

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

DU PAREIL AU MÊME? : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE LORS DU GÉNOCIDE AU
RWANDA DE 1994 ET CELUI AU DARFOUR DEPUIS 2004

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

JEAN-PHILIPPE ADAM

DÉCEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n°8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Ce mémoire est le fruit de plus de deux ans de travail et n'aurait pu être complété sans l'aide de plusieurs personnes. Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, M. Charles-Philippe David pour son dévouement, sa patience, sa patience et encore sa patience. Non seulement m'a-t-il soutenu dans mon cheminement, qui ne fut pas sans embûches, mais il m'a également permis de travailler à la Chaire Raoul-Dandurand au sein d'un environnement stimulant et dynamique. Pour cela, et pour bien d'autres raisons, je le remercie chaleureusement.

Merci aussi à ma copine de longue date Marjolaine qui a toujours su me motiver et mettre les choses en perspective dans les moments difficiles. Merci pour ton amour, ta patience, tes conseils et ta confiance en moi.

Je tiens également à remercier toutes les personnes que j'ai côtoyées au cours de mes deux années à la Chaire : Anne-Lucie Acar, Véronique Bourbeau, Sébastien Barthe, Linda Bouchard, Mélanie Coutu, Marc Desnoyers, Julie « Marce » Dufort, Sandra Lecourtois, Pierre-Olivier Garand, Frédérick Gagnon, Catherine Goulet-Cloutier, Céline Huyghebaert, Étienne Lévesque, Pierre-Louis Malfatto, Julie Médam, Joël Plouffe, Olivier Quenneville, Nicolas Riendeau, Julien-Jacques Saada, Julien Tourreille et Élisabeth Vallet. Merci pour vos conseils, votre écoute et vos encouragements.

Enfin, je dois prendre le temps de remercier mes parents, Daniel et Linda, ainsi que ma sœur Catherine. Sans le soutien de ma famille, ce mémoire n'aurait jamais vu le jour. Merci aussi à Benjamin et Vincent, qui ont dû m'endurer et me soutenir pendant tous les moments difficiles. Un énorme merci à Héloïse pour ses heures de lecture, de relecture et de correction. Si ce mémoire est réussi, c'est en grande partie grâce à toi. Merci à Félix-Antoine de m'avoir fait comprendre l'importance de persévérer. Je t'en dois une. Également, merci aux Nomades qui m'ont permis de garder les deux pieds bien sur terre.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	v
INTRODUCTION.....	1
<i>Les politiques étrangères américaines</i>	<i>8</i>
La politique étrangère américaine face au Rwanda	8
La politique étrangère américaine face au Darfour.....	16
<i>Problématique et hypothèse</i>	<i>24</i>
<i>Cadre d'analyse</i>	<i>30</i>
La théorie sur l'influence des groupes de pression et du Congrès.....	30
L'approche perceptuelle	33
L'approche bureaucratique.....	35
<i>Structure de notre mémoire</i>	<i>37</i>
PARTIE I	
L'INFLUENCE DES GROUPES DE PRESSION ET DU CONGRÈS AMÉRICAIN ..	39
<i>1.1. L'influence des groupes de pression.....</i>	<i>43</i>
1.1.1. Les groupes de pression lors du génocide au Rwanda.....	43
1.1.2. Les groupes de pression lors du génocide au Darfour	48
<i>1.2. L'influence du Congrès</i>	<i>53</i>
1.2.1. Le Congrès lors du génocide au Rwanda.....	53
1.2.2. Le Congrès lors du génocide au Darfour	61
<i>1.3. Conclusion.....</i>	<i>67</i>
PARTIE II	
L'INFLUENCE DES FACTEURS PERCEPTUELS ET BUREAUCRATIQUES.....	71

2.1. <i>L'influence de la perception et le processus de prise de décision</i>	75
2.1.1. L'administration Clinton et le génocide au Rwanda : la perception de l'environnement extérieur	75
2.1.1.1. Les débuts de l'administration Clinton	75
2.1.1.2. « L'effet Somalie »	77
2.1.1.3. « L'effet Bosnie »	84
2.1.1.4. « L'effet Haïti »	86
2.1.2. L'administration Clinton et le génocide au Rwanda : le processus de prise de décision et le rôle des dirigeants	89
2.1.3. L'administration Bush et le génocide au Darfour : la perception de l'environnement extérieur	99
2.1.3.1. Les débuts de l'administration Bush	99
2.1.3.2. « L'effet du conflit Nord-Sud et de l'accord de paix global »	101
2.1.3.3. « L'effet 9/11 »	107
2.1.3.4. « L'effet de l'Afghanistan et de l'Irak »	110
2.1.4. L'administration Bush et le génocide au Darfour : le processus de prise de décision et le rôle des dirigeants	114
2.2. <i>L'influence de la bureaucratie</i>	124
2.2.1. L'influence de la bureaucratie lors du génocide au Rwanda	124
2.2.2. L'influence de la bureaucratie lors du génocide au Darfour.....	129
2.3. <i>Conclusion</i>	135
CONCLUSION	142
BIBLIOGRAPHIE	152
1. <i>Le Rwanda et l'administration Clinton</i>	152
Monographies.....	152
Actes de colloque.....	153
Chapitres de livres.....	153
Articles scientifiques et études.....	155
Documents officiels	156

<i>2. Le Darfour et l'administration Bush</i>	156
Monographies	156
Articles scientifiques et études	157
Chapitres de livres	159
Documents officiels	159
Articles de journaux	160
Documents internet	161

RÉSUMÉ

Mots clés : Rwanda, Darfour, États-Unis, génocide, politique étrangère

Le 6 avril 1994 débutait le génocide le plus rapide de l'histoire de l'humanité : dans les cent jours qui suivirent, plus de 800 000 Tutsis et Hutus modérés furent massacrés à coups de machettes et de gourdins selon un plan méticuleusement préparé et exécuté par une clique extrémiste ne voulant pas perdre son pouvoir et ses privilèges. Devant ces atrocités, la communauté internationale demeura passive et ce n'est que le 21 juin qu'une grande puissance décida d'intervenir, en l'occurrence la France avec l'Opération Turquoise, opération sanctionnée par les Nations Unies, pour mettre fin aux massacres. Plusieurs experts considèrent que ce triste événement est le cas le plus patent de génocide depuis l'Holocauste de la Deuxième Guerre mondiale.

Presque dix ans plus tard, un autre événement faisait les manchettes pour des raisons similaires. En février 2003, la région occidentale du Soudan, le Darfour, s'embrasa à son tour à la suite du soulèvement de groupes rebelles et de la répression gouvernementale qui s'en suivit. Lors des célébrations entourant le dixième anniversaire du génocide au Rwanda, plusieurs personnalités publiques mirent en garde la communauté internationale que le « Plus jamais ! », véritable slogan politique scandé sur toutes les tribunes après le Rwanda, perdrait toute sa signification si rien n'était fait pour mettre un terme aux violences. Quoique la nature et la définition des violences fassent encore l'objet d'un débat constant au sein de la communauté internationale, il est clair que la situation demeure extrêmement problématique et que la population civile du Darfour fait les frais de ces affrontements entre rebelles et forces gouvernementales.

En 1994, l'administration Clinton fut complètement silencieuse durant le génocide, ne voulant même pas reconnaître publiquement que c'était un génocide. En comparaison, l'administration de George W. Bush a été très bruyante à propos du Darfour, décrivant la situation comme étant un génocide, émettant des sanctions sévères et poursuivant des résolutions contraignantes au Conseil de sécurité de l'ONU. Par contre, il y a des similarités frappantes entre les politiques étrangères de ces deux administrations alors qu'aucune d'entre elles n'a été en mesure de mettre un terme aux violences.

L'objectif de ce mémoire est donc de répondre à la question suivante : qu'est-ce qui peut expliquer les différences et les ressemblances entre la politique étrangère de l'administration Clinton et celle de George W. Bush? Un des principaux arguments afin d'expliquer l'inaction américaine en 1994 est que la société civile et le Congrès furent totalement silencieux et ne mirent pas de pression sur le gouvernement américain pour que ce dernier change sa politique. Cette leçon semble avoir été retenue dans le cas du Darfour, car rarement a-t-on vu autant de groupes différents se mobiliser pour un enjeu de politique étrangère. C'est une des raisons qui explique, à notre avis, les différences entre les deux politiques étrangères. Pour expliquer les ressemblances, plus frappantes que les différences, nous aurons recours aux variables perceptuelles, c'est-à-dire l'influence de la perception de l'environnement extérieur de la part des dirigeants, et bureaucratiques, c'est-à-dire l'influence des différentes entités bureaucratiques qui composent le gouvernement américain.

INTRODUCTION

Si les horreurs de l'Holocauste nous ont appris quelque chose, c'est le coût élevé de demeurer silencieux et paralysé face à une situation de génocide
Bill Clinton, août 1992¹.

Lors de son discours inaugural comme président des États-Unis, le 20 janvier 1993, Bill Clinton annonçait que son pays n'allait pas seulement se contenter d'intervenir dans la sphère internationale lorsque les intérêts vitaux américains étaient menacés; il promettait aussi de ne pas rester coi lorsque « la conscience de la communauté internationale est défiée et de réagir à de tels défis en utilisant une diplomatie pacifique lorsque possible, et la force lorsque nécessaire² ». Malheureusement, les événements qui allaient se produire au Rwanda quelques 15 mois plus tard ont mis en lumière combien ses propos étaient vides.

Le matin du 6 avril 1994, le président rwandais Juvénal Habyarimana, ses plus proches conseillers ainsi que son homologue burundais Cyprien Ntaryamira prennent place à bord du *Mystère Falcon 50*, l'avion présidentiel d'Habyarimana. Destination : Kigali³. Aux alentours de 20h25, alors que l'avion amorce sa descente finale vers l'aéroport de Kigali, deux missiles sol-air déchirent le ciel et viennent le percuter. L'impact du deuxième missile fait littéralement exploser l'avion et personne ne survit à cet attentat⁴. Comme le dit si bien Colette Braeckman, chacun sait que la situation est instable au Rwanda mais, au moment du

¹ Cité dans Leonie Murray, *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism*, New York: Routledge, 2008, p. 31. « If the horrors of the Holocaust taught us anything, it is the high cost of remaining silent and paralysed in the face of genocide ». Bill Clinton avait fait cette remarque lors de la campagne électorale concernant la situation en Bosnie.

² *Ibid.*, p. 33. « ... the will and conscience of the international community is defied and to counter such challenges with peaceful diplomacy wherever possible, with force when necessary ».

³ Le président rwandais avait été invité à Dar-es-Salaam par Ali Hassan Mwinyi, le président de la Tanzanie, pour discuter des modalités des accords de paix d'Arusha, qui avaient mis fin en août 1993 à trois ans de guerre civile entre le gouvernement rwandais et le FPR (Front Patriotique Rwandais), le principal mouvement rebelle. Habyarimana s'en retournait donc à Kigali pour établir le gouvernement transitoire, tel que stipulé dans les accords de paix.

⁴ Linda Melvern, *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*, New York: Zed Books, 2000, p. 114-115.

drame, « nul ne veut ou n'ose croire au pire⁵ ». Pourtant, « pire » n'est pas le mot approprié pour décrire les événements qui ont suivi l'écrasement de l'avion présidentiel.

En effet, quelques minutes après l'attentat contre Habyarimana, des barrages sont établis dans les rues de la capitale et ainsi commence le génocide le plus rapide de l'histoire de l'humanité. Durant les 100 jours suivants, l'inimaginable se produit alors que plus de 800 000 Tutsis et Hutus modérés sont massacrés selon un plan méticuleusement préparé et exécuté avec une excellente organisation⁶. Les histoires d'horreur se succèdent à un rythme effarant si bien qu'elles deviennent rapidement et effroyablement routinières⁷. En tout et partout, plus de 10% de la population totale du Rwanda est exterminée et 2,5 millions de personnes se réfugient dans les pays limitrophes pour échapper aux massacres. À ce jour, le Rwanda est loin d'avoir complètement pansé ses plaies alors que les processus judiciaires et de réconciliation nationale se poursuivent tant bien que mal⁸.

Cinquante ans après le « plus jamais ! » scandé à la suite de l'Holocauste, la communauté internationale est restée impassible devant ce génocide, tergiversant sur le nom à donner aux atrocités et sur les moyens à prendre pour y remédier. Rapidement, par contre, ce slogan refait surface : de nombreux acteurs sur la scène internationale s'empressent de le crier à qui veut bien l'entendre, et il devient un véritable leitmotiv politique. D'ailleurs, en 1998, lors de son passage au Rwanda, Bill Clinton fait son mea culpa : « nous n'avons pas

⁵ Colette Braeckman, *Rwanda : Histoire d'un génocide*, Paris: Fayard, 1994, p. 208.

⁶ David Kilgour, « Rwanda: une nation assiégée », in *La mission au Rwanda*, sous la dir. de François Bugingo, Montréal: Liber, 1997, p. 229-230.

⁷ À ce sujet, voir notamment le compte-rendu de Robert Barsky et Gahutu Aimable qui décrivent leur visite du site du génocide rwandais de Murambi en 2001. Robert Barsky et Gahutu Aimable, « Commemorating the Unthinkable », in *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, Halifax: International Insights, 2005, p. 25-46. L'histoire de ce site est malheureusement semblable à tant d'autres histoires entendues : « 45 000 personnes, hommes, femmes et enfants, s'étaient réfugiées dans cette école en construction. Les miliciens interahamwe ont cerné l'école. Puis, ils ont coupé l'eau et affamé les occupants. Quand ceux-ci furent suffisamment affaiblis, l'assaut fut donné avec des mitraillettes, des grenades, des machettes et des gourdins à clous. Tous les charniers n'ont pas encore été retrouvés. » (p. 42.)

⁸ Voir notamment Gareth Evans et Stephen Ellis, « The Rwandan Genocide: Memory is Not Enough », in *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, Halifax: International Insights, 2005, p. 19-24 pour davantage d'informations à ce sujet. À une échelle plus locale, le procès de Désiré Munyaneza, accusé de crimes contre l'humanité pour sa présumée participation au génocide en 1994, illustre que ce drame reçoit encore beaucoup d'attention à l'extérieur du Rwanda.

agi assez rapidement lorsque les tueries ont commencé. [...] Nous n'avons pas appelé ces crimes par leur nom : génocide. [...] Et *plus jamais* nous ne devons être timorés face à une telle situation⁹ ». Même George W. Bush, lors de la campagne électorale de 2000, déclare que les États-Unis doivent prêter main-forte, sans nécessairement déployer des troupes, aux pays qui veulent intervenir pour empêcher ou atténuer un génocide¹⁰. Il semble donc y avoir consensus, encore une fois, pour empêcher que de telles atrocités puissent à nouveau être perpétrées. Cependant, c'était avant le Darfour...

Le 26 février 2003, un groupe rebelle composé d'environ 300 hommes attaque un poste militaire de l'armée soudanaise dans la province du Darfour située à l'extrême ouest du pays. Cette province était habituée à un certain niveau de violence dans la région, mais cette attaque avait quelque chose de nouveau : jamais le gouvernement soudanais n'avait été confronté à un tel niveau d'organisation¹¹. La menace est immédiatement prise au sérieux par Khartoum, qui s'empresse de la réprimer le plus rapidement et le plus sauvagement possible. Le gouvernement soudanais fait alors appel à des milices paramilitaires, les *Janjaweds*¹², ainsi qu'à des tactiques de contre-insurrection perfectionnées dans d'autres conflits nationaux, notamment la guerre civile mettant aux prises le gouvernement central et le Soudan. La tactique du gouvernement est simple : éliminer la base de soutien présumée des rebelles en tuant les hommes de même origine ethnique, en violant leurs femmes et en détruisant leurs villages. D'ailleurs, Alex de Waal, un spécialiste du Darfour, a qualifié les

⁹ Philip Auerwald, Christian Duttweiler et John Garofano (éd), *Clinton's Foreign Policy: A Documentary Record*, La Haye: Kluwer Law International, 2003, p. 219-220. (C'est nous qui soulignons). « We did not act quickly enough after the killings began. [...] We did not immediately call these crimes by their rightful name: genocide. [...] And never again must we be shy in the face of the evidence ». Les auteurs reproduisent le discours intégral de Bill Clinton prononcé à l'aéroport de Kigali le 25 mars 1998.

¹⁰ Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, Washington: Brookings Institution, 2001, p. 2. « Even George W. Bush [...] has said that the United States should use its military assets to assist others who want to intervene in genocidal situation such as Rwanda ».

¹¹ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, Ithaca: Cornell University Press, 2007, p. 92-96.

¹² Ce mot a commencé à être employé dans les années 1980 au Darfour pour désigner des paramilitaires « arabes » montés sur des chevaux. Comme l'explique Gérard Prunier, ce sont des groupes organisés, politisés et militarisés qui vivent du vol et du pillage, tout en servant parfois de « durs à cuire » pour le gouvernement soudanais. À la suite des attaques des rebelles en 2003, Khartoum décide d'accroître sa collaboration avec ces derniers et d'augmenter leur nombre et leurs capacités militaires pour mieux contrer l'insurrection naissante au Darfour. Voir Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 97-99.

tactiques du gouvernement soudanais de « contre-insurrection à rabais¹³ » en raison de leur brutalité et de leur barbarie.

Ce conflit dure depuis maintenant plus de six ans et aurait fait, selon les estimations, entre 200 000 et 500 000 morts et au moins 2,5 millions de réfugiés, autant dans des camps à l'intérieur du pays que dans les pays voisins (Tchad et République centrafricaine)¹⁴. Il s'agit de l'une des plus grandes crises humanitaires au monde et rien pour l'instant ne semble indiquer que le conflit soit près de se terminer.

La crise au Darfour suscite beaucoup de controverse au niveau international, tout particulièrement au niveau de sa qualification. En effet, le gouvernement américain, plusieurs ONG ainsi que des spécialistes, dont Eric Reeves et Nsongurua Udombana, clament qu'il s'agit d'un génocide¹⁵. De son côté, Gérard Prunier affirme que si l'on se fie à la définition de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, la situation au Darfour est assurément un génocide; par contre, si l'on prend sa propre définition, qu'il propose dans son livre sur le génocide rwandais, ce n'en est pas un¹⁶. D'où le titre de son

¹³ Alex De Waal, « Counter-Insurgency on the Cheap », *London Review of Books*, vol. 26, no 15, 2004, p. 25-28.

¹⁴ Les chiffres varient considérablement selon les chercheurs. Cela peut s'expliquer par le fait que la dernière enquête indépendante sur le taux de mortalité au Darfour a été réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en mars 2005. Cette étude se basait sur des données recueillies auprès de 8944 réfugiés et calculait qu'entre la fin de 2003 et octobre 2004 il y aurait eu environ 10 000 morts par mois. Jan Egeland, l'ex-secrétaire général adjoint des Nations Unies en charge des affaires humanitaires, a extrapolé ces chiffres pour conclure qu'il y avait eu, entre 2003 et 2006, environ 200 000 morts. Il a récemment révisé son chiffre à la hausse : il estime que le conflit au Darfour aurait fait 400 000 morts. Voir à ce sujet Associated Press, *Death Toll of 200 000 disputed in Darfur*, MSNBC World News, 28 mars 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.msnbc.msn.com/id/23848444/> (page consultée le 14 juin 2008). De son côté, Eric Reeves avance plutôt le chiffre de 500 000. Voir Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, Toronto: Key Publishing House, 2007, p. 10. Quant au gouvernement soudanais, il affirme que le conflit n'a pas fait plus de 10 000 morts.

¹⁵ Voir notamment Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.* et Nsongurua Udombana, « Still Playing Dice with Lives: Darfur and Security Council Resolution 1706 », *Third World Quarterly*, vol. 28, no 1, 2007, p. 97-116. Elle affirme que le Darfour est le premier génocide du XXI^e siècle.

¹⁶ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 155-156. Son explication est très claire dans la version française de son livre : « Si nous nous en tenons à la définition de la convention de décembre 1948, le Darfour est assurément un génocide. D'autant plus que le texte parle de 'conditions de vie calculées pour amener la destruction' et pas seulement de massacres, ce qui est exactement le cas aujourd'hui où les *Janjaweed*s ne tuent plus beaucoup mais où on s'arrange pour faire mourir les gens de faim ou de maladie. Dans la mesure où l'on s'en tient à la formulation qui définit déjà le génocide comme la tentative de destruction *partielle* d'un groupe, le doute n'est pas possible, nous avons ici un génocide. [...] Je continue à penser qu'il y a une importante nuance entre le 'vrai' génocide, le massacre total, absolu, complet, d'un groupe humain et des massacres quasi génocidaires mais

livre, *Un génocide ambigu*. Quant à l'ONU, elle a mandaté en 2004 une commission d'experts afin de déterminer si la situation au Darfour était un génocide. Elle rapporte ses résultats le 25 janvier 2005 et tire la conclusion suivante :

Le gouvernement du Soudan n'a pas poursuivi une politique de génocide [...], l'élément crucial de l'intention semble être absent, à tout le moins en ce qui concerne les dirigeants du gouvernement central. Il appert que ceux qui ont planifié et organisé les attaques sur les villages du Darfour avaient pour intention de chasser les victimes de leurs demeures, principalement dans un objectif de contre-insurrection¹⁷.

Noëlle Quénivet, dans l'analyse qu'elle fait de ce rapport, souligne que pour les membres de la commission le fait que les assaillants avaient la possibilité d'éradiquer des villages entiers, mais ne l'ont pas fait, est un élément important qui prouve qu'ils ne cherchaient pas la destruction du groupe comme tel¹⁸.

Par contre, depuis que la commission a publié son rapport, bien des choses ont changé au Darfour; la nature de la violence n'est plus la même. D'une campagne de contre-insurrection massive, nous assistons maintenant à une forme plus sournoise de violence, ce qu'Eric Reeves a appelé un *génocide à l'usure* : « la mortalité est maintenant majoritairement due aux maladies et à la malnutrition. [...] Ces causes ne sont pas un effet inattendu du conflit au Darfour ou encore des dommages collatéraux : ce sont des conséquences désirées suite aux formes précédentes de violence¹⁹ ». C'est tout aussi vrai en 2008 que ce ne l'était en octobre 2005 lorsqu'il a publié ce texte.

où des misérables portes de sorties sont laissées aux victimes. [...] Les tribus du Darfour auront encore un futur pour vivre ensemble, au-delà des horreurs programmées actuelles ».

¹⁷ Nations Unies, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, 25 janvier 2005. Disponible [en ligne]. http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf (page consultée le 15 septembre 2006), voir p. 4. « The Government of Sudan has not pursued a policy of genocide [...] the crucial element of genocidal intent appears to be missing, at least as far as the central Government authorities are concerned. [...] It would seem that those who planned and organized attacks on villages pursued the intent to drive the victims from their homes, primarily for purposes of counter-insurgency warfare ».

¹⁸ Noëlle Quénivet, « The Report of the International Commission of Inquiry on Darfur: The Question of Genocide », *Human Rights Review*, vol. 7, no 4, 2006, p. 50. « This mercifulness is an important element showing that the wrongdoers did not intend to destroy the group. »

¹⁹ Eric Reeves, « Darfur: Shame and Responsibility », *Dissent*, vol. 52, no 4, 2005, p. 8. « Deaths are now overwhelmingly a function of malnutrition and disease. [...] [They] are not a by-product of conflict in Darfur, they

D'ailleurs, au cours de l'été 2008, Luis Moreno-Ocampo, le procureur de la Cour pénale internationale, à qui le dossier du Darfour avait été confié par la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU, a demandé un mandat d'arrêt contre Omar El-Béchir, le président du Soudan, pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide²⁰. Évidemment, le président soudanais est considéré innocent jusqu'à la preuve du contraire; cependant, il s'agit à notre avis d'une indication de plus qui vient accréditer la thèse de la responsabilité directe du gouvernement soudanais dans les atrocités au Darfour. Le mandat a finalement été délivré par la CPI en février 2009, ce qui a servi d'excuse à El-Béchir pour expulser de nombreuses organisations humanitaires²¹.

Pour notre part, nous utiliserons dans notre mémoire le mot génocide pour qualifier la situation au Darfour. Nous souscrivons à l'analyse de Gérard Prunier qui affirme que le Darfour est un génocide en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Cette convention reste l'élément juridique de base pour qualifier un crime de génocide, et ce, malgré le fait que d'autres définitions, comme celle de Prunier, aient été formulées.

Il est évident que les deux situations ne sont pas identiques et que plusieurs facteurs les différencient. Tout d'abord, Scott Straus nous fait remarquer que l'intensité de la violence n'est pas la même dans les deux cas : alors qu'il y a eu 800 000 morts en 100 jours au Rwanda, le génocide au Darfour dure depuis 2003 et a fait moins de victimes²². Ensuite, la situation au Darfour est beaucoup plus complexe que celle au Rwanda en 1994 : au Darfour,

are not collateral damage: they are the intended consequences of previous acts of violence ». Génocide par usure est la traduction de *genocide by attrition*.

