebelles tchadiens, qui aboutit à des élections, et une fois que les élections ont lieu on a un nouveau pouvoir légitime et les casques bleus peuvent se retirer. Sauf que c'était pas du tout le problème, et ça on a eu un mal de chien à le faire comprendre, à le faire admettre au secrétariat des Nations Unies qui utilisait cet argument pour empêcher que cette idée voit le jour »¹²⁴²

Les acteurs français, comme les acteurs tchadiens, tentent de maintenir la dynamique de la ZAT qui a permis le renoncement du DOMP à certaines de ses exigences et le déclenchement des OMP. Pour cela, ils s'appuient sur la mise en œuvre des accords politiques au Tchad du 13 août 2007 qui ont permis de compenser l'absence de mandat politique dans la résolution 1778. Les opposants non armés sont incités à participer au processus qui suit ces accords du 13 août, réunissant pas moins de 91 partis politiques sur un total de 101 officiels en septembre 2008¹²⁴³. Ces accords n'auront cependant qu'un effet limité¹²⁴⁴ et ne concernent que les partis d'opposition et pas les groupes armés d'opposition ; mais leur objectif est de permettre le

¹²⁴⁰ « on les a mis dans la seringue progressivement... en même temps la résolution indiquait quand même qu'il y aurait une relève des Nations Unies », Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹²⁴¹ Alexandra Novosselof, Richard Gowan, « Security Council Working Methods... », *art.cit.* p. 23

¹²⁴² Entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012

¹²⁴³ Rapport du Secrétaire Général sur la mission en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹²⁴⁴ Sur les huit derniers partis ayant rejoint ce processus en septembre 2008, seuls trois sont des partis d'opposition tandis que cinq sont des partis présidentiels, S/2008/601. « Idriss Déby déclare au lendemain de l'attaque de février 2008 : « Trop de liberté tue la liberté (...) trop de démocratie tue la société », Marielle Debos, *Le métier des armes au Tchad...op.cit.* p. 92, citant Sonia Rolley, « Idriss Déby : censure sur ordonnance », *Libération*, 2 avril 2008.

déploiement tout en préservant l'arène politico-militaire tchadienne d'intrusion des acteurs des Nations Unies sur la politique interne. Les acteurs diplomatiques français de la ZAT ont, durant la mise en œuvre de la résolution 1778, mené un travail permettant le renforcement de ce processus afin de favoriser la reprise de l'Eufor par les Nations Unies :

*« y'a beaucoup de conjonctions heureuses, mais là, il y a quand même eu un investissement particulier qui a été fait sur ce volet-là parce qu'on savait que si on n'était pas en mesure d'afficher des progrès sur le processus politique interne, et ça Déby a compris que c'était dans son intérêt, on n'arriverait pas à convaincre d'autres partenaires de rentrer dans le jeu »*¹²⁴⁵.

Lorsque la Minurcat militaire sera déployée, les acteurs de la ZAT ne seront plus mobilisés par la poursuite de ce processus qui, dès lors, « n'est plus sur les radars de personne »¹²⁴⁶ : la mise en avant de ce processus politique interne au Tchad, et l'affichage d'une activité française le soutenant, avait pour objectif principal de faire accepter le déploiement d'une OMP conformément aux critères satisfaisant aux exigences du DOMP. Dans leurs échanges avec le DOMP, les acteurs diplomatiques français bénéficient également du changement de sous-secrétaire général aux OMP puisqu'Alain Leroy remplace, le 30 juin 2008, Jean-Marie Guéhenno qui s'était fortement opposé à ce déploiement¹²⁴⁷ à cause, notamment, de cette absence du mandat politique considérée comme un pas en arrière dans l'évolution du maintien de la paix¹²⁴⁸. Le déclenchement de la Minurcat lui semblait d'autant moins pertinent que Jean-Marie Guéhenno avait fait de la professionnalisation du maintien de la paix une de ses priorités en tant que sous-secrétaire général en charge des OMP¹²⁴⁹.

Contraint par le processus en cours dans la ZAT, le Secrétariat des Nations Unies, pour éviter la mise en danger de son personnel sur le terrain et l'échec d'un programme en cours, mais aussi pour préserver les relations avec les acteurs de la PESD, ne peut éviter de faire certaines concessions à ses exigences pour une OMP onusienne au Tchad. Les stratégies de négociation

¹²⁴⁵ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

¹²⁴⁶ Entretien MAEE, Bruxelles, mars 2012

¹²⁴⁷ Entretien DOMP, New-York, mai 2012.

¹²⁴⁸ Bjoern H. Seibert, *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy*, op.cit. p. 10

¹²⁴⁹ Jean-Marie Guéhenno, « On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations », dans Edward Newman, Albrecht Schnabel (eds), *Recovering from Civil Conflict: Reconciliation, Peace and Development*, Londres, Frank Cass, 2002, p. 69-80 cité par Simon Tordjman et Guillaume Devin, « Les bonnes pratiques, vecteurs et révélateurs du changement dans les organisations internationales », dans Asmara Klein, Camille Laporte, Marie Saiget (dir.), *Les Bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de SciencesPo, Paris, 2015, p. 41-59.

des différents acteurs doivent se comprendre dans cette logique de situation bien spécifique. Le vote de la résolution 1861 qui autorise le relais de l'Eufor Tchad-RCA par la composante militaire de la Minurcat est voté le 14 janvier 2009 alors que la mission doit être déployée à partir du 15 mars 2009, soit un délai extrêmement court au regard du processus de génération de force habituelle des Nations Unies. C'est le *rehatig* de 2000 soldats européens au sein de la Minurcat militaire qui lui permet d'atteindre sa capacité opérationnelle initiale nécessaire au début de son mandat¹²⁵⁰. Une fois encore, la mise à l'écart de certains points importants des négociations permet l'obtention d'un accord¹²⁵¹ :

*« La plupart des pays qui fournissent des contingents ne s'étant officiellement engagés à contribuer à la constitution de la force qu'après l'adoption de la résolution 1861 (2009) du Conseil de sécurité, le calendrier de constitution et de déploiement de la force s'en est trouvé inhabituellement raccourci. Il n'a donc pas été possible d'achever les négociations concernant les mémorandums d'accords avant le déploiement des contingents. Certains pays ont peiné à mettre en place tout le matériel nécessaire au déploiement des contingents dans les délais requis. »*¹²⁵²

Le statut des forces de la Mission n'est pas encore signé pour autant lors du vote de la résolution 1861. Il sera signé entre la Mission et la RCA le 22 juin 2009¹²⁵³. Ce vote tardif de la résolution 1861 et le problème de génération de troupes pour remplacer l'Eufor Tchad-RCA doivent être analysés en considérant bien l'emprise des contraintes spécifiques de la ZAT sur l'activité de ses acteurs. Côté tchadien, la relève par les Nations Unies n'est pas considérée comme une nécessité : les autorités tchadiennes ont toujours exprimé leur souhait du maintien de la présence civile des Nations Unies mais pas de la composante militaire. C'est une nouvelle fois la promesse faite aux autorités tchadiennes de bénéficier des ressources matérielles des Nations Unies et leur volonté de poursuivre la structuration du DIS

¹²⁵⁰ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010. « Plusieurs Etats membres et Etats Tiers restent sur le terrain dans le cadre de la MINURCAT (Irlande, Finlande, Autriche, Pologne, France, Albanie, Croatie et Russie). Environ 2000 hommes ayant servi sous mandat EUFOR sont ainsi désormais passés sous mandat des Nations unies. », Opération militaire de l'UE au Tchad et en République centrafricaine(EUFOR Tchad/RCA), factsheet eufor Tchad-RCA, www.consilium.europa.eu/pesd

¹²⁵¹ Pour une analyse de l'usage de ce type de stratégie voir par exemple Adriana Camisar, Boris Diechtiareff, Bartol Letica, Christine Switzer, « An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords », *art.cit.*

¹²⁵² Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/199, 14 avril 2009, Seuls 6 hélicoptères sur 18 nécessaires sont effectivement mobilisés à cette date par exemple.

¹²⁵³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/359, 14 juillet 2009

qui les incite à accepter cette transition UE-ONU¹²⁵⁴. Le 13 février 2009, soit un mois après le vote de la résolution 1861 qui autorise la transition UE-ONU, Alain Le Roy fait une présentation au CSNU de cette mission à la demande du DOMP qui espère ainsi mettre la pression sur les autorités tchadiennes. L'accord d'entente entre le DOMP et les autorités tchadiennes (*le Memorandum of Understanding – MoU*) est finalement signé une heure avant cette réunion¹²⁵⁵.

Si les négociations se poursuivent entre les Nations Unies, le gouvernement tchadien et l'Union européenne lors du transfert UE-ONU sur le terrain, en interne français, il faut également poursuivre le travail de consensus puisque les ressources du ministère de la Défense mobilisées par ces opérations reste important. Les forces françaises (hors Eufor Tchad-RCA) présentes en Afrique ont été mobilisées pour du soutien logistique (Epervier, Forces françaises au Gabon, mission logistique de Douala au Cameroun) puisque l'opération a manqué d'hélicoptères. Ainsi, avant l'envoi de chaque télégramme diplomatique aux acteurs de la PESD ou des Nations Unies, les acteurs français de la ZAT doivent trouver un accord :

*« le TD qui a posé le plus de problème c'est celui qui informait au COPS et au Conseil de sécurité quelle serait la hauteur de notre contribution dans la MINURCAT. Là il faut bien entendu l'accord du chef d'Etat-major, l'armée, du cabinet défense et puis de notre cabinet. »*¹²⁵⁶

Après le relais UE-ONU, les militaires français sont encore mis à contribution : 700 soldats d'Eufor Tchad-RCA restent dans la Minurcat jusqu'au mois de mai et passeront le relais aux soldats togolais et ghanéens¹²⁵⁷ que les militaires français d'Epervier soutiendront logistiquement¹²⁵⁸. Sur le terrain comme dans et entre les administrations, les acteurs français continuent de tenir leur rôle de courtier entre les différents acteurs de ce processus. Ainsi pour cet acteur du MAEE ayant remplacé un acteur de la cellule restreinte :

« il y a eu beaucoup d'accords à passer pour le transfert de infrastructures parce qu'Eufor a construit un certain nombre d'infrastructures qu'il fallait ensuite passer aux nations unies,

¹²⁵⁴ Entretien DIS, N'Djaména, décembre 2010 ; C-NAR, N'Djaména, décembre 2010 ; DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁵⁵ Alexandra Novosselof, Richard Gowan, « *Security Council Working Methods...* », *art.cit.*

¹²⁵⁶ Entretien MAEE, Paris, mai 2009

¹²⁵⁷ Site internet de la Minurcat, « Transfert d'Autorité entre troupes françaises et troupes ghanéennes à Farchana », 15 mai 2009. <http://minurcat.unmissions.org>

¹²⁵⁸ Entretien MAEE, Paris, mai 2009

*donc ça avait pas été prévu dès le départ donc ça, ça fait aussi partie du retour d'expérience, de prévoir ça plus en amont, surtout que c'est une bridging operation... »*¹²⁵⁹

Les tchadiens s'opposent à ce que les constructions de l'Eufor soient directement transmises aux Nations Unies et demandent qu'elles leur reviennent tout en espérant que les Nations Unies poursuivent les constructions d'infrastructure dans le pays¹²⁶⁰. Si la dynamique de la ZAT évolue, les acteurs français sont, tant que la relève des Nations Unies n'est pas assurée, contraint d'y conserver une place centrale.

*

L'interdépendance entre les acteurs de la ZAT rend coûteuse toute sortie unilatérale du jeu qui, du fait que les personnels européens et onusiens soient déployés au Tchad et en RCA, peut désormais entraîner des conséquences opérationnelles menaçant non seulement la sécurité des personnels mais aussi le positionnement des organisations dans le secteur de la sécurité collective. Dans cette lutte, les acteurs doivent donc coopérer pour sortir indemnes du jeu : les Nations Unies, soucieuses de protéger leur composante civile, mettent en œuvre la composante militaire de la Minurcat au sein de laquelle 2000 soldats de l'opération Eufor Tchad-RCA contribuent initialement. La présence de ces personnels civils sur son territoire contraint le gouvernement tchadien à accepter les militaires onusiens. Soutenu par les acteurs français – qui cherchent à maintenir leur position dans l'arène des relations franco-africaines mais aussi à permettre le bon déroulement de la transition qui impacte leur position dans le secteur de la sécurité collective – il parvient cependant à limiter l'étendue du mandat de la Minurcat.

Suite à la résolution 1861 du CSNU, la sortie de la PESD de la ZAT marque l'affaiblissement de l'emprise des contraintes spécifiques de la zone d'action Tchad. Sur le terrain, les acteurs vont faire face à une nouvelle configuration, plus ordinaire, du jeu. Cette reconfiguration de l'espace social mène à l'autonomisation du DIS par rapport à la Minurcat et à des compromis

¹²⁵⁹ Entretien MAEE, Paris, mai 2009.

¹²⁶⁰ Alexandra Novosselof, Richard Gowan, « Security Council Working Methods ... », *art.cit.* p. 23

locaux de sa composante militaire dont l'activité est déterminée par la nouvelle logique de situation plus que par son mandat.

2) Changements et permanences du DIS : la recherche d'autonomie des acteurs

Durant la première phase de déploiement de la composante civile de la Minurcat les responsables UNPOL de la Minurcat sont parvenus à imposer leur mode de fonctionnement notamment dans la mise en œuvre du programme principal de la mission qui consiste à structurer le Détachement intégré de sécurité (DIS) ¹²⁶¹. En analysant la poursuite de ces opérations, on met au jour l'évolution de la structuration des interdépendances entre les acteurs de la ZAT : la conduite des opérations mène à l'apparition de nouvelles contraintes dans cet espace. Des changements permettent aux acteurs onusiens et tchadiens de préserver l'autonomie de leur action qui sera renforcée avec le départ de l'Union européenne.

Transactions collusives avec les autorités tchadiennes : préserver l'autonomie de la force de police onusienne

Tout au long de la conduite du programme DIS les autorités tchadiennes essaient d'en influencer le déroulement pour en obtenir le plus de ressources. Ce programme offre en effet des salaires et des primes importantes dont le gouvernement tchadien essaie de faire profiter ses clientèles internes ¹²⁶² pour s'assurer leur soutien. Le salaire et les primes de ses agents suscitent des attentes importantes parmi les policiers et gendarmes tchadiens qui côtoient des agents DIS mieux payés qu'eux alors que leurs missions sont semblables ¹²⁶³. Les attentes pesant sur ce programme sont donc importantes. Il s'agit d'un enjeu récurrent mais qui ne fait

¹²⁶¹ Chapitre 6. II. 1)

¹²⁶² « *Grosses pressions pour les recrutements qui venaient de la CONAFIT, clientélisme.* », Entretien, Minurcat, N'Djaména, décembre 2010.

¹²⁶³ Cela a par exemple mené à un incident à Guéréda, dans l'Est du Tchad, qui a mené à la mort de plusieurs personnes, entre les Gendarmes et le DIS, Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

pour autant pas l'objet de réflexions poussées visant à l'éviter, tant cette difficulté est considérée comme inévitable :

« *Donc l'une des leçons, c'est la gestion des attentes, c'est une leçon qu'on apprend tout le temps, la gestion des attentes...* »¹²⁶⁴

Si cette « leçon » est permanente, les salaires des agents du DIS ne font pas l'objet d'une ré-évaluation durant la mission contrairement au problème des armes ou des équipements du DIS comme on le verra plus bas. L'analyse des évolutions et permanences de ce programme nous éclaire alors sur les relations entre le DOMP, la Minurcat et le gouvernement tchadien. Il faut donc comprendre qui participe à l'élaboration de la décision fixant les modalités de paiement du DIS, ce qui guide leur choix et ce qui fait que ce choix se maintient. Autrement dit, il faut comprendre comment les acteurs concernés par cet enjeu calculent.

C'est au sein de la division de police du DOMP que se prend cette décision d'établir les salaires des agents du DIS, approuvée ensuite par le Conseil de sécurité. Les payer avec un salaire important (500\$) en comparaison à la moyenne du salaire local avait pour objectif d'éviter d'aggraver la corruption locale, d'éviter que les agents du DIS ne « *se servent sur la bête* »¹²⁶⁵ puisque les forces de l'ordre tchadienne sont réputées pour ce mode d'auto-financement, n'étant eux-mêmes pas toujours payés de manière régulière¹²⁶⁶. Ils disposent en plus d'équipements et de primes importantes¹²⁶⁷. Ce financement des agents du DIS confronte rapidement les agents UNPOL aux problèmes de corruption locale lors des procédures de recrutement: de nombreux candidats qui n'ont jamais été policiers sont présentés par les autorités tchadiennes. Même si selon les agents UNPOL rencontrés, il est évident que tel candidat présenté n'a jamais été policier, il leur est difficile de contredire le gouvernement qui fournit les documents nécessaires à la candidature. Malgré ce problème, il semble qu'à aucun moment et pour aucun acteur (du siège ou du terrain), la diminution du salaire ne soit devenue une option envisageable. Afin de préserver leur autonomie à l'égard des autorités tchadiennes et ne pas donner non plus l'impression de s'ingérer dans les affaires administratives de l'Etat hôte, les responsables onusiens préfèrent fermer les yeux :

¹²⁶⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁶⁵ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁶⁶ Alwahidainfo.com, « Tchad : des policiers sans salaire depuis environ une année », 26 juin 2011

¹²⁶⁷ Tenues de travail, téléphone, transport du lieu de vie au lieu de travail...

« Vous êtes quand même liés au gouvernement tchadien qui vous dit que si, cette personne est policier depuis 5 ans... »¹²⁶⁸.

La présence du DIS repose ainsi sur des transactions collusives, par lesquelles les autorités tchadiennes acceptent le déploiement d'une force de police internationale autonome, dont les pratiques et les standards rompent avec les modes d'action ordinaires des forces de sécurité tchadiennes en échange de l'intégration dans cette composante internationale de tchadiens ne présentant pas en réalité les prérequis normalement exigés par l'ONU. Dans cette même logique d'entente tacite, les responsables de la mission sur le terrain, plutôt que de préconiser une baisse des salaires qui aurait réduit l'attractivité du programme DIS pour les tchadiens, demandent au contraire au DOMP, de les augmenter¹²⁶⁹. Le consentement des autorités tchadiennes est fragile dès le départ. Les ressources apportées au DIS sont donc un moyen de le conserver tout en délivrant les standards onusiens de police et de respect des droits de l'homme, priorité du DOMP¹²⁷⁰. Ce « principe pragmatique de non-ingérence »¹²⁷¹ contribue alors au renforcement de l'autonomie des deux espaces (onusien et tchadien) en interdépendance.

Pour se prémunir des pressions du gouvernement tchadien, sans mener d'ingérence dans son fonctionnement, les agents UNPoL vont donc essayer de procurer une meilleure formation aux candidats au DIS, qui répondent de moins en moins aux critères de recrutement¹²⁷². La durée de la formation initiale d'un mois est progressivement jugée « trop juste »¹²⁷³, et portée à deux mois, avec pour objectif de décourager les personnes les moins motivées, cette formation étant indispensable pour obtenir l'agrément DIS¹²⁷⁴. De même, le minimum d'expérience préalable dans les forces de police passe de deux à trois ans. Des modifications

¹²⁶⁸ Entretien UNPOL, DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁶⁹ Entretien UNPOL, DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁷⁰ Conformément aux hypothèses des théories critiques du maintien de la paix, les programmes routinisés du DOMP sont guidés par certaines conceptions de ce que doit être la régulation sociale au sein d'un Etat : « souvent on exporte des valeurs et ça ils le perçoivent un peu moins, dans l'immédiat ça, c'est des histoires qui marchent au long terme », Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁷¹ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op.cit. p. 113

¹²⁷² De nombreuses personnes analphabètes ont par exemple été recrutées ce qui implique de « rendre la formation plus accessible » Entretien DOMP, New-York, mai 2012 même si, en pratique, les adaptations sont limitées selon les acteurs de terrain.