²⁰ Marlise Simons et Jeffrey Gettleman, « Sudan Leader is Accused of Genocide », *New York Times* (New York), 15 juillet 2008.

²¹ Marlise Simons et Neil MacFarquhar, « Bashir Defies War Crime Arrest Order », *New York Times* (New York), 5 mars 2009.

²² Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, no 1, 2006, p. 42-47. Il avance une explication pour cela : « Rwanda is a compact, densely populated country with centralized and locally intensive state institutions. [...] By contrast, Sudan is a vast, sparsely populated state with a more decentralized government structure. » (p. 47.)

plus d'une trentaine de tribus, des milices progouvernementales, des rebelles, des bandits, des pillleurs, des travailleurs humanitaires, des casques bleus, des membres de l'Union africaine et des forces gouvernementales sont entremêlés dans un casse-tête qui ne semble pas vouloir se terminer alors qu'au Rwanda, tout s'est déroulé trop vite pour qu'il y ait confusion. Enfin, le niveau de mobilisation citoyenne n'est pas le même : très peu de violences sont attribuées à de simples citoyens au Darfour alors que c'était là l'une des caractéristiques principales du génocide au Rwanda.

Par contre, elles partagent également plusieurs similarités qui rendent la comparaison entre les deux situations très intéressante. En premier lieu, Straus souligne deux points communs quant aux modes et aux origines de la violence :

Les violences au Darfour et au Rwanda sont des exemples de violences à grande échelle, menées par l'État contre des populations civiles définies en terme ethnique. Ces deux situations possèdent plusieurs caractéristiques similaires : elles ont fait des centaines de milliers de morts, il y avait des niveaux élevés de violences sexuelles et elles impliquaient autant des soldats que des membres de milices. En bref, ces deux situations sont du même genre : ce sont des génocides. De plus, les violences se sont déroulées dans un contexte de guerre entre le gouvernement et des groupes rebelles qui, de façon respective, s'identifiaient à une ethnie particulière. Dans les deux cas, les violences ont eu lieu pendant une période tumultueuse de changements au niveau politique. Finalement, il y avait dans chacun des pays des idéologies politiques basées sur l'ethnicité et une longue histoire d'identification à certains groupes ethniques²³.

De nombreuses ressemblances existent aussi si l'on aborde la réponse de la communauté internationale face à ces génocides. Premièrement, la communauté internationale est trop divisée, particulièrement en ce qui a trait aux pays qui composent le Conseil de sécurité de l'ONU. Elle n'est pas en mesure, du moins jusqu'à maintenant dans le cas du Darfour, de répondre adéquatement à la crise et elle « finit par mettre un diachylon sur de profondes

²³ *Ibid.*, p. 42-47. « The violence in Darfur and that in Rwanda are both examples of state-directed, large-scale violence against civilian populations defined in ethnic terms. Both resulted in massive loss of lives [...]; both have significant levels of sexual violence; and both involve soldiers and militias. [...] In short, these cases are of the same genre. They are both cases of genocide. [...] [Furthermore], the violence took place in the midst of a war between governments and rebel groups that, respectively, had strong ethnic identifications. In both episodes, the violence happened during a period of political turmoil and change. And in both countries there pre-existed political ideologies based on ethnicity and a history of ethnic identification ».

plaiques humanitaires²⁴ ». De plus, tant au Rwanda qu'au Darfour, une mission de maintien de la paix complètement sous-équipée, sous-financée et sans mandat adéquat de protection des civils est sur place au moment de la crise²⁵. Enfin, les États-Unis, en tant qu'unique superpuissance mondiale, sont au cœur des négociations et des tergiversations au niveau international pour résoudre la crise, mais ils ne sont pas en mesure d'infléchir le cours des événements. C'est ce dernier point qui nous intéresse tout particulièrement. En effet, pourquoi, malgré des promesses de « plus jamais! », deux administrations différentes ont-elles laissé des génocides se poursuivre sous leurs yeux? Qu'est-ce qui peut expliquer leur comportement? Plus précisément, nous nous proposons d'étudier, d'analyser et de comparer le rôle des États-Unis dans chacune de ces crises pour en dégager, s'il y a lieu, des constantes et des différences.

Alors que plusieurs recherches ont déjà été effectuées sur le génocide rwandais et les causes de la passivité de la communauté internationale en général, et des États-Unis en particulier, peu de recherches empiriques comparent la politique étrangère américaine au Rwanda à celle à l'égard du Darfour. Il est donc très intéressant de pouvoir effectuer une comparaison entre ces deux situations, car nous pourrions ainsi déterminer quels facteurs ont influencé la définition de la politique étrangère américaine dans des situations de génocide et de crimes contre l'humanité.

Les politiques étrangères américaines

La politique étrangère américaine face au Rwanda

Il faut remonter au mois d'octobre 1993 pour comprendre la politique étrangère américaine à l'égard du Rwanda. En effet, c'est à ce moment que le Conseil de sécurité de l'ONU décide d'envoyer une mission de maintien de la paix au Rwanda pour superviser l'application des accords de paix d'Arusha signés en août 1993. Mais le moment était mal

²⁴ Don Cheadle et John Prendergast, « Never again – again », *USA Today*, 2 mars 2005. « ... ends up applying humanitarian Band-Aids over gaping humanitarian wounds ».

²⁵ Linda Melvern, « Rwanda and Darfur: The Media and the Security Council », *International Relations*, vol. 20, no 1, 2006, p. 100. En 1994, la mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR) est sur place tandis qu'au Darfour, nous avons tout d'abord la mission de l'Union Africain au Soudan (MUAS) et ensuite la mission des Nations Unies au Darfour (MINUAD).

choisi : deux jours avant que n'ait lieu le vote sur la mission au Rwanda, 18 soldats américains sont tués en Somalie dans un des épisodes militaires les plus humiliants de l'histoire américaine. Les Américains sont donc très réticents à envoyer une autre mission de paix en Afrique alors qu'ils viennent de subir une défaite moralement difficile en Somalie.

Le résultat final témoigne par conséquent d'un compromis : alors que les Américains ne voulaient envoyer qu'une force symbolique de 100 soldats, bien que le général Roméo Dallaire, le commandant de la MINUAR, en demandait au moins 4500, l'ONU décide finalement de déployer 2548 casques bleus pour cette mission de paix. Le 5 octobre 1993, la résolution 872 est donc adoptée par le Conseil de sécurité, ce qui crée officiellement la MINUAR.

Dès le départ, il est évident que les États-Unis souscrivent à cette mission à reculons. En effet, la mission est sous-financée, et Dallaire manque de tout, tant au niveau de l'armement, des munitions, des véhicules et du carburant. Mais ce qui fait le plus défaut est le personnel : hormis les 450 casques bleus belges, tous les autres contingents proviennent de pays en voie de développement (Ghana, Bangladesh, Tunisie, etc.) et n'ont que très peu d'entraînement, d'expérience opérationnelle et de discipline²⁶.

Au cours des mois suivants, au moment où les tensions augmentent dans les rues de Kigali, la Belgique plaide pour un renforcement des effectifs de la MINUAR qui peine à remplir adéquatement son mandat. Bien que la situation sur le terrain se détériore considérablement, les États-Unis et la Grande-Bretagne bloquent toute initiative en ce sens par crainte d'une augmentation des coûts et d'un dérapage qui mettrait la vie des casques bleus en danger²⁷. Malgré les nombreux avertissements de Dallaire²⁸, le Conseil de sécurité

²⁶ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 79-87.

²⁷ Alan Kuperman, « Rwanda in Retrospect », *Foreign Affairs*, vol. 79, no 1, 2000, p. 116. « Belgium pleaded for reinforcements and a new mandate from the Security Council in January and February 1994 on the grounds that UNAMIR could not maintain order. But the United States and Britain blocked this initiative before it could even reach a vote, citing the costs of more troops and the danger that expanding the mission could endanger peacekeepers... ».

²⁸ « Dallaire sent weekly reports to New York, each one giving considerable detail about violence and the problems of creating the transitional institutions. Some sentences he repeated week after week. The phrase, 'The

opte donc pour le statu quo et ce n'est qu'au début du mois d'avril, conformément avec ce qui avait été décidé lors de l'adoption de la résolution 872, qu'il accepte finalement de discuter du mandat de la MINUAR.

Les États-Unis sont encore très sceptiques vis-à-vis de cette mission et militent pour son abrogation²⁹. Plusieurs membres du Conseil de sécurité s'objectent à cette vision des choses si bien qu'encore une fois le résultat final est un compromis : le 5 avril 1994, une journée avant que ne soit déclenché le génocide, le Conseil de sécurité adopte la résolution 909 qui étend le mandat de la MINUAR jusqu'à la mi-juillet en stipulant toutefois que la mission devra être révisée dans les six prochaines semaines³⁰. Encore une fois, nous avons la ferme impression que les États-Unis ont donné leur accord du bout des lèvres, prêts à se retirer à la moindre anicroche.

Le 6 avril, le pire cauchemar des États-Unis semble se réaliser : alors que les restes fumants de l'avion présidentiel jonchent le sol de l'aéroport de Kigali et que l'armée et les milices *Interahamwe* commencent leur campagne de génocide, dix soldats belges de la MINUAR sont brutalement assassinés par les forces gouvernementales. Du coup, l'administration Clinton s'inquiète des risques de dérapage et commence à songer à retirer les forces onusiennes de ce borbier. Toutefois, la priorité est d'abord donnée à l'évacuation des nationaux: du 10 au 12 avril, la plupart des pays occidentaux, dont les États-Unis, envoient des troupes pour évacuer leur personnel d'ambassade ainsi que leurs ressortissants nationaux. Une fois cette étape cruciale terminée, les Américains s'emploient à convaincre le Conseil de sécurité que le retrait des troupes est la seule chose à faire.

situation is deteriorating significantly and all our resources are used to the full', is used seven times between 24 February and 5 April. Dallaire's cables leave no doubt that a serious crisis threatened », Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 107.

²⁹ Ils soutiennent que l'ONU doit être plus sélective dans le choix de ses missions alors que le Rwanda semble une cause perdue d'avance : « The USA, accusing the Rwandan government of dragging its heels, insisted that unless a transitional government was created immediately, in accordance with the peace plan, the mission would have to close. US diplomats argued that it was time for the UN to be selective... », Linda Melvern, « Genocide behind the Thin Blue Line », *Security Dialogue*, vol. 28, no 3, 1997, p. 337.

³⁰ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 112-113.

En effet, dès que les Belges annoncent leur retrait de la MINUAR³¹, les États-Unis affirment que cette mission « devrait être abrogée étant donné qu'il n'y a plus de cessez-le-feu à surveiller³² ». Le 13 avril, Karl Inderfurth, l'ambassadeur adjoint américain aux Nations Unies, déclare au Conseil de sécurité que le maintien de la paix n'était pas approprié pour le Rwanda et ne le serait jamais. Il fallait d'abord et avant tout songer à la sécurité des casques bleus et aucun gouvernement ne devrait fournir de troupes dans une situation aussi dangereuse que celle au Rwanda³³. La table était mise pour l'éventuel retrait des troupes.

Au cours des jours suivants, les États-Unis mettent tout leur poids dans la balance pour convaincre les autres membres du Conseil de sécurité de la justesse de leur décision. La résolution 912 du 21 avril 1994 vient finalement récompenser les efforts américains : sur la suggestion du secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, il est décidé de réduire au minimum les effectifs de la MINUAR³⁴. Pour ceux qui espéraient voir cette mission jouer un rôle important dans la protection des civils et l'arrêt des violences, cette réduction draconienne du nombre de casques bleus sonne le glas de leurs espoirs.

Pendant tout ce temps, la question de la nature génocidaire des événements est écartée de la rhétorique internationale. Ce n'est que le 29 avril que le Conseil de sécurité se penche finalement sur cette question, mais devant les objections soulevées par la Chine, la Grande-Bretagne et les États-Unis, le mot *génocide* n'est pas mentionné lors de l'adoption d'une

³¹ La mort des dix casques bleus avait provoqué un tollé en Belgique forçant le ministre des Affaires étrangères, Willy Claes, à retirer les forces belges de la MINUAR.

³² Lyn Graybill, « Responsible... by Omission: The United States and Genocide in Rwanda », *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 3, no 1, 2002, p. 89.

³³ Linda Melvern, « Genocide behind the Thin Blue Line », *loc. cit.*, p. 340. « Karl Inderfurth told the Security Council of the strong feeling in Washington that peace-keeping was 'not appropriate' for Rwanda and never would be [...] He maintained that there was no effective basis for intervention and throwing peace-keepers into dangerous situations that exposed them needlessly. The priority was the safety of the peace-keepers, and no government should be asked to provide troops for the dangerous situation in Rwanda ».

³⁴ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 150. Plus de 90% des effectifs de la MINUAR sont retirés du Rwanda : on passe d'environ 2500 casques bleus à 270. Dallaire réussit finalement à en garder 454 au total. Voir Roméo Dallaire, *Shake Hands With the Devil. The Failure of Humanity in Rwanda*, Toronto: Random House, 2003, p. 328.

déclaration du président du Conseil de sécurité le 30 avril³⁵. Les États-Unis, tout particulièrement, font tout pour éviter d'utiliser ce mot : à plusieurs reprises, lorsque questionnés à ce sujet, ils évitent soigneusement de se prononcer sur la nature des violences et lorsque pressés, ils utilisent des détours sémantiques qui feraient rougir tout politicien adepte de la langue de bois³⁶. Ce n'est que le 10 juin, plus de deux mois après le début du conflit, que Warren Christopher cède à la pression et utilise le mot *génocide* pour la première fois.

Au début du mois de mai 1994, la communauté internationale commence à constater l'ampleur et l'étendue des violences au Rwanda. En ce sens, les membres non permanents du Conseil de sécurité présentent une résolution le 6 mai pour augmenter les forces de la MINUAR afin que celle-ci puisse jouer un rôle concret sur le terrain. Malheureusement, cette initiative est contrée par la Grande-Bretagne et les États-Unis qui affirment que toute solution doit être assumée par les pays africains. Plusieurs pays sont alors prêts à envoyer des troupes, mais leurs capacités de transport aérien sont largement insuffisantes pour les amener au Rwanda³⁷. Seuls les États-Unis ont les moyens de transporter autant de troupes en un si court laps de temps. Or, la veille, soit le 5 mai 1994, les États-Unis dévoilaient la directive

³⁵ *Ibid.*, p. 153. Voir aussi Nations Unies, *La situation concernant le Rwanda. Déclaration du président du Conseil de sécurité*, Conseil de sécurité, 30 avril 1994. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/199/87/PDF/N9419987.pdf?OpenElement>, S/PRST/1994/21, (page consultée le 15 octobre 2006) pour l'original de cette déclaration.

³⁶ Après que Warren Christopher a permis à la délégation américaine siégeant à la commission des droits humains de l'ONU d'utiliser les mots « actes de génocide » pour décrire les violences au Rwanda (24 mai 1994), cette expression est reprise par d'autres membres de l'administration. Trouvant cette formulation assez nébuleuse, plusieurs journalistes bombardent Christine Shelly, la porte-parole de la Maison-Blanche, de questions sur cette nouvelle façon de décrire les événements. Un échange en particulier entre Alan Elsner, correspondant pour Reuters, et cette dernière vaut d'ailleurs la peine d'être reproduit. Cela démontre toute l'absurdité d'une telle formulation. « **Elsner:** How would you describe the events taking place in Rwanda? **Shelly:** Based on the evidence we have seen from observations on the ground, we have every reason to believe that acts of genocide have occurred in Rwanda. **Elsner:** What's the difference between 'acts of genocide' and 'genocide'? **Shelly:** Well, I think the – as you know there's a legal definition of this... Clearly not all of the killings that have taken place in Rwanda are killings to which you might apply that label... But as to the distinctions between the words, we're trying to call what we have seen so far as best as we can; and based, again, on the evidence, we have every reason to believe that acts of genocide have occurred. **Elsner:** How many acts of genocide does it take to make genocide? **Shelly:** Alan, that's just not a question that I'm in a position to answer ». Cité dans Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *America and the Age of Genocide*, New York: Harper Collins, 2002, p. 363-364.

³⁷ Linda Melvern, « Genocide behind the Thin Blue Line », *loc. cit.*, p. 341-342. L'Éthiopie a déjà une unité prête à intervenir alors que le Congo, le Ghana, le Malawi, le Nigéria, le Sénégal, la Zambie et le Zimbabwe offrent également des troupes.

présidentielle 25 (PDD-25) qui changeait considérablement leur rôle quant aux opérations multilatérales de maintien de la paix parrainées par l'ONU ainsi que les paramètres leur permettant d'y participer³⁸. Comme le dit si bien Darren Brunk, « ce refroidissement par rapport aux interventions onusiennes n'était pas limité à la participation américaine. En effet, la PDD-25 limitait radicalement la capacité intrinsèque de l'ONU de mener de futures interventions, même lorsque les États-Unis ne contribuaient pas à l'envoi de troupes³⁹ ». C'est donc sans surprise que le 13 mai, le gouvernement américain fait parvenir une missive à sa délégation aux Nations Unies lui indiquant que « les États-Unis ne sont pas prêts en ce moment à transporter de l'équipement lourd et des troupes à Kigali⁴⁰ ».

Cependant, les autres membres du Conseil de sécurité ne lâchent pas prise aussi facilement. Boutros Boutros-Ghali présente un deuxième rapport aux membres du Conseil qui suggère une augmentation du nombre de troupes de 270 à 5500. Immédiatement, les États-Unis s'y opposent en affirmant que tout nouveau plan doit se conformer aux nouveaux critères émis par Washington⁴¹. Après d'intenses rondes de négociations, on finit finalement

³⁸ William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Evidence of Inaction*, The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/~7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html> (page consulté le 20 novembre 2006), p. 6-7, document no 9. Cette nouvelle politique bouleversera considérablement le rôle que les États-Unis entendent jouer dans le cadre des missions de maintien de la paix en imposant des conditions extrêmement restreintes et sévères au gouvernement américain pour qu'il puisse participer à ce genre de mission. En effet, la PDD-25 stipule que la participation à une telle mission doit faire avancer les intérêts américains, elle doit contenir des risques acceptables, des coûts acceptables, des objectifs clairs et une stratégie de sortie, il doit y avoir des ressources suffisantes et disponibles, un appui du Congrès et de la population en général, un arrangement clair en ce qui a trait au contrôle et au commandement de la mission, etc. Cette politique est un contraste marquant avec les affirmations faites par Clinton en ce qui concerne le multilatéralisme et le rôle des missions onusiennes lors de sa campagne électorale et de son entrée en fonction.

³⁹ Darren Brunk, « Curing the Somalia Syndrome: Analogy, Foreign Policy Decision Making, and the Rwandan Genocide », *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, no 3, 2008, p. 315. « The resultant chill effect on intervention was not limited to U.S. participation. Rather, PD-25 radically curtailed the UN's own capacity to spearhead future interventions, even where the United States was not a troop contributor ».

⁴⁰ Cité dans Leonie Murray, *op. cit.*, p. 155. « The US is not prepared at this point to lift heavy equipments and troops into Kigali ».

⁴¹ *Ibid.*, p. 156. La proposition du secrétaire général est en réalité une copie conforme du plan proposé par le général Dallaire : un ajout de 5000 soldats à la force établie au Rwanda pour sécuriser Kigali et ensuite aller vers l'extérieur et créer des zones sécuritaires pour les Rwandais menacés (ce plan est appelé *inside-out*). Les États-Unis font une contre-proposition : ils suggèrent de créer des zones sécuritaires pour les réfugiés aux frontières rwandaises pour que ceux-ci s'y rendent d'eux-mêmes (comme ils avaient fait lors de l'opération *Provide Comfort* en 1991 pour les Kurdes dans le nord de l'Irak). Cela éviterait une trop grande implication des forces armées américaines et onusiennes. Cependant, ce plan est jugé impraticable étant donné que la plupart des Rwandais en danger ne peuvent se rendre à ces zones sans rencontrer des milices et des forces armées du gouvernement qui les

par s'entendre sur la résolution 918 qui autorise le déploiement de 5500 casques bleus additionnels au Rwanda. Adopté officiellement le 17 mai 1994, le texte de cette résolution diffère cependant grandement de la réalité. En effet, la délégation américaine continue d'émettre les mêmes objections qu'auparavant si bien que le déploiement de cette mission est retardé à plusieurs reprises; ainsi, les premiers casques bleus ne foulent le sol rwandais qu'au mois de juillet 1994, plusieurs semaines après l'adoption de cette résolution⁴².

Cette paralysie du Conseil de sécurité perdure tout au long du mois de juin, jusqu'à ce que la France lance l'Opération Turquoise le 22 juin 1994⁴³. Quant à l'administration Clinton, elle commence à s'impliquer véritablement lorsque le Front Patriotique Rwandais (FPR) de Paul Kagamé prend le contrôle du pays aux alentours de la mi-juillet. À ce moment, la crise des réfugiés atteint son paroxysme, et les États-Unis mettent sur pied une opération massive pour venir en aide à ces individus : lancée le 22 juillet 1994, l'opération *Support Hope* avait pour but d'améliorer les conditions de vie dans les nombreux camps de réfugiés et ainsi prévenir la mort de milliers de personnes⁴⁴. Cette attitude contraste fortement avec la façon dont les États-Unis avaient jusqu'à présent agi envers le génocide au Rwanda :

Pour un pays qui était très préoccupé avec les coûts pendant le génocide, il semble que cela n'était plus d'une très grande importance. Entre 300 et 400 millions de dollars, 4000 membres de l'armée américaine ainsi que des contracteurs privés et

massacreraient à coup sûr. Comme le dit Dallaire : « My mission was to save Rwandans. Their mission was to put on a show at no risk. ». Cité dans Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 378.

⁴² Alain Destexhe qualifie cette résolution de complètement inutile et sans valeur. Voir Alain Destexhe, *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, New York: New York University Press, 1995, p. 50. De son côté Roméo Dallaire constate qu'encore une fois, les membres du Conseil de sécurité ont adopté une résolution qui ne représente pas leurs véritables intentions. Voir Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 374. Les États-Unis ont trouvé toutes sortes de raisons afin de retarder le déploiement de cette mission. Par exemple, ils devaient fournir des APCs (*Armored Personnel Carriers*, en d'autres termes, des blindés légers) pour permettre aux troupes de se déplacer en sécurité au Rwanda. Cependant, aux dires de David Halberstam, « their movement through the pipeline was deliberately impeded by debates over the terms of the lease, the color of the APCs, and what kind of stenciling they would have ». Quand ceux-ci arrivent finalement, ils n'ont ni mitrailleuse ni radio. Voir David Halberstam, *War in a Time of Peace. Bush, Clinton and the Generals*, New York: Scribner, 2001, p. 276-277.

⁴³ Cette opération est cautionnée par l'ONU qui vote la résolution 929; ainsi la France a un mandat du chapitre 7 pour intervenir. Gérard Prunier affirme que cette opération a été motivée principalement par les pressions des ONG et des médias ainsi que par le discours de Nelson Mandela le 13 juin 1994 qui critiquait vertement la communauté internationale pour son inaction. Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*, New York: Columbia University Press, 1995, p. 281-290.

⁴⁴ Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, *op. cit.*, p. 57.

des ONG ont été assignés à la crise humanitaire. De plus, seulement trois jours se sont écoulés à partir du moment où le Pentagone a donné l'ordre du déploiement pour que les premières troupes foulent le sol rwandais⁴⁵.

Alan Kuperman fait remarquer qu'une intervention américaine lancée dès que le président Clinton savait que la situation au Rwanda était un génocide n'aurait cependant pu la prévenir⁴⁶. Bien que certains spécialistes comme Allison des Forges, Linda Melvern ou Samantha Power réfutent cette affirmation, il n'en demeure pas moins utopique de penser que les États-Unis auraient pu sauver toutes les victimes du génocide si une intervention avait été lancée dès les premiers jours. Par contre, il est évident que la politique étrangère américaine n'a pas du tout contribué à l'arrêt des violences. Alors que l'administration Clinton faisait face au cas le plus clair de génocide depuis l'Holocauste, elle a répondu « en réduisant l'importance de la crise au niveau diplomatique et en empêchant une intervention efficace des forces onusiennes afin de mettre un terme aux tueries⁴⁷ ». Non seulement a-t-elle exigé le retrait de la quasi-totalité des effectifs de la MINUAR, mais elle a empêché l'ONU d'agir efficacement en bloquant systématiquement les initiatives au Conseil de sécurité. De plus, elle n'a pas osé utiliser le mot « génocide » pour décrire les atrocités de peur d'être obligé d'agir par la suite et elle a constamment fait en sorte que son rôle fût le plus minimal possible. Bref, elle a mené une politique minimaliste et n'a posé aucune action concrète pour mettre fin aux violences.