¹²⁷³ Entretien Minurcat, N'Djamena, décembre 2010, « Le temps de formation du nouveau personnel est passé de quatre à huit semaines de manière à donner un surcroît de professionnalisme au DIS, conformément aux recommandations formulées par la mission d'évaluation à l'issue de sa mission au Tchad en juin 2009 », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 14 octobre 2009, S/2009/535

¹²⁷⁴ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

de la formation ont également lieu pour faire face à certains décalages entre les attentes des acteurs du DOMP par rapport au terrain et ce qu'ils en découvrent lors de la conduite de la mission. Des formations au tir sont ainsi ajoutés à la formation alors que les responsables UNPoL pensaient que les candidats tchadien au DIS seraient plus compétents dans ce domaine¹²⁷⁵. UNPoL met également en place des formations spécifiques, comme par exemple sur la prise en charge des suspects, en raison des contraintes de terrain qui conduisent les policiers à devoir assurer certaines garde-à-vue sans geôle de détention¹²⁷⁶.

Deux types de changements dans la formation ont ainsi eu lieu : des changements importants liés aux conditions d'existence de la mission afin de faire face aux pressions du gouvernement tchadien sur le recrutement et ainsi de tenter de garder la maîtrise de la composition du DIS pour pouvoir atteindre les standards onusiens d'une bonne force de police. D'autres changements liés à une adaptation de la formation permettent de maintenir la sécurité de la mission (formation au tir) et la poursuite de l'instauration des critères de respect de l'état de droit (formation sur la prise en charge des détenus). Les demandes du gouvernement tchadien d'améliorer l'équipement des agents du DIS sont écoutées suivant les mêmes logique d'action.

Permettre au DIS d'assurer la sécurité de la Minurcat

En 2009, lors de la transition Eufor Tchad-RCA Minurcat, les acteurs du DOMP cèdent aux demandes tchadiennes concernant les véhicules déployées par la Mission. Les autorités tchadiennes avaient en effet formulé la demande de véhicules de type pick-up ouverts pour les agents du DIS, estimant que les véhicules 4x4 fermés fournis par le DOMP étaient peu adaptés au terrain et aux missions de ces agents. Les responsables du DOMP, redoutant un usage militaire de tels véhicules hors du cadre de la Minurcat s'y étaient alors opposés pour ne pas être comptables d'éventuels dérives d'agents tchadiens. Pour le gouvernement tchadien qui formule ces demandes, l'enjeu est de satisfaire les attentes créées parmi ses soutiens internes de retombées matérielles grâce à la présence onusienne qui suscitait parmi cette

¹²⁷⁵ Entretien, DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁷⁶ « Toutefois, les enquêteurs du DIS n'ont souvent pas les qualifications et la formation nécessaires pour mener leurs enquêtes et pas plus les commissariats que les postes de police du Détachement n'ont de cellules. La MINURCAT a mis au point un programme de formation en cours d'activité afin de développer les compétences en matière d'enquête des membres du DIS. », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 14 juillet 2009, S/2009/359

audience, des oppositions fortes. Le changement de véhicules accepté par le DOMP en avril 2009 est alors présenté comme une réponse aux demandes des autorités tchadiennes¹²⁷⁷. Pour les agents et responsables du DIS qui se plaignent des problèmes matériels¹²⁷⁸, les UNPoL sont une ressource qu'il s'agit d'utiliser au maximum. Les plaintes des agents du DIS concernant les armes et les véhicules sont adressées aux responsables UNPoL qui vont les transmettre aux responsables de la Mission qui se retourneront vers le siège du DOMP. La réaction, suite à une contrainte exercée par le DIS sur UNPoL, dépend également des procédures standardisées auxquelles les UNPoL sont habitués. Dans le cas des véhicules, il semble inconcevable à un gendarme français de disposer d'un véhicule n'ayant pas de roue de secours ou tout autre équipement jugé indispensable selon ses standards¹²⁷⁹. De ce fait, cet acteur va tenter d'agir pour, d'une part, ne plus subir cette contrainte qui pèse sur lui et, d'autre part, mener une action conforme à ses standards. Il va, pour cela, répondre à la demande qui émane du « terrain ». Concernant les armes à disposition des agents DIS qui n'étaient initialement que des armes de poing, c'est notamment après avoir rencontré les ONG – bénéficiaires de la sécurité fournie par le DIS et influentes auprès des Nations unies¹²⁸⁰ – que le DOMP a changé de position pour autoriser l'usage d'armes plus conséquentes par les agents du DIS mais en dehors des camps de réfugiés¹²⁸¹ :

*« le DIS avait une certaine propension pour les armes lourdes qu'on n'approuvait pas mais effectivement je serais d'accord avec eux, avec un bâton... [...] faut, faut être flexible... peut-être dans le camp oui le bâton ça va avec un petit pétard au cas où, mais dès qu'on sort du camp il faut une arme un peu plus sérieuse... »*¹²⁸²

Ces changements doivent néanmoins être validés politiquement. Dans cet exemple, les pressions viennent du terrain mais passent également par le niveau politique des ambassadeurs présents sur le terrain *« Politiquement, les ambassadeurs sur le terrain*

¹²⁷⁷ « À la suite de nombreuses demandes faites par les autorités nationales, la MINURCAT a entrepris d'acheter des pick-up qui seront utilisés par certains éléments du DIS », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 15 avril 2009, S/2009/199

¹²⁷⁸ Et peuvent y être incités par leur hiérarchie directement connecté au gouvernement tchadien qui, eu égard à ce qui lui avait été promis lors du processus décisionnel de cette opération, cherchera à obtenir le maximum de ressources matérielles de la Minurcat.

¹²⁷⁹ Chapitre 6. II. 1)

¹²⁸⁰ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁸¹ En juillet, le Détachement a reçu des armes supplémentaires de la part du Gouvernement », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 14 octobre 2009, S/2009/535

¹²⁸² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

*[essentiellement l'ambassadeur français] étaient d'accord»*¹²⁸³. Cette réponse à la demande du terrain, soutenue également par les acteurs humanitaires dont la sécurité dépend du DIS, entre également en résonance avec un élément essentiel : le DIS est, depuis le vote de la résolution 1861, considéré comme un élément important de la stratégie de sortie de la Minurcat, il s'agit d'un programme dont la survie, le maintien et l'évolution sont des objectifs essentiels inatteignables sans le soutien des humanitaires et du gouvernement. Le renforcement du DIS est ainsi le résultat de la conjonction des différentes pressions exercées sur la Mission par les acteurs de terrain.

A partir du mois de mars 2009, la Minurcat est la seule force armée sur le terrain pour assurer son mandat, or, le déploiement des bataillons de la Minurcat est très long et compliqué¹²⁸⁴. La Mission (le RSSG et les différents responsables – soutien logistique, Commandant de la Force et Commissaire de Police notamment) subit ainsi de nombreuses contraintes : agences humanitaires qui attendent une sécurisation, gouvernement tchadien qui espère recevoir beaucoup de moyens comme cela lui avait été promis durant les phases de négociation de la Mission, responsables UNPoL au contact des agents DIS. Ces pressions sont d'autant mieux reçues par la Mission, que la priorité du DOMP est d'éviter les incidents et de développer l'outil DIS. S'opèrent ainsi une convergence d'intérêts au renforcement des moyens accordés au DIS. Les agents du DIS ainsi renforcés vont effectuer de plus en plus de mission, s'imposant comme les principaux acteurs internationaux de sécurité, en s'autonomisant progressivement de la Minurcat.

Autonomisation progressive du DIS par rapport à la Minurcat

Alors qu'au départ UNPOL et DIS sont logés dans les mêmes installations, les conditions matérielles évoluent. Si pour le DIS elles évoluent plus lentement (en avril 2009, « *de*

¹²⁸³ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹²⁸⁴ Le premier contingent népalais est arrivé en retard et sans équipement, puis les fusils sont arrivés mais pas les munitions. Le contingent Mongol, jugé parmi les plus efficaces, n'a compté que 200 soldats sur 600 prévus car la note verbale du Tchad annonçant la fin de la Minurcat est arrivée avant la fin du déploiement (en janvier 2010 alors que le déploiement devait être réalisé en mars 2009). Les exemples pourraient être multipliés.

nombreux éléments du DIS vivent toujours sous la tente »¹²⁸⁵ qui « se sont révélées inadaptées aux difficiles conditions régnant dans l'est du Tchad, en particulier pendant la saison des pluies qui s'étend de juin à septembre »¹²⁸⁶), les campements s'améliorent et se distinguent. La photo ci-dessous qui montre une vue aérienne du camp Minurcat de Goz Beida dont les limites sont matérialisées par les tranchées qui l'entoure, représente bien cette autonomisation entre les acteurs onusiens et tchadiens :

*Vue aérienne du camp Minurcat de Goz Beida*¹²⁸⁷



Les camps onusiens et tchadiens peuvent ainsi être éloignés et il devient alors difficile pour les acteurs UNPoL chargés d'encadrer les agents du DIS de savoir ce qu'il se passe dans leur base et réciproquement¹²⁸⁸. De plus, comme la sécurité est évaluée en « phase » 4 selon les critères des Nations unies¹²⁸⁹, les UNPoL ne peuvent plus sortir du camp de la Minurcat à

¹²⁸⁵ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/199, 14 avril 2009

¹²⁸⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/359, 14 juillet 2009

¹²⁸⁷ Source : Minurcat

¹²⁸⁸ Entretien Minurcat, décembre 2010.

¹²⁸⁹ Le système de sécurité des Nations Unies distingue quatre niveaux de sécurité impliquant des règles à suivre de plus en plus contraignantes à chaque niveau.

partir de 17h. La nuit, seul le DIS est présent sur le terrain. Enfin, comme le mandat des UNPoL est non-exécutif, ils ne peuvent que conseiller les agents DIS et n'ont pas le pouvoir d'imposer ou de sanctionner. Cette évolution de la mission a donc renforcé l'autonomie du DIS par rapport à la Minurcat.

Ce phénomène est amplifié par l'extension du mandat du DIS justifié par les difficultés de déploiement de la composante militaire de la Minurcat qui retardent l'arrivée au Tchad des contingents. Les agents du DIS vont très vite remplir une part du mandat de la Minurcat en assurant notamment de nombreuses escortes d'humanitaire alors que cela n'était pas dans ses prérogatives initiales¹²⁹⁰. Le secrétariat des Nations Unies souhaite officiellement inscrire dans le mandat de cette force cette prérogative que les agents du DIS se sont appropriée¹²⁹¹. Cet élargissement du mandat du DIS permet alors aux acteurs du DOMP de justifier le renforcement de la composante civile¹²⁹². Le périmètre d'action du DIS est également élargi au-delà du périmètre de dix kilomètres autour des camps initialement prévus dans la résolution 1778. La raison première évoquée par l'ensemble des acteurs est que le contexte des violences dans lequel la Mission est déployée n'est pas celui pour lequel elle était prévue¹²⁹³ : les violences relèvent en effet plus de mission de police de proximité que d'intervention militaire. Le DIS est donc plus efficace que des bataillons militaires des Nations unies¹²⁹⁴. C'est ainsi que, très vite, de nombreuses interventions sont menées par ses agents hors de son périmètre d'action. Le mandat du DIS change *de facto* pour faire face à des situations d'urgence. A cette première raison du changement de mandat s'ajoute une raison liée à la vie au sein des camps de réfugiés et qui va permettre de justifier cet élargissement du mandat sans remettre en question sa conception par le DOMP : ce sont les femmes qui, en allant chercher le bois pour la cuisine, hors des camps de réfugiés, sont les principales cibles des très nombreuses attaques. Le DIS patrouille autour des camps pour assurer leur protection.

¹²⁹⁰ « D'octobre 2008 à mai 2009, le DIS a assuré plus de 2 600 escortes de sécurité pour des travailleurs humanitaires se déplaçant entre des villes clefs et des camps de réfugiés. Cette activité n'était prévue qu'à titre exceptionnel dans le concept initial d'opérations. », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 14 juillet 2009, S/2009/359

¹²⁹¹ Nous ne disposons pas de matériaux empiriques sur ce point mais il faudrait questionner la mesure dans laquelle cette officialisation du nouveau mandat du DIS répond pas à des contraintes juridiques pesant sur les responsables des Nations Unies dans la mesure où ils sont alors normalement responsables de ces escortes.

¹²⁹² « L'élargissement de la zone d'opérations du DIS [...] pourra aussi nécessiter un plus large déploiement des composantes droits de l'homme, état de droit et affaires civiles de la Mission. », Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 12 septembre 2008, S/2008/601.

¹²⁹³ Dans la mesure où les prévisions de déploiement ont-elles-même pu influencer ces dynamiques de violence, on devrait préciser que ce contexte est en partie construit par la Mission elle-même nous y reviendrons plus bas.

¹²⁹⁴ En juillet 2009, la Minurcat n'a pas l'équipement pour mener des patrouilles de nuit par exemple, seuls 46% des effectifs étaient déployés. 51% au 15 septembre 2009¹²⁹⁴. 22 avril 2010 : 66%

Avec l'arrivée de nouveaux réfugiés et la désertification, le bois manque aux alentours directs des camps, les femmes doivent donc aller plus loin. C'est pourquoi, le rayon d'action du DIS doit être modifié. Un changement de mandat implique normalement une décision du Conseil de sécurité, mais dans ce cas, le changement est rangé dans la catégorie technique et non politique et peut donc faire l'objet d'un simple amendement entre le gouvernement et la Mission, suivant l'accord signé entre le gouvernement tchadien et la Minurcat¹²⁹⁵. Le Conseil de sécurité n'a alors qu'à valider cette modification « technique » qui ne remet pas en cause la conception du programme.

Progressivement, le DIS devient donc la stratégie de sortie de la Minurcat dont un critère permettant d'envisager son retrait devient la « *capacité des autorités locales de protéger comme il se doit les réfugiés, les personnes déplacées, les civils et les humanitaires* »¹²⁹⁶. Lors du vote de la résolution 1861 du 15 janvier 2009 qui prévoit le transfert d'autorité militaire entre l'Eufor et la Minurcat, le DIS est en effet la meilleure option dans la mesure où il a déjà en partie remplacé la mission sur le terrain. Ce déroulement de la mission permet son renforcement qui poursuit par la suite avec des améliorations d'équipement comme nous l'avons montré. Ce changement de périmètre d'action du DIS a donc lieu car il permet aux acteurs de la mission sur le terrain de remplir leur mandat au mieux (une force assure effectivement la sécurité dans la zone d'action des humanitaires) et justifie la poursuite des objectifs civils et politiques du DOMP. De plus, les acteurs humanitaires présents sur le terrain sont rassurés par cette présence accrue du DIS, souvent préféré à la Minurcat¹²⁹⁷. Les agences humanitaires des Nations unies ou certaines ONG ont en effet une influence importante vis-à-vis du DOMP et du CSNU, étant pour partie à l'origine de la volonté de déploiement d'une OMP au Tchad.

Une évolution de la Mission semble donc plus probable si elle permet de maintenir l'autonomie de la Mission de maintien de la paix et lui permet de mettre en place ses

¹²⁹⁵ Entretien DOMP, New-York, mai 2012. « Il est prévu qu'au fur et à mesure de l'exécution du Plan DIS, de l'avancement du programme d'agrément de ses membres et du renforcement de sa capacité opérationnelle, le DIS sera appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans la création d'un environnement sûr et stable et dans le rétablissement et le maintien de l'état de droit, de la sécurité publique et de l'ordre public dans ses zones de compétence exclusive », *Mémoire d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement du Tchad concernant la mise en place et les responsabilités du Détachement Intégré de Sécurité (DIS) et les conseils et appuis qui lui sont apportés par la force de Police de l'ONU*, 15 août 2008.

¹²⁹⁶ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 4 décembre 2008, S2008/760

¹²⁹⁷ Entretiens avec les responsables d'ONG présentes au Tchad, N'Djaména, novembre-décembre 2010.

procédures standardisées, ses routines, que si elle résulte d'un problème d'adéquation entre la Mission, son mandat et la réalité du terrain.

*

Dès lors que l'opération Eufor Tchad-RCA et Minurcat sont déclenchées à partir du mois de mars 2008, la composante civile des Nations Unies déployée doit mener son activité en coopération avec les autorités tchadiennes. Alors que la rencontre entre la Mission et le terrain s'était déroulée sous la contrainte de la dynamique de la ZAT au moment du vote de la résolution 1778, la conduite des opérations amène de nouvelles contraintes dans cet espace social. L'opération s'autonomise progressivement des conditions de son déclenchement. Toutefois, les contraintes spécifiques de la ZAT continuent de peser sur l'activité de cet espace social jusqu'à ce que sa structuration évolue lors de la transition UE-ONU. Après cette évolution de la composition de la ZAT, l'emprise de cet espace diminue au profit des arènes d'origine des acteurs. Dit autrement, la ZAT est reconfigurée et se conforme désormais à la structuration ordinaire des OMP. Le maintien de l'autonomie de la mission implique réciproquement une autonomisation des activités menées par les agents de l'état hôte de cette mission. Le vote de la résolution 1861 marque donc une étape importante dans le processus qui conduit progressivement fin à la conjoncture de maintien de la paix.

**

Lors de la négociation de la transition UE-ONU, les acteurs de la ZAT restent contraints par les conditions qui ont mené au déclenchement conjoint de l'opération Eufor Tchad-RCA et Minurcat. La présence de personnels internationaux au Tchad modifie les calculs des acteurs qui doivent désormais veiller à leur sécurité à court terme, et à la position de leur organisation dans le secteur de la sécurité collective à moyen terme. Au Tchad, les attentes créées par cette présence internationale modifient également les calculs du gouvernement. Le DOMP ne peut

plus s'opposer à un déploiement militaire au Tchad sans risquer de mettre en danger sa composante civile, les acteurs de la PESD contribuent à une transition sans heurts et le gouvernement tchadien accepte une présence militaire qui ne menace pas l'autonomie de l'arène politico-militaire tchadienne. Les acteurs français sortent indemnes de cette phase de transition UE-ONU. La configuration de la ZAT évolue et se resserre sur la Minurcat.

Nous allons voir que la manière dont la mission s'est intégrée dans les arènes politico-militaires locales et l'activité des acteurs régionaux n'apportent pas les ressources permettant de compenser les évolutions de la ZAT et la disparition de ses conditions d'émergence permettant au gouvernement tchadien de demander, avec succès, le désengagement de cette mission.

II. La disparition de la conjoncture de maintien de la paix

Nous avons montré que le déclenchement des opérations de maintien de la paix est rendu possible par une structuration particulière des interdépendances entre les acteurs de la sécurité collective pris par un même enjeu sécuritaire. La plasticité des structures sociales implique l'évolution de cette structuration en fonction de certaines contingences historiques d'une part, qui peuvent être liées aux effets même des événements, produits de cette conjoncture. Si certains phénomènes en 2007-2008 ont eu pour effet le déploiement d'une OMP, ce déploiement produit lui aussi un ensemble d'effets. La restructuration de la ZAT suite à la résolution 1861 du 15 janvier 2010 mène ainsi à la fin de la conjoncture de maintien de la paix (1). Cette restructuration modifie d'autant plus la position des acteurs tchadiens dans la ZAT qu'elle se cumule au renforcement de la position des acteurs tchadiens au pouvoir dans les arènes politico-militaire tchadienne et régionale (2). Le désengagement de l'opération de maintien de la paix passe alors par le délitement des interdépendances créées durant la conjoncture de maintien de la paix (3).

1) La fin de la conjoncture de maintien de la paix

La sortie des acteurs de la PESD de la zone d'action Tchad lors de la transition UE-ONU met fin à l'imbrication des jeux européens, onusiens, français et tchadiens qui avait mené à ces déploiements. Les interdépendances jusqu'alors élargies se relocalisent : les acteurs français modifient progressivement leur engagement dans cet espace que les acteurs européens quittent, les militaires onusiens qui entrent dans cette ZAT y occupent une position dont les contours ne sont pas clairement délimités, le DOMP lutte pour son autonomie entre le gouvernement tchadien sous l'emprise de l'arène politico-militaire régionale et la Minurcat qui doit y trouver sa position: la dynamique de la zone d'action ne s'auto-entretient plus.

Le désengagement bureaucratique et politique de la zone d'action Eufor Tchad-RCA Minurcat

Lors de la transition sur le terrain entre l'opération militaire Eufor Tchad-RCA et l'opération militaire onusienne Minurcat, les changements d'acteurs dans la ZAT ne se produisent pas uniquement au Tchad. C'est la composition de la zone d'action dans son ensemble qui évolue et avec elle, la structuration des interdépendances qui la composent.

Si les acteurs français maintiennent une activité dans la ZAT qui permet d'assurer la transition Eufor Tchad-RCA Minurcat, cet espace social exerce progressivement moins d'emprise sur les acteurs des relations franco-africaines. Durant l'année 2008, les acteurs français de la cellule restreinte autour du cabinet du ministre des Affaires étrangères quittent progressivement cette institution¹²⁹⁸ : la cellule restreinte disparaît avec eux et le suivi du dossier Tchad-RCA devient progressivement un parmi d'autres, l'arène des relations franco-tchadiennes retrouve son fonctionnement ordinaire suivant lequel la transition ONU-UE est prise en charge¹²⁹⁹. A partir du 1^{er} juillet 2008, la présidence française de l'Union européenne devient un nouvel enjeu doté d'une grande force d'attraction pour les acteurs de la diplomatie

¹²⁹⁸ Dans le cadre des évolutions de carrière normale dans l'administration publique française

¹²⁹⁹ Cette prise en charge « routinisée » permet alors la mobilisation de certaines ressources militaires permettant cette transition UE-ONU comme régulièrement dans l'histoire des relations franco-tchadiennes sans que cette mobilisation ne soit aussi importante que lors du déclenchement de l'opération européenne.

française même s'il place ces mêmes acteurs français sous la contrainte de contribuer à la bonne sortie de l'opération Eufor Tchad-RCA pour ne pas affaiblir la position de la délégation française à l'UE avant ce moment important. Signe important de la baisse d'emprise de la ZAT, en juin 2008, Éric Chevalier change de position dans la diplomatie française : il n'est plus simplement le « conseiller spécial crises et conflits » du Ministre des affaires étrangères mais devient également le porte-parole et le directeur de la communication du Ministère des Affaires étrangères et européennes¹³⁰⁰. Plus tard, il est nommé ambassadeur de France en Syrie (juin 2009). Lorsque la transition Eufor Tchad-RCA Minurcat est achevée, la ZAT n'exerce plus une emprise sur les acteurs politiques et diplomatiques français supérieure à celle de leur arène ordinaire comme nous l'explique cet acteur du MAEE :

« pour moi cette opération elle sort du radar en mars 2009 »¹³⁰¹

Alors que nous avons montré toute l'activité déployée par les acteurs de la cellule restreinte du MAEE qui a permis le maintien de la ZAT, lorsque les Nations Unies prennent officiellement le relais de l'opération européenne le 15 mars 2009, pour eux, « *l'incroyable a déjà été fait* »¹³⁰². Les acteurs ayant contribué à la mise en interdépendance des acteurs de la ZAT sortent donc de celle-ci suivant un double mouvement: un ensemble d'objectifs politiques est atteint dans une temporalité où de nouveaux enjeux attirent les acteurs les ayant poursuivis¹³⁰³.

Les acteurs diplomatiques et militaires français occupent une autre position au sein de cette zone d'action : ils y sont toujours impliqués car la présence française au Tchad est toujours importante mais les acteurs politiques les mobilisent beaucoup moins. Les acteurs français restent les courtiers des négociations tchado-onusiennes mais avec un investissement moindre modifiant d'autant plus la dynamique de la ZAT¹³⁰⁴. Les contraintes ordinaires de l'arène des

¹³⁰⁰ Tout en restant membre du cabinet du ministre ce qui est contraire à l'usage. *La lettre A*, « L'ambassadeur Bernard Valero, prochain porte-parole du Quai d'Orsay », 28 août 2009.

¹³⁰¹ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹³⁰² *Ibidem*.

¹³⁰³ Élément contingent qui renforce cette dynamique, alors qu'une certaine continuité du suivi du dossier tchadien entre les Nations Unies, l'Élysée et le MAEE avait été permise par certaines rotations de poste au sein de l'administration, cela n'est plus le cas en 2010 : Frédéric Jung qui remplace Clément Leclerc à la Représentation permanente de la France auprès du CSNU et qui reprend le dossier tchadien lors du vote de la résolution 1923 planifiant le désengagement de la Minurcat a découvert les dossiers africains en arrivant à New-York puisqu'il travaillait auparavant sur les dossiers liés au Proche-Orient.

¹³⁰⁴ « Une configuration particulière de nouveaux problèmes peut, en revanche, mettre complètement en sommeil un système d'action sur lequel de nombreux acteurs comptaient », Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, *op.cit.* p 250.

relations franco-tchadiennes pèsent de nouveau plus que celle de la ZAT sur les acteurs français.

Cette baisse d'emprise de la ZAT se fait conjointement à une réinscription de l'activité des acteurs de l'Elysée dans la zone d'action Darfour (ZAD) puisqu'ils privilégient désormais un autre aspect du dossier tchadien :

« Le vrai tournant [...] Le tournant c'est février 2008 : combat à N'Djaména, et là c'est là qu'on met en place nous, si vous voulez, ce qui va devenir vraiment la politique française. »¹³⁰⁵.

Cette « nouvelle politique française » se fonde sur une conception des crises tchadiennes et soudanaises comme deux crises distinctes contrairement à l'analyse qui s'était progressivement imposée dans la ZAD et la ZAT. Le regain d'emprise de la ZAD sur les acteurs français et la poursuite d'amélioration dans cette zone d'action est alors légitimé par ce changement d'analyse :

« Donc si vous faites le lien avec la situation au Tchad, vous vous emmêlez complètement les pinceaux. Si vous n'avez rien compris à la situation, moi je crois que la plupart n'y avait rien compris, j'pousse un peu mais, mais c'est vrai ! Et aujourd'hui, croyez bien que c'est un effort énorme de conviction »¹³⁰⁶

Après cette date, les acteurs diplomatiques de l'Elysée mettent alors une nouvelle stratégie en place – essayant de mobiliser les capitaux engrangés durant le processus Eufor Tchad-RCA durant lequel les Français ont insisté sur leur neutralité vis-à-vis de tchadiens – en inscrivant leur action dans la ZAD au sein de laquelle le réseau d'acteurs liés au Qatar joue un rôle central dans le « processus de Doha » qui mènera en février 2009 à la signature d'un accord entre le JEM et le gouvernement soudanais :

« Aujourd'hui, vous avez quand même des africains, des allemands, même la commission européenne qui nous critiquaient nous la France, puisqu'on était associé aux tchadiens, bête et méchant quoi, alors on a dit, « attendez, ça va pas là ». D'abord un : faut tenir l'analyse.

¹³⁰⁵ Entretien Cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 2009

¹³⁰⁶ *Ibidem*

Deux : on adoucit nos politiques, les pressions sur les tchadiens ont porté des résultats donc, bon. Et puis aujourd'hui, il se trouve qu'ils reconnaissent qu'on a eu raison, et que alors qu'ils nous critiquaient y'a encore quelques mois, au Tchad, aujourd'hui tout le monde est avec nous, et donc les Américains financent le recensement [des électeurs tchadiens suite aux accords du 13 août 2007] »¹³⁰⁷

Les accords du 13 août 2007 qui ont permis d'obtenir le relais de l'opération militaire européenne par les Nations Unies et qui avaient fait l'objet d'un fort investissement politique français sont utilisés par les acteurs français pour légitimer leur entrée en jeu dans la ZAD¹³⁰⁸. Pourtant, au sein de la ZAT, ces accords ne font plus l'objet d'une mobilisation importante des acteurs. Ils ont en effet été « facilités » par l'Union européenne et les Nations Unies (mais également par l'Union africaine et l'Organisation internationale de la francophonie) qui participent à leur « comité de suivi et d'appui ». Mais après leur signature en 2007, ils sont lentement mis en œuvre et les Nations Unies s'en désintéressent progressivement. Au DOMP, les acteurs ont conscience qu'ils ont été obtenus pour légitimer le déploiement d'une OMP mais qu'ils ne constituent qu'une façade¹³⁰⁹ (même s'ils ont eu des effets concrets, comme le recensement de la population, la mise en place d'une commission électorale indépendante...). Or, si l'impact de ces accords sur la vie politique du Tchad est sujet à débat¹³¹⁰, le suivi exercé par l'Union européenne est quasiment inexistant¹³¹¹ d'autant plus que le gouvernement tchadien a lui-même mis en place un comité interministériel chargé de rédiger les textes du comité de suivi¹³¹².

Si en France, l'emprise de la ZAT diminue sur les acteurs de l'Elysée ou du MAEE, côté européen, avec la fin de l'opération Eufor Tchad-RCA, elle diminue également sur les acteurs de la PESD qui y occupent une position très marginale liée uniquement au suivi du désengagement complet de l'opération. Le 19 octobre 2009 est votée l'action commune du conseil 2009/795/PESC abrogeant l'action commune 2007/677/PESC relative à l'opération

¹³⁰⁷ *Ibidem.*

¹³⁰⁸ Sans que nous ne disposions de matériaux permettant d'analyser le résultat de cette stratégie, il semble que les acteurs français n'aient pas su obtenir une position centrale dans la ZAD.

¹³⁰⁹ Entretiens DOMP, New-York, mai 2012

¹³¹⁰ « Toutefois, la vie politique continue de pâtir de l'absence d'une solution globale au conflit opposant des groupes armés dans l'est du pays et de l'absence de progrès quant à des réformes de grande envergure touchant la gouvernance. », Rapport du SG, 14 octobre 2009, S/2009/535, voir également International Crisis Group, *Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit*, Rapport Afrique n°144, 24 septembre 2008

¹³¹¹ Entretien RP France, Bruxelles, mars 2012

¹³¹² International Crisis Group, *Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit*, Rapport Afrique n°144, 24 septembre 2008

militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine¹³¹³. Les acteurs de la PESD n'inscrivent plus leur action dans cet espace social conjoncturel. C'est en dehors de la PESD que certains acteurs militaires de pays membres de l'Union européenne restent investis sur la question : un ensemble de contingents européens maintient sa présence au Tchad mais cela ne concerne désormais que les Nations Unies. Le DOMP, longtemps réticent à participer à ce processus, se retrouve progressivement seul dans la gestion de la Minurcat, qui poursuit son déploiement militaire sur un territoire dont le gouvernement ne l'accueille que sous réserve qu'il ne perturbe pas l'activité politico-militaire interne du pays.

Le désinvestissement de nombreux acteurs marque la relocalisation des interdépendances tactiques et une plus grande autonomisation des activités de maintien de la paix au Tchad. Repliés sur leur espace d'action routinier, et d'avantage soustraits aux pressions externes, les acteurs du DOMP vont pouvoir exprimer leurs doutes à l'égard de la pertinence du déploiement militaire.

S'adapter à la nouvelle situation de la Minurcat

Le déploiement militaire de la Minurcat qui débute en mars 2009 est très lent. Le DOMP s'appuie pour un temps sur les contingents européens qui maintiennent leur engagement jusqu'en octobre 2009 et ne sont pas remplacés immédiatement. Alors qu'ils s'apprêtent à quitter le Tchad, seuls 53% des troupes de la Minurcat sont déployées. Le retard de déploiement onusien est notamment lié aux difficultés rencontrées par les pays contributeurs de troupes pour les acheminer à l'est du Tchad. Or, certains des contingents européens sont équipés des moyens de transport logistiques qui permettent justement l'arrivée de nouvelles troupes. De plus, malgré le vote de la résolution 1861, le statut de la mission (l'accord entre le gouvernement tchadien et le DOMP permettant le déploiement) n'est amendé que le 15 octobre 2009. Des problèmes légaux liés au consentement du gouvernement tchadien et du DOMP bloquent le processus¹³¹⁴. Les militaires qui sont sur le terrain s'adaptent donc pour trouver et occuper une position dans la ZAT.

¹³¹³ Journal officiel de l'Union européenne, 30 octobre 2009, L 283/61

¹³¹⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, 6204^{ème} session, 22 octobre 2009. S/PV.6204, 22 octobre 2009

Une particularité de la Minurcat est de ne pas avoir de mandat sur l'ensemble du territoire. Si le siège de la mission est à N'Djaména, l'essentiel de son activité se déroule à l'est du Tchad. Les acteurs de la Minurcat tentent de remplir leur mission malgré les difficultés logistiques, matérielles mais aussi de compréhension de ce mandat qui déroge aux standards onusien. Pour cela des compromis entre la mission et les tchadiens sont trouvés à des niveaux parfois très locaux. Ils se concrétisent, pour la composante civile, par la réalisation de projet à impact rapide (*Quick Impact Project*)¹³¹⁵ qui amènent d'importantes ressources nécessaires aux bonnes relations entre la mission et l'état hôte : construction de routes, fourniture d'articles agricoles, construction de moulin à grain, développement du réseau radiophonique, téléphonique, des programmes de sensibilisation aux droits des femmes sont menées... Mais c'est surtout dans sa relation avec le DIS que les apports logistiques de la mission sont très appréciés tandis qu'au niveau opérationnel, les acteurs tchadiens n'en perçoivent pas d'intérêt comme nous l'explique un acteur du DIS :

*« ils ont occupé les bases, ils font les patrouilles pour eux je ne sais pas, ils ne font pas d'escortes des humanitaires, c'est nous qui les avons faites, ils n'ont jamais poursuivi les bandits, c'est nous qui avons poursuivi les bandits, à 100%. Pour moi y'a pratiquement pas de changement opérationnel si il y a la force ou si il n'y en a pas, mais seulement bon, c'est sur le côté logistique que la Minurcat nous a donné un apport nécessaire [...] en matière de maintenance de nos véhicules, en matière de maintenance de l'électricité de, bon de moyens de communication, de projets ainsi de suite »*¹³¹⁶

Dans la zone d'action Tchad, les acteurs militaires onusiens tentent de trouver leur place. Dans la mesure de leurs moyens, ils remplissent leur mission de sécurisation des acteurs humanitaires comme nous l'explique cet acteurs du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies:

« Oui, nous on était très satisfait des contingents à partir du moment où ils étaient opérationnels, mais malheureusement ça n'a duré qu'un temps très réduit, mais les quelques mois où on a pu profiter des mongols, des ghanéens surtout eux ça nous a permis de faire des missions qu'on avait pratiquement jamais faites parce qu'il pouvait rien nous arriver avec un

¹³¹⁵ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad*, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹³¹⁶ Entretien DIS, N'Djaména, décembre 2010

tel... un tel déploiement de forces on était invulnérables donc blindé de chez blindés, voilà »¹³¹⁷

Mais, si les agences onusiennes sont satisfaites, les militaires ont une position fragile vis-à-vis des tchadiens. Parfois, pour renforcer cette position, au niveau « local », c'est-à-dire à l'est du Tchad, les ressources de la Mission sont également utilisées pour des missions qui ne relèvent pas toujours de l'activité militaire :

« localement, les gouverneurs du fait de ces jeunes personnes qui étaient là qui faisaient un bon travail de communication, eux se sont retrouvés convaincus de ce que ça leur était utile parce que la Minurcat ça leur apportait des véhicules, le gouverneur demandait une escorte il avait une escorte, y'avait des livraisons, y'avait une routine quotidienne qui leur était favorable, et entre l'eufor et puis la minurcat et bien moi j'ai vu ces gouverneurs dont certains étaient extrêmement virulents complètement changer d'opinion en disant mais non c'est très utile, ça nous aide, ils nous aident dans les préfectures... Y'a des tas de services qu'ils n'avaient pas auparavant »¹³¹⁸

Si les autorités tchadiennes de l'est du Tchad bénéficient de cette présence qui leur rend des services au quotidien, cette position précaire est parfois mal vécue par les responsables militaires du DOMP :

« j'avais parfois l'impression qu'on était des prestataires de service et j'aimais pas ça... »¹³¹⁹

Pour maintenir leur position vis-à-vis des autorités tchadiennes, les acteurs de la Mission adaptent leur rôle sur le terrain. A défaut d'être en mesure de poursuivre leur mandat du fait de la lenteur du déploiement du contingent militaire, ils vont tenter de répondre à des besoins locaux qui concernent principalement le renforcement d'infrastructures et le soutien logistique aux autorités tchadiennes. S'ils n'ont pas les moyens de mettre en œuvre un mandat militaire, la présence de la Minurcat apporte tout de même d'importantes ressources logistiques dans une région du Tchad qui en est initialement dépourvu. Pour aider à se rendre compte de cette situation, une vue aérienne de la ville de Farchana peut permettre de comprendre comment des moyens de transport fiables peuvent changer le quotidien des populations et des autorités locales.

¹³¹⁷ Entretien PAM, N'Djaména, novembre 2010

¹³¹⁸ Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹³¹⁹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

*Vue aérienne de Farchana, est du Tchad*¹³²⁰



Cette ville, comme la plupart des villes de l'est du Tchad, est très isolée et la présence des Nations Unies apporte, localement, des changements importants dans la gestion quotidienne. Répondre à ses besoins locaux suppose cependant un soutien important du DOMP dont ce n'est pas la vocation.

La lutte du DOMP pour son autonomie au péril de la mission

Les marchandages de la résolution 1861 ont mené à de nombreuses promesses faites au gouvernement tchadien dans la poursuite de ce qu'Eufor Tchad-RCA avait commencé au niveau de la construction des infrastructures notamment¹³²¹. Durant cette phase du processus, les courtiers français, par souci de parvenir à un accord qui leur soit favorable (c'est-à-dire qui

¹³²⁰ Source : Minurcat

¹³²¹ Rénovation de pistes aéroportuaires à l'est du Tchad, extension de l'aéroport de N'Djaména, construction de routes...

mène effectivement au relais UE-ONU), insistent sur ces promesses, que les acteurs du DOMP espéraient ne pas devoir tenir comme l'exprime :

*« je pense qu'il y a eu une mésentente sur ce que utile voulait dire quelque part »*¹³²²

Mais le DOMP ne soutient pas la Minurcat autant que les acteurs de terrain ne le souhaitent pour maintenir leur position au Tchad. Sur le terrain, les acteurs responsable du soutien matériel de la mission disposent ordinairement de ressources à destination des acteurs onusiens : argent, matériel... Cependant, au Tchad, les attentes qui pèsent sur eux les incitent à utiliser certaines de ces ressources pour permettre à la mission de maintenir sa position et vont donc les utiliser pour les acteurs tchadiens plutôt que des acteurs de la Minurcat¹³²³.

*« nous on était très lourd en support c'est à dire que moi j'apportais tout, hein, tout et tout le temps et comme ils le voulaient, hein j'avais pris l'habitude de jamais dire non, et donc ça a permis au DIS de se mettre en place en quelques mois et même si on casse beaucoup de voiture, ils se comportent des fois comme ils sont, en tous cas l'outil est sur le terrain. »*¹³²⁴

Le soutien logistique de la mission suscite beaucoup d'attentes de la part des tchadiens mais également de la part des acteurs de la Minurcat. Au Tchad le déroulement de la mission est perçu par les acteurs de la Minurcat comme très dure¹³²⁵ : rationnement des bouteilles d'eau, alimentation composée en grande partie de boîtes de thon, essentiel de la journée passée un bureau en préfabriqué du fait des conditions climatiques extrêmes (et de l'attachement important des acteurs onusiens à la climatisation)¹³²⁶ :

« y'a eu un grand désespoir qui a habité tout le monde, je veux dire tout le monde était... moi j'ai eu un collègue qui en un an de mission a déménagé 14 fois de chambre [...]