⁴⁵ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 160. « For a nation that was overly concerned with cost during the genocide, it now appeared to be of little consequence. Between \$300 and \$400 million and 4000 military personnel plus civilian contractors and NGOs were devoted to the crisis, and it took a mere three days once the Pentagon had issued the order for the first troops to be deployed ». De plus, Lyn Graybill fait remarquer que les États-Unis ont dépensé plus d'argent sur la crise des réfugiés, conséquence directe du génocide, que pour leur contribution financière à MINUAR I. Voir Lyn Graybill, *loc. cit.*, p. 98.

⁴⁶ Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda, op. cit.*, p. 109. Selon lui, les États-Unis ont su qu'il y avait un génocide deux semaines après le début des violences. Tenant compte du fait que le génocide a fait davantage de victimes dans les premières semaines et du temps nécessaire pour déployer des troupes sur le terrain, il affirme qu'une intervention aurait pu sauver de 15 à 25% des victimes éventuelles du génocide.

⁴⁷ Holly J Burkhalter, « The Question of Genocide. The Clinton Administration and Rwanda », *World Policy Journal*, vol. 11, no 4, 1994-1995, p. 44. « ... by downplaying the crisis diplomatically and impeding effective intervention by U.N. forces to stop the killing ».

La politique étrangère américaine face au Darfour

Avant que la crise n'éclate au Darfour en février 2003, les États-Unis entretiennent déjà une relation houleuse avec le Soudan. En effet, dès 1993, le Soudan fait son apparition sur la « liste noire » du département d'État qui le soupçonne d'apporter son soutien au terrorisme. Quelques années plus tard, soit en 1996, les États-Unis ferment leur ambassade à Khartoum et en 1998, en réponse aux attaques contre leurs ambassades au Kenya et en Tanzanie, ils bombardent un entrepôt soudanais qu'ils soupçonnent de fabriquer des armes chimiques⁴⁸. De surcroît, le président Clinton annonce en novembre 1997 une série de sanctions économiques à l'endroit du gouvernement soudanais en raison des liens que ce dernier continue d'entretenir avec certains groupes terroristes⁴⁹.

L'attitude des États-Unis change progressivement alors que George W. Bush entre en fonction. Durant les premiers mois de son mandat, plusieurs organisations, dont le très influent *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), critiquent sévèrement la politique d'isolement menée par l'administration Clinton. Comme le dit Jennifer Héry, la politique d'isolement « s'est en fait retournée contre Washington; les États-Unis, après avoir rompu toute relation diplomatique avec le Soudan, ont disposé de moins d'informations et de contacts sur le terrain⁵⁰ » qui pourraient les aider dans la lutte contre le terrorisme. Ces recommandations, formulées avant le 11 septembre 2001, prennent toute leur importance après les attaques terroristes new-yorkaises. Il devient maintenant dans l'intérêt des États-Unis et du Soudan de coopérer sur cet enjeu : d'un côté, le Soudan ne veut pas faire les frais de la nouvelle guerre contre le terrorisme menée par Washington; d'un autre côté, les États-Unis se rendent compte des avantages énormes que peut représenter une collaboration accrue avec le Soudan sur l'enjeu du terrorisme⁵¹.

⁴⁸ Paul D. Williams et Alex J. Bellamy, *The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur*, *Security Dialogue*, vol. 36, no 1, 2005, p. 34.

⁴⁹ Pour plus de précisions quant à ces sanctions, voir Dianne Rennack, *Sudan: Economic Sanctions*, Congressional Research Service Report for Congress, 11 octobre 2005. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/55628.pdf>, RL32606 (page consultée le 18 janvier 2008), p. 11-12.

⁵⁰ Voir à ce sujet Jennifer Héry, *Le Soudan entre pétrole et guerre civile*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 97.

⁵¹ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 89 et Jennifer Héry, *op. cit.*, p. 97.

En plus de cette politique de collaboration sur la question du terrorisme, George W. Bush développe également une volonté de résoudre le conflit opposant Khartoum au Soudan, conflit qui dure depuis une vingtaine d'années. À cet effet, il nomme, le 6 septembre 2001, l'ancien sénateur républicain John Danforth envoyé spécial pour la paix au Soudan. C'est donc dans ce contexte qu'il faut comprendre la politique étrangère américaine lorsque éclate le conflit au Darfour en février 2003.

Tout comme le reste de la communauté internationale, les États-Unis sont lents à se préoccuper de la situation. En fait, c'est lors des activités de commémoration entourant le dixième anniversaire du génocide rwandais que tout déboule. Tout d'abord, le 27 mars 2004, Nicholas Kristof du *New York Times* est le premier journaliste occidental à qualifier de génocide les événements ayant cours au Darfour⁵². Mais ce qui propulse vraiment le conflit aux premières pages de l'actualité est la déclaration de Mukesh Kapila, le coordonnateur des droits humains de l'ONU pour le Soudan, qui affirme que « le Darfour est la plus grande crise humanitaire du monde et que la seule différence avec le Rwanda est le nombre de personnes impliquées⁵³ ».

À la suite de cette déclaration, plusieurs personnalités publiques et membres du gouvernement américain s'empressent de se saisir de cet enjeu ; c'est donc dans cette veine que le département d'État décide en mai 2004 de mener sa propre enquête afin de déterminer si les violences au Darfour sont de nature génocidaires⁵⁴. D'ailleurs, Colin Powell devient, en juin 2004, le premier secrétaire d'État américain en plus de 26 ans à visiter le Soudan. Il profite de son séjour pour visiter des camps de réfugiés, discuter avec le président soudanais,

⁵² Nicholas Kristof, « Will We Say 'Never Again' Yet Again? », *New York Times* (New York), 27 mars 2004. « The government of Sudan is engaging in genocide against three large African tribes in its Darfur region here. [...] In my last column, I called these actions "ethnic cleansing". But let's be blunt: Sudan's behaviour also easily meets the definition of genocide in Article 2 of the 1948 convention against genocide ».

⁵³ Cité dans Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, op. cit., p. 127. « The only difference between Rwanda and Darfur is now the numbers involved ».

⁵⁴ Voir Alex De Waal, « Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect », *International Affairs*, vol. 83, no 6, 2007, p. 1041 pour plus d'informations à ce sujet.

Omar el-Béchir, et voir *de visu* les progrès et les conclusions préliminaires de l'équipe d'enquête américaine⁵⁵.

Il reçoit les conclusions de l'enquête au début septembre et s'empresse ensuite de les communiquer. Lors de sa déclaration devant le comité sénatorial des affaires étrangères, il affirme à la surprise générale que « lorsque nous avons étudié et revu les preuves recoltées par notre équipe, [...] nous avons conclu qu'un génocide a été commis au Darfour et que le gouvernement soudanais et les *Janjaweeds* en sont responsables - et que le génocide a peut-être encore lieu⁵⁶ ». Quelques semaines plus tard, devant l'assemblée générale des Nations Unies, George W. Bush affirme également que la situation au Darfour constitue un génocide. Il s'agit de la première fois qu'un dirigeant américain en fonction reconnaît le caractère génocidaire d'une crise actuelle.

Par contre, Bush et Powell s'empressent d'ajouter que cela ne change en rien la politique étrangère américaine. En effet, selon les termes de la convention de 1948, ils sont seulement obligés de référer le dossier au Conseil de sécurité, ce qu'ils font immédiatement après avoir pris connaissance des conclusions de l'enquête. En ce sens, ils sont les instigateurs de la résolution 1564 du Conseil de sécurité qui établit formellement la commission internationale d'enquête sur le Darfour chargée, entre autres, de déterminer si des actes de génocide ont été commis⁵⁷.

⁵⁵ Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *Sudan: The Darfur Crisis and the Status of the North-South Negotiations*, Congressional Research Service Report for Congress, 22 octobre 2004. Disponible [en ligne]. <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32643.pdf>, RL32643 (page consultée le 18 janvier 2008), p. 10-11.

⁵⁶ US Department of State, *Powell Reports Sudan Responsible for Genocide in Darfur*, 9 septembre 2004. Disponible [en ligne]. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2004/September/20040909115958JTgnilwoD0.5094873.html>, (page consultée le 15 septembre 2006). « When we reviewed the evidence compiled by our team, [...] we concluded that genocide has been committed in Darfur and that the Government of Sudan and the jinjaweid (sic) bear responsibility -- and genocide may still be occurring ».

⁵⁷ Nations Unies, *Résolution 1564*, Conseil de sécurité, 18 septembre 2004. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/47/PDF/N0451547.pdf?OpenElement>, S/RES/1564, 2004 (page consultée le 15 septembre 2006). Voir aussi Noëlle Quévinet, *loc. cit.*, p. 38-39. Il faut cependant noter que 2004 est une année d'élections présidentielles américaines opposant George W. Bush au démocrate John Kerry. Par conséquent, la question du Darfour et du génocide devient rapidement un enjeu électoral où de précieux points peuvent être marqués aux dépens de l'adversaire. Tout au long des mois de septembre et octobre, la question du Darfour est donc amplement discutée et fait l'objet d'un intense débat entre les deux candidats. C'est sans surprise que le niveau d'intérêt pour cet enjeu chute considérablement après la réélection de George W. Bush. Voir John

Au début de l'année 2005, le gouvernement américain poursuit ainsi son travail aux Nations Unies dans l'espoir de trouver une solution au génocide, ou, à tout le moins, d'en limiter les conséquences. La commission internationale d'enquête sur le Darfour avait proposé d'avoir recours à la Cour pénale internationale pour juger les personnes responsables, mais étant donné l'opposition de plusieurs pays membres du Conseil de sécurité, dont les États-Unis, on accordait peu de chances de réussite à cette alternative.

Pourtant, après d'intenses négociations au Conseil de sécurité, la résolution 1593, qui réfère la situation au Darfour au procureur de la Cour pénale internationale, est finalement acceptée⁵⁸. Comme le dit Ivo Daalder

la décision de Bush de ne pas utiliser son veto pour défaire la résolution du Conseil de sécurité qui réferrait la situation au Darfour au procureur de la Cour pénale internationale est un virage radical de la part d'une administration qui avait fait tout en son pouvoir au cours des quatre dernières années afin de miner cette même cour de justice⁵⁹.

Certains, comme Jan Pronk, l'ex-envoyé spécial du secrétaire général au Soudan, voient cette résolution d'un très bon oeil⁶⁰ alors que d'autres restent sceptiques par rapport à ce volte-face sans précédent de la part des États-Unis⁶¹.

Prendergast, « So How Come We Haven't Stopped It? », *Washington Post* (Washington), 19 novembre 2006 et Paul D. Williams, « Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan », *International Peacekeeping*, vol. 13, no 2, 2006, p. 173.

⁵⁸ Nations Unies, *Résolution 1593*, Conseil de sécurité, 31 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>, S/RES/1593, 2005 (page consultée le 15 septembre 2006).

⁵⁹ Ivo Daalder, *The Bush Administration on Darfur – Less than Meets the Eye*, Center for American Progress, 5 avril 2005. Disponible [en ligne]. <http://www.americanprogress.org/issues/2005/04/b493109.html> (page consultée le 18 novembre 2006). « Bush's decision [...] not to veto a U.N. resolution referring the situation in Darfur to the International Criminal Court for prosecution of war crimes was an extraordinary turn around for an administration that spent the past four years doing everything possible to undermine the newly established court ».

⁶⁰ _____, « Interview with Jan Pronk, UN Special Representative of the Secretary-General in the Sudan », *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 30, no 1, 2006, p. 11-26. « You all know the United States was not in favor [of the ICC], but it abstained [from the vote of the Security Council on referring the situation in Darfur to the ICC], which was good in order to show the international community that there is no division among the countries ». (p. 18.)

L'année 2006 semble marquer un changement dans la politique américaine. En effet, George W. Bush y va de commentaires plus virulents à l'endroit du Soudan et s'impatiente de plus en plus devant le manque de progrès : « C'est un sujet très sérieux. Il n'est pas question de jouer un quelconque jeu diplomatique. Lorsque nous disons que c'est un génocide, cela veut dire que le génocide doit être arrêté⁶² ».

D'ailleurs, au mois d'avril, Robert Zoellick, le secrétaire d'État adjoint (*Deputy Secretary*), participe activement aux négociations de paix entre le gouvernement soudanais et les divers mouvements rebelles. Cela aboutit finalement à la signature du *Darfur Peace Agreement* (DPA) à Abuja le 5 mai 2006. Malheureusement, un seul groupe rebelle signe cet accord tandis que les autres se désistent dans les jours précédents la signature⁶³. Les États-Unis décident tout de même de soutenir le DPA et son application vu les efforts qu'ils ont mis dans son élaboration et sa signature. En ce sens, George W. Bush reçoit Minni Minawi à la Maison-Blanche le 25 juillet 2006 pour discuter de cet accord de paix et des façons d'élargir sa portée⁶⁴; il s'agit d'ailleurs de la première fois qu'un leader d'un mouvement rebelle du Darfour est reçu à Washington.

Devant l'échec apparent du DPA, les États-Unis se tournent alors vers l'ONU et militent pour une résolution qui permettrait le déploiement de troupes onusiennes sur le terrain. Leurs

⁶¹ Noëlle Quévinet, *loc. cit.*, p. 57. « The language is so light that it even does not request the parties to the conflict to cooperate with the ICC. In particular, due to U.S. insistence, the language used still gives the impression that Sudan, as a non-party to the ICC Statute, is not obliged to abide by the orders of the ICC and its Prosecutor ».

⁶² Cité dans Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 292. « ...this is serious business. This is not playing a diplomatic holding game... When we say genocide, that means genocide has to be stopped ». Bush fait ce commentaire le 29 mars 2006.

⁶³ Voir International Crisis Group, « Darfur's Fragile Peace Agreement », *Africa Briefing*, no 39, 2006, p. 3. Malgré les efforts des États-Unis pour que les groupes rebelles développent une position commune, seule la faction du SLA de Minni Minawi signe l'accord. Le JEM de Khalil Ibrahim et la faction du SLA d'Abdel Wahid refusent de signer. Cet événement contribuera d'une part à accentuer les divisions existantes entre les divers groupes rebelles, et d'autre part, à délégitimer le *Darfur Peace Agreement* aux yeux de la population du Darfour qui ne se sent pas du tout représentée par le seul groupe de Minni Minawi.

⁶⁴ The White House. *President to Welcome Minni Minawi, Sudan Liberation Movement/Army Leader to the White House*, 24 juillet 2006. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060724.html> (page consultée le 18 novembre 2006).

efforts sont récompensés quand le Conseil de sécurité adopte la résolution 1706 le 31 août 2006⁶⁵. Or, Khartoum s'emploie alors à retarder par tous les moyens possibles le déploiement de cette nouvelle mission si bien que cette résolution, malgré les ultimatums répétés de Washington, n'est jamais respectée par le gouvernement soudanais⁶⁶.

Au cours de la même année, Bush signe aussi deux accords exécutifs (*Executive Orders*) en rapport avec le Soudan : le premier, signé le 26 avril 2006, propose des sanctions et bloque les avoirs de quatre personnes jugées responsables des violences au Darfour⁶⁷, tandis que le second, le *Darfur Peace and Accountability Act* du 13 octobre 2006, impose certaines sanctions financières au gouvernement soudanais⁶⁸.

Devant la lenteur des progrès du déploiement de la mission hybride prévue par la résolution 1706, les États-Unis décident de passer au « plan B ». C'est ainsi que George W. Bush annonce en grande pompe le 29 mai 2007 que de nouvelles sanctions seront adoptées

⁶⁵ Nations Unies, *Résolution 1706*, Conseil de sécurité, 31 août 2006. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement>, S/RES/1706, 2006 (page consultée le 15 septembre 2006). Cette résolution prévoit que le mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) sera élargi, qu'elle sera déployée au Darfour et que les effectifs de la MINUS seront renforcés par du personnel militaire jusqu'à concurrence de 17 300 soldats (la MINUS avait été créée en vertu de la résolution 1590 du 24 mars 2005 pour superviser l'application du *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) entre Khartoum et le Sud-Soudan). Il s'agit d'une mission hybride Union Africaine / ONU. Le seul hic est que cette nouvelle résolution spécifie clairement que le gouvernement soudanais doit donner son accord pour que cette nouvelle mission soit déployée.

⁶⁶ Voir ici John Prendergast et Colin Thomas-Jensen, « Blowing the Horn », *Foreign Affairs*, vol. 86, no 2, 2007, p. 68. « ...Khartoum has managed to [...] resist international efforts to send a robust peacekeeping force to Darfur. Last November, the Bush administration clearly stated that if Sudan did not agree by the end of the year to welcome a mixed force of UN and African Union (AU) troops to Darfur, Khartoum would face unspecified measures. But when the deadline came and went, the Bush administration issued no condemnation ».

⁶⁷ Ted Dagne, *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*, Congressional Research Service Report for Congress, 27 mars 2007. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/84929.pdf>, RL33574 (page consultée le 18 janvier 2008), p. 24-27. Les quatre personnes en question sont Gabriel Abdul Kareem Badri (colonel d'un des mouvements rebelles), Gaffar Mohamed El Hassan (général des forces armées soudanaises), Musa Hilal (chef des Janjaweds) et Adam Yacub Shant (commandant de l'armée de libération du Soudan, un des mouvements rebelles).

⁶⁸ *Ibid.*, p. 21-23. Cette loi bloque, entre autres, les transactions effectuées par des Américains en ce qui concerne l'industrie pétrolière soudanaise, les avoirs du gouvernement soudanais aux États-Unis et ceux en possession de citoyens américains, mais s'applique uniquement au gouvernement du Soudan (n'implique donc pas le Sud Soudan, le Darfour et les autres régions).

contre le gouvernement soudanais⁶⁹. Toutefois, certains sont très sceptiques de l'efficacité de ces nouvelles mesures. Comme le fait remarquer avec justesse l'*International Crisis Group*, « les États-Unis ont eu un robuste régime de sanctions contre le Soudan pendant plus de dix ans, et ces mesures additionnelles n'affecteront pas davantage le NCP (*National Congress Party*)⁷⁰ ». Plus d'un an après l'annonce de ces sanctions, nous pouvons constater qu'elles ne semblent pas avoir eu l'effet escompté par le gouvernement américain.

Encore une fois, les États-Unis se tourment alors vers l'ONU pour élaborer une nouvelle résolution qui ferait suite à la résolution 1706 d'août 2006. Condoleezza Rice et l'équipe américaine siégeant aux Nations Unies se sont alors empressées de travailler en ce sens, et le 31 juillet, la résolution 1769 voyait le jour⁷¹. Elle devait créer la plus grosse mission de paix de l'histoire de l'ONU, avec la possibilité d'avoir quelque 26 000 casques bleus sur le terrain au Darfour, et selon les termes de la résolution, devait être opérationnelle et apte à prendre le relais de la MUAS au plus tard le 31 décembre 2007. Malheureusement, le gouvernement soudanais a poursuivi les mêmes tactiques qu'auparavant, retardant par tous les moyens possibles le déploiement de cette nouvelle mission, si bien qu'à l'heure actuelle environ 13 000 casques bleus (soldats, observateurs militaires, police, etc.) seulement sont sur place⁷². De plus, cette mission fait face à des défis considérables en partie parce que les dynamiques

⁶⁹ The White House. *President Bush Discusses Genocide in Darfur, Implements Sanctions*, 29 mai 2007. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070529.html>, (page consultée le 29 mai 2007). Quatre mesures spécifiques ont été énoncées : la première consiste en un resserrement des sanctions économiques déjà en place depuis 1997 qui empêchent une centaine de compagnies soudanaises d'effectuer des transactions financières et commerciales avec les États-Unis ou avec des individus ou des entreprises américaines. La deuxième mesure concerne l'ajout, par le Département du Trésor, de 31 compagnies sur la liste d'entreprises visées par les sanctions. En troisième lieu, les États-Unis imposent des sanctions contre trois individus soupçonnés d'être responsables des violences perpétrées au Darfour. Enfin, George W. Bush confère à Condoleezza Rice le mandat de consulter les alliés des Américains afin d'adopter rapidement une nouvelle résolution au Conseil de sécurité de l'ONU qui mettrait en œuvre des sanctions additionnelles contre le gouvernement soudanais et les individus responsables des violations de droits humains au Darfour.

⁷⁰ International Crisis Group, « A Strategy for a Comprehensive Peace in Sudan », *Africa Report*, no 130, 2007, p. 14. « The U.S. has had a robust sanctions regime against Sudan for more than ten years, and these further measures will not much affect the NCP ».

⁷¹ Nations Unies, *Résolution 1769*, Conseil de sécurité, 31 juillet 2007. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement>, S/RES/1769, 2007 (page consultée le 2 août 2007).

⁷² Nations Unies, *Darfur – UNAMID – Facts and Figures*, 31 juillet 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html> (page consultée le 10 février 2009).

du conflit ont beaucoup évolué au fil de la dernière année. Comme l'affirme l'*International Crisis Group*, « il n'y a toujours pas d'accord de paix viable et le conflit s'est considérablement transformé au cours des dernières années. Lorsque la MINUAD sera finalement déployée, elle devra s'adapter à une nouvelle réalité sécuritaire⁷³ ».

Depuis la fin 2004, les États-Unis sont les plus grands donateurs en ce qui a trait au support financier pour les missions de paix au Darfour (MUAS et MINUAD) ainsi qu'à l'aide humanitaire : selon les derniers chiffres, ils auraient fourni plus de quatre milliards de dollars en aide humanitaire et ils seraient responsables du financement d'environ 25% du coût de la MINUAD⁷⁴. Par contre, la politique étrangère américaine au Darfour a peu évolué depuis la résolution 1769. La réaction des États-Unis par rapport aux accusations déposées par le procureur de la Cour pénale internationale à l'été 2008 contre Omar el-Béchet se fait toujours attendre, mais l'élection récente de Barack Obama fait en sorte que George W. Bush n'aura pas à se prononcer sur celles-ci.

En somme, les États-Unis condamnent ouvertement le gouvernement soudanais pour les violences au Darfour et le menacent d'autres résolutions et sanctions, mais là s'arrête leur implication. Malgré une rhétorique pour le moins engagée, ils semblent parler plus fort qu'ils n'agissent. En effet, il semble que la rhétorique américaine, qui condamne sévèrement le gouvernement du Soudan pour les atrocités commises au Darfour, ne soit pas toujours appuyée par des actions concrètes; à l'exception des nombreuses résolutions onusiennes, le gouvernement soudanais a jusqu'à présent pu continuer ses activités sans être trop inquiété.

⁷³ International Crisis Group, « Darfur's New Security Reality ». *Africa Report*, no 134, 2007, p. 21. « ... there is still no viable peace agreement, and the conflict has developed several new layers. When UNAMID finally deploys, it will have to adapt to the new security reality ».

⁷⁴ Voir US Department of State, *United States Policy on Sudan*, 15 avril 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/2008/103969.htm> (page consulté le 5 septembre 2008) et US Department of State, *U.S. Response to the Situation in Darfur*, 23 avril 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/2008/103967.htm> (page consulté le 5 septembre 2008) pour plus d'informations à ce sujet.

Problématique et hypothèse

Cet historique de la politique étrangère américaine dans le cas du Rwanda en 1994 et du Darfour depuis 2004 nous conduit à nous poser la question de recherche suivante : quels sont les facteurs qui peuvent expliquer les continuités et les différences entre la politique étrangère de Bill Clinton envers le Rwanda et celle de George W. Bush envers le Darfour? Par exemple, pourquoi les États-Unis ont-ils refusé d'utiliser le mot génocide pour qualifier la situation au Rwanda, cédant enfin à la pression au début du mois de juin, alors qu'ils ont été le premier État à l'utiliser pour qualifier la situation au Darfour? Pourquoi, dans les deux cas, sont-ils réticents à utiliser la force armée pour mettre un terme aux violences ou du moins les mitiger⁷⁵?