¹³²² Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹³²³ Entretiens Minurcat, New-York, mai 2012, N'Djaména, décembre 2010

¹³²⁴ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹³²⁵ « Lors de la planification de la relève de l'EUFOR par la MINURCAT, l'ONU devra relever de nombreux défis liés à l'éloignement de la zone d'opérations, desservie par des voies d'acheminement d'une longueur extraordinaire, alors que les moyens de transport sont limités. Le nombre, la capacité et l'état des aéroports rendront également difficile tout déploiement rapide. Étant donné les difficultés d'approvisionnement en eau potable, la MINURCAT tout comme l'EUFOR continuent d'avoir beaucoup de mal à couvrir leurs besoins quotidiens en eau. Ces difficultés, ainsi que la période et l'intensité de la saison des pluies, constituent des obstacles de taille qu'il faudra surmonter pour créer la force des Nations Unies et assurer le transfert effectif des responsabilités de l'EUFOR aux Nations Unies. » Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 12 septembre 2008, S/2008/601

¹³²⁶ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

Mais, malgré tout, cet espace, on se l'approprie, ça fait partie de la nature humaine, on tombe amoureux de n'importe quoi, de son fauteuil, de sa chaise, de son ordinateur, de son bureau, même si c'est... c'est le mien ! »¹³²⁷

Les responsables de la Minurcat sont alors tiraillés entre les acteurs de cette Mission, les autorités tchadiennes et le DOMP. Pour être acceptés au Tchad, les acteurs de la Mission doivent apporter d'importantes ressources que seul le siège des Nations Unies peut leur fournir alors que les acteurs du DOMP ne souhaitent pas investir dans ce déploiement :

« Ils ont vraiment saboté l'opération depuis le siège »¹³²⁸

Or, les tchadiens voient essentiellement leur intérêt dans l'apport de la mission en termes d'infrastructures et se trouvent vite peu satisfaits des réalisations

« les réalisations ne sont pas là, les constructions n'avancent pas, ils restent dans leur camp alors que les rebelles viennent »¹³²⁹

Sur le terrain, une fois déployée, la mission semble également relativement abandonnée

« les militaires sont arrivés, les gars sont partis sur le terrain, ils avaient pas d'armes, d'autres n'avaient pas de véhicules. On envoie... c'étaient les ghanéens, à Farchana, les gars ils avaient pas de véhicules, ils ont attendu les véhicules pendant deux ou trois mois »¹³³⁰

Le contingent du Ghana remplace une partie des troupes françaises qui quittent la Minurcat en mai 2009¹³³¹. Alors que, durant le processus de génération de forces, les acteurs politiques français avaient permis la mobilisation des ressources militaires françaises pour le bon déroulement de l'opération, cela n'est plus le cas lors du déploiement de la composante militaire de la Minurcat. Sur le terrain, Victor Angelo¹³³², Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, chef de la Mission sur le terrain, se sent seul depuis le début de la

¹³²⁷ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹³²⁸ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

¹³²⁹ Entretien C-NAR, ministère des relations extérieures, N'Djaména, décembre 2010

¹³³⁰ Entretien Minurcat, 'Djaména, décembre 2010

¹³³¹ Entretien MAEE, Paris, mai 2009

¹³³² Il a été le Représentant exécutif du Secrétaire général en Sierra Leone, ainsi que le Coordonnateur résident du système des Nations Unies à Freetown de novembre 2005 à décembre 2007. Avant cette nomination, M. Angelo était Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies, Coordonnateur résident, et Représentant résident du PNUD au Zimbabwe de 2000 à 2004. Sur l'encadrement de la Minurcat, voir Annexe 6.

Minurcat et comptait jusqu'alors sur les acteurs français, depuis Paris ou N'Djaména, qui occupaient le rôle de courtier :

« Souvent il me demandait de relayer ses demandes au siège »¹³³³

« c'est routine, mauvaise volonté, j'veux dire on le sentait très très bien ici que les choses n'allaient pas de soi du tout... à New-York et qu'il y avait vraiment pas de bonne volonté. Le RSSG le sentait : « y'a de la mauvaise volonté, on m'aide pas... » c'était difficile, c'était difficile... »¹³³⁴

Mais avec le départ des européens et la baisse d'emprise de la ZAT sur leurs calculs, le relais des acteurs français va se faire moins réactif et volontariste. Pour maintenir sa position Victor Angelo prend l'habitude de dire oui à toutes les demandes tchadiennes sans être en mesure de les satisfaire¹³³⁵. Les échanges entre la Mission, le DOMP et le gouvernement tchadien sont compliqués : chacun poursuit sa propre rationalité mais dans une zone d'action principalement composée des Nations Unies et des acteurs tchadiens, les frontières des arènes redeviennent plus opérantes. Le fonctionnement routinier – sous l'emprise duquel aucun déploiement n'était envisageable avant le mois de mai 2007 – des différents espaces composant la ZAT redevient opérant. Côté tchadien, la ZAT exerce d'autant moins d'emprises sur les acteurs gouvernementaux que leur position dans l'arène des violences politico-militaires régionales est renforcée entre 2008 et 2010.

*

Avec le moindre investissement des acteurs politiques européens, l'emprise des contraintes spécifiques de la ZAT sont de moins en moins opérantes : l'impact des coups échangés se relocalisent, les acteurs ne sont plus en situation d'interdépendance élargie. Les acteurs de la Mission sont en interdépendance avec le DOMP et le gouvernement tchadien, mais les acteurs du DOMP ne sont principalement contraints que par la Mission : le CSNU – nous y reviendrons – est relativement absent du jeu puisque la mission est déployée, les acteurs français ne sont plus sous l'emprise de la ZAT. Les acteurs du DOMP peuvent donc réagir

¹³³³ Entretien MAEE, Paris, mars 2012

¹³³⁴ Entretien Ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹³³⁵ Entretiens DOMP, New-York, mai 2012

suivant les règles de leur espace social, retrouvant ainsi un mode de fonctionnement routinier qui lui permet de ne pas s'investir au-delà de ce qu'il estime nécessaire dans cette mission. De son côté, le gouvernement tchadien se trouve moins sous contrainte française et du CSNU et tente d'impacter la mission suivant son intérêt. Entre le DOMP et le gouvernement tchadien, les acteurs de la Mission s'adaptent dans la mesure de leurs possibilités pour maintenir leur position qui dépend de l'intérêt du gouvernement tchadien. Or, les évolutions des dynamiques de l'arène des violences politico-militaires durant le processus Eufor Tchad-RCA Minurcat vont faire du maintien de ce déploiement un phénomène de plus en plus coûteux pour le gouvernement tchadien qui perçoit en outre qu'il n'en obtiendra pas tout ce qu'il en espérait. D'autant plus que le renforcement militaire du Tchad rend également moins nécessaire ces soutiens onusiens.

2) Le renforcement de la position des acteurs tchadiens dans le secteur de la sécurité collective : effet de l'intervention multinationale et contingences

Durant les déploiements des opérations européennes et onusiennes, les relations entre les groupes politico-militaires tchadiens et soudanais ont évolué. Les gouvernements de ces deux états parviennent à des accords qui mettent fin aux violences transfrontalières. Cela est notamment lié au renforcement militaire du Tchad qui modifie l'équilibre du rapport de force entre les deux Etats. Dans ce nouvel équilibre qui s'instaure, le maintien de la Mission des Nations Unies apparaît plus coûteux que bénéfique au gouvernement tchadien.

Renforcement militaire du Tchad et rapprochement avec le Soudan

Les initiatives régionales de gestion de la crise du Darfour et de la crise tchado-soudanaise se poursuivent durant le processus Eufor Tchad-RCA Minurcat. Le 13 mars 2008, est signé l'accord de Dakar entre le Tchad et le Soudan. Un groupe de contact qui se réunit tous les

mois est mis en place dans le cadre d'une réunion de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) qui propose d'organiser des patrouilles communes pour surveiller la frontière entre le Tchad et le Soudan¹³³⁶. Malgré cela, les gouvernements tchadien et soudanais s'accusent toujours de soutenir les mouvements rebelles chez l'autre¹³³⁷. En mai 2008, le JEM – mouvement armé soudanais proche des Zaghawa tchadiens – mène une attaque sur Khartoum sans succès mais qui fait craindre des représailles soudanaises contre Abêché dès la fin de la saison des pluies suite aux menaces du gouvernement soudanais¹³³⁸ : les relations diplomatiques entre les deux pays sont rompues. Des combats ont lieu dans l'est du Tchad entre les rebelles et le gouvernement tchadiens. Les humanitaires se réfugient alors dans le camp Eufor Tchad-RCA¹³³⁹.

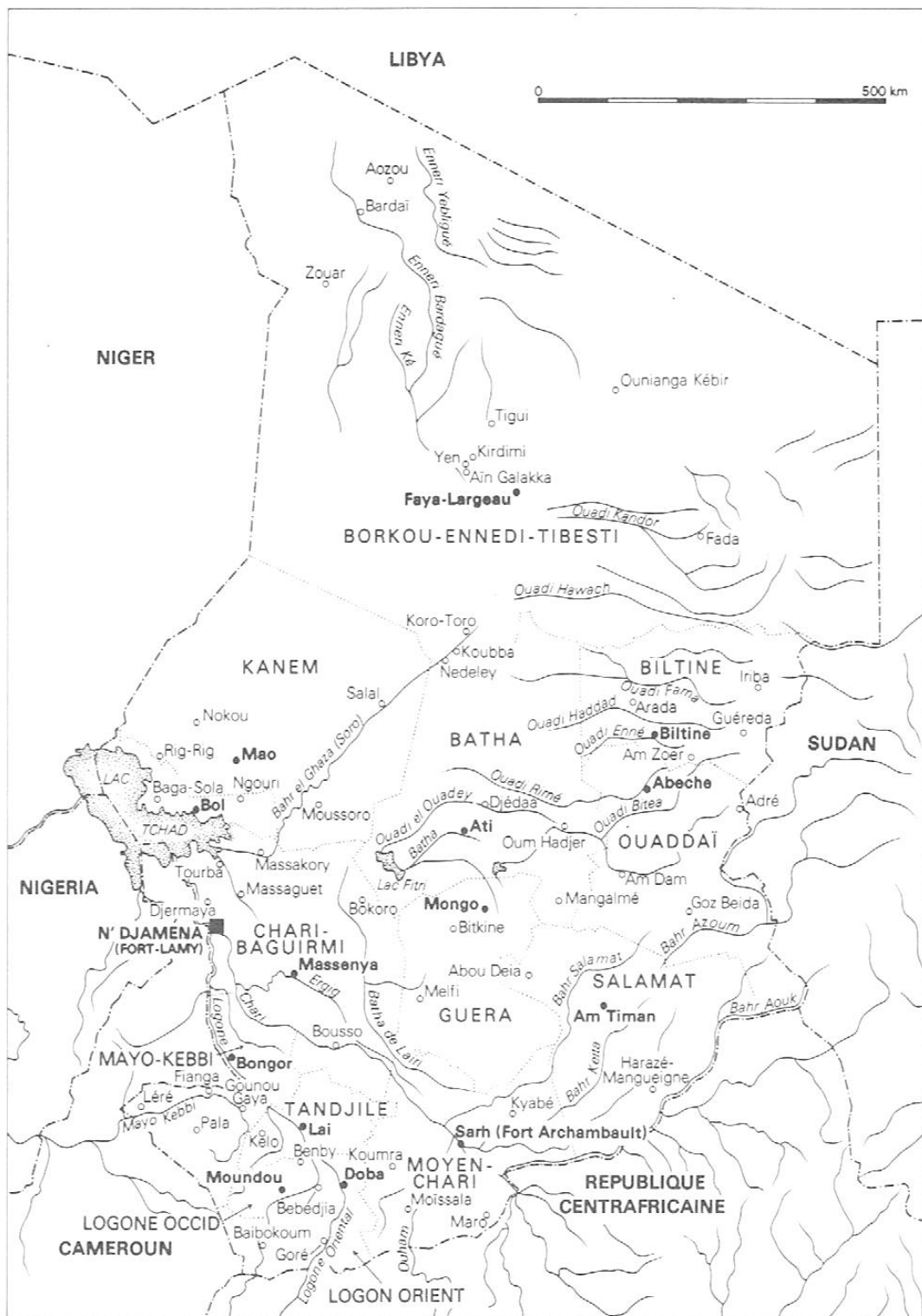
¹³³⁶ Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 8 juillet 2008, S/2008/444

¹³³⁷ *Ibidem*

¹³³⁸ Bjoern H. Seibert, *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy...op.cit.* p. 28

¹³³⁹ Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 8 juillet 2008, S/2008/444

Carte du Tchad¹³⁴⁰



¹³⁴⁰ Source : Robert Buijtenhuijs, *Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad...op.cit.*

L'année suivante, à Am Timan (Sud est du Tchad, dans le Salamat) en mai 2009, les militaires tchadiens ont repoussé les attaques rebelles sans difficultés¹³⁴¹. Mais, l'unanimité du Conseil de sécurité qui avait permis le vote de la résolution 1861 et l'implication des Nations Unies dans les dynamiques politico-militaires régionales n'est plus de mise : la délégation française du CSNU prépare une déclaration présidentielle condamnant ces attaques « venues de l'extérieur » à laquelle les délégations libyenne et chinoise s'opposent¹³⁴². La déclaration est, certes votée, mais le CSNU n'est plus autant mobilisée sur la question tchadienne qu'auparavant¹³⁴³. La diplomatie libyenne poursuit son implication dans le processus régional de gestion de cette crise. Le 3 mai 2009 est signé l'accord de Doha entre le Tchad et le Soudan, mais dès le lendemain ont lieu des attaques soudanaises à l'est du Tchad qui mènent à un regain des tensions entre les deux états. A la fin du mois de mai, le ministre des affaires étrangères du Qatar et M. Kadhafi incitent les deux gouvernements à s'entendre¹³⁴⁴. Les tensions restent vives jusqu'à l'été 2009 puis diminuent progressivement, notamment suite aux échecs des attaques rebelles à l'est du Tchad. Cette diminution des tensions mène le 15 janvier 2010 à la signature d'un accord de normalisation des relations entre les gouvernements du Tchad et du Soudan¹³⁴⁵. Dans cet accord est prévu le déploiement d'une force conjointe mixte de 3000 hommes à la frontière tchado-soudanaise. Le 8 et 9 février 2010, Idriss Déby se rend au Soudan pour la première fois depuis 2004 afin d'y rencontrer son homologue. Les deux hommes ne se sont pas rencontrés depuis mars 2008. Le 15 février 2010 un ambassadeur tchadien est nommé à Khartoum. La frontière tchado-soudanaise est de nouveau ouverte en avril 2010 permettant la reprise du commerce transfrontalier¹³⁴⁶.

L'implication d'acteurs régionaux est un élément important pour comprendre la normalisation des relations tchado-soudanaises. Cette implication n'est pas nouvelle mais elle a se prend désormais place dans une arène des violences politico-militaires régionales au sein de laquelle

¹³⁴¹ Entretiens Minurcat, DOMP, New-York, mai 2010

¹³⁴² Alexandra Novosselof, Richard Gowan, « Security Council Working Methods... », *art.cit.* p. 27

¹³⁴³ S/PRST/13, 8 mai 2009

¹³⁴⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/359, 14 juillet 2009

¹³⁴⁵ Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad, S/2010/217, 29 avril 2010

¹³⁴⁶ « L'Accord cadre pour le règlement du conflit au Darfour, qui a été signé par le Gouvernement soudanais et le Mouvement pour la justice et l'égalité le 23 février 2010 à Doha, avait été négocié le 20 février 2010 à N'Djamena, sous les auspices du Président Déby. Le Président Déby a aussi facilité des pourparlers avec le Mouvement pour la justice et l'égalité en mars 2010 à N'Djamena. », Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad, S/2010/217, 29 avril 2010.

le réarmement du Tchad modifie l'équilibre des forces et a un effet visible lors des combats à l'est du pays. En 2004, l'état tchadien consacrait 35 398 milliards de FCFA à ses dépenses militaires contre 275 717 milliards de FCFA en 2008¹³⁴⁷. Entre 2008 et 2010, l'équipement acheté à la France, notamment défensif, des troupes de l'ANT s'améliore (uniformes, casques, rangers, gilets pare-balle)¹³⁴⁸. Les soldats de l'armée nationale du Tchad sont d'ailleurs forcés d'accélérer leur apprentissage du maniement d'équipements militaires très sophistiqués auxquels ils ne sont pas habitués¹³⁴⁹. Pendant la présence d'Eufor Tchad-RCA, le Tchad fait l'acquisition d'avions militaires de type Sukhoï¹³⁵⁰ et de nouveaux hélicoptères d'attaques¹³⁵¹. Les dividendes du pétrole associés à une relative stabilisation de la situation sécuritaire du pays permettent d'investir dans les moyens qui assurent le renforcement des institutions étatiques¹³⁵².

Au niveau national, certains groupes d'opposition armée déposent les armes durant les déploiements multinationaux et rejoignent le processus de paix de Tripoli. Signe d'une pacification de la vie politique interne, Goukouni Weddeye, opposant historique des gouvernements tchadiens en place depuis Hissène Habré, rentre au Tchad après 20 ans d'exil en Algérie et annonce sa volonté de contribuer au processus de paix national en discutant avec toutes les parties : chefs d'opposition, société civile...¹³⁵³.

Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les déploiements multinationaux ont contribué à ces dynamiques régionales. Ce que l'on peut noter sans risquer l'extrapolation,

¹³⁴⁷ Sur la période 2005-2010, la France et l'Ukraine sont les principaux fournisseurs de matériels militaires du Tchad devant la Belgique, la Bulgarie, la Chine, le Danemark, la Grande-Bretagne, la Grèce, Israël, la Libye, le Portugal, la République Tchèque et Singapour. Zobel Behalal, Solene Margerit, « le développement piégé. Les transferts d'armes et le développement au Tchad (2005-2010) », CCFD-Terre Solidaire, janvier 2012

¹³⁴⁸ *Ibidem*.

¹³⁴⁹ Entretien ANT, N'Djaména, novembre 2010

¹³⁵⁰ Avion d'attaque militaire

¹³⁵¹ Laurent Touchard, « Tchad : avec le MiG-29, l'armée entre dans le club des forces aériennes supersoniques », *Jeune Afrique*, 24 juin 2014. « Les premiers "nouveaux" hélicoptères (achetés d'occasion) Mi-24 Hind arrivent en 2007. L'année suivante, ce sont deux autres Hind ainsi que 3 Su-25 Frogfoot, des avions d'attaque au sol dont nous avons déjà parlé au sujet du Niger. Ils ne tardent pas à entrer en action : en mai 2009, les Frogfoot sont engagés contre une colonne de rebelles. Ils déversent des bombes de 250 kilos ainsi qu'une pluie d'obus de 30 mm, 23 mm (canons en nacelles) et roquettes.»

¹³⁵² Entretien Ambassade de France, N'Djaména, novembre 2010

¹³⁵³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 14 octobre 2009, S/2009/535

c'est que ces déploiements ont des effets sur les dynamiques de violence politico-militaire dans lesquels ils s'inscrivent.

L'impact de la Minurcat dans les dynamiques conflictuelles

Comme la résolution 1706 qui a modifié les relations entre le gouvernement tchadien et le gouvernement soudanais malgré sa non-application¹³⁵⁴, dès les annonces de déploiement militaire européen au Tchad, les dynamiques violentes locales en sont impactées. En octobre 2007 ont lieu des violences à l'est du Tchad suite auxquelles Idriss Déby décrète l'Etat d'urgence dans le BET, le Ouaddaï et le Wadi-Fira. L'Union des forces pour la démocratie et le changement (UFDD) de Mahamat Nouri¹³⁵⁵ se déclare ainsi en guerre contre les troupes françaises et s'opposera à toute intervention étrangère au Tchad. Une attaque est menée contre N'Djaména en février 2008 alors que l'opération Eufor Tchad-RCA est en plein déploiement (qui doit donc être temporairement stoppé¹³⁵⁶). Le même scénario se reproduit en mai 2009 lorsque c'est au tour de la Minurcat de déployer sa composante militaire : une attaque à lieu à l'est du Tchad mais est cette fois repoussée sans difficulté par les forces armées du Tchad¹³⁵⁷.

Cependant, contrairement à ce que prétendent les acteurs, l'impact de la Minurcat n'est pas simplement basé sur l'effet lié à sa présence. Un des arguments invoqué par certains diplomates français pour que ces déploiements aient lieu est la croyance que la simple présence d'une OMP calmerait les tensions sur place¹³⁵⁸. Virginia Page Fortna affirme en effet que le principal mécanisme par lequel une OMP parvient à maintenir la paix est sa présence dissuasive¹³⁵⁹. Cela rejoint le concept d'« *Effect Based Operation* » (EBO)¹³⁶⁰ : une opération basée sur les effets dissuasifs qu'elle produit. Ainsi, une OMP devient un acteur concret de la dynamique conflictuelle en perturbant l'équilibre de celle-ci. Toutefois, nous

¹³⁵⁴ Chapitre 4. II. 3)

¹³⁵⁵ Ancien proche d'Idriss Déby ayant fait défection en 2006. Chapitre 1. III. 2)

¹³⁵⁶ Conseil de l'Union européenne, Résultat des travaux « Tchad », 18 février 2008, 6651/08

¹³⁵⁷ Sur l'impact d'une présence onusienne dans les dynamiques locales des violences politico-militaires, on peut également noter l'exemple de la Mission des Nations Unies en Ethiopie et Erythrée qui est progressivement devenu un enjeu des violences locales alors que le déploiement s'était effectué dans une situation assez peu violente. Teresa Whitfield, Richard Gowan, « Security Council Working Methods and UN Peace Operations : The Case of UNMEE », Center on International Cooperation, New-York University, janvier 2011

¹³⁵⁸ Entretien RP France CSNU, Paris, mars 2012 ; MAEE, Paris, mars 2012

¹³⁵⁹ Virginia Page Fortna, "Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects."...*art.cit.*

¹³⁶⁰ Christophe Wasinski, « Produire de la capacité de gestion de crise internationale. Le cas de l'OTAN au cours des années 2000. », *Cultures et Conflits*, n°75, 2009.

ajoutons que cela n'est pas simplement le produit d'un effet diffus et abstrait, mais plutôt d'une modification de l'équilibre des forces dans l'arène des violences politico-militaires au sein de laquelle une OMP inscrit son action. En ce domaine, la neutralité est ontologiquement impossible. Dans le cas de l'opération Eufor Tchad-RCA, nous avons montré que l'interprétation offensive du mandat avait contribué à la diminution de la menace que représentent les groupes armés « rebelles » du Tchad et de la région. Quant à la Minurcat, sa composante civile a contribué au renforcement des institutions sécuritaires du Tchad, notamment *via* le renforcement du DIS, et à sa domination de l'arène politico-militaire tchadienne. Même si les opérations Eufor et Minurcat n'ont pas le mandat leur permettant une intervention dans les mécanismes sociaux qui seraient la cause des conflits (distribution du pouvoir politique et répartition des ressources dans le pays par exemple), elles peuvent en traiter les conséquences en contribuant à la sécurisation de leur zone d'opération¹³⁶¹. Or, comme on a vu dans la partie 1, les opposants politiques armés au Tchad ne trouvent bien souvent un moyen d'expression que dans les armes. Cette présence militaire internationale limite donc leur moyen d'expression et renforce de fait le monopole de la violence légitime du gouvernement tchadien. S'étant renforcé durant la présence internationale sur son territoire, les autorités tchadiennes sont plus aptes à équilibrer leurs relations avec les autorités soudanaises¹³⁶². Alors que lorsqu'il était militairement menacé le gouvernement tchadien avait difficilement accepté cette présence internationale, ce changement de situation diminue d'autant l'emprise de la zone d'action Tchad sur son activité. Le maintien de la mission, qui montre ses limites en termes d'apport de ressources diverses, devient plus coûteux qu'avantageux de son point de vue.

¹³⁶¹ « 57. L'EUFOR et la MINURCAT ne sont pas en position de prendre directement en main le problème des mouvements transfrontières des groupes armés. En outre, les mandats respectifs de la MINURCAT et de l'EUFOR limitent le rôle de ces deux missions aux seules conséquences du conflit qui sévit au Tchad, sans viser les causes sous-jacentes. », Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 8 juillet 2008, S/2008/444

¹³⁶² On arriverait ici à une conclusion en accord avec la théorie de K. Waltz sur l'équilibre des puissances mais en ayant recours aux outils de la sociologie politique. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations...op.cit.*

Le maintien de la Minurcat trop coûteux pour le gouvernement tchadien

*« La Minurcat est non seulement entre guillemets inutiles, elle a eu quelques avantages on ne l'ignore pas le soutien au DIS et autre mais globalement, sa présence ne se justifie pas et elle compromet nos relations, elle nous met en plus en difficulté avec le Soudan »*¹³⁶³

Le gouvernement tchadien attendait beaucoup en termes d'infrastructures de la présence onusienne sur son territoire. Progressivement cependant, sa déception remplace l'attente. De plus avec la mise en place de la force mixte tchado-soudanaise, les infrastructures militaires qu'utilise la Minurcat (notamment aéroportuaires) sont convoitées par les acteurs politico-militaires tchadiens comme nous l'explique cet acteur de la Minurcat ayant participé aux négociations sur le désengagement de la Mission :

*« une des raisons pour lesquelles ils voulaient qu'on quitte Abêché, c'est parce qu'ils voulaient récupérer les infrastructures pour mettre le QG opérationnel, les premiers six mois devaient être à Abêché, ensuite les six mois suivant à El Genina c'était ça le truc, ils avaient besoin de ça, le général en charge des Air force, l'aviation tchadienne qui gérait les Sukhoi qui étaient les nouveaux rois car c'est grâce à eux qu'ils ont annihilé les rebelles [en mai 2009], qui est un proche du président, lui il faisait aussi beaucoup pression parce qu'ils voulaient absolument le parking que l'Eufor avait construit, l'Eufor a fait une passation à la Minurcat, et il y avait des intérêts chez les tchadiens de récupérer tout ça »*¹³⁶⁴

La demande tchadienne est alors le départ des militaires onusiens qui nuisent à la position du Président Déby dans l'arène politico-militaire régionale. En République centrafricaine cependant, la situation demeure « très tendue »¹³⁶⁵ du fait de la présence de milices et de l'apparition de conflits perçus alors par le SGNU comme « ethniques »¹³⁶⁶. Le président François Bozizé demande alors le maintien de la présence onusienne mais, lorsque la décision sera prise de désengager la Minurcat (ce qui impliquera le départ de la présence au Nord-Est

¹³⁶³ Entretien ambassade du Tchad auprès des Nations Unies, New-York, mai 2012

¹³⁶⁴ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

¹³⁶⁵ Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 30 juillet 2010, S/2010/409

¹³⁶⁶ *Ibidem*. Sur les conséquences d'une telle qualification et, notamment, sur ce qu'elle empêche de voir des mécanismes sociaux en jeu lors de violences présentées comme ethniques, nous renvoyons à Roger Brubaker, David Laitin, "Ethnic and Nationalist Violence"... *art.cit.* ; James Fearon, David Laitin, "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity"...*art.cit.* ; Roger Brubaker, "Ethnicity, Race and Nationalism"... *art.cit.*

de la RCA), il tentera également de s'appropriier certaines ressources présentes sur son territoire¹³⁶⁷.

Côté tchadien, cette volonté de s'appropriier des ressources militaires fournies et utilisées par la Minurcat s'ajoute aux menaces qu'une présence onusienne représente pour l'autonomie du fonctionnement de l'arène politico-militaire tchadienne. Malgré les termes du mandat de cette mission des Nations Unies, la baisse d'emprise de la ZAT permet à ses acteurs d'agir suivant la logique sociale de leur arène et à tenter d'agir dans la gestion de la vie politique interne du Tchad :

*« de temps en temps y'avait des poussées de fièvre disant « ah mais vos élection là en interne » »*¹³⁶⁸

Dans son rapport du 14 octobre 2009, le SGNU indique par exemple que pour satisfaire aux conditions de succès de la Minurcat,

*« le Gouvernement et ses partenaires vont devoir renforcer les capacités nationales de protection des civils et remédier aux causes de conflit armé dans l'est du Tchad et dans la sous-région, notamment les tensions entre le Soudan et le Tchad, les combats entre groupes rebelles et armée régulière au Tchad et au Darfour et les conflits interethniques locaux »*¹³⁶⁹

Cette demande franchit les lignes rouges imposées par le gouvernement tchadien qui, dans cette nouvelle logique de situation régionale, va s'opposer à nouveau à la présence militaire onusienne sur son territoire lors du renouvellement de son mandat programmé en janvier 2010.

¹³⁶⁷ « le Président Bozizé a cherché à obtenir une assistance de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de l'entraînement et de l'équipement des forces de sécurité opérant dans le nord-est de la République centrafricaine, de manière qu'elles puissent empêcher les incursions et sécurisent cette partie de la frontière avec le Tchad et le Soudan.[...] a demandé que, si la MINURCAT se retirait, les avoirs de la Mission dans le nord-est de la République centrafricaine soient transférés au Gouvernement. », Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad, S/2010/217, 29 avril 2010

¹³⁶⁸ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹³⁶⁹ Conseil de sécurité des Nations unies, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 14 octobre 2009, S/2009/535

*

Durant le déploiement des OMP au Tchad et en RCA, les dynamiques politico-militaires régionales ont évolué et mené à une collaboration accrue entre les gouvernements tchadiens et soudanais qui mettent en place une force militaire conjointe leur permettant de récupérer le monopole de la sécurisation de leur frontière. Pour comprendre comment se termine une conjoncture de maintien de la paix, il faut désormais comprendre comment, en janvier 2010, cette opposition du gouvernement tchadien à la présence militaire onusienne sera suivie d'effet.

3) Défaire les liens créés durant cette conjoncture de maintien de la paix

La fin de la conjoncture de maintien de la paix se caractérise par une ré-autonomisation des espaces sociaux de la zone d'action Tchad dont les acteurs étaient jusqu'alors placés en situation d'interdépendance élargie. Ce processus de recloisonnement est rendu possible par la sortie de la ZAT des acteurs de la PESD. Durant cette nouvelle phase de la conjoncture de maintien de la paix, la (re)définition des frontières de ces espaces est en jeu, c'est pourquoi les luttes se poursuivent. Comme son déclenchement et sa mise en œuvre, le désengagement d'une OMP est le produit de nombreux marchandages entre les acteurs impliqués qui tentent d'imposer leurs priorités aux autres. Ces marchandages se déroulent en effet sous l'emprise des contraintes routinières des arènes en interaction dont ils tendent à redéfinir les frontières.

La demande tchadienne du retrait de la mission : négocier les espaces d'autonomie de chacun

Lorsque l'opération Eufor Tchad-RCA arrive au terme de son mandat, les objectifs des acteurs PESD de la ZAT sont atteints mais le secrétariat des Nations Unies est toujours impliqué au Tchad. Dès le départ on l'a vu, le gouvernement tchadien est opposé à la présence

militaire des Nations Unies mais la structuration des interdépendances entre le gouvernement tchadien, français, la Minurcat, le DOMP et le CSNU permet de dépasser cette opposition. Durant le déroulement de la Minurcat, la sortie de la ZAT des acteurs européens, le désengagement relatif des français sur ce dossier affaiblissent l'emprise de cette zone d'action. Les arènes dont sont issus les acteurs de cet espace social redeviennent leur principale contrainte d'action. L'enjeu tchadien fait alors l'objet d'une gestion routinière par les Nations Unies. De ce fait les acteurs du CSNU ne sont plus autant impactés par ce qui se déroule au Tchad. Dans une situation d'interdépendance non élargie, ce qu'il se passe entre le gouvernement tchadien et la Minurcat n'affecte pas systématiquement le DOMP et encore moins le CSNU.

Toutefois, dans une note verbale adressée au Conseil de sécurité le 15 janvier 2010¹³⁷⁰, le Président Tchadien émet un coup qui mobilisera à nouveau directement le CSNU et le DOMP, en indiquant son refus du renouvellement du mandat de la Minurcat. Les deux bureaucraties s'opposent pour ne pas subir les conséquences de ce coup et agissent sous l'emprise de leurs arènes respectives:

*« et ça c'est notamment le travail du secrétariat qui n'a pas assuré le dialogue entre le Tchad et la mission des Nations Unies, et qui n'a pas su percevoir le mécontentement des tchadiens et informer le conseil du mécontentement des tchadiens »*¹³⁷¹

Récemment arrivé au CSNU, cet acteur agit sous l'emprise des contraintes routinières de cet espace social en affirmant que le suivi d'une OMP n'est pas de sa responsabilité. La faible emprise de la ZAT après le désengagement européen permet en effet au CSNU de se désinvestir de l'enjeu tchadien. Le coup émis par le gouvernement tchadien place alors les acteurs du DOMP et du CSNU en difficulté mettant au jour leur désengagement. Les conditions initiales de déclenchement de ces OMP ont d'autant plus facilité ce désengagement qu'elles ont mené à la mise en place d'une structure intermédiaire entre le gouvernement tchadien, la Minurcat et le siège des Nations Unies.

La communication entre la Minurcat, les autorités tchadiennes et le CSNU a en effet été biaisée par la Coordination nationale d'appui à la force internationale au Tchad (Conafit), interface entre les Nations Unies et le gouvernement tchadien, dont l'existence est liée aux

¹³⁷⁰ Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/200/217, 29 avril 2010

¹³⁷¹ Entretien RP France CSNU, New-York, mai 2012

conditions ayant mené à l'accord tchadien¹³⁷². Durant tout ce processus, chaque partie prenante a donc joué son propre jeu, ignorant plus ou moins volontairement, celui des autres, tant que les compensations étaient structurellement possibles : la Conafit, qui n'a pas accès directement au DOMP, est en interaction avec la Minurcat qui n'a pas accès directement au gouvernement et qui, en plus, est principalement basée à l'est du Tchad, loin des institutions de N'Djaména. Le DOMP limite son implication à un niveau qu'il estime être normal n'étant plus sous l'emprise de la configuration précédente de la ZAT. Le CSNU ne suit pas de près ce dossier dont l'enjeu n'apparaît pas central. Le renouvellement du mandat de la Mission qui arrive à échéance le 15 mars 2010 est alors saisi par le gouvernement tchadien pour mettre fin à ce jeu qui ne les satisfait plus suffisamment, alors que leur position nationale et régionale a évolué. Ce n'est donc pas tant la volonté du gouvernement tchadien qui explique le désengagement effectif de la Minurcat que la dynamique de l'espace social dans lequel cette volonté est exprimée. Les acteurs de la Minurcat accusent la Conafit de les avoir empêchés de percevoir ce mécontentement du gouvernement tchadien qui pouvait dès lors être ignoré par les acteurs du CSNU et du DOMP.

Le gouvernement tchadien lors du vote de la résolution 1861, n'était pas en mesure de s'opposer trop directement aux acteurs onusiens puisque sa position était fragile localement et que les acteurs politiques français soutenaient ce projet. L'opération, une fois déclenchée, ne peut se maintenir après des changements dans les conditions qui ont permis son émergence que si ces changements permettent le maintien de tensions d'interdépendance favorables de la zone d'action. Pour cela, elle doit susciter de nouveaux intérêts remplaçant les premiers puisque ceux qui ont servi lors du déclenchement de l'OMP ne sont pas nécessairement les mêmes que durant son déroulement. C'est ce qui s'est produit au niveau local à l'est du Tchad¹³⁷³ : de nombreuses attentes ont pesé sur la mission, lui permettant de s'insérer dans l'arène politico-militaire locale. Mais, la structuration des interdépendances internes au Tchad n'a pas permis aux acteurs tchadiens qui souhaitaient le maintien de cette présence d'imposer leur volonté au gouvernement tchadien. Celui-ci, pris par les enjeux sécuritaires régionaux n'a pas perçu autant d'intérêt au maintien de cette mission qui ne l'espérait.

¹³⁷² Chapitre 6. II. 1)

¹³⁷³ II. 1)

La demande tchadienne n'est d'ailleurs pas d'exiger le retrait complet de la Minurcat mais de « discuter des modalités » de retrait de cette mission espérant maintenir la présence de sa composante civile. Immédiatement, le déploiement de la Minurcat – toujours en cours – est stoppé¹³⁷⁴. Le DOMP envoie une *Technical assesment mission* (TAM) que le Général Cammaert, ancien adjoint du commandant de la Force de la Mission des Nations Unies en RDC (Monuc) dirige¹³⁷⁵. Du point de vue des responsables de la Minurcat, le CSNU met en place une stratégie ne permettant pas d'obtenir un changement de position des tchadiens soit par réaction excessive, soit par défaut d'analyse:

*« Certains comme les américains ont dit « Comment ? Les tchadiens veulent qu'on parte, très bien, nous partons sur le champ ». Il fallait éviter cette réaction excessive aussi »*¹³⁷⁶

*« On envoie des militaires, mais le « bon militaire » ». Il est rentré dedans avec ses gros sabots : 5 minutes de négociation avec Dagache (à la tête de la CONAFIT) »*¹³⁷⁷

*« la mission du siège est très mal reçue par les tchadiens parce qu'elle arrive en disant, est-ce qu'on peut pas trouver une solution... donc l'ONU au lieu de prendre la note verbale pour argent comptant vient en essayant de discuter comment rendre la force plus efficace, donc il y a un espèce de qui pro quo plus ou moins voulu... je me souviens d'un grand froid, la délégation de l'ONU est principalement anglophone... ce qui ne donne pas le bon message, l'ONU je pense ont fait le calcul qu'en mettant un ancien général, une délégation militaire que c'était une contrepartie crédible pour la délégation tchadienne de négociation parce que les tchadiens eux-mêmes, le représentant du Président tchadien, le général Dagache, c'est aussi principalement des militaires »*¹³⁷⁸

¹³⁷⁴ « Presque toutes les mesures de déploiement de la MINURCAT ont été suspendues après que le Gouvernement tchadien a demandé à l'ONU, par note verbale datée du 15 janvier 2010, d'entamer des « négociations » en vue de déterminer les modalités du retrait de la Mission. Ainsi, le déploiement des 535 soldats restants du contingent mongolien a été interrompu et le matériel appartenant à ce contingent est actuellement entreposé et sécurisé dans le port de Tianjin en Chine; les 300 soldats namibiens prévus n'ont pas été déployés dans le secteur sud et leur matériel est entreposé dans le port de Douala au Cameroun. On a également suspendu le déploiement des 100 hommes d'un contingent paraguayen de génie aéroportuaire, des 50 hommes d'une unité de transmissions sénégalaise et des 145 hommes d'une compagnie du train pakistanaise avec leur matériel. », Rapport du secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad S/200/217, 29 avril 2010

¹³⁷⁵ *Ibidem*

¹³⁷⁶ Entretien RP France CSNU, New-York, mai 2012

¹³⁷⁷ Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2010

¹³⁷⁸ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

En novembre 2008, le gouvernement tchadien avait en effet apprécié la visite du conseiller militaire au maintien de la paix le général Obiakor¹³⁷⁹. Néanmoins, la discussion ne va pas plus loin, empêchée par ce malentendu. Les tchadiens souhaitent négocier avec un acteur ayant un pouvoir de décision ce qui n'est pas le cas du Général Cammaert¹³⁸⁰. Une nouvelle délégation est envoyée au Tchad avec cette fois, à sa tête, Alain Leroy :

*« C'est à ce moment-là que le siège réalise qu'il va devoir y avoir au moins un retrait partiel des troupes »*¹³⁸¹.

Bien que la fin du mandat dans la résolution 1861 soit annoncée au 15 mars 2010, dans l'esprit des Nations unies, au DOMP comme au CSNU, ce mandat avait en effet vocation à être renouvelé comme il l'est habituellement. Le SGNU envisage une mission qui se prolonge au moins jusque 2011¹³⁸². Or, les autorités tchadiennes ont interprété à la lettre ce mandat. S'engage alors une négociation sur le nombre de soldats qui peuvent rester. Alain Leroy repousse sa date de départ en espérant pouvoir discuter avec le président¹³⁸³. Le processus de négociation du désengagement débute¹³⁸⁴. Lors de cette seconde TAM, décidée par le CSNU, Alain Leroy obtient le consentement d'Idriss Déby pour une « prolongation technique » du mandat de la Minurcat de deux mois, soit jusqu'au 15 mai 2010 officialisée par le vote de la résolution 1913 du Conseil de sécurité¹³⁸⁵. Une troisième délégation est envoyée au Tchad le 23 mars pour négocier la fin de la mission¹³⁸⁶. Elle est dirigée par Youssef Mahmoud qui devient le 1^{er} avril le nouveau RSSG et remplace Victor Angelo. Le DOMP et le gouvernement tchadien disposent alors de deux mois pour planifier le départ de la Minurcat.

¹³⁷⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2008/760, 4 décembre 2008

¹³⁸⁰ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

¹³⁸¹ *Ibidem*

¹³⁸² Le plan d'action qu'il propose dans son rapport du 14 juillet 2009 présente en effet des projets d'action allant jusque mars 2011. Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/359, 14 juillet 2009

¹³⁸³ *« comme d'habitude c'est les français qui peuvent avoir un rendez-vous avec le président donc l'ambassadeur français fait un petit geste »*, Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

¹³⁸⁴ Durant son déplacement en Afrique, Alain Leroy se fait également signifier par le président Kabila la demande de retrait de la Monuc qui deviendra Monusco. Il y aurait alors peut-être une analyse à mener sur les transferts d'idées entre les différents gouvernements si on souhaite partir du principe que ces contingences ont peut-être pour origine des mécanismes sociaux communs.