Lorsque nous portons notre attention sur les diverses actions posées par ces deux gouvernements, nous ne pouvons nous empêcher de remarquer quelques différences majeures et, de l'autre côté, certaines similitudes frappantes. Par exemple, comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, les États-Unis ont tout fait pour ne pas mentionner le mot génocide lors des événements du printemps 1994 au Rwanda alors qu'ils ont été les premiers à l'utiliser pour qualifier la situation au Darfour. Il s'agit d'un changement sémantique majeur qui a des répercussions sur la façon dont la crise est perçue et les moyens qui peuvent alors être pris pour la résoudre. Qu'est-ce qui a donc pu initier un tel changement? De plus, l'administration Bush a fait appel à l'ONU de façon régulière pour tenter de trouver une solution à la crise au Darfour alors que l'administration Clinton avait sciemment saboté les nombreux efforts mis de l'avant par l'organisation internationale afin de résoudre l'impasse et de mettre un terme aux violences au Rwanda. Effectivement, c'est sous l'influence et

⁷⁵ Par exemple, plusieurs experts, dont ceux de l'International Crisis Group, proposent des solutions intermédiaires entre le laisser-aller et l'intervention armée massive. Par exemple, ils proposent de constituer une force d'intervention temporaire, constituée essentiellement de troupes de l'OTAN, qui sont les mieux entraînées et les mieux positionnées pour une intervention de ce genre, qui servirait de « pont » en attendant que la force onusienne puisse se déployer dans son entièreté. De plus, ils suggèrent fortement d'appliquer et de faire respecter l'embargo sur les vols militaires à caractère offensif déclaré par l'ONU lors de la résolution 1591 du 29 mars 2005. Voir à ce propos Nations Unies, Résolution 1591, Conseil de sécurité, 29 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/287/89/PDF/N0528789.pdf?OpenElement>, S/RES/1591, 2005 (page consultée le 15 septembre 2006). D'ailleurs, lors d'un des débats présidentiels de la campagne électorale américaine, Barack Obama a souligné que cette option demeurait une des plus faciles à appliquer et qu'elle offrait des réelles possibilités de mitigation des violences. Pour plus de détails sur ces propositions, voir International Crisis Group. 2005. « The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gap », *Africa Briefing*, no 28, 16 p.

l'impulsion américaines qu'ont été développées les résolutions onusiennes mettant en place les sanctions contre le gouvernement soudanais ainsi que la force de maintien de la paix au Darfour (MINUAD). De surcroît, plusieurs haut placés de l'administration Bush sont allés au Soudan et ont participé activement aux négociations de paix (pensons notamment à Robert Zoellick qui s'y est rendu à de nombreuses reprises, principalement pour négocier l'accord de paix du Darfour) ce qui contraste grandement avec l'indifférence des membres de l'administration Clinton en 1994.

Par contre, il y a aussi des similitudes indéniables entre les politiques étrangères de ces deux administrations et c'est ce qui est le plus marquant. En effet, malgré le fait que les administrations Clinton et Bush soient diamétralement opposées sur grand nombre de sujets, elles ont néanmoins agi de façon similaire en ce qui a trait aux crises au Rwanda et au Darfour. Tout d'abord, ni Bush ni Clinton n'ont été en mesure d'exercer une influence sur les protagonistes afin de trouver une solution pacifique au conflit. Bien que les États-Unis jouissent d'une influence considérable au niveau international (certains ne manqueront pas de souligner par contre que cette influence a perdu de son lustre), aucun des deux présidents n'est parvenu à articuler une politique cohérente qui aurait pu aider dans la résolution du conflit. De plus, devant l'impasse d'une solution politique, aucune des deux administrations n'a mis sur pied les mesures nécessaires, qu'elles soient unilatérales ou multilatérales, afin de mettre un terme aux violences. Dans le cas de l'administration Clinton, elle aurait pu adhérer rapidement aux résolutions du Conseil de sécurité, bloquer la Radio-Télévision Libre des Mille Collines (RTLHC), qui était l'outil de propagande par excellence de la classe dirigeante, ou encore, permettre à la MINUAR d'élargir son mandat pour protéger les civils vulnérables. Dans le cas de l'administration de George W. Bush, elle aurait pu exercer des pressions sur Khartoum, sous forme de sanctions ou autres mécanismes jugés efficaces par l'administration, dès qu'elle a reconnu que la situation était un génocide, ou bien encore suivre la suggestion de l'*International Crisis Group* et faire intervenir l'OTAN en attendant une mission des Nations Unies⁷⁶. D'autres solutions s'offraient également à Bush et ses conseillers, mais soit ils ne les ont pas envisagées ou ils les jugeaient impraticables. Quoi

⁷⁶ *Ibid.*

qu'il en soit, ils n'ont pas pris les mesures nécessaires pour tempérer les violences ou tout simplement y mettre fin. Ceci nous ramène donc à notre question de départ : qu'est-ce qui peut expliquer les différences et les similitudes entre les politiques étrangères de Clinton face au Rwanda et de Bush envers le Darfour?

Après 1994, plusieurs auteurs tentent de tirer des conclusions sur l'apathie des États-Unis lors du génocide pour ainsi proposer des solutions si une autre crise de cette envergure survenait. Certains avancent comme explication que l'inaction du Congrès et de la société civile, qui n'ont pratiquement pas mis de pression sur l'administration Clinton, a joué pour beaucoup dans la réponse de cette administration. Scott Straus élabore d'ailleurs ce point dans son texte *Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis* :

une des leçons du Rwanda était que si les activistes espéraient que les politiciens prennent des actions préventives risquées et coûteuses, ils devaient leur mettre beaucoup de pression pour créer une dynamique au niveau national. [...] Afin que la bataille soit gagnée [...], les groupes de pressions, la société civile et les bureaucrates travaillant au sein du gouvernement devaient exercer des pressions sur leurs représentants politiques dans le but de créer la volonté politique nécessaire⁷⁷.

Donc, après le Rwanda, on vient à la conclusion qu'il faut que la société civile, le Congrès et les autres groupes de pression montent aux barricades pour convaincre le gouvernement américain d'agir. Cette leçon semble avoir été retenue dans le cas du Darfour : comme le rappelle Scott Straus, rarement a-t-on vu de la pression aussi soutenue, et provenant de sources aussi différentes, sur un enjeu de politique étrangère concernant l'Afrique, que dans le cas du Darfour⁷⁸. Cette pression a commencé lors des activités de commémoration entourant le dixième anniversaire du génocide rwandais en avril 2004 et se poursuit encore aujourd'hui.

⁷⁷ Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *loc. cit.*, p. 51. « The lessons from Rwanda was that if activists expected political leaders to take risky and costly preventative actions, then they needed to lobby their representatives and to create domestic momentum. [...] For the battle to be won [...], constituents, civil society, elite opinion makers, and bureaucrats within the government need to pressure representatives to create the necessary political will ».

⁷⁸ *Ibid.*, p. 52. « Rarely has there been such sustained, widespread, and politically eclectic domestic, civil-society activism on a foreign policy issue, especially one that concerns Africa. »

À la lumière de nos recherches, c'est cette pression qui explique en grande partie les différences dans la politique de George W. Bush envers le Darfour et celle de Bill Clinton à l'égard du Rwanda. En effet, l'utilisation de l'étiquette « génocide », les sanctions unilatérales prises à l'égard du Soudan, les nombreuses résolutions du Conseil de Sécurité et les discours de Bush condamnant ouvertement le gouvernement de Khartoum nous laisse croire que les actions des groupes de pression de la société civile, ainsi que celles du Congrès américain, ont eu une influence certaine sur la conduite de la politique étrangère des États-Unis. Si ces derniers étaient restés silencieux, comme ce fut le cas lors du génocide au Rwanda, il est fort probable que l'administration Bush le serait restée aussi; du moins, elle aurait été beaucoup moins proactive qu'elle ne l'a été.

Par contre, il faut mentionner que cette pression fut insuffisante pour que les États-Unis aient une politique étrangère efficace à l'égard du Darfour. Effectivement, toujours selon Scott Straus

malgré le fait que la pression a été somme toute persistante et constante, et ce en tenant compte du fait que le tsunami en Asie du Sud-Est de décembre 2005 a détourné l'attention du Darfour, [...] cette pression intérieure n'a pas été suffisante pour générer une politique concrète afin de mettre un terme au génocide. [...] En bref, la situation au Darfour démontre que la pression intérieure est peut-être une nécessité mais qu'elle est clairement insuffisante⁷⁹.

Mais alors, comment peut-on expliquer la politique étrangère américaine et le fait qu'elle n'ait pas été en mesure de prendre des mesures concrètes pour freiner les violences, comme ce fut le cas au Rwanda quelque dix ans plus tôt ?

Ici, nous devons alors nous pencher sur d'autres facteurs qui peuvent révéler les similarités entre ces deux situations. À notre avis, les ressemblances s'expliquent principalement par, d'une part, le contexte entourant le génocide au Rwanda et celui au Darfour et, d'autre part, par la perception que les dirigeants américains avaient de ce contexte. En étudiant ces facteurs, nous sommes en mesure d'établir des similitudes

⁷⁹ *Ibid.* « ... pressure has been fairly consistent and persistent, even if the tsunami in December 2005 distracted attention from Darfur, [...] the domestic pressure was not sufficient to generate a concrete policy to stop the genocide. [...] In short, Darfur shows that domestic pressure may be necessary, but it is not sufficient ».

frappantes entre les politiques étrangères de ces deux administrations. De plus, si l'on tient compte du rôle prépondérant que jouent les différentes entités bureaucratiques au sein du gouvernement américain dans l'élaboration de la politique étrangère, et des conflits qui peuvent émerger de ces relations, nous pouvons brosser un portrait beaucoup plus complet de la situation.

Tout d'abord, beaucoup d'événements viennent marquer le début de la présidence de Bill Clinton, mais aucun plus important sans doute que le fiasco en Somalie. En effet, la descente aux enfers de la mission somalienne, qui culmine avec la mort de 18 soldats américains à Mogadishu en octobre 1993, était considérée à l'époque comme l'événement militaire le plus humiliant depuis la guerre du Viêt-Nam. Cela a eu un impact majeur sur le reste de la présidence de Bill Clinton, et surtout, sur la conduite de sa politique étrangère. Par ailleurs, d'autres événements importants au niveau international, comme la guerre des Balkans et la situation catastrophique qui sévit à Haïti, continuent d'accaparer l'administration Clinton si bien que le génocide au Rwanda devient malheureusement un enjeu de second ordre. De plus, l'inintérêt des principaux décideurs fait en sorte que la bureaucratie a libre cours de déterminer l'orientation de la politique étrangère américaine vis-à-vis du Rwanda et ainsi, certaines visions plus conservatrices priment sur les autres.

En ce qui concerne la politique étrangère américaine envers le Darfour, nous pouvons également identifier plusieurs événements internationaux qui influencent l'administration Bush dans sa prise de décision en politique étrangère. Premièrement, les attentats du 11 septembre 2001 changent radicalement la façon dont les États-Unis agissent sur la scène internationale : la priorité est dorénavant donnée à la lutte contre le terrorisme et la plupart des autres enjeux y sont subordonnés. Deuxièmement, la guerre en Afghanistan, conséquence directe des attentats du 11 septembre, occupe une place importante dans l'échelle des priorités du gouvernement américain, tout comme la guerre en Irak, qui est sans contredit l'enjeu qui absorbe le plus de temps et d'énergie de l'administration Bush. D'ailleurs, selon Scott Straus, ces guerres sont la raison principale pour laquelle il n'y a pas eu d'intervention au Darfour : « L'engagement des troupes américaines en Afghanistan et en Irak a fait en sorte que c'était devenu très difficile pour les dirigeants américains de justifier le déploiement de

soldats dans un pays africain où ils possédaient certes une justification morale mais n'avaient pas de stratégie de sortie claire⁸⁰ ». Enfin, la signature d'un accord de paix qui mettait fin au conflit entre Khartoum et le Sud-Soudan, accord auquel les États-Unis ont consacré temps et énergie, est un autre facteur dont il faut tenir compte. Si l'on ajoute à cela les différends bureaucratiques inhérents à la définition de la politique étrangère, particulièrement sur un enjeu comme le Darfour, nous sommes en mesure de mieux comprendre la politique américaine.

Dans notre mémoire, nous souhaitons donc démontrer que les différences entre les politiques étrangères de ces deux administrations peuvent être en partie expliquées par la pression, ou de l'absence de pression, des lobbys et du Congrès. Dans le cas du Rwanda, nous discuterons du fait que l'absence des groupes de pression et l'hostilité du Congrès vis-à-vis des missions de paix, surtout en Afrique, peut expliquer pourquoi l'administration Clinton n'en a pas fait davantage : par exemple, elle a été réfractaire à utiliser le mot génocide de peur que cela ne la contraigne à agir et elle a ardemment milité pour un retrait des troupes de la MINUAR pour éviter un dérapage à la somalienne. En ce qui concerne le Darfour, ce sont justement les pressions exercées par la société civile et le Congrès qui peuvent expliquer l'engagement du gouvernement américain dans la résolution de cette crise.

Il n'empêche que cet engagement est plutôt mitigé : nous proposons donc de démontrer que ce sont surtout les continuités qui sont les plus marquantes. En effet, bien que la rhétorique employée par ces deux administrations soit différente, il n'en demeure pas moins que leurs politiques étrangères sont étonnamment semblables. Pour avancer une explication, nous analyserons les facteurs perceptuels et bureaucratiques. La perception de l'environnement extérieur par les dirigeants américains et les luttes bureaucratiques au sein du gouvernement sont en mesure, à notre avis, d'expliquer les ressemblances frappantes entre la politique de Clinton au Rwanda et celle de Bush à l'égard du Darfour. Comme nous

⁸⁰ *Ibid.* « American troop commitments in Iraq and Afghanistan, as well as the course of the former war, made it politically difficult for US officials to deploy soldiers to an African country where they would have a strong moral purpose but lack a clear exit strategy ».

l'avons déjà mentionné, des facteurs systémiques entrent évidemment en ligne de compte, mais c'est la perception qu'ont les dirigeants de ces facteurs qui est primordiale.

Cadre d'analyse

La politique étrangère d'un État, et spécialement en ce qui concerne les États-Unis, n'est pas un bloc monolithique défini uniquement par une poignée de dirigeants qui décident ainsi le sort de leur pays. En effet, plusieurs personnes ou groupes sont impliqués dans sa définition et ce n'est nulle part plus vrai qu'aux États-Unis. Des conseillers du Président aux groupes de pression, des différentes bureaucraties (département d'État, département de la Défense, CIA, département de la sécurité intérieure, etc.) au Congrès, une multitude d'acteurs interviennent dans la détermination de la politique étrangère ce qui a pour effet de la complexifier. Certains groupes ont plus d'influence que d'autres, bien entendu, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un processus compliqué où plusieurs acteurs interagissent les uns avec les autres.

La théorie sur l'influence des groupes de pression et du Congrès

Tout d'abord, les groupes de pression, tout particulièrement aux États-Unis, peuvent avoir une influence sur la politique étrangère⁸¹. Comme l'écrit Charles-Philippe David, « l'apathie du public face aux questions internationales laissait des groupes d'intérêts ciblés et partiels exercer une influence considérable⁸² ». De plus, les États-Unis étant ce qu'ils sont, une place importante est accordée aux divers *think tanks*, lobbys et autres groupes dans la formulation de la politique étrangère, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays⁸³. Par

⁸¹ Justin Vaïsse explique clairement pourquoi de tels groupes peuvent avoir de l'influence, particulièrement aux États-Unis. En effet, il affirme que « d'une part, la faiblesse originelle – et volontaire – de l'État fédéral a incité les citoyens à s'associer, à investir le champ du politique et à en pallier les déficiences. (...) D'autre part, le pluralisme, qui postule qu'à une force sociale qui tente d'influencer à son profit la politique de la nation va répondre, par réaction, une autre force en sens inverse, stimule les organisations et associations susceptibles d'alimenter le débat public ». Justin Vaïsse, « La société civile organisée », in *La politique étrangère des États-Unis*, sous la dir. Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 317-318

⁸² Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche : La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2^e édition, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 554.

⁸³ Encore une fois Vaïsse nous fournit une piste de réflexion fort intéressante à ce propos : selon lui, le fait que l'État américain, contrairement à celui français par exemple, ne définit et ne garantit pas l'intérêt général, ce dernier « ... dans la conception américaine résulte de la prise en compte et de la confrontation des intérêts particuliers et privés, et constitue en fait leur point d'équilibre ». Plusieurs acteurs peuvent donc entrer en ligne de

conséquent, des groupes de pression divers (que ce soient des syndicats, des groupes religieux, des lobbys « nationaux » comme le lobby cubain ou le lobby israélien, etc.) sont en mesure d'influencer le gouvernement américain dans le choix de certaines politiques au niveau international.

Leonie Murray abonde dans ce sens lorsqu'elle mentionne que les dirigeants auront tendance à accorder plus d'attention à des minorités vocales (*vocal minorities*) parce que celles-ci sont plus actives politiquement et peuvent par conséquent causer plus de problèmes politiques⁸⁴. Il s'agit d'ailleurs du type d'influence auquel nous ferons allusion : la capacité des groupes de pression de mobiliser l'électorat américain et de s'assurer de l'émergence d'un enjeu particulier. Étant donné que la décision finale en politique étrangère revient toujours au président et à son entourage, les groupes de pression doivent s'assurer qu'un enjeu quelconque soit inscrit à l'agenda politique et débattu sur la place publique. Si tel n'est pas le cas, leur capacité d'influencer la décision finale du gouvernement américain par rapport à cet enjeu est extrêmement amoindrie.

Quant au Congrès, il est important de distinguer les deux modes d'influence distincts, soit l'influence législative et l'influence non législative⁸⁵. Tout d'abord, l'influence

compte quand vient le temps de définir une politique quelconque. Dans le cas qui nous concerne, « en matière de politique étrangère, la société civile (...) est particulièrement présente et active, ce qui se traduit, presque naturellement, par des stratégies d'influence de la politique extérieur des Etats-Unis. Voir Justin Vaïsse, « La société civile organisée », *op. cit.*, p. 317. Il faut également considérer le fait que les *think tanks* et autres groupes de pression ont, au fil des années, tissés des liens étroits avec les différentes administrations. En effet, il n'est pas rare de voir l'un ou l'autre de ces groupes appuyés un candidat en particulier au détriment d'un autre lors d'une campagne électorale. De plus, plusieurs décideurs et hauts fonctionnaires, lorsque leur équipe ou leur candidat est défait aux élections, se trouvent rapidement un emploi au sein de ces groupes de pression. Leur connaissance de la « machine » de politique étrangère ainsi que leurs liens avec certaines personnes restées en poste leur confèrent un pouvoir et une influence qui est non négligeable. Finalement, il ne faudrait pas oublier que certains anciens présidents, jouissant toujours d'une influence considérable, ont fondé leur propre *think tank*, ce qui leur a permis de continuer d'avoir l'oreille des nouveaux décideurs. Parmi ces centres, pensons notamment à ceux fondés par Nixon et Carter.

⁸⁴ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 22. Elle ajoute aussi : « a vocal minority is more likely to make an electoral issue out of a particular policy or topic than the silent majority... ».

⁸⁵ Voir à ce propos James M. Scott, « In the loop: Congressional Influence in American Foreign Policy », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 25, no 2, 1997, p. 47-75; Justin Vaïsse, « Le Congrès », in *La politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 249-284; James Lindsay et Randall Ripley, « How Congress Influences Foreign and Defence Policy », in *Congress Resurgent: Foreign and Defence Policy on Capitol Hill*, sous la dir. de James Lindsay et Randall Ripley, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, p. 17-35; et James Lindsay,

législative fait référence principalement à la préparation et à l'adoption de lois. Le rôle législatif du Congrès lui permet d'adopter des lois, tant en politique intérieure qu'en politique étrangère, qui peuvent ainsi contraindre le président à agir sur un enjeu en particulier⁸⁶. Par contre, il est plutôt rare que le Congrès contraigne le président, surtout en ce qui a trait à l'utilisation de la force en politique étrangère. En fait, le contraire est plus souvent qu'autrement la norme, c'est-à-dire que le Congrès défère au président dans ce domaine. C'est du moins l'avis de Ryan Hendrickson qui affirme, dans son livre *The Clinton Wars: The Constitution, Congress and War Powers*, que « le modèle de déférence législative établi pendant la guerre froide demeure la norme⁸⁷ ». Leonie Murray appuie aussi cette position : dans l'analyse qu'elle établit de la réaction du Congrès face à la débâcle de Mogadishu en Somalie, elle s'aperçoit que « les législateurs n'ont pas placé de restrictions *contraignantes* sur l'habileté du président d'exécuter sa politique étrangère et n'ont pas non plus adopté des lois qui auraient obligé l'exécutif à mettre en application des politiques alternatives⁸⁸ ». Par conséquent, les actions indirectes du Congrès en politique étrangère sont également très importantes : ce dernier n'empêchera pas nécessairement le président d'agir en lui imposant une loi contraignante mais plutôt en le menaçant d'agir sur d'autres enjeux, principalement en politique intérieure, qui sont chers aux yeux du président. C'est par cet échange (*trade-off*) que pourra s'exercer, entre autres, l'influence du Congrès en politique étrangère.

L'influence non législative est la deuxième façon qu'a le Congrès d'influencer le président en politique étrangère. Tout comme les groupes de pression, le Congrès est en mesure de mobiliser l'opinion publique américaine et de définir les termes du débat sur un enjeu en particulier, poussant ainsi l'exécutif à réagir. Avec l'avènement de nouveaux

« Influence », chap. in *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994, p. 140-160.

⁸⁶ Il faut noter que plusieurs autres outils législatifs sont à la disposition des membres du Congrès : discours en assemblée plénière, amendements, manœuvres dilatoires, coalitions, etc.

⁸⁷ Ryan Hendrickson, *The Clinton Wars. The Constitution, Congress and War Powers*, Nashville: Vanderbilt University Press, 2002, p. XIII. « The pattern of congressional deference established in the cold war remained the norm ».

⁸⁸ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 86. « Legislators did not place any *bindings* restrictions upon the President's ability to prosecute foreign policy, neither did they enact into law any alternative policies which the Executive was then forced to follow ».

moyens de communication et la visibilité accrue de certains membres du Congrès qui multiplient les apparitions médiatique par exemple, ce mode d'influence prend beaucoup d'importance. Comme l'avancent James Lindsay et Randall Ripley, définir les termes du débat est primordial car « lorsque l'opinion des élites et du public change, les politiques emboîtent souvent le pas⁸⁹ ».

Comme il est possible de le constater, autant les associations de pression que le Congrès sont en mesure d'influencer la définition de la politique étrangère américaine. Par contre, ce ne sont pas les acteurs principaux : en effet, c'est le président et ses conseillers qui ont le dernier mot dans ce domaine et, plus souvent qu'autrement, leurs perceptions détermineront le comportement qu'ils adopteront.

L'approche perceptuelle

Selon Charles-Philippe David, « l'approche perceptuelle [...] privilégie l'idée que, dans une situation donnée, les décideurs adoptent le comportement le plus satisfaisant à leurs yeux, compte tenu de la perception qu'ils ont des circonstances entourant cette situation⁹⁰ ». En effet, contrairement au réalisme ou à la théorie des choix rationnels, où la définition objective de l'intérêt national est un facteur très important, la définition de la *situation* devient le facteur principal pour les tenants de cette approche.

Pour Alexander George et Eric Stern, chaque individu développe une faculté qui lui est propre d'enregistrer, d'évaluer et d'utiliser l'information acquise par rapport à une situation donnée⁹¹. Ce processus cognitif fera ainsi naître chez l'individu des représentations particulières du monde qui façonneront la réalité tel qu'il la perçoit. De cette façon, nous pouvons dire que chaque personne perçoit la réalité à travers un prisme qui lui est propre et qui structure son interprétation de la réalité. En d'autres mots, ces constructions

⁸⁹ James Lindsay et Randall Ripley, *loc. cit.*, p. 32. « When the opinions of the public and of the political elite changes, policies usually do too ».

⁹⁰ Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 17.

⁹¹ Alexander George et Eric Stern, « Presidential Management Styles and Models », in *Presidential Personality and Performance*, sous la dir. d'Alexander George et Juliette George, Boulder: Westview Press, 1998, p. 201.

psychologiques jouent un rôle central dans la perception d'un individu devant les événements se déroulant dans son environnement, dans l'acquisition et l'interprétation des nouvelles informations auxquelles la personne est confrontée, et surtout, dans la formulation et l'évaluation de son comportement face aux nouvelles situations⁹².

Dans son texte « Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations⁹³ », Valerie Hudson fait une revue de la littérature des ouvrages portant sur l'analyse des caractéristiques individuelles qui peuvent influencer une décision de politique étrangère. Selon elle, ces caractéristiques sont la clé de voûte qui nous permet de comprendre et d'analyser une politique étrangère :

Est-ce qu'il y aurait un champ distinct d'analyse de politique étrangère sans le plus micro des niveaux d'explication? Sans doute que non. C'est au niveau du processus cognitif d'un véritable agent humain que tous les niveaux d'explication d'analyse de politique étrangère sont intégrés. [...] Une explication complète de la politique étrangère ne peut pas traiter le décideur de façon exogène⁹⁴.

On ne peut donc que souligner l'importance de la perception et des constructions psychologiques d'un individu pour comprendre une décision en politique étrangère.

Il est bien évident que des facteurs systémiques entrent également en jeu : les dirigeants n'évoluent pas en vase clos et ils doivent tenir compte de certains facteurs et certaines situations tant au niveau national qu'au niveau international. Par contre, c'est la façon dont ils vont *percevoir* ces facteurs et ces situations qui sera déterminante dans la prise de décision. Il est en effet possible d'affirmer que la prise de décision n'est jamais détachée du contexte dans lequel elle s'opère. Chaque président évolue à l'intérieur d'un contexte national et

⁹² *Ibid.*, p. 201-202.