¹³⁸⁵ Rapport du secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/200/217, 29 avril 2010, S/RES/1913, 12 mars 2010

¹³⁸⁶ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

A ce stade, le DOMP craint un « scénario UNMEE »¹³⁸⁷, Mission des Nations Unies en Ethiopie et Erythrée (Minuee) déployée de juillet 2000 à juillet 2008, qui a non seulement subi des attaques mettant en danger son personnel mais qui, en plus, s'est trouvée en position délicate en Erythrée dont le gouvernement lui imposait des restrictions importantes, coupant notamment ses approvisionnements en carburant. Les acteurs du DOMP sont donc sensibilisés au danger pour leur personnel et aux complications logistiques liées au départ d'une mission lorsque les relations avec le gouvernement hôte sont conflictuelles. Nous avons vu l'importance, le nombre et la complexité des accords permettant le déploiement de matériel et de personnel des Nations unies. Pour que ces accords restent en vigueur pour permettre un désengagement satisfaisant, les relations avec l'état hôte doivent rester satisfaisantes pour chaque partie. Dans un premier temps, le DOMP fait en sorte de ralentir le retrait pour maîtriser au maximum son déroulement et obtient ce délai de deux mois pour le planifier. S'engage alors un nouveau processus visant à définir les modalités de sortie et permettant à chaque acteur d'affirmer et d'imposer le mode de fonctionnement de son espace social aux autres. Au DOMP, des attentes pèsent alors sur les acteurs français qui n'y répondent plus :

*« Sur la fin plus personne effectivement, plus personne s'en est occupé, on a suivi à... moi j'ai vu quelques réunions quand Alain Le Roy venait ici mais on a l'impression que c'était à l'ONU de se débrouiller de ce truc alors que c'est nous qui les avons mis dans la merde... »*¹³⁸⁸

*« Donc je pense même la France quelqu'un là-bas a dit « bon on peut pas leur forcer la main à l'infini » »*¹³⁸⁹

Le nouveau RSSG va tenter de recréer le lien avec les autorités tchadiennes pour que le départ se déroule dans de bonnes conditions. La négociation d'un aide-mémoire commence pour déterminer les termes exacts du départ de la mission pour « *négozier une sortie délicate après une entrée forcée* »¹³⁹⁰.

¹³⁸⁷ Voir Teresa Whitfield, Richard Gowan, « Security Council Working Methods ... », *art.cit.*

¹³⁸⁸ Entretien ministère de la Défense, Paris, mars 2012

¹³⁸⁹ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

¹³⁹⁰ Entretien Minurcat, New-York, mai 2012

Le DIS qui devenait déjà progressivement la stratégie de sortie principale de la Minurcat va se trouver au centre du processus de désengagement et permettre au DOMP et au gouvernement tchadien de trouver une issue satisfaisante à la demande tchadienne.

De l'autonomie à l'indépendance du DIS

Les marchandages entamés en janvier 2010 et poursuivis par le nouveau RSSG à partir du mois d'avril mènent au vote de la résolution 1923 du Conseil de sécurité des Nations Unies votée le 25 mai 2010¹³⁹¹. Cette résolution prévoit la prorogation du mandat de la Minurcat jusqu'au 31 décembre 2010. Le DOMP dispose donc de six mois pour désengager progressivement la Minurcat conformément au calendrier contenu dans la résolution 1923.

Trois phases sont identifiées :

- Le 15 juillet 2010, l'effectif de la composante militaire de la Minurcat doit être réduit à 2200 soldats : 1900 au Tchad, 300 en RCA. La composante de police comprendra 300 policiers au maximum¹³⁹².
- Durant la saison des pluies, l'effectif doit rester stable.
- Le désengagement final de la Minurcat reprendra le 15 octobre pour s'achever le 31 décembre 2010 au plus tard. A cette date, seuls les personnels « *indispensables à sa liquidation* »¹³⁹³ seront autorisés à rester au Tchad.

Le cœur du nouveau mandat de l'OMP devient le renforcement du DIS qui doit permettre au gouvernement tchadien d' « *assumer l'entière responsabilité de la sécurité et de la protection de la population civile de l'est du Tchad, y compris les réfugiés, les déplacés, les rapatriés et les communautés d'accueil, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants, ainsi qu'au personnel et aux biens des Nations Unies et des organismes humanitaires, conformément au droit international humanitaire, aux droits de l'homme et au droit des réfugiés* »¹³⁹⁴ comme il s'y est engagé auprès du Conseil de sécurité le 21 mai

¹³⁹¹ Résolution 1923, S/RES/1923 (2010). Avant le vote de cette résolution, une seconde prolongation du mandat de la Minurcat jusqu'au 26 mai 2010 est votée le 12 mai 2010, S/RES/1922 (2010).

¹³⁹² Les soldats sont au nombre de 3300 le 15 mai 2010. Source : documents internes Minurcat.

¹³⁹³ Résolution 1923, S/RES/1923 (2010), 25 mai 2010. Il s'agit principalement des membres de la direction de la sécurité et de la sûreté des Nations Unies (UNDSS).

¹³⁹⁴ Résolution 1923, S/RES/1923 (2010), 25 mai 2010

2010¹³⁹⁵. Les autorités tchadiennes semblent alors finalement remporter la lutte pour le contrôle du DIS. Pour comprendre cela, il faut revenir sur les marchandages menant au vote de la résolution 1923. Durant ces négociations, le DOMP et la Minurcat agissent sous la contrainte de l'audience des acteurs humanitaires présents à l'est du Tchad. Certaines agences humanitaires onusiennes et organisations non gouvernementales agissant dans le domaine de l'aide humanitaire craignent en effet une détérioration des conditions sécuritaires à l'est du Tchad avec le départ de la Minurcat¹³⁹⁶. Surtout, le DOMP est contraint par la présence du HCR qui se maintiendra après le départ de la Minurcat puisque les réfugiés sont toujours présents à l'est dans les camps dont ce Haut-Commissariat a la responsabilité. Pour réagir à cette pression, et en même temps assurer sa crédibilité dans le secteur de la sécurité collective, le DOMP va tenter de renforcer la stratégie de sortie de la Minurcat avec le renforcement du DIS. Ainsi, face à l'audience humanitaire, le DOMP offre une réponse : la Minurcat quitte le territoire tchadien mais contribue à transférer au gouvernement tchadien les moyens de poursuivre sa mission de sécurisation de l'est du pays.

Durant la première phase du désengagement de la MINURCAT est ainsi organisé le transfert de soutien logistique du DIS de la Minurcat au gouvernement tchadien. Pour mener à bien son mandat et atteindre ses objectifs, le DOMP doit donc revoir son programme : la formation des agents du DIS doit s'accélérer mais « où vous aviez avant 30 formateurs vous en avez plus que quinze et vous voulez former plus de gens »¹³⁹⁷ puisque la résolution 1923 impose la réduction du personnel onusien et la poursuite du mandat lié au DIS. L'objectif est ambitieux : en quelques mois il faut intégrer de nouveaux agents au sein du DIS, des équipes de mécaniciens, de formateurs de conduite, des administrateurs qui étaient auparavant des UNPoL afin que cette force de police ait progressivement les moyens de son autonomie par rapport à la Minurcat. Avec le désengagement progressif des militaires, le DIS devient le seul garant de la sécurité des UNPoL en dehors des camps de réfugiés et est progressivement

¹³⁹⁵ S/2010/250, Lettre du Représentant permanent du Tchad auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies adressée au Président du Conseil de sécurité. Contient en annexe le Memorandum sur l'avenir de la Minurcat et sur la période post-Minurcat.

¹³⁹⁶ Entretiens avec les chefs de mission de certaines ONG présentes au Tchad. C'est d'ailleurs cette crainte des acteurs humanitaires qui a justifié notre mission au Tchad pour le compte d'une ONG : nous devons alors rédiger un rapport à destination des acteurs humanitaires et onusiens présents au Tchad sur les conséquences sécuritaires du départ de la Minurcat. Maxime Godefroy, *L'espace humanitaire à l'est du Tchad : analyse du pilier sécurité*, Groupe URD, OPAT, avril 2011. Ils craignent également des difficultés logistiques que la présence onusienne limite (notamment s'agissant des transports aériens entre N'Djaména et Abéché)

¹³⁹⁷ Entretien DOMP, New-York, mai 2012

rattaché au gouvernement tchadien. Cette autonomisation du DIS a pu s'incarner de manière très concrète lorsqu'à partir de mars 2010, par exemple, les « *soi-disant interprètes* »¹³⁹⁸ français-arabe tchadien et anglais-arabe tchadien qui accompagnent jusqu'alors les UNPoL ne sont plus autorisés dans les commissariats et postes de police. La principale occupation des responsables de la Minurcat durant la phase de désengagement est également de transférer certaines responsabilités aux autres agences des Nations unies (PNUD et HCR) et ainsi de désengager le DOMP de ce processus. Si le gouvernement tchadien s'engage à prendre la responsabilité du DIS, il n'en a en effet pas les moyens financiers et ne compte en tous cas pas en assumer les coûts. Un *Trust Fund* est donc mis en place. Il doit être alimenté par des contributions volontaires des Etats membres des Nations Unies et sera géré par les équipes du HCR et du PNUD au Tchad. Finalement le programme du DIS est issu d'un programme mis en place par le HCR qui s'y retrouve impliqué.

De nouvelles structures sont créées : les bureaux de sécurisation des mouvements (BSM). Ces Bureaux sont sous la responsabilité des tchadiens mais sont composées de représentants des UNPoL, de la Minurcat militaire, du DIS et d'humanitaires qui ont « *pour mission d'apprécier l'évolution de la sécurité des biens et des personnels humanitaires au sein d'une zone de sécurité, de décider les modalités d'exécution des déplacements et de la sécurisation du personnel et des installations en relation avec l'évolution des conditions sécuritaires.* »¹³⁹⁹

Les contraintes spécifiques de l'ancienne configuration de la ZAT ne sont plus opérantes, le DOMP doit réagir aux contraintes qui pèsent sur lui et qui sont liées à sa position routinière dans le secteur de la sécurité collective. La priorité est donc d'assurer son désengagement sans difficultés sécuritaires, politiques ou qui mettraient en doute la crédibilité de cette organisation à plus long terme¹⁴⁰⁰.

Pour le gouvernement tchadien qui a initié cette phase de désengagement de l'OMP, il s'agit de répondre aux contraintes de l'arène politico-militaire régionale mais également aux contraintes routinières venues des arènes multilatérales du secteur de la sécurité collective et

¹³⁹⁸ Lettre du Commandant central du DIS au Commissaire de Police de la Minurcat, mars 2010

¹³⁹⁹ Procédure opérationnelle relative au fonctionnement des bureaux de sécurisation et des mouvements (BSM), version 2, juillet 2010.

¹⁴⁰⁰ Ainsi, de l'aveu même des acteurs UNPoL de la Minurcat, l'essentiel est alors de pouvoir dire que la formation a été donnée puisque, après le départ de la Minurcat, le DOMP ne sera plus directement concerné mais pourra toujours justifier avoir fait le nécessaire pour que son départ n'entraîne pas de conséquence sécuritaire. Entretien Minurcat, N'Djaména, décembre 2012

donc de tenir le rôle d'acteur crédible au sein de ce secteur en s'engageant à la pérennisation du DIS pour laquelle il doit proposer un plan avant le 31 juillet 2010. Si les contraintes spécifiques de l'ancienne configuration de la ZAT n'opèrent plus, les contraintes venues des Nations Unies ne sont plus tout à fait identiques à celles qui agissaient avant les déploiements européens et onusiens. Au cours du processus que nous avons analysé, de nouvelles interdépendances durables se sont structurées entre N'Djaména et New-York. La présence tchadienne dans les instances onusiennes s'est renforcée :

« ils ont considérablement renforcé leur équipe à NY, ils ont vu que les Nations unies c'est pas un truc qui flotte comme ça, c'est important d'y être, on peut y faire passer des messages soi-même on n'a pas besoin de parrain, ils ont un très bon ambassadeur sur place et je pense que ça les aide à mieux prendre position dans la région, sur le continent »¹⁴⁰¹

Il faut relativiser ce renforcement « considérable » de cette présence puisque l'équipe diplomatique tchadienne à New-York est composée, en 2012, de l'ambassadeur, de son attaché de presse et de son secrétaire¹⁴⁰². Toutefois, les interactions ayant eu lieu entre les acteurs tchadiens et onusiens tout au long de ce processus, et notamment lors de visites au Tchad ou à New-York des différentes parties ont modifié la position relative des acteurs tchadiens et onusiens dans le secteur de la sécurité collective. Cela est également lié au renforcement du contrôle des dynamiques politico-militaires des institutions étatiques tchadiennes sur leur territoire durant cette période qui fait désormais du Tchad un état relativement stable dans une région de l'Afrique qui n'est pas perçue comme telle¹⁴⁰³. Pour creuser cette piste de recherche, il faudrait analyser en détail l'impact que ce processus a eu sur l'implication des forces armées tchadiennes dans les missions onusiennes au Mali ou en RCA dans les années qui suivent.

¹⁴⁰¹ Entretien ambassade de France, N'Djaména, décembre 2010

¹⁴⁰² Entretien ambassade du Tchad auprès du CSNU, New-York, mai 2012.

¹⁴⁰³ « je pense le temps lui a donné quelque part raison parce que après qu'on soit parti donc y'a la Libye qui s'est passée, la RCA et au milieu de tout ça le Tchad finalement on se dit, finalement c'est pas si mal le Tchad », Entretien DOMP, New-York, mai 2012

*

Conséquence de la diminution croissante de l'emprise des contraintes initiales de la ZAT, la demande tchadienne de renégociation des termes de la coopération avec les Nations Unies mène au désengagement de la Minurcat et à la fin de la conjoncture de maintien de la paix¹⁴⁰⁴. Il faut alors trouver les compromis permettant de défaire les liens créés durant cette conjoncture et ainsi renégocier la place de chacun dans le secteur de la sécurité collective. L'exemple du DIS permet de comprendre ces mécanismes. Si cette force de police inscrit initialement son action sous l'emprise principale de la ZAT¹⁴⁰⁵, elle s'autonomise de plus en plus de ses contraintes spécifiques¹⁴⁰⁶. Tout en restant tributaire du soutien matériel et logistique de la Minurcat dans son fonctionnement, la régulation interne du DIS échappe progressivement aux acteurs onusiens. Les contingences qui affectent le DIS (départ de l'UE, non renouvellement du mandat de la Minurcat) vont renforcer cette dynamique dont on peut situer l'aboutissement en juillet 2013. Deux ans après le départ de la Minurcat, le DIS est en effet dissout et ses agents sont pleinement intégrés dans les différentes forces armées du Tchad.

**

Ainsi nous avons tenté d'analyser les éléments qui contribuent à la disparition de la conjoncture de maintien de la paix qui mène au désengagement de l'OMP.

Le gouvernement tchadien a initialement accepté le déclenchement de ces OMP sous la pression des acteurs français qui ont fait de ces opérations une ressource pertinente pour Idriss Déby en assurant une sécurisation de l'est du pays et en bénéficiant d'importantes constructions d'infrastructures sur son territoire. Dans le même temps, il subissait de

¹⁴⁰⁴ Elément anecdotique qui atteste de la fin de cette conjoncture : le déliement des langues. Les enjeux liés directement à Eufor ne pèsent plus, les acteurs qui, durant cette conjoncture, nous assuraient qu'à aucun moment Eufor n'a eu pour mission de protéger Idriss Déby, affirment sans détour le contraire un an après le désengagement de la Minurcat.

¹⁴⁰⁵ Chapitre 6. II. 1)

¹⁴⁰⁶ Chapitre 7. I. 2)

nombreuses oppositions internes à l'arène politico-militaire tchadiennes que l'engrenage de la ZAT à la fin de l'année 2007 avait permis de dépasser : la ZAT est alors l'espace social le plus contraignant pour les acteurs qui y sont pris. Cet engrenage a mené au déploiement dans la mesure où, si un acteur de la ZAT souhaitait se désengager du processus suivant en cela sa logique sociale ordinaire¹⁴⁰⁷, les contraintes exercées par les autres acteurs de cet espace social rendaient ce désengagement trop coûteux. Avec la disparition de cet engrenage, cette emprise spécifique de la ZAT sur les calculs des acteurs n'opère plus. Leurs calculs se réalisent à nouveau sous l'emprise des contraintes leur espace de référence d'origine. Ainsi, l'effacement de l'emprise de la ZAT cumulé à une amélioration des relations entre les gouvernements soudanais et tchadien (en partie liée à un rééquilibrage des forces entre les deux Etats permis pour partie par cette présence internationale) inverse la valeur de cette présence internationale au Tchad : l'accepter en 2007 semblait avantageux pour Idriss Déby, s'opposer publiquement à elle en janvier 2010 devient une ressource dans son jeu politique régional. Les événements qui ont lieu durant cette conjoncture de maintien de la paix ne sont pas sans conséquence : avec la fin de cette conjoncture, c'est l'OMP qui quitte le territoire tchadien et il importe de renégocier les frontières des espaces de pouvoir de chacun. Si le consentement de l'Etat hôte d'une OMP est une considéré comme essentiel par le DOMP, il importe de comprendre la dynamique qui y mène et à ce qu'il signifie tout au long du processus.

Conclusion

Le déroulement des OMP se comprend donc pour partie par l'analyse des conditions qui ont mené à leur déclenchement dont il est la continuité. Autrement dit, il se comprend par l'analyse de la structuration des interdépendances dans la ZAT. La conduite de ces opérations, ce qu'il se passe durant ces déploiements, s'explique toutefois également par l'emprise de nouvelles contraintes liées à la rencontre sur le terrain des déploiements de nouveaux acteurs de la ZAT. Cette nouvelle structuration de la zone d'action modifie l'emprise que celle-ci a

¹⁴⁰⁷ Si une délégation d'un état membre de l'UE souhaite s'opposer au déploiement de l'opération Eufor Tchad-RCA par exemple.

sur les évènements qui s'y déroulent : les opérations de maintien de la paix s'autonomisent de leurs conditions de déclenchement. Dans le cas de la zone d'action Tchad, ce processus ne permet pas le maintien d'une emprise de cet espace social qui soit plus contraignante pour les calculs des acteurs que leur arène d'origine. La création de nouvelles interdépendances liées à la rencontre entre les acteurs de cette zone d'action n'a pas permis de compenser la disparition des conditions d'émergence initiales de la ZAT. Le reclouonnement des différents espaces d'action des acteurs de ce processus empêche le maintien de cette zone d'action initiale : les acteurs agissent de nouveau sous l'emprise de contraintes ordinaires qui les poussent à mettre fin à cette coopération concurrentielle dans l'OMP. Le désengagement effectif de l'OMP implique alors de renégocier les espaces d'autonomie de chacun. Les caractéristiques de la position de chaque acteur ne sont toutefois pas identiques à celles précédant ce processus. Dans la continuité de cette recherche, analyser l'évolution des relations entre le DOMP et le SGC permettrait ainsi d'en mesurer l'impact. Si le secteur de la sécurité collective dans son ensemble s'est trouvé impacté par la crise économique de 2008, modifiant les moyens budgétaires à disposition des acteurs pour des projets d'OMP, notamment au sein de la PESD¹⁴⁰⁸ et limitant de fait les investissements européens et la collaboration UE-ONU dans ce domaine, il est raisonnable de penser que cette collaboration, la définition des frontières entre l'espace européen et onusien dans le secteur de la sécurité collective, a été affectée par cette conjoncture de maintien de la paix. Les projets d'intervention européenne en Libye ou en RCA pourraient alors servir de cas d'étude intéressant sur cette question.