⁹³ Valerie Hudson, « Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, no 1, 2005, p. 1-30.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 10. « Would there be a distinct field of foreign policy analysis without this most micro of all explanatory levels? Arguably not. It is in the cognition and information processing of an actual human agent that all the explanatory levels of FPA are in reality integrated. [...] A compelling explanation [of foreign policy] cannot treat the decider exogenously ».

international bien défini qui impose certaines contraintes et offre certaines opportunités⁹⁵. Ce qui, en bout de ligne, pourra expliquer pourquoi un président a pris telle décision plutôt qu'une autre est la façon dont il percevra l'environnement qui l'entoure.

Dans notre cas d'étude, il faut non seulement regarder quels sont les facteurs systémiques importants, mais aussi la façon dont les dirigeants les ont perçus et les ont opérationnalisés avec leur système de valeurs. Il nous apparaît donc crucial de considérer l'approche perceptuelle pour mieux comprendre les décisions prises par ces deux administrations en ce qui a trait aux cas du Rwanda et du Darfour.

Mais il ne suffit pas d'utiliser cette approche pour avoir un portrait le plus global possible de la situation. En effet, la politique étrangère américaine est également influencée par les différentes entités du gouvernement américain qui ont bien souvent leur propre agenda et préférences. Par exemple, la solution du département d'État pour résoudre une crise quelconque risque fort de diverger de celle du département de la Défense. Il se peut donc qu'une des deux visions prime sur l'autre, ce qui entraînera nécessairement une politique étrangère davantage axée sur les préférences d'un certain groupe au sein du gouvernement américain. Il importe donc d'approfondir cette notion pour l'inclure dans notre raisonnement sur la politique étrangère américaine par rapport au Rwanda et au Darfour.

L'approche bureaucratique

Comme nous l'avons mentionné précédemment, depuis que Graham Allison s'est intéressé aux jeux bureaucratiques au sein du gouvernement américain, plusieurs chercheurs se sont penchés sur l'importance de ces luttes bureaucratiques. Selon Charles-Philippe David, « l'approche bureaucratique est fondée sur le principe que le pouvoir national est fractionné entre diverses administrations, et que l'État n'est qu'un regroupement d'organisations plus ou moins reliées entre elles [...] Dans sa forme extrême, la décision en politique étrangère est le

⁹⁵ Charles-Philippe David et Onig Beylerian (dir), *America's Quest for a New Contract with the World: Proceedings of the Conference organized by the Centre for Security and Foreign Policy Studies and the Canadian Institute of International Affairs (Montreal Branch)*, Montréal: UQAM CEPES (Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité), 1995, p. 18.

fruit d'un marchandage entre groupes ou personnes au sein de l'appareil gouvernemental⁹⁶ ». Ce jeu de coulisse produit donc des « gagnants » et des « perdants » alors que la vision d'un ou plusieurs groupes s'impose sur celle des autres.

Il est donc pertinent de nous questionner sur les motivations de ces entités bureaucratiques, les raisons qui expliquent pourquoi elles préfèrent une option plutôt qu'une autre et les moyens mis en œuvre pour que leur option soit retenue. Cela nous aidera à comprendre pourquoi un choix de politique étrangère a été privilégié plutôt qu'un autre. Ici, Morton Halperin nous propose une explication intéressante lorsqu'il fait mention de la notion de territorialité bureaucratique⁹⁷. Selon lui, chaque organisation bureaucratique défend des intérêts qui lui sont propres et qui ne représentent pas nécessairement les intérêts globaux du gouvernement américain. En ce sens, « l'étude des options par les organisations est étroitement liée à leurs missions et à leurs programmes, et [elles] ne peuvent examiner les problèmes, les enjeux et les options d'une façon vraiment détachée⁹⁸ ». Par conséquent, toujours selon Morton Halperin, elles présenteront seulement les informations qui défendent leurs intérêts, leurs objectifs et leurs besoins, ne mentionnant pas les informations contradictoires ou encore celles qui nécessitent la collaboration d'autres organisations.

Dans les cas du Rwanda et du Darfour, il est donc essentiel de déterminer quels acteurs bureaucratiques ont eu le plus d'influence et quelles informations ont été présentées aux décideurs car cela nous aidera à comprendre pourquoi certaines options ont été retenues et d'autres écartées du revers de la main. Par exemple, la politique étrangère américaine à l'égard du génocide rwandais aurait-elle été la même si c'est le département d'État, et non le Pentagone, qui avait eu le dernier mot?

⁹⁶ Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, op. cit., p. 18-19.

⁹⁷ Morton Halperin et Priscillia Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington: The Brookings Institution, 2006, p. 25.

⁹⁸ Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, op. cit., p. 39.

Structure de notre mémoire

Notre problématique sera étudiée en deux temps, selon deux grands axes d'analyse. Dans la première partie, nous expliquerons les **différences** entre la politique étrangère de Clinton à l'égard du Rwanda et celle de Bush à l'endroit du Darfour en utilisant les facteurs d'influence du Congrès et des groupes de pression tels que définis dans notre cadre théorique. Nous démontrerons de quelle façon l'absence d'intérêt du Congrès et des groupes de pression à l'égard du Rwanda a influencé l'administration Clinton à ne pas agir alors que, dans le cas du Darfour, ce sont les actions entreprises par ces entités qui ont amené l'administration Bush à être davantage proactive. En revanche, nous verrons que ces actions ont davantage trait à la rhétorique employée à propos de la crise au Darfour qu'à des actions concrètes ayant un impact sur le terrain. Par exemple, bien que le gouvernement américain ait reconnu que la crise au Darfour était un génocide, alors qu'il n'avait pas voulu employer ce mot pour qualifier la situation au Rwanda, cela n'a pas eu d'impact direct sur la situation. Certes, des différences existent dans la façon dont chaque administration a réagi à la crise à laquelle elle était confrontée, mais les points communs entre les deux situations sont davantage marqués.

Dans la deuxième partie de ce mémoire, nous utiliserons donc les approches perceptuelles et bureaucratiques pour expliquer les **continuités** entre les politiques étrangères de Clinton et de Bush par rapport aux cas à l'étude. Cela nous permettra d'établir les raisons pour lesquelles deux administrations différentes, évoluant dans un contexte politique tout aussi différent, ont pu agir de façon semblable à l'égard de deux crises humanitaires d'envergure distinctes mais similaires. D'un côté, nous analyserons donc la perception qu'ont eue les dirigeants américains de l'environnement extérieur, et de l'influence qu'a pu avoir cette perception sur le processus de prise de décision. D'un autre côté, nous étudierons les jeux bureaucratiques pour expliquer quels acteurs ont été en mesure de s'imposer et quel impact cela a eu sur la prise de décision.

En conclusion, nous reviendrons tout d'abord sur notre question de recherche et notre hypothèse. Ensuite, nous tenterons de voir si les explications avancées peuvent permettre d'établir un lien de corrélation entre l'implication du Congrès et des groupes de pression en politique étrangère, d'une part, et les décisions prises par l'exécutif américain, d'autre part.

Finalement, avec l'élection récente de Barack Obama, nous nous interrogerons sur l'avenir de la politique étrangère américaine à l'endroit du Darfour.

PARTIE I

L'INFLUENCE DES GROUPES DE PRESSION ET DU CONGRÈS AMÉRICAIN

*Le combat pour mettre fin à
un génocide a été constamment
perdu dans l'arène nationale
Samantha Power⁹⁹*

Dans son livre *A Problem from Hell*, Samantha Power conclut que les États-Unis n'ont pas fait le nécessaire pour arrêter les génocides au XX^e siècle entre autres parce que la société civile et le Congrès ne se sont pas suffisamment manifestés. Elle affirme en effet que les dirigeants américains « ont été en mesure de constamment détourner la tête parce que les génocides dans des pays lointains n'ont jamais attiré l'attention des caucus législatifs, des lobbyistes, des groupes de pression ou encore des simples citoyens¹⁰⁰ ». D'ailleurs, elle n'est pas la seule à défendre ce point de vue : dans son article sur la réponse américaine lors du génocide au Rwanda, Holly Burkhalter soutient également que si les Américains n'en font pas plus pour convaincre leur gouvernement d'être engagé de façon plus vigoureuse lorsqu'une telle situation se produit, le prochain Rwanda risque d'être géré de la même façon¹⁰¹.

Il faut bien comprendre que le génocide au Rwanda en 1994 n'a pas, à quelques exceptions près, soulevé l'ire des différents groupes de pression qui composent la société américaine : la situation n'est pas passée inaperçue, certes, mais personne n'a posé de geste pour inciter l'administration Clinton à agir. Selon Michelle Brazier, « en étudiant les preuves

⁹⁹ Samantha Power, « A Problem from Hell », *op. cit.*, p. 509. « The battle to stop genocide has thus been repeatedly lost in the realm of domestic politics ».

¹⁰⁰ *Ibid.* « Have been able to persist in turning away because genocide in distant lands has not captivated senators, congressional caucuses, Washington lobbyists, elite opinion shapers, grassroots groups, or individual citizens ».

¹⁰¹ Holly J. Burkhalter, *loc. cit.*, p. 54. « Yet, until Americans are informed and involved in demanding that their government become engaged more fully, earlier, and more vigorously when ten of thousands are dying in calculated slaughter, the 'next Rwanda' will likely be handled much the same. »

disponibles, il est évident que la réponse américaine face au génocide était représentative de la situation nationale qui prévalait aux États-Unis à l'époque¹⁰² ».

Donc en 2004, lorsque la situation au Darfour commence à faire les manchettes aux États-Unis, plusieurs de ces groupes se mobilisent pour éviter de reproduire les mêmes erreurs qu'au Rwanda. Cette stratégie semble fonctionner car, dès le mois de mai 2004, le département d'État, sous les pressions des lobbys et du Congrès, décide de lancer une enquête afin de déterminer si les atrocités commises au Darfour constituent un génocide¹⁰³. Ces groupes ne s'arrêtent cependant pas là : depuis 2004, les pressions sont constantes et rarement a-t-on vu autant de groupes de pression s'impliquer de façon aussi soutenue sur un enjeu de politique étrangère¹⁰⁴. À notre avis, ces actions sont la raison principale qui explique les différences entre la politique de l'administration Clinton et celle de Bush.

C'est donc dire que les affirmations de Samantha Power semblent seulement en partie vraies : la réponse américaine à la situation au Darfour démontre que lorsque la société civile et le Congrès s'impliquent sur une question de politique étrangère, il sont en mesure d'influencer le cours des événements. Par contre, comme nous l'avons mentionné auparavant, il faut préciser que les différences entre les réponses américaines au Rwanda et au Darfour sont moins marquées que leurs ressemblances. Est-ce dire que les actions de ces différents groupes sont nécessaires mais insuffisantes pour inciter le gouvernement américain à agir dans une telle situation? Nous croyons que oui. Par exemple, comme l'affirme Nick Grono, « alors que le gouvernement américain a qualifié la situation au Darfour de génocide, il n'a pas encore réellement mis de pression sur le régime soudanais¹⁰⁵ ».

¹⁰² Michelle Brazier, « Domestic Politics in and International Sphere: Constraints on US Policy during the 1994 Rwandan Genocide », in *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, Halifax: International Insights, 2005, p. 76. « In examining the available evidence, it is evident that the American response to the genocide was representative of the domestic situation in the US at the time ».

¹⁰³ Alex De Waal, « Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect », *loc. cit.*, p. 1041.

¹⁰⁴ Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *loc. cit.*, p. 52.

¹⁰⁵ Nick Grono, « Briefing - Darfur: The International Community's Failure to Protect », *African Affairs*, vol. 105, no 421, 2006, p. 627. « ... while the US has called Darfur a genocide, it has yet to put real pressure on the Sudanese regime ».

Avant de poursuivre, nous devons cependant préciser un point important en ce qui concerne la société civile. Autant Samantha Power qu'Holly Burkhalter incluent le public américain lorsqu'elles font état de l'apathie et du désir de rester à l'écart de la société civile lors du génocide au Rwanda. C'est une affirmation classique : la fin de la guerre froide, jumelée à la débandade en Somalie, amène le public à se désintéresser des questions internationales et à retourner à une forme bénigne d'isolationnisme. Or, certains auteurs affirment que ce n'est pas aussi vrai que l'on pourrait le croire. En ce sens, Leonie Murray démontre, par une analyse systématique des données provenant de sondages, que le public américain n'est pas contre l'ONU, les missions de maintien de la paix ou le multilatéralisme en général : il désire que les États-Unis restent actifs dans le monde¹⁰⁶. En ce qui concerne le Rwanda plus spécifiquement, elle fait état de plusieurs sondages qui tendent à valider ses arguments : par exemple, 61% des personnes interrogées au printemps 1994 trouvaient que les États-Unis devraient participer à une mission onusienne pour occuper le Rwanda et mettre fin aux atrocités¹⁰⁷.

Aussi, dans son article *Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force*, Bruce Jentleson démontre que le public va appuyer ou non une intervention à l'étranger selon l'objectif poursuivi¹⁰⁸. En effet, le public appuiera davantage une intervention humanitaire qu'une intervention ayant pour but de changer la dynamique politique à l'intérieur d'un pays (*Internal Political Change*). Dans le cas du Rwanda, il a étudié cinq sondages et a constaté que le public était, dans une proportion de 56%, en faveur

¹⁰⁶ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 10-15. Voir les résultats des sondages qu'elle compile à propos de l'attitude des Américains envers l'implication dans le monde, le multilatéralisme, la performance de l'ONU et des opérations de maintien de la paix pour des données concrètes.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 16-17. Également, dans un sondage réalisé par CBS en juillet 1994, 63% des participants approuvent l'idée d'envoyer des troupes et de l'assistance humanitaire aux réfugiés rwandais.

¹⁰⁸ Bruce Jentleson et Rebecca Britton, « Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force », *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no 4, 1998, p. 395-417.

d'une intervention¹⁰⁹. De plus, dans un sondage effectué au mois de juin, seulement 34% des personnes interrogées étaient en accord avec la façon dont Clinton avait répondu à la crise¹¹⁰.

Ces auteurs concluent donc que l'administration Clinton avait avant tout une perception négative du public qui ne correspondait pas nécessairement à la véritable attitude de ce dernier¹¹¹. Il semble donc erroné d'affirmer que l'apathie du public américain peut expliquer en partie pourquoi les États-Unis sont restés coi face au génocide rwandais¹¹².

Il est évident que nous ne pouvons pas affirmer que l'opinion publique n'a eu aucune influence sur la définition de la politique étrangère, autant dans le cas du Rwanda que celui du Darfour; cependant, ces explications nous poussent à nous concentrer principalement sur les agissements des groupes de pression et du Congrès. Dans ce chapitre, nous tenterons donc de démontrer que les actions des groupes de pression et du Congrès américain sont la principale raison qui explique les différences entre les politiques étrangères de Bill Clinton envers le Rwanda et de George W. Bush envers le Darfour. Cette partie sera divisée en trois sections :

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 402. Il faut cependant préciser qu'il y a un écart important entre ceux qui appuyaient une intervention humanitaire (deux sondages, 75% en faveur, ce qui en fait le cas où le public était le plus en faveur d'une intervention) et ceux qui appuyaient une intervention dans le but de changer la dynamique politique à l'intérieur d'un pays (trois sondages, 43% en faveur). Cela peut s'expliquer par le fait que la population ne voulait pas d'un autre cas comme la Somalie (changer la dynamique interne) mais qu'elle n'est pas restée indifférente aux atrocités commises au Rwanda (intervention humanitaire).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 403.

¹¹¹ Voir Leonie Murray, *op. cit.* Elle énonce d'ailleurs les raisons qui peuvent expliquer cette perception erronée de l'opinion publique : « elite dominance in foreign policy decision-making, the post-Cold War environment, reliance on vocal minorities, an increased conservatism in Congress, the existence of a self reinforcing triangular relationship between the Executive, Legislature and the media and a bias in government towards assuming Congress accurately reflects the public ». Voir p. 21-27. De plus, dans leur livre de 1999, Steven Kull et I.M. Destler corroborent cette affirmation. Selon eux, les dirigeants politiques font presque toujours une lecture erronée du public : invariablement, le public est hautement en faveur des interventions qui ont pour but d'alléger les souffrances et la mort de civils (incluant dans une situation de génocide) et ce, même si les États-Unis n'ont pas d'intérêt national dans la région ou le pays en question. Par ailleurs, ils remarquent qu'en 1994, 65% des personnes interrogées croyaient que les États-Unis devraient intervenir pour arrêter un génocide (toujours, 31% et la plupart du temps, 34%) alors que seulement 6% affirmaient que les États-Unis ne devraient jamais essayer d'arrêter un génocide. Voir Steven Kull et I.M. Destler, *Misreading the Public: The Myth of A New Isolationism*, Washington: Brookings Institution, 1999, plus précisément les pages 51 et 102-104.

¹¹² Nous n'avons pas le même problème en ce qui concerne le Darfour. En effet, la plupart des sondages démontrent que le public est favorable à une réponse plus active du gouvernement américain. À ce propos, voir International Crisis Group, « Do Americans Care About Darfur? An International Crisis Group / Zogby International Opinion Survey », *Africa Briefing*, no 26, 2005, p. 1-8 qui est le seul sondage réalisé uniquement afin de connaître l'opinion des Américains sur la crise au Darfour.

tout d'abord, nous retracerons les actions des groupes de pression lors du génocide rwandais de 1994 avant de faire la même chose pour le Darfour. Ensuite, nous nous pencherons sur les activités du Congrès, dans un premier temps lors du génocide de 1994, et dans un deuxième temps lors du génocide au Darfour, et ce depuis 2004. Enfin, nous verrons en conclusion l'influence qu'ont pu avoir ces entités sur les politiques étrangères américaines respectives.

1.1. L'influence des groupes de pression

1.1.1. Les groupes de pression lors du génocide au Rwanda

Comme nous l'avons mentionné en introduction, les groupes de pression, tout particulièrement aux États-Unis, peuvent avoir une influence certaine sur l'orientation de la politique étrangère américaine. En effet, les États-Unis laissent une grande place aux lobbys, aux *think tanks* ainsi qu'à d'autres groupes de pression plus spécifiques dans le domaine de la politique étrangère. Il s'agit d'un contraste marqué avec d'autres pays, par exemple le Canada ou la plupart des pays européens, où la sphère étrangère est réservée à un cercle beaucoup plus restreint. Une des façons qu'ont ces groupes d'influencer le gouvernement américain est de s'assurer de l'émergence d'un enjeu : s'ils n'en parlent pas, s'ils ne font pas d'effort pour qu'un enjeu en particulier soit inscrit à l'agenda politique, il y a de fortes chances que cet enjeu soit ignoré par les dirigeants, à moins, bien sûr, qu'ils y trouvent un intérêt particulier. Or, comme Samantha Power le fait remarquer, un génocide dans un pays qui ne représente pas d'intérêt spécifique pour les États-Unis risque fort de passer sous le radar si les groupes de pression ne font pas d'efforts pour le mettre en évidence. C'est exactement ce qui s'est passé dans le cas du Rwanda.

Dès le début du génocide, aucun groupe aux États-Unis n'a fait sentir au gouvernement Clinton qu'il y aurait un prix politique à payer s'il n'intervenait pas au Rwanda. En effet, tous les signaux que le président recevait lui indiquaient de ne rien faire¹¹³. Eric Heinze abonde dans le même sens : dans son article sur la rhétorique du génocide dans la politique étrangère américaine, il soutient également qu'aucun groupe n'a fait sentir à l'administration Clinton

¹¹³ Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 373-374. « No group or groups in the United States made Clinton administration decisionmakers feel or fear that they would pay a political price for doing nothing to save Rwandans. Indeed, all the signals told them to steer clear. »

qu'elle serait sérieusement jugée et punie si elle n'en faisait pas plus pour sauver les Rwandais¹¹⁴. Samantha Power fait état d'une discussion entre Alison Des Forges, une militante travaillant pour *Human Rights Watch* qui connaissait très bien le Rwanda, et le conseiller à la sécurité nationale, Anthony Lake, qui démontre bien le mutisme quasi total des groupes de pression : « Lorsqu'ils se sont rencontrés deux semaines après le début du génocide, il l'informe que les téléphones ne sonnent tout simplement pas : 'faites plus de bruit!', implore-t-il¹¹⁵ ». Cette discussion résume bien la situation intérieure qui prévalait à l'époque. Pour Clinton, les risques politiques d'agir semblaient donc bien plus élevés que les risques de ne pas agir étant donné que personne ne s'était manifesté pour mettre ce génocide sur la carte politique à Washington; par conséquent, il avait beaucoup à perdre et très peu à gagner à prôner une politique étrangère interventionniste, ou du moins plus musclée, à l'égard du Rwanda.

En fait, comme l'affirme Luke Glanville, l'administration Clinton n'a pas eu trop de difficultés à faire accepter son inaction par la société : pratiquement tout le travail était fait pour elle. Non seulement les groupes de pression étaient-ils silencieux, mais la plupart des médias ne couvraient pas la situation de façon adéquate :

Les trois mois de reportages médiatiques sur le génocide au Rwanda ont été marqués soit par le silence ou soit par la mésinformation; par exemple, les tueries étaient souvent injustement caractérisées comme étant le résultat d'une certaine anarchie tribale. [...] Lorsque les médias ont pris connaissance de la véritable nature des violences au Rwanda, ils endossaient, ou du moins acceptaient, l'inaction. [...] Le 17 avril 1994, un éditorial du *Washington Post* répondait à sa propre question, à savoir qu'est ce qui pourrait être fait au Rwanda : « pas grand chose ». L'éditorial affirmait que « les États-Unis n'ont aucun intérêt à jouer un rôle dans ce pays,

¹¹⁴ Eric Heinze, « The Rhetoric of Genocide in U.S. Foreign Policy: Rwanda and Darfur Compared », *Political Science Quarterly*, vol. 122, no 3, 2007, p. 365. Selon lui, le gouvernement américain n'aurait pas voulu utiliser la rhétorique du génocide entre autres pour éviter qu'une mobilisation importante en faveur d'une politique active envers le Rwanda se concrétise. Pour étayer cet argument, il déclare que c'est seulement *après* que la rhétorique du génocide fût employée par les États-Unis qu'on a pu identifier un mouvement en faveur d'une politique étrangère prompte à l'égard du Rwanda.

¹¹⁵ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », p. 509. « When [they] met two weeks into the Rwanda genocide, he informed her that the phones were not ringing: 'Make more noise!' he urged ».

encore moins un rôle de leader »¹¹⁶.

Selon Power, l'inertie de ces groupes pourrait peut-être s'expliquer par le fait qu'il n'y a pas de diaspora rwandaise importante aux États-Unis et que la plupart des afro-américains, contrairement à d'autres groupes comme les Arméniens, les Albanais ou les Juifs, ne s'associent pas aussi fortement et ne militent pas nécessairement en faveur de leur terre ancestrale¹¹⁷. Eric Heinze renchérit en affirmant qu'il n'existait pas en 1994 de lobby rwandais à Washington, pas plus qu'il n'y avait une importante communauté d'expatriés pour exercer de la pression sur l'administration Clinton¹¹⁸. Par contre, malgré toutes les explications qui peuvent être avancées pour comprendre cette situation, une chose reste claire : les groupes de pression sont largement demeurés silencieux pendant le déroulement du génocide, ce qui a contribué en retour au mutisme et à l'inaction du gouvernement américain.

Il y a bien sûr certaines exceptions à cette indifférence généralisée. Tout d'abord, certains individus connaissant bien le Rwanda se sont manifestés rapidement pour exiger de Bill Clinton qu'il en fasse davantage¹¹⁹. Ensuite, plusieurs organisations de défense des droits

¹¹⁶ Luke Glanville, « Rwanda Reconsidered: A Study of Norm Violation », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 24, no 2, 2006, p. 196-197. « The three months of media reporting of the genocide was marked either by silence or by misinformation and an irresponsible characterization of the atrocities as tribal anarchy. [...] When the media did take notice of Rwanda, they endorsed or at least accepted inaction. [...] On April 17, a *Washington Post* editorial answered its own question about what might be done in Rwanda: "not much". It went on to suggest, "The United States has no recognizable national interest in taking a role; certainly not a leading role." ».

¹¹⁷ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p 376.

¹¹⁸ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 381.