¹⁴⁰⁸ Entretien RP France, Bruxelles, mars 2012

Conclusion de la partie 3

Le déclenchement d'une opération de sécurité collective est le produit de l'activité se déroulant dans une zone d'action conjoncturelle construite autour d'un enjeu sécuritaire particulier. Au sein de cet espace, le projet d'une intervention militaire doit rencontrer l'intérêt tant des acteurs politiques que des acteurs opérationnels qui seront chargés de mettre en œuvre la décision politique. L'activité de ces derniers, avant même la prise de décision, impacte le processus décisionnel. L'imbrication de l'activité des différents acteurs impliqués dans cette zone d'action les place progressivement en situation d'interdépendance tactique élargie. Un engrenage qui rend coûteuse toute sortie du jeu s'instaure et rend possible le déclenchement de l'opération de sécurité collective tant que cette zone d'action se maintient dans cette configuration. Cette opération prend la forme d'une OMP lorsque cet outil est mobilisable puisqu'il permet la poursuite des rationalités de chaque acteur dans ce processus qu'aucun ne maîtrise pleinement.

L'OMP ainsi déclenchée se déroule sous l'emprise des contraintes spécifiques de cette zone d'action. Toutefois, la mise en œuvre de cette décision implique l'entrée en jeu de nouveaux acteurs opérationnels qui vont modifier la structuration de cet espace social et, suivant les contingences, mener à une modification de sa dynamique qui permettra son maintien et donc celui de l'OMP ou qui mènera au contraire au délitement de cette conjoncture et au désengagement de l'opération. Dans ce dernier cas, qui correspond aux opérations Eufor Tchad-RCA, l'évolution de la zone d'action se traduit par la réautonomisation de certaines arènes qui s'y étaient rencontrées. Le désengagement de l'OMP mène alors à une renégociation des frontières de ces arènes.

Conclusion générale.

Que maintient une opération de maintien de la paix ? Loin d'être une simple réponse à une situation nécessitant le recours à un tel outil, les opérations de maintien de la paix doivent être appréhendées comme le produit de l'activité se déroulant au sein de nombreux espaces sociaux du secteur de la sécurité collective. La compréhension d'un tel processus nécessite le décloisonnement des espaces géographiques de la recherche ce qui permet d'analyser conjointement les processus de décision et de mise en œuvre et d'apporter une définition relationnelle des OMP.

Décloisonner les espaces géographiques de la recherche

En plus de décloisonner les courants de recherche de science politique, il importe de décloisonner l'analyse des espaces géographiques et sociaux concernés par une OMP. Nous avons montré que le maintien de la paix est un instrument d'action publique mobilisé dans la régulation des interdépendances entre les acteurs du secteur de la sécurité collective. Il est une poursuite de la diplomatie ou de la guerre par d'autres moyens. Si en ayant recours à cet outil, les acteurs du DOMP souhaitent imposer leur conception de ce que devrait être l'organisation socio-politique d'un pays, la manière dont il est effectivement mobilisé dépend du rapport de force établi au sein d'une zone d'action conjoncturelle. En fonction de la structuration des interdépendances dans cet espace, les acteurs quels qu'ils soient peuvent s'en approprier des ressources ou subir ce processus.

Définition relationnelle du maintien de la paix

Pour savoir ce qu'est une opération de maintien de la paix, nous avons donc apporté une analyse relationnelle. Une OMP est le produit d'un compromis entre certains acteurs du secteur de la sécurité collective pris dans une configuration conjoncturelle d'interdépendances (ici élargies) structurée autour d'un enjeu sécuritaire. Au sein de cet espace que nous avons

appelé Zone d'action, le maintien de la paix est mobilisé en tant qu'instrument d'action publique. La définition juridique de cet outil est en effet suffisamment ambivalente pour que chacun des acteurs de la Zone d'action puisse agir suivant la logique sociale de son arène d'origine malgré l'emprise que celle-ci exerce sur leurs calculs. Autrement dit, nous affirmons à l'issue de cette recherche qu'il n'est pas possible de définir une OMP par ce qu'elle fait sur le terrain. Une telle définition suppose en effet une mise en cohérence *a posteriori* de toutes les activités mises en œuvre. Cette cohérence opérationnelle n'existe pas dans la mesure où l'OMP déployée permet justement aux acteurs de la Zone d'action conjoncturelle de satisfaire des intérêts et des attentes hétérogènes.

L'analyse des interdépendances sociales ayant mené aux déploiements puis aux désengagements des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat nous permet également de mettre en évidence certaines conclusions essentielles à l'analyse des processus politiques internationaux et multilatéraux.

Pour rendre compte de phénomènes tels que le déploiement d'une opération de sécurité collective, il importe de s'intéresser à la structuration des relations entre les acteurs qui y participent. Cela implique de se défaire d'une analyse en termes de relations *inter-nationales* qui ne seraient que le produit de la rencontre entre des unités étatiques homogènes et unifiés.

Les conditions de déclenchement d'une opération de maintien de la paix ne sont pas tant liés aux caractéristiques du conflit dans lequel elle s'inscrit (objectivés par des indicateurs arbitraires comme le nombre de morts, la durée du conflit etc.) qu'à la structuration des interdépendances entre les acteurs impliqués par ce conflit. Ainsi nous avons montré que le déclenchement des opérations Eufor Tchad-RCA Minurcat doit autant, sinon plus, à ce qu'il se déroule dans les autres arènes du secteur de la sécurité collective impactées plus ou moins directement par ce conflit que dans la seule arène politico-militaire de la région Tchad-Soudan. Les acteurs impactés par ces violences doivent y réagir pour préserver ou renforcer leur position. Leur activité se fait alors sous l'emprise des contraintes spécifiques à leur arène. Les luttes internes à ces arènes pour l'imposition de ce que chacun estime être la bonne action à mener (intervention militaire bilatérale ou opération de maintien de la paix dans notre cas) poussent les acteurs à chercher des ressources situées hors de ces espaces de calcul routinier. Les acteurs de plusieurs arènes se trouvent alors progressivement mis en situation d'interdépendance élargie autour d'un même enjeu sécuritaire. On appelle Zone d'action conjoncturelle l'espace social ainsi formé dans lequel s'inscrivent ces interdépendances. Cet

espace social exerce alors une emprise sur les calculs des acteurs qui sont contraints d'y réagir et modifie l'équilibre des luttes internes à chaque arène. Dans cet espace, le soutien politique permettant l'activation d'outils bureaucratiques (soutien qui dépend pour une large partie de l'activité déjà produite par les acteurs de cet espace) impose aux autres acteurs de réagir à cette activité. Durant ce que nous avons appelé une conjoncture de maintien de la paix, l'engrenage ainsi créé rend coûteuse toute tentative de sortie unilatérale du jeu puisque des attentes pèsent sur chacun des acteurs. En fonction de l'équilibre des luttes – toujours contingent – le maintien de la paix, en tant qu'instrument d'action publique, peut être perçu comme suffisamment malléable pour permettre à chaque acteur de cette Zone d'action de poursuivre sa propre logique d'action sous l'emprise des contraintes de cet espace social conjoncturel. L'appellation conjoncture *de maintien de la paix* ne peut donc être que rétrospective¹⁴⁰⁹. Dans une telle conjoncture, le déclenchement d'une opération de maintien de la paix est le produit de l'activité s'inscrivant dans la Zone d'action conjoncturelle mobilisée autour d'un enjeu sécuritaire.

Analyser conjointement décision et mise en œuvre

Cette analyse des conditions de déclenchement d'une OMP amène alors plusieurs conséquences pour l'étude de cet objet en science politique. Plus qu'une étape qui suivrait la prise de décision, la conduite d'une OMP doit se comprendre comme une modification de la structuration des interdépendances dans la Zone d'action et de l'emprise qu'exercent les contraintes spécifiques de cet espace sur les acteurs. Les positions qu'y occupent les nouveaux arrivants (acteurs opérationnels) dépendent de l'état du jeu dans lequel ils s'insèrent. Mais leur activité impose de nouvelles contraintes au sein de la ZAT. Dans le même temps, cet espace social peut perdre de son emprise sur des acteurs qui avaient jusqu'alors contribué à son maintien. Les conditions qui avaient permis le déclenchement de l'OMP évoluent. Lorsque cette évolution ne permet plus le maintien de la ZAT comme configuration tactique élargie, son emprise diminue sur les acteurs au profit des contraintes de leur espace social d'origine. A moins que les acteurs de cet espace ne parviennent à maintenir

¹⁴⁰⁹ Si les affrontements militaires tchado-soudanais avaient connu une autre issue, la prise de position du président tchadien aurait pu être différente et empêcher le maintien de l'emprise de la Zone d'action Tchad sur les acteurs européens par exemple.

son emprise sur d'autres acteurs (si les interdépendances créées lors du déroulement des OMP mènent à un nouvel engrenage), le désengagement de l'OMP permet aux acteurs de retrouver une activité routinière.

Agenda de recherche

La structuration des interdépendances dans le secteur de la sécurité collective est alors nécessairement impactée par le processus d'émergence et de délitement de la Zone d'action conjoncturelle. La plasticité des structures sociales, les mécanismes d'intégration entre différents espaces sociaux et de consolidation de leurs frontières incite à analyser la poursuite de ce processus : comment les frontières des différentes arènes du secteur de la sécurité collective sont-elles affectées par ce processus ? Une analyse poussée de la structuration des interdépendances entre les acteurs tchadiens, onusiens, français et européens après cette conjoncture permettrait d'affiner encore la démonstration proposée ici et les outils permettant d'analyser le déclenchement d'une opération de sécurité collective. Le modèle d'analyse proposé ici gagnerait également à être appliqué à l'analyse du déclenchement d'autres OMP ou d'autres types d'interventions militaires pour pouvoir être précisé et comprendre comment se maintient l'engrenage au sein de la zone d'action lors de la conduite de certaines opérations de sécurité collective qui s'installent durablement.

Références

Sources primaires

ONU

Charte des Nations Unies et statuts de la Cour internationale de justice, San Francisco, 1945

DOMP-DAM, *Opérations de maintien de la paix. Principes et orientations*, New-York, 2010 (2008)

Rapport des missions du CSNU Rapport du Conseil de sécurité sur sa mission à Djibouti (concernant la Somalie), au Soudan, au Tchad, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire (31 mai-10 juin 2008), S/2008/460

Rapport du Conseil de sécurité sur sa mission au Soudan et au Tchad, 4-10 juin 2006, S/2006/433

Rapport du SGNU

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2010/611, 1^{er} décembre 2010

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2010/529, 14 octobre 2010

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2010/409, 30 avril 2010

Rapport du Secrétaire Général sur la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad, S/2010/217, 29 avril 2010

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/535, 14 octobre 2009

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/359, 14 juillet 2009

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2009/199, 14 avril 2009

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2008/760, 4 décembre 2008

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2008/601, 12 septembre 2008

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 8 juillet 2008, S/2008/444

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2008/215, 1^{er} avril 2008

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2007/739, 17 décembre 2007

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

rapport du secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et les activités du Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine », New-York, S/2007/376, 3 juillet 2007

Rapport mensuel du secrétaire général sur le Darfour », S/2007/104, 23 février 2007

Rapport du secrétaire général des Nations Unies sur le Tchad et la République centrafricaine, S/2007/97, 23 février 2007

Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine, établi en application des paragraphes 9d) et 13 de la résolution 1706 (2006), S/2006/1019, 22 décembre 2006

Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et sur les activités du Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine, 28 décembre 2006

Rapport mensuel du Secrétaire général sur le Soudan, 16 novembre 2005, S/2005/719, 16 novembre 2005

Rapport du secrétaire Général sur le Soudan, S/2004/947, 3 décembre 2004

Rapport sur le Soudan présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 15 de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, et des paragraphes 6, 13 et 16 de sa résolution 1556 (2004), S/2004/787, 4 octobre 2004

Rapport du Secrétaire Général sur le Soudan, New-York, S/2004/763, 28 septembre 2004

Rapport du Secrétaire Général sur le Soudan, New-York, S/2004/703, 30 août 2004

Rapport du Secrétaire Général sur le Soudan, New-York, S/2004/453, 3 juin 2004

Résolutions

du Conseil de sécurité

Résolution 1923, S/RES/1923 (2010), 25 mai 2010

Résolution 1922, S/RES/1922 (2010), 12 mai 2010

Résolution 1861 ; S/RES/1861 (2009), 15 janvier 2009

Résolution 1834, S/RES/1834 (2008), 24 septembre 2008

Résolution 1778, S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007

Résolution 1769, S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007

Résolution 1719, S/RES/1717 (2006), 25 octobre 2006

Résolution 1714, S/RES, 1714 (2006), 6 octobre 2006

Résolution 1706, S/ RES/1706 (2006), 31 août 2006

Résolution 1692 du CSNU, S/RES/1692 (2006), 30 juin 2006

Résolution 1663, S/RES/1663 (2006), 24 mars 2006

Résolution 1627, S/RES/1627 (2005) 23 septembre 2005

Résolution 1590, S/RES/1590 (2005), 24 mars 2005

Déclarations présidentielles

S/PRST/2010/29, 20 décembre 2010

S/PRST/13, 8 mai 2009

S/PRST/2008/22, 16 juin 2008

S/PRST/2008/3, 4 février 2008

S/PRST/2007/30, 28 août 2007

S/PRST/2007/400, 3 juillet 2007

S/PRST/2007, 28 mars 2007

S/PRST/2007/2, 16 janvier 2007

S/PRST/2006/54, 15 décembre 2006

S/PRST/2006/19, 25 avril 2006

Correspondances du CSNU

Lettre du Représentant permanent du Tchad auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies adressée au Président du Conseil de sécurité, S/2010/250, 21 mai 2010

Lettre datée du 28 octobre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Tchad auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2008/679, 28 octobre 2008

Lettre datée du 5 mars 2007 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/122, 5 mars 2007

Lettre datée du 23 février 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le

Représentant permanent du Ghana auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/11127 février 2007

Lettre datée du 18 janvier 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/22, 18 janvier 2007

France

Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la sécurité et la défense*, 2008

Sénat, commission des affaires étrangères *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?* Rapport d'information n° 450 (2005-2006) de MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGIO et Didier BOULAUD, 2006

Assemblée nationale, commission du budget, Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau, *Rapport d'information n°1790 du 1^{er} juillet 2009*,

Conseil de l'UE

Action commune 2009/795/PESC abrogeant l'action commune 2007/677/PESC, 19 octobre 2009

Actions menées par l'Union européenne dans le contexte de Eufor Tchad RCA du 1^{er} décembre 2008, 16569/08

Accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), L307/16, 18 novembre 2008

Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil concernant l'opération EUFOR Tchad/RCA », 22 juillet 2008

Décision 2008/101/PESC du Conseil du 28 janvier 2008

Conseil de l'Union européenne, Note du Secrétariat aux Délégations, Opération Eufor Tchad-RCA : Stratégie d'information, 15185/1/07 REV1, 22 novembre 2007

Action commune 2007/677/PESC du Conseil, L 279/21, 15 octobre 2007

Action commune 2007/245/PESC, 23 avril 2007

Action commune 2005/557/CFSP, 18 juillet 2005

Action commune 2005/556/PESC, 18 juillet 2005

Action commune 2005/557/CFSP, 18 juillet 2005

ONG

CCFD-Terre Solidaire « le développement piégé. Les transferts d'armes et le développement au Tchad (2005-2010) », janvier 2012

Groupe URD L'espace humanitaire à l'est du Tchad : analyse du pilier sécurité, Groupe URD, OPAT, avril 2011
L'espace humanitaire à l'est du Tchad, Groupe URD, octobre 2009

Human Right Watch Le risque du retour. Rapatriement des personnes déplacées dans le contexte du conflit dans l'est du Tchad, juin 2009

Tchad. Les victimes de Hissène Habré toujours en attente de justice, New-York, vol. 17, n°10(A), juillet 2005.

International Crisis Group Tchad : au-delà de l'apaisement, Rapport Afrique N°162 – 17 août 2010

Tchad : la poudrière de l'est, Rapport Afrique N°149 – 15 avril 2009

Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit, Rapport Afrique n°144, 24 septembre 2008

Tchad : vers un retour de la guerre ?, Rapport Afrique n°111, juin 2006

Oxfam Mission non-accomplie : les populations civiles demeurent en danger à l'est du Tchad, Document d'information Oxfam, septembre 2008

Sources secondaires : Articles et ouvrages

- Aït-Aoudia (M.), et Roger (A.) (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015
- Allison (G.), and Zelikow (P.), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison Wesley Longman, 1999 (2nd ed.)
- Ambrosetti (D.), *Normes et rivalités diplomatiques. Le Conseil de sécurité en audience*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2009
- « « Décide de demeurer saisi de la question ». La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises. », *Cultures & Conflits*, n°75, automne 2009
- « Urgences et normalités des gestionnaires face aux violences « des autres ». L'ONU et le Soudan », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2008/4, n°174
- Asseburg (M.), and Kempin (R.) (dir.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defense ? A systematic Assessment of ESDP Mission and Operation*, SWP Research Paper, Berlin, 2009.
- Autesserre (S.), *The Trouble with The Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University Press, New-York, 2010
- Bach (D.), « La France en Afrique subsaharienne : contraintes historiques et nouveaux espaces économiques », in Cohen (S.), Smouts (M-C.) (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1985
- Bagayoko-Pénone (N.), et Kovacs (A.), *La gestion interministérielle des sorties de conflits*, Les documents du C2SD, n°87, Ministère de la Défense, Paris, 2007
- « L'Opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Revue Afrique contemporaine*, n°209, printemps 2004
- Afrique : les stratégies françaises et américaines*, L'Harmattan, Paris, 2003
- Les officiers français et la construction européenne : l'eupéanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Les cahiers du C2SD n°77, Ministère de la Défense, Paris, 2003

- Balmond (L.) (dir.) *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Centre d'étude et de recherche sur la défense et la sécurité, Pédone, Paris, 1994
- Banégas (R.) Marchal (R.), Meimon (J.), « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous Jacques Chirac et après », *Politique africaine*, 2007/1, n°105
- Et Marchal (R.), « Interventions et interventionnisme en Afrique », introduction au dossier « Pax Africana, le nouvel interventionnisme libéral », *Politique africaine*, 2005/2, n°98
- Barnett (M.), et Sikkink (K.), « From International relations to Global Society » in Duncan Snidal and Christian Reus-Smit, *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, 2008
- Bat (J-P.), « Les diamants (de Bokassa) sont éternels. « Pré carré » et guerre fraîche : la fabrique de la Françafrique », *Afrique contemporaine* 2013/2 (n° 246), p. 127-148
- Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, Gallimard, Paris, 2012
- Bayart (J-F.), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard (1989), 2006
- « France-Afrique : aider moins pour aider mieux », *Politique Internationale*, n°56, été 1992
- Becker (H.), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2002
- Bellamy (A.), et Williams (P.), *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, 2012 (2nd ed.).
- Bercovitch (J.) Kremenyuk (V.), Zartman (W.), (Eds.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Sage Publications, 2009
- Bigo (D.), « La mondialisation de l'(in-)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », *Cultures et Conflits*, n°58, 2005
- Blanchar (P.), et Lemaire (S.), Bancel (N.) (dir.), *Culture coloniale en France. De la Révolution française à nos jours pour les liens entre armée française et africaine*, Broché, Paris, 2008

- Boltanski (L.), *La souffrance à distance*, Métailié, Paris, 1993
- Bourmaud (D.), « Discours de rupture et politique d'impuissance. La politique africaine de Nicolas Sarkozy », in Jacques de Maillard, Yves Surel, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de SciencesPo, Paris, 2012
- Brubaker (R.), and Laitin (D.), "Ethnic and Nationalist Violence", *Annual Review of Sociology*, vol 24, pp 423-452, 1998
- "Ethnicity, Race and Nationalism", *Annual review of Sociology*, n°35, pp 21-42, 2009
- Buchet de Neuilly (Y.), « La gestion internationale routinière des crises. Sectorisation des relations internationales et mondialisation de l'institution étatique », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015
- « le diplomate et le journaliste. Intérêts et enjeux du *sourcing* d'informations de politique étrangère », *Politiques de communication*, 2013/1, n°1
- « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne*, n° 35, 2011/3
- « La crise, quelle crise ? : Dynamiques européennes de gestion des crises » in Le Pape (M.), Siméant (J.), Vidal (C.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux génocides et aux guerres civiles*, La Découverte, coll. Recherche, Paris, 2006
- L'Europe de la politique étrangère*. Economica, Paris, 2005
- Buijtenhuijs (R.), *Transition et élections au Tchad 1993-1997. Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, Paris, 1998
- « l'art de ménager la chèvre et le chou : la politique tchadienne de François Mitterrand », *Politique africaine*, n°16,
- 1984 *Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984)*, Karthala, Paris, Afrika-Studiecentrum, Leiden, 1987
- Le Frolinat et les révoltes populaires du Tchad, 1965-1976*, Mouton éditeur, La Haye, 1978
- Burr (J. M), and Collins (O), *Africa's Thirty Years War. Libya, Chad and the Sudan, 1963-1993*, Westview Press, Boulder and Oxford, 1999