¹¹⁹ Nous pensons notamment ici à Monique Mujawamariya, une Rwandaise qui a échappé de peu à la mort au début du génocide (elle s'était réfugiée chez des personnes qu'elle connaissait et avait, de cette manière, échappé de peu aux milices de l'*Interahamwe*. Quelques jours plus tard, elle réussissait à quitter le pays saine et sauve. Elle avait auparavant rencontré le Président Clinton en décembre 1993 et cette rencontre avait profondément marqué ce dernier) et à Allison Des Forges, une militante travaillant pour *Human Rights Watch*. La première a écrit une lettre au Président Clinton le 21 avril l'implorant d'arrêter la campagne génocidaire dirigée contre les Tutsis (cette lettre est restée sans réponse) tandis que la seconde a écrit trois articles dans le *Washington Post* (les 8, 17 et 19 avril) pour alerter le gouvernement et la population sur la situation catastrophique au Rwanda. Voir William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*, The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB117/index.htm> (page consulté le 20 novembre 2006), document no 30, p. 11-12 et document no 47, p. 16. Il faut aussi mentionner Roger Winter, le directeur du comité américain pour les réfugiés (*US Committee for Refugees*), qui a publié un article d'opinion dans le *Globe and Mail* de Toronto après que son article a été refusé par la plupart des grands quotidiens américains comme le *Washington Post* et le *New York Times*. Voir Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 138.

de l'homme ont fait des efforts significatifs afin d'inciter le gouvernement américain (et également le Conseil de sécurité de l'ONU) à agir¹²⁰. Finalement, certains journalistes se sont démarqués du lot en cernant rapidement la nature des violences commises au Rwanda et en évitant de décrire les violences comme des manifestations de tribalisme résultant de haines ancestrales profondément enracinées¹²¹. Malheureusement, ce concert de voix n'a pas été suffisamment puissant pour masquer le silence profond des autres groupes de pression aux États-Unis.

Il est frappant de constater à quel point ce silence est un contraste marqué avec l'attitude des groupes de pression à l'égard d'autres enjeux, particulièrement en ce qui concerne Haïti. Au début des années 1990, Haïti était dirigée par une junte militaire sous le commandement du lieutenant-général Raoul Cédras. Sous ce règne de terreur, plusieurs milliers de personnes décident de quitter le pays dans des bateaux de fortune pour trouver refuge aux États-Unis. Ces *boat-people* sont par contre retournés à Haïti en raison de la politique de George H. Bush. Lors de la campagne électorale de 1992, Clinton promet de changer cette politique, mais se rétracte une fois au pouvoir. Cela provoque la colère de ces groupes de pression qui font donc de la question des réfugiés haïtiens une priorité politique¹²².

TransAfrica est au cœur de ce mouvement de protestation¹²³. Dès l'assermentation de Bill Clinton comme président des États-Unis, ce lobby entreprend une campagne de sensibilisation et de pression dans le but avoué de faire changer la politique américaine à

¹²⁰ *Human Rights Watch*, par la bouche de son directeur, Kenneth Roth, a été une des premières organisations à mentionner le mot génocide dans une lettre adressée au Conseil de sécurité le 19 avril 1994. De plus, elle a continué à militer pour mettre un frein aux violences tout au long du génocide en mettant de la pression principalement sur le Conseil de sécurité des Nations unies. Voir Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p.169 et Lyn Graybill, *loc. cit.*, p. 89. OXFAM a également été très impliqué et a utilisé le mot génocide pour la première fois le 24 avril 1994. Voir Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 333.

¹²¹ C'est le cas de Jean-Philippe Ceppi qui publie un article dans *Libération* le 11 avril 1994, mentionnant pour la première fois le mot génocide en référence aux violences au Rwanda.

¹²² Donald E Nuechterlein, *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World*, 2nd édition, Lexington (Kentucky): The University Press of Kentucky, 2001, p. 231-232.

¹²³ *TransAfrica* est un groupe de pression, créé en 1977, qui est l'un des plus influents lorsque vient le temps de défendre les perspectives afro-américaines, entre autres dans le domaine de la politique étrangère. Voir à ce propos Shelly Leanne, « The Clinton Administration and Africa: Perspective of the Congressional Black Caucus and TransAfrica », *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 26, no 2, 1998, p. 17-22.

l'égard des réfugiés haïtiens. Cette campagne connaît son apogée au mois d'avril 1994, en plein génocide rwandais, alors que Randall Robinson, la tête dirigeante de *TransAfrica*, entreprend une grève de la faim très médiatisée. Plusieurs autres groupes se joignent au mouvement si bien que l'administration Clinton succombe à la pression et change sa politique sur les réfugiés le 9 mai 1994¹²⁴. Comme le dit si bien Michelle Brazier, « à ce moment, le génocide au Rwanda durait depuis presque un mois sans qu'il n'y ait aucune pression afin de changer la politique étrangère américaine¹²⁵ ». Il faut cependant indiquer que *TransAfrica* a quand même fait certaines pressions sur le gouvernement américain relativement au Rwanda : il a interpellé publiquement l'administration Clinton pour exprimer son désaccord face à la politique du gouvernement et mentionner son soutien pour que les États-Unis fournissent toutes les ressources financières, politiques et militaires nécessaires, afin que l'ONU soit en mesure d'intervenir et d'arrêter le génocide¹²⁶. Par contre, cette manifestation de soutien est arrivée beaucoup trop tard et est insignifiante en comparaison aux efforts déployés pour les réfugiés haïtiens.

En conclusion, nous pouvons nous permettre d'affirmer que les groupes de pression aux États-Unis ont été largement silencieux en ce qui a trait au génocide rwandais. Les quelques exceptions notoires n'ont pas pesé assez fort dans la balance pour renverser la vapeur et, ainsi, avoir une chance de changer la politique étrangère américaine. Les groupes de pression ont donc eu de l'influence sur l'administration Clinton dans la mesure où ils ont réconforté cette dernière que sa politique adoptée à l'égard du Rwanda était la bonne. C'est donc dire que tout au long des cent jours que dura le génocide, l'indifférence et le mutisme ont largement primé sur la dénonciation et la mobilisation. Dix ans plus tard, la situation ne pourrait être plus différente en ce qui concerne le Darfour.

¹²⁴ Elizabeth Drew, *On the Edge. The Clinton Presidency*, New York: Simon and Schuster, p. 427.

¹²⁵ Michelle Brazier, *op. cit.*, p. 85. « By this time, genocide has been occurring in Rwanda for almost one month with no lobby for change in US policy ».

¹²⁶ Shelly Leanne, *loc. cit.*, p. 21.

1.1.2. Les groupes de pression lors du génocide au Darfour

Selon Samantha Power, pour qu'un génocide dans un pays éloigné, africain de surcroît, attire l'attention des dirigeants, il faut que les groupes de pression le mettent en évidence. Or, pour reprendre les mots d'Andrew Natsios, envoyé spécial du président pour le Soudan de 2006 à 2007

très peu d'enjeux internationaux ont captivé l'attention de la population américaine comme la situation au Darfour l'a fait. [...] Des organisations de défense des droits de l'homme américaines, des institutions religieuses, et un important mouvement étudiant ont organisé une campagne nationale de sensibilisation afin de s'assurer que les politiciens de Washington n'oublient pas cette crise¹²⁷.

Ces groupes ont donc pris les moyens nécessaires pour que ce génocide ne passe pas inaperçu à Washington.

Ce qui est le plus frappant lorsqu'on analyse les groupes qui militent pour le Darfour, c'est leur hétérogénéité. En effet, on retrouve des militants se situant sur l'ensemble du spectre politique : des chrétiens évangélistes, des groupes de défense des afro-américains, des organisations de défense des droits de l'homme, des lobbys juifs, des libéraux, des conservateurs, des étudiants, des ex-employés du gouvernement, et plusieurs personnalités célèbres¹²⁸. Rarement un amalgame de groupes aussi bigarré s'est-il uni pour publiciser et défendre un seul enjeu.

Leurs actions commencent dès janvier 2004 alors que le Comité du mémorial de l'holocauste à Washington (*Committee for the Holocaust Memorial in Washington*) annonce que le Darfour fait maintenant partie de sa liste « d'alerte au génocide » (*genocide*

¹²⁷ Andrew Natsios, « Beyond Darfur: Sudan's Slide Toward Civil War », *Foreign Affairs*, vol. 87, no 3, 2008, p. 77. « Few international issues have caught the attention of the American people as much as have the atrocities in Darfur. [...] U.S. human rights organizations, U.S. religious institutions, and a burgeoning U.S. student movement have organized a national campaign to ensure that policymakers in Washington do not overlook the crisis ». Andrew Natsios est un homme fort respecté à Washington et il a longtemps travaillé pour USAID. Voir *The White House, Andrew S. Natsios, □ President's Special Envoy for Sudan*, 16 avril 2007. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/government/natsios-bio.html> (page consultée le 17 août 2007) pour plus d'informations sur Natsios.

¹²⁸ Voir Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *loc. cit.*, p. 51 et Scott Straus, « Darfur and the Genocide Debate », *Foreign Affairs*, vol. 84, no 1, 2005, p. 128.

warning)¹²⁹. Quelques mois plus tard, en mai 2004, le comité utilise officiellement pour la première fois le mot génocide pour décrire les atrocités au Darfour¹³⁰. Cela, combiné aux différents articles de journaux qui commencent à s'intéresser au Darfour, sonne le signal d'alarme pour la plupart des autres groupes de pression.

Ce sont tout d'abord les militants de la droite religieuse aux États-Unis, lobbys juifs, chrétiens évangéliques et protestants fondamentalistes, qui se sont mobilisés en faveur du Darfour. En effet, comme le fait remarquer avec justesse Eric Heinze, « les mêmes groupes évangéliques qui ont su persuader le Congrès et le président de mettre fin à la persécution et à l'esclavage des chrétiens au Sud-Soudan militaient maintenant pour que le gouvernement américain agisse au nom des non-chrétiens du Darfour¹³¹ ». C'est à partir du moment où ils se sont saisis de cet enjeu que l'administration Bush a véritablement commencé à porter attention au Darfour.

¹²⁹ Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 48-49. Dès octobre 2000, le comité avait concentré son attention sur le Soudan, plus précisément sur les régions des monts Nuba et du Sud-Soudan, où il avait relevé des actions du gouvernement soudanais qui s'apparentaient à des tactiques génocidaires. Il était donc bien informé de la situation générale au Soudan et c'est sans surprises qu'il a été le premier groupe de pression à alerter le gouvernement américain de la détérioration de la situation au Darfour.

¹³⁰ Bien que le comité ait mentionné le Darfour dans son alerte au génocide au mois de janvier 2004, il n'avait pas encore utilisé officiellement le mot génocide pour décrire la situation: ce n'était qu'un avertissement afin de rappeler que si les choses n'allaient pas en s'améliorant, le monde serait vraisemblablement confronté à un autre cas de génocide. Voir Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 90-92 pour plus d'informations.

¹³¹ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 372. « The same evangelical constituency that was so instrumental in persuading Congress and the President to act to end persecution and enslavement of Christians in southern Sudan was now pushing for actions on behalf of non-Christians in Darfur ». Comme nous l'avons vu dans l'introduction, George W. Bush avait développé, au début de son premier mandat, une volonté de résoudre le conflit opposant Khartoum au Sud-Soudan. Dans son article sur la situation au Darfour d'août 2004, Samantha Power nous explique pourquoi le président nouvellement élu s'est soudainement intéressé à cette situation : la ville où George W. Bush a grandi, Midland (Texas) abrite plusieurs églises qui ont des congrégations sœurs au Sud-Soudan. Au début du XXI^e siècle, la plupart de ces églises commencent à organiser des événements afin de sensibiliser le public et de révéler les persécutions dont sont victimes leurs congrégations sœurs. Elles décident par la suite d'en faire un enjeu politique et elles mettent donc beaucoup de pression sur le gouvernement américain pour que celui-ci s'engage davantage dans la résolution du conflit entre Khartoum et le Sud-Soudan. Pour reprendre les mots de Samantha Power, « the American evangelical community's intense interest in Sudan put Danforth (the President special envoy for peace in Sudan, appointed on September 6, 2001) and the rest of the U.S. government team under considerable pressure. » L'administration Bush ne pouvait pas ignorer ces appels, d'autant plus que le cœur de ce groupe provenait de la ville où avait grandi le président. Elle s'impliqua alors dans la résolution de ce conflit, qui aboutit finalement à la signature de l'accord de paix global de janvier 2005. Voir Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, *The New Yorker* online, 30 août 2004. Disponible [en ligne]. http://www.newyorker.com/archive/2004/08/30/040830fa_fact1 (page consultée le 20 mai 2007), p. 1-4.

Un des premiers leaders influents de ce mouvement à ouvertement interpellé le gouvernement américain est Franklin Graham, le fils du très influent révérend Bill Graham, et le président de *Samaritan's Purse*, une organisation chrétienne oeuvrant dans le domaine humanitaire au Soudan depuis 1993. Au mois de juillet 2004, il place un appel à la Maison-Blanche et discute du Darfour avec l'un des conseillers de Bush. Ses propos ne laissent planer aucun doute sur sa position:

Ce n'est pas parce que vous avez signé un accord de paix avec le Sud-Soudan que vous pouvez vous permettre d'ignorer le Darfour. [...] Tuer est péché, que vous tuez un juif, un chrétien, ou un musulman. [...] Je suis tout aussi préoccupé avec ce qui se passe au Darfour qu'avec ce qui s'est passé au Sud Soudan. C'est mal. Dieu a créé les habitants du Darfour. Les ignorer serait péché¹³².

D'autres voix viennent ensuite se joindre à celle de Graham pour pousser l'administration Bush à en faire davantage. C'est le cas notamment de Nina Shea, une militante de longue date pour la liberté religieuse et les droits humains, qui crée un lobby anti-Khartoum auquel se joignent de nombreuses organisations fondamentalistes¹³³ et l'association nationale des évangélistes (*National Association for Evangelicals*), qui organise plusieurs manifestations, dont une des plus importantes regroupe, à la mi-août 2004, plus de cinquante leaders religieux qui demandent au président de prendre des mesures pour arrêter le génocide au Darfour et fournir de l'aide humanitaire aux nombreux réfugiés¹³⁴.

Plusieurs groupes à l'autre extrémité du spectre politique - des organisations de défense des droits de l'homme, des mouvements étudiants et des groupes créés spécifiquement pour militer sur la question du Darfour - se sont aussi joints aux efforts de sensibilisation. Premièrement, *Humans Rights Watch*, Amnistie Internationale, de même que l'*International Crisis Group*, sont parmi les premiers à militer ardemment pour une politique étrangère

¹³² Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, loc. cit., p. 12-13. « Just because you've signed a peace deal with the South doesn't mean you can wash your hands of Darfur. [...] Killing is wrong, whether you're killing a Jew, a Christian, or a Muslim. [...] I'm as concerned about what's happening in Darfur as I am about what happened in southern Sudan. It's evil. God made the people there in Darfur. For us to ignore them would be a sin ». Voir aussi Eric Heinze, loc. cit., p. 371.

¹³³ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, op. cit., p. 139.

¹³⁴ Eric Heinze, loc. cit., p. 371-372.

américaine active et engagée envers le Darfour¹³⁵. Il faut aussi mentionner *Africa Action*, un des plus vieux groupes de pression oeuvrant sur les relations États-Unis / Afrique, qui publie de nombreux communiqués de presse et lance plusieurs pétitions afin de faire bouger le gouvernement américain¹³⁶.

Deuxièmement, les étudiants américains se sont aussi largement mobilisés. Plusieurs campus ont maintenant leur branche de *STAND*, une coalition étudiante contre le génocide¹³⁷, qui organise des événements ponctuels pour sensibiliser la population et les décideurs sur la question du Darfour. D'autres projets plus marginaux sont également mis sur pied afin de ramasser des fonds pour venir en aide aux Darfouris¹³⁸. En tout et pour tout, rarement a-t-on vu une cause qui mobilise autant les jeunes Américains.

Troisièmement, des groupes de pression spéciaux qui se concentrent uniquement sur la question du Darfour ont été mis sur pied¹³⁹. Il n'est pas rare de voir des groupes *ad hoc*

¹³⁵ Alex J. Bellamy, « Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq », *Ethics and International Affairs*, vol. 19, no 2, 2005, p. 41. D'ailleurs, ces groupes sont parmi les plus impliqués encore aujourd'hui en ce qui a trait à la question du Darfour.

¹³⁶ Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 150-151.

¹³⁷ Voir <http://www.standnow.org/>. *STAND* est toujours très active sur cette question. Encore tout récemment, une conférence et une manifestation ont été organisées à Washington auxquelles plusieurs étudiants provenant de tous les coins des États-Unis (et même d'autres pays) ont participé. Nicole Muller, *Students STAND against genocide in Darfur*, Wicked Local Dennis, 20 novembre 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.wickedlocal.com/dennis/news/education/x466663145/Students-STAND-against-genocide-in-Darfur> (page consultée le 20 novembre 2008).

¹³⁸ Voir par exemple cette histoire originale, Armondo Tovar, *Students Grow Out Beards for Darfur*, The West Georgian, 19 novembre 2008. Disponible [en ligne]. <http://media.www.thewestgeorgian.com/media/storage/paper523/news/2008/11/19/News/Students.Grow.Out.Beards.For.Darfur-3552939.shtml> (page consultée le 19 novembre 2008). De plus, plusieurs mouvements étudiants ont demandé que leurs universités se désinvestissent des actions et avoirs qu'elles pourraient posséder au Soudan (les universités ont jonglé avec cette proposition pendant un certain bout de temps, mais la plupart ont préféré ne pas y donner suite). Alan Kuperman fait d'ailleurs remarquer que l'engagement des jeunes, autant dans les écoles secondaires que dans les universités, est très impressionnant. Voir Alan Kuperman, *Genocide: The Cases of Rwanda and Sudan*, Foreign Policy Research Institute, mai 2007. Disponible [en ligne]. <http://www.fpri.org/footnotes/1215.200705.kuperman.genociderwandasudan.html> (page consultée le 15 février 2008).

¹³⁹ Par exemple, *24 Hours for Darfur* et *Sauvons le Darfour*, sont deux des groupes les plus importants qui se concentrent exclusivement sur la situation au Darfour. Voir <http://www.24hoursfordarfur.org/main.php> et <http://www.savedarfur.org/content?splash=yes> (disponibles en français) pour plus d'informations. L'*International Crisis Group* fait par contre remarquer que le souci principal de ces groupes semble être davantage d'amener une forte présence militaire (préférentiellement des casques bleus) sur le terrain plutôt que de trouver une solution

comme ceux-ci surgir lors de crises importantes, mais ce qui est renversant dans ce cas-ci est leur nombre, leur structure et leur durée de vie : loin de s'étioler, ces groupes grossissent et certains rassemblent même des centaines de personnes de par le monde. Tout particulièrement aux États-Unis, ils sont devenus des incontournables dans la crise du Darfour.

Enfin, des anciens membres du gouvernement et plusieurs célébrités se sont aussi fortement impliqués. Notons plus particulièrement les acteurs George Clooney, Don Cheadle et Mia Farrow; les joueurs de basket-ball Tracy McGrady et Derek Fisher; ainsi que l'ancien conseiller à la sécurité nationale Anthony Lake, l'ancien général Wesley Clark et l'ancienne secrétaire d'État adjointe aux affaires africaines durant le second mandat de Bill Clinton, l'ambassadrice américaine à l'ONU telle que nommée par Barack Obama, Susan Rice¹⁴⁰. Ils ont tous contribué d'une façon ou d'une autre à faire connaître la crise au Darfour et à exercer de la pression sur la communauté internationale en général, les États-Unis en particulier, pour que cesse cette situation jugée intenable.

Comme nous pouvons le constater, l'implication des groupes de pression sur la question du Darfour, de la droite religieuse aux groupes de défense des droits de l'homme, en passant par les étudiants et les organisations *ad hoc*, est très impressionnante. C'est tout un contraste avec ce qui s'était passé lors du génocide au Rwanda. Certains ne manqueront pas de remarquer que le génocide rwandais n'a duré que cent jours, comparativement à plus de cinq ans au Darfour, ce qui peut rendre compte de l'absence des groupes de pression en 1994.

politique. Voir International Crisis Group, « Darfur: Revitalising the Peace Process », *Africa Report*, no 125, 2007, p. 16. C'est une critique plutôt surprenante de la part d'un groupe qui, lui aussi, milite ardemment afin qu'une force internationale se déploie au Darfour.

¹⁴⁰ George Clooney et Don Cheadle ont été récompensés par les lauréats des prix Nobel de la paix en décembre 2007 pour leurs efforts face à la situation au Darfour. Ils utilisent à bon escient leur statut de célébrité pour amasser de l'argent pour les réfugiés au Darfour, à travers leur œuvre de charité *Not on our Watch*, et militent constamment pour que cette crise ne sombre pas dans l'oubli. Ils se sont rendus au Darfour à plusieurs reprises et ont également participé à un documentaire intitulé *Darfur Now* qui vise à sensibiliser la population et les décideurs aux conditions de vies précaires des réfugiés et aux problèmes qui affligent cette région du Soudan depuis cinq ans; Mia Farrow avait lancé la campagne *Genocide Olympics* pour protester contre la position de la Chine vis-à-vis de la crise au Darfour; Tracy McGrady s'est rendu au Darfour et les deux essaient de ramasser des fonds pour améliorer la situation; quant à Wesley Clark, Anthony Lake et Susan Rice, ils n'hésitent pas, principalement par le truchement d'articles d'opinions dans les quotidiens, à faire connaître leurs positions et à militer pour que le gouvernement américain en fasse davantage.

C'est une explication valable, mais à notre avis, insuffisante pour comprendre ce qui se passe depuis 2004. Nous croyons davantage que la société civile en général et les groupes de pression en particulier, ont bien compris les leçons du Rwanda et ont tout tenté pour ne pas répéter les mêmes erreurs. Nous pouvons dire que c'est mission accomplie : très peu de situations de crise, surtout en Afrique, ont mobilisé ces groupes comme le génocide au Darfour l'a fait. Nous croyons fermement que cette implication, entre autres choses, peut expliquer les différences entre la politique de Bill Clinton à l'égard du Rwanda et celle de George W. Bush envers le Darfour. Sans l'intervention de ces groupes, les États-Unis n'auraient probablement pas reconnu la situation comme étant un génocide, ne l'auraient pas référé à la Cour pénale internationale et ne seraient pas restés engagés comme ils le sont encore aujourd'hui¹⁴¹. Il faut préciser que la pression de ces groupes est incessante depuis 2004 et qu'encore aujourd'hui plusieurs actions sont entreprises pour rappeler au gouvernement américain que la crise est loin d'être réglée¹⁴².

Par contre, l'influence des groupes de pression n'est qu'une composante des groupes nationaux dont parlait Samantha Power. Il ne faut pas oublier le Congrès qui a un rôle aussi, sinon plus, important que les groupes de pression pour s'assurer de l'émergence d'un enjeu et de la législation pertinente à adopter afin d'influencer, voire de contraindre, l'exécutif américain.

1.2. L'influence du Congrès

1.2.1. Le Congrès lors du génocide au Rwanda

Selon les termes de la Constitution américaine, le Congrès possède beaucoup de pouvoir en ce qui a trait à la politique étrangère. Or, à travers le temps, l'exécutif s'est approprié un

¹⁴¹ Par exemple, Scott Straus mentionne que c'est grâce à un lobbying intensif au printemps 2006 que les États-Unis ont aidé à négocier l'accord de paix du Darfour. Bien que cet accord de paix soit très contesté à l'heure actuelle, il n'en demeure pas moins que les États-Unis ont fait des efforts, grâce aux pressions de ces groupes, pour trouver une solution à l'impasse qui prévalait. Voir Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *loc. cit.*, p. 53.

¹⁴² Tout récemment, des manifestants ont installé des tentes devant le Capitole afin de redonner un autre souffle à la politique étrangère américaine envers le Darfour et d'influencer le président élu Barack Obama. Voir Van Oudenaren, Daniel. *Darfur activists pitch tents to influence Washington*, Sudan Tribune, 11 novembre 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.sudantribune.com/spip.php?article29219> (page consultée le 12 novembre 2008).

nombre important de ces pouvoirs si bien qu'aujourd'hui son importance est prépondérante dans ce domaine¹⁴³. Par contre, cela ne veut pas dire que le Congrès est impuissant dans ce domaine. Comme nous l'avons vu dans notre cadre d'analyse, il possède des pouvoirs législatifs (préparation et adoption des lois, actions indirectes qui prennent la forme d'échanges [*trade-off*] sur certains enjeux) et non législatifs (mobiliser l'opinion publique américaine, définir les termes du débat sur un enjeu en particulier, etc.) qui lui permettent d'être actif dans le domaine de la politique étrangère. Dans le cas du Rwanda, il s'est assuré de faire comprendre au président qu'il ne voulait rien savoir d'une politique interventionniste des États-Unis dans ce conflit.

Pour bien comprendre la position du Congrès envers le Rwanda au printemps 1994, il est nécessaire d'établir un petit historique et de remonter aux débuts de la présidence de Bill Clinton. En effet, nous ne pouvons comprendre l'opposition du Congrès à une intervention au Rwanda sans au préalable mentionner les relations générales entre ce dernier et Bill Clinton, et, bien sûr, le choc qu'a causé le fiasco somalien.

Tout d'abord, Leonie Murray mentionne que dès son entrée en fonction Clinton fait face à un Congrès qui, bien que majoritairement démocrate, est beaucoup plus incisif et acerbe qu'il ne l'était envers son prédécesseur : « Un amalgame de républicanisme traditionnel, de nouvelle droite conservatrice, de la droite religieuse et du néo-conservatisme se sont unis au début des années 1990 pour présenter un front conservateur commun afin de mettre des bâtons dans les roues de l'administration Clinton et de sa politique étrangère¹⁴⁴ ». En plus de cette indisposition généralisée du Congrès envers le nouveau président démocrate, celui-ci

¹⁴³ Pour plus d'informations sur l'évolution des pouvoirs du Congrès en politique étrangère, voir Justin Vaïsse, « Le Congrès », *op. cit.*, p. 249-270.

¹⁴⁴ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 68. « [...] a marriage of traditional Republicanism, New Right conservatism, the religious Right and neo-conservatism united during the early 1990s to present a strong conservative challenge to the Clinton Administration and its foreign policies ». Elle mentionne plusieurs facteurs qui sont à l'origine de ce phénomène : l'arrivée de nouveaux législateurs plus jeunes n'ayant pas connu l'époque de la guerre froide en politique et qui étaient davantage préoccupés par la politique intérieure; le dédain du multilatéralisme en général, et de l'ONU en particulier, tel que représenté par les positions des sénateurs Bob Dole et Jesse Helms, qui ne se gênent pas pour confronter et critiquer le président sur sa politique multilatérale de début de mandat; finalement, le mépris généralisé de bon nombre de républicains envers la personne de Bill Clinton (certains ne lui pardonnaient pas d'être un démocrate de l'Arkansas, censé partager les mêmes valeurs qu'eux).

n'a pas aidé la position de son administration en ayant des problèmes avec le Congrès d'entrée de jeu. Comme le fait remarquer David Halberstam, la question des gais dans l'armée et la nomination de certaines personnes à des postes clés ont rapidement polarisé le Congrès et prouvé à Clinton à quel point sa marge de manœuvre, principalement au niveau interne, était mince¹⁴⁵. Mais l'enjeu qui a cimenté l'opposition du Congrès est sans contredit la façon dont l'administration Clinton a géré le dossier somalien.

Cette mission, initiée par George H. Bush, le prédécesseur de Clinton, jouissait d'un soutien important, tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat, durant les premiers mois de la nouvelle administration démocrate¹⁴⁶. Par contre, Bill Clinton et son équipe entendaient mettre à profit leur nouvelle stratégie sur le multilatéralisme, et la Somalie apparaissait alors comme le prototype par excellence pour tenter cette expérience. Plusieurs changements interviennent donc au cours de la mission, qui préoccupent grandement le Congrès¹⁴⁷.

Malgré tout, le 25 mai 1993, la Chambre des représentants, qui n'avait pas encore voté sur ce sujet, décide d'appuyer la mission en Somalie dans un vote à haute teneur partisane (à 243 pour, 179 contre)¹⁴⁸. Il s'agit cependant d'un bref moment de répit pour le nouveau

¹⁴⁵ David Halberstam, *op. cit.*, p. 204-211. Durant la campagne électorale, Clinton avait promis qu'il enrayerait la discrimination envers les gais dans l'armée. Par contre, c'était beaucoup plus facile à dire qu'à faire à cause du conservatisme inné de l'armée, l'opposition de plusieurs législateurs et de membres de son propre cabinet. Il avait également promis, de façon officieuse, qu'un des postes importants de son administration irait à une femme, en raison de l'influence qu'avaient exercée divers groupes de femmes en le soutenant pendant sa campagne électorale. Le poste en question fût celui de procureur en chef (*Attorney General*) au département de la Justice. Par contre, les deux premières candidates qu'il proposa, Zoe Baird et Kimba Wood, rencontrèrent un mur d'opposition si bien qu'elle furent dans l'obligation de se retirer, plus ou moins volontairement, du processus de nomination.

¹⁴⁶ Le Sénat approuve officiellement la mission (l'opération *Restore Hope*) le 4 février 1993. Voir Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 24-26.

¹⁴⁷ Tout d'abord, le Conseil de sécurité vote la résolution 814 le 26 mars 1993, qui donne alors un mandat du chapitre XII à la force onusienne en Somalie, l'UNITAF (*United Nations International Task Force* ou Force d'intervention unifiée). Ensuite, le 6 juin 1993, soit le lendemain de l'attentat meurtrier qui a tué 23 casques bleus pakistanais, le Conseil de sécurité de l'ONU se réunit en séance extraordinaire et vote la résolution 837 qui donne comme mandat à l'UNITAF de capturer Mohammed Farah Aïdid, le responsable, selon les Nations unies, de l'attaque sur la force onusienne (ce changement d'objectif en cours de route sera fatal pour la mission). Enfin, l'envoi de troupes spéciales américaines (les forces Delta et les Rangers) ne plaît également pas au Congrès.

¹⁴⁸ Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 27-31. Après avoir attendu une douzaine d'années avant d'avoir enfin un président démocrate à la Maison-Blanche, les démocrates de la Chambre ont préféré donner un peu de lest à Clinton. Ils ont donc mis de côté leurs doléances afin de préserver la marge de manœuvre du nouveau président.

président qui n'est pas au bout de ses peines. En effet, lorsque les Américains subissent leurs premières pertes humaines en Somalie (le 8 août 1993, quatre soldats américains sont tués lors de l'explosion d'une mine et trois autres soldats perdent la vie le 26 septembre), le Congrès ressort les dents¹⁴⁹. Ce n'est toutefois qu'avec la mort des 18 soldats à Mogadishu dans la nuit du 3-4 octobre qu'il deviendra, pour reprendre les mots de Leonie Murray, un front uni d'opposition¹⁵⁰. À partir de ce moment, le Congrès américain devient franchement hostile envers la politique étrangère de Clinton, particulièrement à tout ce qui a trait au multilatéralisme et aux missions de paix. D'ailleurs, David Halberstam résume bien la position de la plupart des membres du Congrès après la débâcle somalienne :

Pour les membres du Congrès, les événements en Somalie représentaient tout ce qui n'allait pas en politique étrangère. C'était une guerre dans un pays lointain où les États-Unis n'avaient pas d'intérêt national; de plus, cet épisode portait la marque honnie des Nations unies, un exercice humanitaire qui s'était soldé par la mort de soldats américains aux mains de ces gens – de ces sauvages¹⁵¹.

D'ailleurs, certains législateurs ne se gênent pas pour critiquer l'adoption d'une nouvelle résolution de l'ONU visant à déployer une mission au Rwanda, quelques jours après la mort des 18 soldats américains en Somalie. L'extrait suivant témoigne aussi de l'hostilité du Congrès envers d'autres déploiements multilatéraux, particulièrement en Afrique :

Alors que le président est en train de justifier aux parents américains la raison pour

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 34-35 et Leonie Murray, *op. cit.*, p. 78-79. Un des plus grands partisans d'un changement de politique est le sénateur démocrate Robert Byrd ; toutefois, ses ardeurs sont tempérées par les autres membres du Sénat qui ne veulent pas trop contraindre le nouveau président démocrate (une résolution non contraignante est finalement adoptée). La Chambre des représentants fait également du bruit : après les incidents de septembre, elle vote elle aussi une résolution non contraignante qui établit le 15 novembre comme date butoir pour que Clinton obtienne l'appui du Congrès relativement à la mission en Somalie.

¹⁵⁰ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 80. Plusieurs mesures sont mises de l'avant pour forcer le président à retirer ses troupes de la Somalie : 142 représentants républicains envoient une lettre à Clinton le sommant de retirer rapidement les troupes; plusieurs sénateurs (Russ Feingold, Jesse Helms, Jim Exon et même le démocrate Peter DeFazio) prennent la parole et critiquent ouvertement le président; par contre, la majorité démocrate dans chacune des chambres a empêché le président d'être confronté à de véritables embûches légales. On s'entend finalement sur une date de départ (fixée par Clinton), soit le 31 mars 1994. Voir également Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 35-39 et Donald Rothchild, « The Clinton Administration and Ethnic Conflict Management: Limits of Intervention in a Partially Autonomous Africa », *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 26, no 2, 1998, p. 45.

¹⁵¹ David Halberstam, *op. cit.*, p. 263. « To the people on the Hill, what had happened in Somalia smacked of everything that could possibly go wrong. It was a war in a distant country in which we had no vital interest; and it bore the unenviable imprimatur of the United Nations, a humanitarian exercise that had ended with these people - these savages - killing our boys ».

laquelle leurs fils et leurs filles sont sacrifiés en Somalie, je viens d'apprendre qu'il y a deux jours, l'ambassadeur de l'administration Clinton aux Nations unies a voté et approuvé un autre mission de maintien de la paix. Celle-là est au Rwanda... Mais où ceci s'arrêtera-t-il? Est-ce que quelqu'un dans cette pièce peut me dire où est le Rwanda, ou pourquoi nous y allons, ou encore quels sont nos intérêts en jeu dans ce pays¹⁵²?

Toute cette saga amène le sénateur Bob Dole à proposer le fameux *Peace Power Act* : cette loi, qui ne verra cependant jamais le jour, aurait rendu impossible pour le président d'engager des soldats américains dans des missions onusiennes. Selon Dole, aucun Américain ne devrait sacrifier sa vie pour un enjeu qui n'est pas directement relié à la défense, ou qui n'est pas dans les intérêts, des États-Unis¹⁵³.

C'est donc dans ce contexte qu'il faut analyser la réaction du Congrès lorsque les informations en provenance du Rwanda commencent à faire surface. En effet, personne au Congrès ne semble intéressé à soutenir une autre mission onusienne; bien au contraire, la grande majorité des législateurs se passerait volontiers d'un autre fiasco à la somalienne et en ce sens, elle prend sa distance face à cette situation¹⁵⁴. Pendant tout le temps que durera le génocide, le Congrès reste donc très silencieux. D'ailleurs, Lyn Graybill confirme que même le caucus afro-américain du Congrès (*Congressional Black Caucus*) demeure muet à ce sujet : elle fait état d'une réunion où Clinton demande à ses conseillers si le caucus a démontré de l'intérêt envers le Rwanda. Il se fait répondre que non¹⁵⁵.

¹⁵² Darren Brunk, *loc. cit.*, p. 314. « [E]ven as the President this minute is trying to justify to American parents why their sons and daughters are sacrificing their lives in Somalia, I have learned that the night before last his United Nations Ambassador voted in the United Nations, and they approved, another peacekeeping operation. This one is in Rwanda... Where does it end? Can anyone in this room tell me where Rwanda is, or why we are going there, or what vital interest is at stake in Rwanda? »

¹⁵³ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 78-79. L'opposition de Dole à l'ONU était bien connue (selon lui, il fallait arrêter de placer les intérêts de l'ONU avant ceux des États-Unis) et le fiasco somalien lui a donné un nouveau souffle et surtout, un nouvel auditoire. Même si le *Peace Power Act* ne s'est jamais concrétisé, le ton était donné.

¹⁵⁴ En outre, Holly Burkhalter fait remarquer que les membres de l'importante sous-commission sur l'Allocation des fonds pour la Défense (*Defense Appropriations Subcommittee*), qui s'occupent d'attribuer les fonds au Pentagone, tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants, sont tout particulièrement réticents envers le maintien de la paix après la Somalie. Par conséquent, ils n'encourageront certes pas l'administration Clinton à être plus prompte dans sa réponse envers le Rwanda. Voir Holly J. Burkhalter, *loc. cit.*, p. 48.

¹⁵⁵ Lyn Graybill, *loc. cit.*, p. 90. Le caucus afro-américain est devenu particulièrement important au cours des années quatre-vingt-dix avec plusieurs membres au Congrès et des milliers d'autres appuis à l'extérieur de celui-ci. Le président ne pouvait donc plus l'ignorer lorsqu'il devait prendre des décisions sur des sujets qui étaient

Bob Dole y va également d'une mise en garde sans équivoque envers l'exécutif. En entrevue à l'émission *Face the Nation* le 10 avril 1994, il déclare ceci :

Je ne crois pas que nous ayons un quelconque intérêt national au Rwanda... J'espère que nous ne nous y impliquerons pas. En fait, je ne pense pas que c'est ce que nous allons faire. Les ressortissants américains sont en sécurité et, en ce qui me concerne, nous ne devrions plus nous en préoccuper¹⁵⁶.

Il serait faux par contre de prétendre que *tous* les législateurs sont restés indifférents devant le génocide rwandais. Comme dans le cas des groupes de pression, il y a eu certaines exceptions qui contrastent avec l'indifférence généralisée du Congrès. Tout d'abord, les sénateurs Paul Simon (D-Ill) et Jim Jeffords (R-Ver), les deux membres hiérarchiques du sous-comité sénatorial sur les relations extérieures avec l'Afrique (*ranking members of the Senate Foreign Relations Subcommittee on Africa*), communiquent directement avec Dallaire au mois de mai pour obtenir des informations de première main sur la situation sur le terrain et les besoins de la MINUAR. Ils envoient par la suite une lettre au président Clinton (le 13 mai 1994) lui demandant d'agir au plus vite¹⁵⁷.

Ensuite, neuf représentants siégeant sur le sous-comité des affaires africaines de la Chambre des représentants envoient une lettre à Clinton confirmant leur soutien pour une politique étrangère américaine active, mais *sans déployer de troupes sur le terrain*¹⁵⁸. Enfin, au mois de juin, le sénateur Edward Kennedy écrit lui aussi à l'administration pour la supplier d'intervenir et de considérer toutes les options pour mettre un terme au génocide¹⁵⁹.

importants aux yeux de ce groupe. Il faut cependant mentionner que le caucus a finalement écrit à Clinton au mois de mai, dénonçant son inaction depuis le début du génocide. Malheureusement, cette dénonciation est venue beaucoup trop tard et n'était pas très convaincante. Voir Shelly Leanne, *loc. cit.*, p. 21.

¹⁵⁶ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 148. « I don't think we have any national interest here... I hope we don't get involved there. I don't think we will. The Americans are out. As far as I'm concerned in Rwanda, that ought to be the end of it ».

¹⁵⁷ Voir Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 372. On peut trouver une copie de leur lettre dans William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*, *op. cit.* p. 16, document no 48. Ils reçurent leur réponse 27 jours après l'envoi de la lettre.

¹⁵⁸ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 190.

¹⁵⁹ Holly J. Burkhalter, *loc. cit.*, p. 51. Il reçut sa réponse près de huit semaines plus tard.

Ils seront cependant les seuls membres du Congrès à attirer l'attention de la Maison-Blanche sur les atrocités commises au Rwanda et leur influence sera trop minime pour remettre sérieusement en question la politique étrangère de l'administration Clinton.

Encore une fois, il est étonnant de constater à quel point ce mutisme du Congrès, plus particulièrement du caucus afro-américain, contraste avec l'attitude de certains de ses membres sur d'autres enjeux, notamment, encore une fois, à propos d'Haïti. En effet, le caucus était très impliqué dans tout ce qui touchait à la question haïtienne, des *boat people* aux plans d'invasion de l'île pour restaurer Aristide au pouvoir. Tout comme *TransAfrica*, il a fait de la question haïtienne une priorité et il faut dire qu'en raison de son poids politique important il avait l'oreille de l'administration Clinton¹⁶⁰. Tout au long de l'année 1993 et au début de 1994, il a donc mis beaucoup de pression sur le gouvernement américain pour que, d'une part, il change sa politique envers les réfugiés, et d'autre part, qu'il fasse cesser le règne de terreur de Raoul Cédras et réinstaure Aristide au pouvoir¹⁶¹.

Or, les membres du caucus afro-américain, tout comme leurs autres confrères du Congrès, sont restés très silencieux pendant le génocide au Rwanda. Comme le dit si bien Samantha Power:

Ils n'ont pas osé demander une implication américaine sur le terrain et ils n'ont pas non plus démontré publiquement leur mécontentement. Le caucus afro-américain n'a organisé aucune manifestation ni grève de la faim; aucun de ses membres n'a été arrêté devant la Maison-Blanche; et, en bout de ligne, après quelques apparitions médiatiques, trois lettres et un certain nombre de contacts privés, le caucus n'a eu aucune influence sur la politique étrangère américaine¹⁶².

¹⁶⁰ Voir à ce propos Linda Miller, « The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy? », *International Affairs*, vol. 70, no 4, 1994, p. 628, Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 49 et Shelly Leanne, *loc. cit.*, p. 21.

¹⁶¹ D'ailleurs, en plein génocide rwandais, le représentant Joseph Kennedy et cinq membres du caucus sont arrêtés pour désobéissance civile lors d'une manifestation contre la politique des réfugiés de l'administration Clinton devant la Maison-Blanche. Voir Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶² Samantha Power. « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 376. « [...] they did not dare urge U.S. involvement on the ground, and they did not kick up a public fuss. The CBC staged no hunger strikes and no marches; no members were arrested in front of the White House; and in the end, after a few isolated television appearances, three letters, and a handful of private contacts, the caucus had no effect on U.S. policy ».

En fin de compte, nous pouvons affirmer que le Congrès a eu une certaine influence sur la formulation de la politique étrangère des États-Unis à propos du génocide rwandais, dans la mesure où il a rapidement formulé son opposition, à la suite de la débâcle somalienne, aux missions de maintien de la paix en général, et au Rwanda en particulier. La politique étrangère de l'administration Clinton envers la situation au Rwanda n'était donc pas contestée par le Congrès, ce qui a réconforté l'administration de la justesse de sa décision.

De plus, il faut mentionner que l'opposition du Congrès s'est exprimée verbalement mais sans nécessairement se traduire en actions *concrètes*. En effet, comme le souligne avec justesse Leonie Murray, « les législateurs n'ont pas placé de restrictions *contraignantes* sur l'habileté du président à exécuter sa politique étrangère et ils n'ont pas non plus adopté des lois qui auraient obligé l'exécutif à mettre en application des politiques alternatives¹⁶³ ». L'influence du Congrès s'est donc aussi exercée *indirectement* (le fameux *trade-off*).

Il va sans dire qu'il faut analyser le facteur national pour bien comprendre cette influence. Clinton est arrivé au pouvoir en se présentant d'abord et avant tout comme un président de politique intérieure; il avait un agenda ambitieux et c'est dans ce domaine que se situait sa véritable priorité :

Le fait que Clinton n'était pas prêt à exercer de la pression sur le Congrès en ce qui a trait au maintien de la paix était étroitement lié à ses priorités nationales. La simple possibilité qu'un débat houleux à propos de cet enjeu puisse compromettre son habileté d'agir au niveau interne était suffisante pour faire peur à l'administration Clinton. Son agenda national était ce qui était le plus important¹⁶⁴.

Ce n'est donc pas nécessairement par des actions concrètes que l'influence du Congrès s'est exercée, mais bien dans la possibilité qu'il avait de nuire aux priorités nationales du président. Nous assistons à la situation inverse dans le cas du Darfour : le Congrès a été en général beaucoup moins opposé au président Bush qu'il ne l'était vis-à-vis de Clinton, et au

¹⁶³ *Supra* note 85.

¹⁶⁴ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 87. « [...] the fact that Clinton was not willing to push Congress on peacekeeping was a function of domestic priorities [...]. The sheer possibility that holding on to this particular foreign policy issue might jeopardize its ability to act domestically was enough to scare the Clinton Administration into retreat. The domestic agenda was the real goal ».

lieu de se terrer dans le silence et l'indifférence, il a pris les mesures nécessaires pour faire entendre sa voix.

1.2.2. Le Congrès lors du génocide au Darfour

Tout comme les groupes de pression, le Congrès américain a eu une attitude complètement différente à l'endroit du Darfour de celle qu'il avait eue envers le Rwanda une décennie auparavant : au lieu d'ignorer la situation, il a commencé dès avril 2004 à exercer des pressions sur l'administration Bush afin que cette dernière s'implique dans la résolution du conflit. Parce que la situation politique et les relations entre le Congrès et l'exécutif étaient très différentes de celles de l'époque de Clinton, le Congrès a été en mesure d'influencer considérablement l'exécutif sur cette question. Sauf que cette fois-ci, son influence s'est révélée positive.

Tout d'abord, il faut mentionner que George W. Bush a fait face entre 2004 et 2008 à un Congrès beaucoup moins affirmatif et avide de confrontations que celui avec lequel devait négocier Bill Clinton lors du génocide au Rwanda¹⁶⁵. Malgré tout, cela n'a pas empêché le Congrès de se saisir rapidement de la question du Darfour et de la mettre à l'agenda politique. En effet, comme le dit Eric Heinze, « certains membres du Congrès ont été parmi les premières personnalités publiques à prendre la situation du Darfour au sérieux et donc, ils ont été les premiers membres du gouvernement, dans leurs fonctions officielles, à caractériser la situation comme un génocide¹⁶⁶ ».

C'est lors des cérémonies entourant le dixième « anniversaire » du génocide rwandais, alors que la presse occidentale publie depuis quelque temps des informations à propos des atrocités commises dans cette région éloignée du Soudan, que certains législateurs

¹⁶⁵ Les 108^e (2003-2005) et 109^e (2005-2007) Congrès étaient sous contrôle républicain autant au Sénat qu'à la Chambre des représentants, alors que le 110^e Congrès (2007-2009) est majoritairement démocrate en Chambre (233-202) et à égalité au Sénat (49-49-2). De plus, surtout dans la foulée du 11 septembre 2001, le Congrès déférait beaucoup au président, particulièrement dans le domaine de la politique extérieure. C'est une période que plusieurs analystes ont décrite comme étant une période de présidence impériale.

¹⁶⁶ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 368. « Members of Congress were the first among U.S. public officials to take the situation in Darfur seriously and thus were the first government officials to characterize the situation as 'genocide' in official capacity and public forum ».

commencent à associer le mot génocide aux événements qui ont cours au Darfour. Le premier à y faire explicitement référence est un représentant républicain de la Virginie nommé Frank Wolf¹⁶⁷. À partir de ce moment, et tout particulièrement jusqu'au mois de septembre 2004, le Congrès connaîtra une période d'effervescence dans ses activités et influencera considérablement la politique étrangère américaine à l'égard du Darfour.

À la suite de cette affirmation, plusieurs législateurs décident alors d'emboîter le pas à Frank Wolf et commencent eux aussi à s'intéresser au Darfour. Au cours des mois d'avril et de mai 2004, plusieurs sénateurs d'allégeances politiques différentes, dont Mike DeWine (R-Oh), John McCain (R-Az), Jon Corzine (D-NJ), Edward Kennedy (D-Ma), Joe Biden (D-De) et Sam Brownback (R-Ks) pour ne nommer que ceux-là, font des déclarations qui comparent explicitement la situation du Darfour à celle du Rwanda en 1994¹⁶⁸.

Plusieurs autres initiatives sont mises de l'avant au cours des mois suivants. Tout d'abord, le 1^{er} juin 2004, le Congrès fait parvenir au président Bush une liste de vingt-trois noms de personnes soupçonnées de superviser et de contrôler les activités des Janjaweed au Darfour. Les noms de plusieurs hauts responsables soudanais y figurent¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Bien qu'il fut le premier à s'intéresser au Darfour et à mentionner le mot génocide pour y référer, Frank Wolf a confié à Samantha Power que le Congrès a été lent dans sa réaction envers le Darfour. Trop préoccupé à vouloir résoudre le conflit entre Khartoum et le Sud-Soudan (tout comme certains groupes de pression, particulièrement ceux de la droite religieuse, le Congrès suivait de très près l'évolution de la situation au Sud-Soudan et il s'était impliqué dans les négociations de l'accord de paix global, finalement signé de janvier 2005), il n'a pas porté son attention assez rapidement sur une situation au Darfour qui dégénérait rapidement. « On Capitol Hill, where interest in Sudan's oppression of Christians had always been high, members of Congress finally shifted their focus to Darfur. 'We were late', Frank Wolf [...] told me. 'We so wanted to get peace in the South that it was like the Simon and Garfunkel song : a man hears what he wants to hear and disregards the rest'. » Voir Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, p. 12.

¹⁶⁸ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 368-371. « What followed on Capitol Hill throughout the months of April and May of 2004 were numerous statements, from members of all political stripes, that made direct comparisons between Darfur and Rwanda 10 years prior ».

¹⁶⁹ Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *op. cit.*, p. 22-23. Cette liste comprend trois catégories de noms : les membres du gouvernement du Soudan qui supervisent et contrôlent les activités des milices Janjaweed, les membres gouvernementaux qui coordonnent ces activités et les commandants sur le terrain. Plusieurs hauts responsables comme Ali Osman Taha, le premier vice-président, Salah Abdalla Gosh, le directeur des services de sécurité et Musa Hilal, reconnu par plusieurs comme étant le responsable des activités des milices Janjaweed sur le terrain, sont pointés du doigt. Voir également Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 139.

Ensuite, le Congrès, mené par Frank Wolf, envoie une lettre au secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, l'implorant d'agir dans les plus brefs délais pour tempérer la situation au Darfour. Datée du 4 juin et cosignée par 44 autres membres du Congrès, elle fait état de la nature des violences sur le terrain et affirme que, cette fois, la communauté internationale ne pourra pas utiliser l'argument qu'elle ne savait pas ce qui se passait¹⁷⁰.