- Camisar (A.), et Diechtiareff (B.), Letica (B.), Switzer (C.), « An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords », The Fletcher School of Law and Diplomacy, Final Research Paper, 2005
- Charbonneau (B.), « Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa », *Modern & Contemporary France*, vol. 16, n° 3, 2008
- Champagne (P.), « la manifestation, la production de l'évènement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52, n°1, 1984
- Charillon (F.), *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Presse de Science po, Paris, 2002
- Cohen (M.), et Olsen (J.), March (J.), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n°1, 1972
- Cohen (S.), et Smouts (M-C) (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1985
- Cornu (R.), « Evolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, vol. 25, n°2, 1998
- Crozier (M.), et Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977
- DARBY (J.), and Mac Ginty (R.), *Contemporary Peacemaking. Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction*, Palgrave Macmillan, 2008 (2nd Ed.)
- Debos (M.), *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Karthala, coll. « Les Afriques », 2013
- « Fluides Loyalties in a regional crisis : Chadian « ex-Liberators » in the Central African Republic », *African Affairs*, Mars 2008
- Déchaux (J-H), « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. 99, 1995
- De Jonge Oudraat (C.), « Internal Conflicts and the United Nations » In Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflicts*, Center for Science and International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1996

- Devin (G.), et Simon Tordjman, « Les bonnes pratiques, vecteurs et révélateurs du changement dans les organisations internationales », dans Asmara Klein, Camille Laporte, Marie Saiget (dir.), *Les Bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de SciencesPo, Paris, 2015
- et Smouts (M-C.), *Les organisations internationales*, Armand Collin, Paris, 2011
- Sociologie des relations internationales*, La Découverte, Paris, 2007
- « Les diplomaties de la politique » in Charillon (F), *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Presse de Science po, Paris, 2002
- De Waal (A.), (dir.), *War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University Press, Londres, Justice Africa, 2007
- Diehl (P.), « Peacekeeping and beyond », in Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, William I. Zartman, *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Sages Publications, 2009
- and Druckman (D.), Wall (J.), « International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications», *Journal of Conflict Resolution*, n°42, 1998
- Dobry (M.), « Eléments de réponse. Principes et implications d'une perspective relationnelle », in Aït-Aoudia (M.), Roger (A.) (dir.) *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015
- « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre (P.), Fillieule (O.), Jobard (F.) (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*. La Découverte, Paris, 2007
- Sociologie des crises politiques*, Presses de Science Po, Paris, 2009 (3^{ème} éd.)
- Druckman (D.), and Stern (P.), Diehl (P.), Fetherston (A.), Johansen (R.), Durch (W.), Ratner (S.), « Evaluating PeaceKeeping Missions », *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, (May, 1997)
- Dupuy (P-M.), *Droit international public.*, Dalloz, 2008 (9e éd.)
- Edo (V.), and Olanrewaju (M.), « An Assessment of the Transformation of the Organization of African Unity (O.U.A) to the African Union (A.U), 1963 – 2007 », *Journal of the Historical Society of Nigeria*, Vol. 21 (2012)

- Elias (N.), *La société des individus*, Pocket, Agora 1991 (1987)
- Qu'est-ce que la sociologie*, Pocket, 2003 (1991)
- La société de cour*, Flammarion, coll. Champs Essais, 2008
- Du temps*, Agora, Pocket, 1996 (1984)
- Eymeri (J-M.), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Belin, Paris 2003
- Favre (P.), « L'émergence des problèmes dans le champ politique » dans Pierre Favre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992
- Fearon (J.), and Laitin (D.), "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity", *International Organization*, vol.54, n°4, 2000
- Featherstone (K.), et Radaelli (C.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003
- Fligstein (N.), *Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008
- Fortna (V.) « Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects », *World Politics*, vol 56, n°4, 2004
- « Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War », *International Studies Quarterly*, n°48, pp. 269-292, 2004
- Frontrier (M.), *Le Darfour. Organisations internationales et crise régionale. 2003-2008*, L'Harmattan, 2009
- Friedberg (E.), « Comment lire les décisions », *Cultures et Conflits* [en ligne], 36, 2000
- Gaïti (B.), « La décision à l'épreuve du charisme » Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969, *Politix*, n° 82, 2008/2
- Georgagakis (D.), et Eymeri-Douzans (J-M), « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger, *Science politique de l'Union européenne*, Economica, Paris, 2008

- Gilligan (M.), and Stedman (J.), "Where do Peacekeepers Go?", *International Study Review*, vol 5, n°4, 2003
- Giugni (M.), "L'impact des mouvements écologistes, antinucléaires et pacifistes sur les politiques publiques: Le cas des Etats-Unis, de l'Italie et de la Suisse, 1975-1995", *Revue Française de Sociologie*, n°42, 2001
- Gilboa (E.), « The CNN Effect : The Search for a Communication Theory of International Relations », *Political Communication*, vol 22 ; n°1, 2005
- Goffman (E.), « La condition de félicité », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 65, n°1, 1986.
- Gounin (Y.), *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, De Boeck, Bruxelles, 2009
- Gowan (R.), et Novosselof (A.), « Security Council Working Methods and UN Peace Operations: The Case of Chad and the Central African Republic, 2006-2010 », CIC, New York University, avril 2012
- et Teresa Whitfield, « Security Council Working Methods and UN Peace Operations : The Case of UNMEE », Center on International Cooperation, New-York University, janvier 2011
- « From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU », *International Peacekeeping*, vol. 18, no 5, 2011
- Guieu (J-M.), « L'« insécurité collective ». L'Europe et la Société des Nations dans l'entre deux-guerres », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2009/2 (N° 30)
- Hainzl (G.), et Feichtinger (W.), *Eufor Tchad-RCA Revisited*, Vienna, Landesverteidigungsakademie, 2011
- Hassenteufel (P.), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008
- Hatto (R.), *Le maintien de la paix, l'ONU en action*, Armand Colin, Paris, 2015
- Heurtin (J-P.), « la logique des situations comme nōmos du présent » in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015
- HSBA *Document d'information sur le Soudan, Small Arms Survey*, n°5, janvier 2007

- Hyde-Price (A.), *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, Abingdon, Routledge, 2007
- Irondelle (B.), « L'institutionnalisation de la PESD », in Mérand (F.) et Schwok (R.) (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Academia Bruylant, Louvain La Neuve, 2009
- « L'horizon européen de l'armée française », *Pouvoirs*, n°125, 2008
- et Vensson (P.), « La Défense européenne : un objet de science politique », *Politique européenne*, n°8, automne 2002
- Jakobsen (P.), "National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War?", *Journal Of Peace Research*, vol 33, n°2, 1996
- Jervis (R.), « Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate », *International Security* Vol. 24, No. 1 (Summer, 1999)
- Joana (J.) « Les politiques de la ressource des armées en France et en Grande-Bretagne : le sens des réformes », *Revue française de Science politique*, 54 (5), 2004
- Jones (S.), *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- Keohane (R.), and Waltz (K.), « The Neorealist and His Critic », *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001)
- et Axelrod (R.), « Achieving cooperation under anarchy : Strategies and institutions », *World Politics*, Vol. 38, n°1, 1985
- Klein (A.), Laporte (C.), Saiget (M.) (dir.), *Les Bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de SciencesPo, Paris, 2015
- Koepf (T.), « Interventions françaises en Afrique : la fin de l'eupéanisation? », *Politique étrangère*, 2012/2
- Kolb (R.), *Ius Contra Bellum, Le droit international relatif au maintien de la paix*, Broché, 2009
- Ladrech (R.), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no 1, 1994, p. 69-88
- Lagroye (J.) (dir.), *La politisation*, Belin, Paris 2003

- « L'institution en pratique », *Revue suisse de science politique*, vol.8, 3-4, 2002
- Lascoumes (P.), et Le Galès (P.), *Sociologie de l'action public*, Armand Collin, coll. 128, Paris, 2012
- Lax (D.), et Sebenius (J.), *The manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, The Free Press, Macmillan, New York, 1986
- Lewis (J.), « The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol. 59, no 4, 2005
- Linhardt (D.), Et Moreau de Bellaing (C.), « Ni guerre, ni paix. Dislocation de l'ordre politique et décantonnement de la guerre », *politix*, volume 26, n°104/2013
- Loisel (S.), *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix Espaces sectoriels et processus d'institutionnalisation au sein de la politique étrangère européenne*, Dissertation doctorale présentée en vue d'obtenir le titre de Docteur en Sciences politiques et sociales, Sous la direction du professeur Barbara DELCOURT, Université Libre de Bruxelles, 2014
- « Les Leçons d'Artémis: vers une approche européenne de la gestion militaire des crises? ». *Les Champs de Mars*, n°16, deuxième semestre 2004
- Lonsdale (J.), « Ethnicité, morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, n°61, mars 1996,
- Maatelar (A.), « The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR Tchad/RCA », Brussels: Institute for European Studies, IES Working Papers, N° 5/2008
- Mac Ginty (R.), *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan, 2011
- Mangenot (M.), « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne*, n35, 2011/3
- Mermin (J.), « Television News and American Intervention in Somalia : The Myth of a Media-Driven Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, Vol 112, n°3, 1997

- Mullenbach (M.), « Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *International Studies Quarterly*, 2005, 49
- Marchal (R.), « Understand French Policy Towards Sudan/Chad? A Difficult Task, » *Making Sense of Darfur Blog*, June 4, 2009
- « The unseen Regional Implications of the Crisis in Darfur », in De Waal Alex (dir.), *War in Darfur and the Search for Peace*, Harvard University Press, Londres, Justice Africa, 2007
- « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique Africaine*, 2006/2 n°102, p. 135-154
- « France and Africa : the Emergence of Essential Reforms ? », *International Affairs*, vol. 74, n°2, 1998
- « La France en quête d'une politique africaine », *Politique étrangère*, hiver 1995-1996
- Marchesin (P.), « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, n°58, juin 1995
- Mays (T.), *Africa's First Peacekeeping Operation. The OUA in Chad, 1981-1982*, Praeger, Westport Connecticut, London, 2002
- Mbainaissem (D.), « Conflits au Tchad et au Darfour », *Outre-Terre*, 2006/4 no 17
- Meimon (J.), « L'Afrique vue du Quai d'Orsay. Entretien avec L., membre d'une direction du ministère français des Affaires étrangères, janvier 2007 », *Politique africaine* 1/2007 (N° 105)
- « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine* 2007/1 (n°105), p. 27-50
- « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *Politix*, vol. 18, n°7/2005
- En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999)*, thèse pour l'obtention du grade de docteur, Université de Lille 2, 2005
- Mérand (F.), « Du Champs de Mars au Rond-Point Schuman », in Georgakakis D. (dir.), *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris, 2012
- et Rakotonirina Haingo Mireille, « La force européenne au Tchad et en Centrafrique : le baptême du feu », *Politique africaine*, no 113, 2009

- et Schwok (R.) (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Academia Bruylant, Louvain La Neuve, 2009
- Nay (O.), et Smith (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica, 2002
- Neveu (E.), « Les politiques de communication du Président Sarkozy », in Jacques de Maillard, Yves Surel, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de SciencesPo, Paris, 2012
- « Médias, mouvements espaces publics », *Réseaux*, n°98, 1999
- Nivet (B.), « Du laboratoire au miroir : quand l'Afrique subsaharienne construit l'Europe stratégique », *Politique africaine*, n°127, 2012/3
- Noiriel (G.), *Introduction à la socio-histoire* », La Découverte, Paris, 2007
- Padioleau (J-G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982
- Paris (R.), *At War's end, Building peace after civil conflicts*, Cambridge univeristy press, NY, 2004
- Péan (P.), *L'homme de l'ombre. Eléments d'enquête autour de Jacques Foccart, l'homme le plus mystérieux et le plus puissant de la Ve République*, Fayard, 1990
- Pollack (M.), Jørgensen (K.), Rosamond (B.) (dir.), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Publications, 2007
- Pouye (R.), « L'Eufor Tchad-RCA et la protection des civils les leçons militaro-humanitaires d'une mission atypique (mars 2008-mars 2009) »
- Pugh (M.), and Cooper (N.), Turner (M.), (eds), *Whose Peace ? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, 2008
- Radaelli (C.), Exadaktylos (T.) (dir.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- Rayroux (A.), *Pratiques et usages de l'Europe dans le maintien de la paix : La coopération franco- irlandaise au Tchad*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, Université de Montréal, Université libre de Bruxelles, 2013

- Reyna (S.), *Wars Without End. The Political Economy of a Precolonial African State*, Hanover, New England, University Press, 1990
- Robinson (P.), « The CNN Effect : Can the News Media Drive Foreign Policy ? », *Review of International Studies*, vol.25, n°2, 1999
- Rynning (S.), « Realism and the Common Security and Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no 1, 2011
- Saurugger (S.), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009
- et Belot (C.), Magnette (P.) (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Economica, Paris, 2008
- Seibert (B.), *Operation Eufor Tchad/RCA and The European Union's Common Security and Defense Policy*, SSI, 2010
- Smith (A.) *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2010
- et Petiteville (F.), « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue Française de science politique*, 56 (3), 2006
- Smith (M.), Hill (C.) (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- Europe's Foreign, and Security Policy. The institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003
- Surel (Y.), et de Maillard (J.) (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de SciencesPo, Paris, 2012
- Tardy (T.), « Cooperating to Build Peace: The UN-EU Inter-Institutional Complex », GCSP Geneva Paper — Research Series n° 2, 2011
- Gestion de crise, maintien de la paix et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2009
- Thiriot (C.), « Historicité et conjonctures des transitions démocratiques en Afrique », in Myriam Aït Aoudia et Antoine Roger (dir.), *La logique du désordre, relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015
- Touray (O.), « The Common African Defence and Security Policy », *African Affairs*, vol 104, n°417, 2005

- Tubiana (J.), *The Chad-Sudan Proxy war and the « Darfurization » of Chad : Myths and Reality*, The Small Arms Survey HSBA Working Paper, n°12, 2008
- Tubiana (M-J), *Des troupeaux et des femmes. Mariage et transferts de biens chez les Beri (Zaghawa et Bideyat) du Tchad et du Soudan*, Paris, l'Harmattan, 1985
- Ulriksen (S.), Gourlay (C.), et Mace (C.), « “Operation Artemis”: The Shape of Things to Come? », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004
- Vanhoonacker(S.)(*et al.*) « The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm? », *Politique européenne*, n°35, 2011/3
- Waltz (K.), *Theory of International Relations*, Waveland Press, 1979
- Wasinski (C.), « Produire de la capacité de gestion de crise internationale. Le cas de l'OTAN au cours des années 2000. », *Cultures et Conflits*, n°75, 2009.
- Zorgbibe (C.), *Paix et guerres en Afrique*, 2 tomes, François Bourin éditeur, Paris, 2010

Liste des entretiens

La liste des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse est structurée selon l'appartenance organisationnelle des acteurs au moment des processus Eufor Tchad-RCA et Minurcat. Nous avons souhaité maintenir l'anonymat de nos enquêtés et avons donc fait en sorte que les citations ne puissent être reliées à leurs auteurs.

Nations Unies

Minurcat : 15 entretiens

DOMP : 9 entretiens

PNUD (Tchad) : 1 entretien

PAM (Tchad) : 2 entretiens

France

MAEE (France): 5 entretiens

MinDef : 4 entretiens

Représentation permanente auprès de l'UE : 2 entretiens

Représentation permanente de la France auprès du CSNU : 4 entretiens

Elysée : 1 entretien

Allemagne

Ambassade d'Allemagne auprès du Tchad : 1 entretien

USA

Ambassade des USA auprès du Tchad : 1 entretien

Union européenne

SGC : 3 entretiens

Délégation de l'Union européenne au Tchad : 2 entretiens

Tchad

Ministère relations extérieures : 3 entretiens

Ministère du Plan et de l'économie : 3

Ministère de la Défense : 1 entretien

Primature : 1 entretien

DIS : 1 entretien

Conafit : 1 entretien

Ambassade du Tchad auprès de la France : 1 entretien

Représentation permanente du Tchad auprès du CSNU : 1 entretien

Personnel tchadien des Nations Unies et/ou d'ONG : 3 entretiens

Autres

ONG intervenant au Tchad : 8 entretiens

Société civile en France : 2 entretiens

Maintenir la paix, mais laquelle ? Interdépendances, zones d'action et conjoncture de maintien de la paix dans le secteur de la sécurité collective

Résumé

A travers l'exemple des opérations de maintien de la paix (OMP) conjointes entre les Nations Unies et l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine (Eufor Tchad-RCA et Minurcat) entre 2008 et 2010, cette thèse questionne les mécanismes qui mènent au déclenchement d'une opération de sécurité collective dite de maintien de la paix ainsi que son déroulement. Alors que les analyses anglo-saxonnes du maintien de la paix dans le champ des Relations internationales questionnent peu le processus qui mène à leur déploiement, faisant de celui-ci une réponse quasi rationnelle à l'émergence ou la reprise d'une « crise », cette thèse analyse finement le processus non linéaire qui mène au déploiement des opérations Eufor Tchad-RCA et Minurcat. Cela permet d'interroger de manière originale les dysfonctionnements du maintien de la paix en ne s'intéressant pas uniquement à l'appropriation locale d'une OMP comme dans la littérature sur la paix libérale mais en analysant les continuités entre les phases dites de décision et celles de mise en œuvre. La thèse défendue ici est que le déclenchement d'une OMP se comprend comme le produit de l'activité sociale ayant lieu autour d'un enjeu sécuritaire qui mène à la structuration d'une zone d'action conjoncturelle dans le secteur de la sécurité collective. On parle de conjoncture de maintien de la paix. Le déroulement de l'OMP s'analyse alors comme la poursuite de l'activité au sein de cette zone d'action qui intègre de nouveaux acteurs durant la phase de conduite des opérations. La reconfiguration de la zone d'action peut mener à la poursuite de l'OMP ou à sa fin suivant la dynamique sociale qui se met en place.

Mots clefs français : PESD, Maintien de la paix, Tchad, RCA, Darfour, processus décisionnel, sociologie politique des relations internationales, ONU

Keep the peace, but which peace? Interdependence, areas of action and conjuncture of peacekeeping in the collective security sector

Abstract

Through the example of joint peacekeeping operations (PKO) between the United Nations and the European union in Chad and Central african Republic (known by their French acronyms as Eufor Tchad-RCA and Minurcat) between 2008 and 2010, the purpose of this research is to question the social process that lead to the launching and the implementation of a collective security operation known as a peacekeeping operation. Though the Anglo-Saxon analyses of peacekeeping inspired by the International Relations theory not often question the decisional process, considering the deployment as a rational mean to treat a crisis, this thesis is an analysis of the non-linear social process that led to the deployment of Eufor Tchad-RCA and Minurcat. This analysis allows us to question in an original way the dysfunction of peacekeeping by shifting the focus from the local appropriation of the PKO as suggested by the Liberal Peace approach to the continuity between decisional stages and implementation stages of the PKO. The thesis proposed here is that the launching of a PKO must be understood as the output of the social activity that takes place around a security issue that lead to the structuration of an area of action in the collective security sector. We named that periode a conjuncture of peacekeeping. The conduct of the operation is then analysed as the continuity of the activity in this area of action which includes new actors during its implementation stage. The re setup of the area of action can lead to the pursuit of the PKO or to its end, regarding the social dynamic that is set up.

Keywords : ESDP, Peacekeeping, Chad, CAR, Darfur, decision making, political sociology of International Relations, UN

Unité de recherche/Research unit : *Centre d'Etudes et de recherches administratives, politiques et sociales Ceraps, 1 place Déliot 59000 Lille, <http://ceraps.univ-lille2.fr/>*

Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr, <http://edoctore74.univ-lille2.fr>*

Université/University : *Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>*