Enfin, le sous-comité sénatorial sur les relations extérieures avec l'Afrique organise une audition spéciale sur la question du Darfour¹⁷¹. Les conclusions de cette audition mènent une coalition bipartisane de 52 Sénateurs à envoyer une autre lettre le 25 juin, cette fois-ci adressée au secrétaire d'État de l'époque, Colin Powell, « demandant une augmentation de l'aide humanitaire envers le Darfour, des sanctions visées, une interdiction de voyager, un gel des avoirs et une résolution onusienne qui s'assurerait du maintien de la paix dans cette région¹⁷² ». Toutes ces actions du Congrès incitent l'administration Bush à ordonner une enquête et à envoyer Colin Powell en personne au Darfour afin de faire la lumière sur les événements.

Cependant, il faut attendre le mois de juillet pour que le Congrès y aille d'un véritable coup d'éclat. Le 22 juillet 2004, la Chambre des représentants et le Sénat adoptent tous deux des résolutions déclarant que les atrocités commises au Darfour sont un génocide et ils appellent de ce fait le gouvernement du Soudan, les Nations unies et l'administration Bush à prendre les mesures appropriées pour mettre fin aux violences¹⁷³. C'est la première fois dans l'histoire des États-Unis que le Congrès qualifie de génocide un conflit toujours en cours.

¹⁷⁰ Voir Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 133. « Urgent, immediate action is needed to prevent the deaths of hundred of thousands of innocent civilians... The international community must act swiftly. Failure to act will bring certain death to the thousand languishing in camps. The world will wake up 10 years from now and wonder why more was not done to protect humanity. The evidence is clear. We cannot say we did not know ».

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 150-151. Sont présents à cette audition Charles Snyder, sous-secrétaire d'État pour les affaires africaines, John Prendergast de l'*International Crisis Group* et Julie Flint de *Human Rights Watch*.

¹⁷² Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 369. « Urging an increase in assistance to Darfur, targeted sanction, a travel ban, freezing of assets, and a UN resolution calling for robust monitoring and peacekeeping ».

¹⁷³ Dianne Rennack, *op. cit.*, p. 2 et Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *op. cit.*, p. 15-20. La résolution de la Chambre (H.Con.Res 467, introduite par Donald Payne, elle a été proposée le 24 juin et adoptée le 22 juillet) a été approuvée à l'unanimité (422-0) tout comme la résolution du Sénat (S.Con.Res 133, introduite par Sam Brownback, proposée et adoptée le même jour). Les membres du Congrès concluent donc que la situation au

Cette déclaration, jumelée aux autres actions du Congrès et des groupes de pression, met alors beaucoup de poids sur les épaules de l'administration Bush. Confrontée à des tirs provenant de tous les côtés, elle admet finalement quelques semaines plus tard, comme nous l'avons vu en introduction, la nature génocidaire du conflit au Darfour. Non seulement est-ce la première fois qu'un dirigeant américain reconnaît un génocide ayant toujours cours, mais c'est également la première fois qu'un état signataire du traité sur la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide renvoie la situation au Conseil de sécurité de l'ONU afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires pour remédier à la crise¹⁷⁴.

Malgré cette affirmation historique de la part du Congrès et de l'administration américaine, la situation au Darfour n'évolue pas assez rapidement au goût de certains législateurs. Ils continuent donc leurs pressions tout au long de l'année 2005. Ce sont encore les mêmes qui se démarquent : tout d'abord, le représentant Donald Payne commence à militer pour que des sanctions soient imposées au gouvernement soudanais (H.R. 1424, introduit le 24 mars 2005) et quelques mois plus tard, soit le 30 juin 2005, Henry Hyde (R-II) propose un projet de loi en ce sens à la Chambre des représentants. Par contre, suivant les aléas législatifs habituels de la Chambre, ce projet de loi prendra beaucoup de temps avant de voir le jour et ce n'est que le 5 avril 2006 qu'il est finalement adopté par un vote de 416-3¹⁷⁵.

Le Sénat n'est pas en reste lui non plus : le républicain Sam Brownback milite pour l'adoption du *Darfur Accountability Act* (DAA), qui est finalement accepté le 18 novembre 2005¹⁷⁶. Par contre, les deux chambres doivent harmoniser leurs projets de loi respectifs si

Darfur remplit certains des critères mentionnés dans la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 : des membres d'un groupe en particulier sont tués en raison de leur appartenance à ce groupe, le viol a été utilisé de façon systématique et généralisé envers les femmes appartenant à ce groupe et finalement, les agresseurs ont soumis intentionnellement ce groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle.

¹⁷⁴ Scott Straus, « Darfur and the Genocide Debate », *loc. cit.*, p. 130.

¹⁷⁵ Ted Dagne, *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷⁶ Introduit le 21 juillet 2005 par Sam BrownBack, ce projet de loi (S. 1462) identifie le gouvernement du Soudan comme étant le principal responsable des atrocités commises au Darfour depuis 2003, impose des mesures punitives et demande la continuation des sanctions déjà existantes à l'endroit du gouvernement soudanais. Voir Ted Dagne, *Sudan: Humanitarian Crisis, Peace Talks, Terrorism, and U.S. Policy*, Congressional Research

elles veulent qu'il soit signé par le président. Finalement, après plusieurs mois de tergiversations¹⁷⁷, le Sénat (21 septembre 2006) et la Chambre des représentants (25 septembre 2006) approuvent la loi dans sa forme révisée. Plusieurs membres du Congrès écrivent ensuite au président pour lui recommander de signer cette loi. Ce dernier s'exécute le 13 octobre 2006 et le *Darfur Peace and Accountability Act* (DPAA) entre alors officiellement en vigueur¹⁷⁸. Auparavant, encore sous pression du Congrès, l'administration Bush avait émis un ordre exécutif (*Executive Order*) bloquant les avoirs de quatre personnes jugées responsables des violences au Darfour¹⁷⁹.

Par la suite, d'autres propositions intéressantes sont avancées par le Congrès, dont une en particulier retient notre attention : il s'agit d'une initiative visant à protéger ceux qui souhaitent se désinvestir de certains avoirs qui ont un lien quelconque avec le gouvernement soudanais. En effet, pour reprendre les mots d'Andrew Natsios, « le Congrès américain a adopté un programme de désinvestissement visant à protéger les gouvernements des États américains, les municipalités, universités et compagnies américaines des poursuites des actionnaires si, sur des bases politiques, ils choisissaient de vendre certaines des actions qu'ils possédaient au sein de compagnies faisant affaire avec le Soudan¹⁸⁰ ». L'adoption de ce

Service Issue Brief for Congress, 1^{er} juin 2006. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/67844.pdf>, IB98043 (page consultée le 18 janvier 2008), p. 15.

¹⁷⁷ Ici, Bruce Jentleson fait remarquer que l'impasse et les délais encourus sont dus autant à des divergences internes qui sévissent au Congrès qu'aux priorités parfois divergentes de l'administration. Il affirme que des alliances bipartisans, comme celle entre le républicain Brownback et le démocrate Barack Obama, ont grandement aidé à surmonter ces obstacles. Voir Bruce Jentleson, « Yet Again. Humanitarian Intervention and the Challenges of 'Never Again' », in *Leashing the Dogs of War*, sous la dir. de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, p. 289.

¹⁷⁸ Ted Dagne. *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*, *op. cit.*, p. 21-23. Cette loi bloque, entre autres, les transactions effectuées par des Américains en ce qui concerne l'industrie pétrolière soudanaise, elle bloque aussi les avoirs du gouvernement soudanais aux États-Unis et ceux en possession de citoyens américains, mais s'applique uniquement au gouvernement du Soudan (n'implique donc pas le Sud Soudan, le Darfour et les autres régions).

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 24-27. Les quatre personnes en question sont Gabriel Abdul Kareem Badri (colonel d'un des mouvements rebelles), Gaffar Mohamed El Hassan (général des forces armées soudanaises), Musa Hilal (chef des Janjaweed) et Adam Yacub Shant (commandant de l'armée de libération du Soudan, un des mouvements rebelles).

¹⁸⁰ Andrew Natsios, *loc. cit.*, p. 89. « The U.S. Congress passed a divestiture statute protecting U.S. state governments, municipalities, universities, and companies from shareholder lawsuits if, on political grounds, they choose to sell the stocks they hold in companies that do business in Sudan ». L'idée de ce mouvement de désinvestissement provient d'abord des mouvements universitaires étudiants, mais elle a été reprise par d'autres

projet est le résultat de nombreux débats au Congrès sur sa faisabilité, mais surtout sur la pertinence d'une telle mesure, et fait suite aux sanctions énoncées par George W. Bush en mai 2007.

D'autres membres influents du Congrès, notamment la sénatrice de l'État de New York et actuelle secrétaire d'État, Hilary Clinton, Nancy Pelosi, actuellement présidente de la Chambre des représentants (*Speaker of the House*) et Joe Biden, le vice-président des États-Unis, poursuivent également leurs actions afin d'influencer la Maison-Blanche sur la question du Darfour¹⁸¹. D'ailleurs, un site Internet recense les activités de tous les membres du Congrès par rapport au Darfour¹⁸² : nous pouvons donc constater que Sam Brownback, Donald Payne, Richard Durbin et Thomas Tancredo sont considérés comme les « champions » pour leur implication envers le Darfour alors que plusieurs autres législateurs reçoivent également de « bonnes notes ».

En bref, nous remarquons que le Congrès américain a été très actif sur la question du Darfour, beaucoup plus qu'il ne l'avait été en 1994 lors du génocide au Rwanda. Ses actions ont sans aucun doute influencé l'administration Bush à être davantage engagée pour mettre fin à ce génocide que son prédécesseur l'avait été dans le cas du Rwanda : Bush a entre autres reconnu en septembre 2004 que les atrocités commises au Darfour constituaient un génocide, une première pour un président américain; il a signé en octobre 2006 le *Darfur Peace and Accountability Act*; et son administration continue à militer pour qu'une solution soit trouvée rapidement afin de mettre un terme aux violences. Sans cette implication de la branche législative américaine, il y a fort à parier que le gouvernement américain n'aurait pas déployé autant d'énergie dans la résolution du conflit. Le Congrès s'est donc assuré de mettre

acteurs également. C'est le cas notamment du gouverneur de la Californie, Arnold Schwarzenegger, qui a fait adopter une loi en 2006 obligeant les organismes publics californiens à vendre les actions qu'ils détiennent dans des sociétés américaines ou étrangères travaillant au Soudan. Voir à ce propos Gérard Prunier, « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu », *Le Monde diplomatique* (Paris), mars 2007, p. 16-17.

¹⁸¹ Voir Wesley Clark et John Prendergast, « A US Plan for Darfur », *Boston Globe* (Boston), 10 avril 2006 ainsi que Ted Dagne. *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*, *op. cit.*, p. 18-20.

¹⁸² Voir <http://www.darfurscores.org/>.

continuellement cet enjeu à l'agenda politique et de, par ses actions, placer l'administration Bush sur le qui-vive.

1.3. Conclusion

D'entrée de jeu, il faut donc reconnaître que les groupes de pression et le Congrès américain ont agi très différemment dans les cas du Rwanda et du Darfour. En effet, alors que les groupes de pression et la branche législative sont restés cois lors du génocide au Rwanda, c'est tout le contraire qui s'est produit et, nous pourrions ajouter, qui continue de se produire, dans le cas du Darfour.

Premièrement, en 1994, aucun groupe ne s'est manifesté pour faire sentir au président Clinton qu'il y aurait un prix politique à payer s'il n'agissait pas plus promptement pour venir en aide au Rwandais. En fait, à part quelques exceptions que nous avons relevées, tous les autres signaux qu'il recevait lui disaient de ne rien faire. Le même phénomène s'est produit avec le Congrès américain. Lasse du maintien de la paix en général et de l'ONU en particulier après le fiasco en Somalie, la grande majorité des sénateurs et des représentants ne veut rien savoir d'une autre mission de paix dans un pays africain qui risque de se terminer de façon un peu trop prévisible selon eux : par la mort inutile de soldats américains qui ne défendaient même pas les intérêts des États-Unis. Le Congrès dans son ensemble soutient donc la politique étrangère de Clinton et fait en sorte qu'il ne la change pas en cours de route.

Pourtant, les choses auraient pu être différentes : si les groupes de pression et le Congrès s'étaient mobilisés comme ils l'ont fait pour la question haïtienne¹⁸³, qui sait ce qui aurait pu se produire. Cela ne veut pas nécessairement dire que si les États-Unis avaient agi différemment ils auraient été en mesure de mettre fin immédiatement aux violences et de sauver tous les Tutsis. Comme le souligne Alan Kuperman, le génocide au Rwanda a été l'un

¹⁸³ Plusieurs auteurs soulignent que l'influence de groupes comme *TransAfrica* et du caucus afro-américain du Congrès a poussé l'administration Clinton à revoir sa politique sur les réfugiés haïtiens et même à considérer l'invasion pure et simple de l'île et ce, malgré le fait que le reste du Congrès n'était pas nécessairement chaud à cette idée. Voir Linda Miller, *loc. cit.*, p. 628 ainsi qu'Alexander George et Eric Stern, *op. cit.*, p. 255-256.

des plus rapides de l'histoire de l'humanité, alors que la plupart des victimes sont mortes dans les deux premières semaines¹⁸⁴.

Néanmoins, il est évident que les États-Unis auraient pu en faire beaucoup plus et, de cette façon, ils auraient probablement empêché que des centaines de milliers de Tutsis se fassent massacrer en raison de leur appartenance à une ethnie particulière. En ce sens, si les groupes de pression et le Congrès avaient été plus actifs, l'administration Clinton aurait certainement reconsidéré sa politique étrangère envers le Rwanda, comme elle l'avait fait dans le cas d'Haïti lorsque les pressions commencèrent vraiment à se faire sentir. C'est cette situation, en plus de tous les autres cas de génocide qu'elle a analysés, qui a amené Power à affirmer que la bataille pour le génocide a la plupart du temps été perdue au niveau interne, et le Rwanda n'y fait pas exception.

Pratiquement dix ans plus tard, nous pouvons dire que tant les groupes de pression que le Congrès ont retenu cette leçon. Lorsque la crise du Darfour fait surface dans les médias et que la société civile américaine commence à prendre note des événements, une mobilisation sans précédent prend forme. Effectivement, jamais auparavant dans l'histoire des États-Unis un génocide n'a captivé l'intérêt de tant de gens. De plus, ce qui est franchement surprenant est la diversité des personnes et des groupes qui se sentent interpellés par cette situation : démocrates et républicains au Sénat et à la Chambre des représentants, groupes religieux (lobbys juifs, évangélistes, etc.) et groupes de défense des droits de l'homme, coalition *ad hoc*, *think tanks*, et beaucoup d'autres encore ont agi à un moment ou un autre pour faire prendre conscience à l'administration Bush de l'importance de cet enjeu. Si ces derniers étaient restés silencieux, comme ce fut le cas lors du génocide au Rwanda, il est fort probable que l'administration Bush le serait restée aussi; du moins, elle aurait été beaucoup moins active qu'elle ne l'a été.

¹⁸⁴ Alan Kuperman, « Rwanda in Retrospect », *loc. cit.*, p. 97-100. C'est l'un des arguments principaux de sa thèse : même si les États-Unis avaient agi rapidement, ils n'auraient pu sauver qu'au maximum de 15 à 25% des victimes étant donné que les massacres ont majoritairement eu lieu au cours des premières semaines.

Comme nous l'avons souligné dans notre problématique, c'est cette pression qui explique en grande partie les différences dans la politique de George W. Bush envers le Darfour et celle de Bill Clinton vis-à-vis du Rwanda : la qualification de la crise comme étant un génocide, les sanctions unilatérales prises à l'égard du Soudan, les lois nationales adoptées par le président, les nombreuses résolutions du Conseil de Sécurité et le fait de référer de la situation au procureur de la Cour pénale internationale (alors que les États-Unis n'ont même pas ratifié le traité) nous laisse croire que les actions des groupes de pression de la société civile, ainsi que celles du Congrès américain, ont eu une influence certaine sur la conduite de la politique étrangère des États-Unis. Cela prouve donc en partie la théorie de Samantha Power : si la société civile et le Congrès se manifestent, il sera d'autant plus difficile pour le gouvernement américain d'ignorer une situation de génocide.

Or, il faut mentionner que l'implication au niveau national fut néanmoins insuffisante pour que les États-Unis aient une politique étrangère efficace à l'égard du Darfour. En effet, malgré tout le brouhaha suscité autour de cette crise aux États-Unis, les violences au Darfour continuent, les coupables s'en tirent jusqu'à présent en toute impunité, et loin de s'améliorer, la situation continue de se détériorer. Il est évident que le gouvernement américain n'est pas le seul à blâmer pour cet état de choses ; néanmoins, nous étions en droit de nous attendre à plus du seul pays qui a officiellement reconnu la situation comme étant un génocide,. D'ailleurs, comme le fait remarquer Ted Dagne, « la qualification de la crise comme étant un génocide par l'administration Bush n'a pas amené un changement majeur en terme de politique étrangère ni une menace d'intervention pour y mettre fin¹⁸⁵ ». En ce sens, la politique étrangère américaine à l'endroit du Darfour est, en dernière analyse, assez similaire à celle de l'administration Clinton envers le Rwanda et c'est ce qui est le plus marquant. Malgré toutes les actions des groupes de pression et du Congrès, la politique étrangère américaine n'a été influencée qu'en surface ; il n'y a pas eu de changements en profondeur.

¹⁸⁵ Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *op. cit.*, p. 14. « The declaration of genocide by the Bush administration has not led to a major shift in policy nor a threat of intervention to end genocide ». Eric Heinze affirme dans son article que cette reconnaissance de la situation en tant que génocide est d'abord et avant tout un *substitut* d'action de la part du gouvernement américain. Dans ce cas-ci, la logique veut donc que s'il reconnaît la crise au Darfour comme un génocide, il pourra ainsi calmer les ardeurs des groupes de pression et du Congrès et poursuivre sa politique habituelle sans être trop inquiet. D'ailleurs, l'ancien envoyé spécial du président pour le Soudan a reconnu bien candidement que « the use of the term 'genocide' to describe Darfur was intended for 'internal consumption' ». Voir Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 379.

Il faut donc se tourner vers d'autres variables pour expliquer cette fois les ressemblances entre ces deux politique étrangères. Dans la prochaine partie, nous utiliserons les facteurs perceptuels et bureaucratiques afin de démontrer que les ressemblances entre les politiques étrangères des administrations Clinton et Bush fils sont plus marquantes que les différences. De cette façon, nous pourrons établir les raisons pour lesquelles deux administrations différentes, évoluant dans un contexte politique tout aussi différent, ont pu agir de façon semblable dans le cas du Rwanda et du Darfour.

PARTIE II

L'INFLUENCE DES FACTEURS PERCEPTUELS ET BUREAUCRATIQUES

Après son élection, des conseillers de Bush lui ont présenté un mémo sur la prévention des génocides qui mettait en lumière l'échec de l'administration Clinton au Rwanda. Dans la marge du mémo, il a écrit en lettres majuscules : "Cela n'arrivera pas tant que je suis président". En tant que commandant en chef, il affirmait qu'un génocide ne se reproduirait pas sous ses yeux.
Samantha Power¹⁸⁶

Toujours dans son livre *A Problem from Hell*, Samantha Power affirme que la raison principale expliquant l'inaction américaine dans la plupart des cas de génocides n'est pas le manque d'information ou le manque d'influence, mais bel et bien une absence de volonté. En effet, « les politiciens américains n'ont pas jugé bon d'agir parce qu'ils ne le voulaient pas. Ils croyaient évidemment qu'un génocide était un crime grave, mais ils n'étaient pas prêts à investir le capital militaire, financier, diplomatique ou politique nécessaire afin de l'arrêter¹⁸⁷ ». Dans le cas spécifique du Rwanda, elle maintient donc que l'inaction américaine n'est pas due à un manque d'information mais à un désir de la part des dirigeants de ne pas s'impliquer¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 511. « After being elected and being presented with an account of the Clinton administration's failure, however, Bush wrote in firm letters in the margin of the memo: "NOT ON MY WATCH". While he was commander in chief, he was saying, genocide would not recur » George W. Bush répondait ainsi à un mémo sur la prévention des génocides qui s'était rendu jusqu'à son bureau quelques semaines après la publication dans le *Atlantic Monthly* en 2001 des résultats de l'enquête de Samantha Power sur la réponse de l'administration Clinton face au génocide au Rwanda. Le mémo en question faisait état de la réelle possibilité d'une résurgence des violences ethniques au Burundi.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 508. « American leaders did not act because they did not want to. They believed that genocide was wrong, but they were not prepared to invest the military, financial, diplomatic, or domestic political capital needed to stop it ».

¹⁸⁸ Samantha Power, « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *The Atlantic Monthly*, vol. 288, no 2, 2001, p. 103-104. « The evidence indicates that the killers' intentions were known by mid-level officials and knowable by their bosses within a week of the plane crash. Any failure to fully appreciate the genocide stemmed from political, moral, and imaginative weaknesses, not informational ones. ».

Cette position ne fait pas l'unanimité par contre au sein du milieu académique. Comme nous l'avons brièvement mentionné en introduction, Samantha Power, Linda Melvern et Alison des Forges¹⁸⁹ croient que les États-Unis ont su très rapidement que la situation au Rwanda était un génocide alors que Alan Kuperman n'adhère pas du tout à cette conclusion¹⁹⁰. Les premières affirment qu'au plus tard quelques jours après l'attentat contre l'avion présidentiel, les dirigeants américains étaient au courant de la nature génocidaire des violences¹⁹¹. Quant à Kuperman, il soutient qu'ils n'auraient pu le savoir avant le 20 avril, une journée après que fut rendue publique la lettre de Kenneth Roth au Conseil de sécurité de l'ONU qui identifiait la violence comme étant un génocide¹⁹². Quoiqu'il en soit, même si l'on souscrit à la version de Kuperman, que ce n'est que le 20 avril, pas avant, que la nature des violences est connue, cela ne change pas le fait que le gouvernement des États-Unis était au courant du génocide et n'a rien fait pour l'arrêter. Ce ne sont donc pas des lacunes informationnelles qui peuvent expliquer l'inaction américaine.

¹⁸⁹ Voir Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*; Samantha Power, « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *loc. cit.*; Alison Des Forges, « Shame: Rationalizing Western Apathy on Rwanda and Kuperman Response », *Foreign Affairs*, vol. 79, no 3, 2000, p. 141-144; Linda Melvern, *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*, *op. cit.*; ainsi que Linda Melvern, « Genocide behind the Thin Blue Line », *loc. cit.*

¹⁹⁰ Voir Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, *op. cit.* et Alan Kuperman, « Rwanda in Retrospect », *loc. cit.*

¹⁹¹ Alison des Forges maintient que, deux jours après l'attentat qui a coûté la vie à Habyarimana, plusieurs analystes américains étaient au courant que des extrémistes Hutus avaient assassiné des membres du gouvernement afin de prendre le pouvoir et d'instaurer leur agenda génocidaire. Qui plus est, le 8 avril, un mémo du département d'État indiquait clairement que des soldats Hutus tuaient des Tutsis depuis deux jours et que la violence n'était pas limitée à Kigali. Voir Alison Des Forges, *loc. cit.*, p. 141-142. De son côté, Linda Melvern mentionne que Joyce Leader, la chef de mission de l'ambassade américaine à Kigali, était bien informée et au courant des intentions des extrémistes. De plus, elle soutient que la situation était bien connue au sein du département de la Défense. En effet, selon James Woods, l'assistant secrétaire d'État adjoint pour les affaires africaines (*Deputy Assistant Secretary for African Affairs*), la réalité du génocide était bel et bien reconnue : « there was plenty of evidence around if you'd wanted to use it. [...] It was known that it was planned, premeditated, carefully planned and was being executed according to a plan with the full connivance of the Rwandan government. This was known. » Voir Linda Melvern, *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*, *op. cit.*, p. 104-105 et 170.

¹⁹² Kuperman dit qu'au début, on percevait principalement la violence dans l'optique d'une reprise de la guerre civile et qu'avant le 20 avril, aucune source crédible ne permettait de conclure autrement. Il mentionne par contre que le 7 avril, un rapport de la DIA (*Defense Intelligence Agency*) fait état de communications interceptées qui révèlent que des membres du gouvernement rwandais donnent des ordres à leurs collègues situés en région de tuer des Tutsis. Malheureusement, pour une multitude de raisons, ce rapport n'est pas retenu par les instances dirigeantes et ne se rend donc jamais au président. Voir Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, *op. cit.*, p. 32-37.

De plus, le « nous-ne-savons-pas » ne peut être invoqué dans le cas du Darfour. Lorsque l'administration Bush commence à s'intéresser à cette situation, plusieurs journalistes et analystes ont déjà rendu compte de la nature et la magnitude des violences dans cette région du Soudan. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs membres du Congrès, et même le gouvernement américain, n'hésitent pas à qualifier cette situation de génocide afin de ne pas répéter la même erreur qu'au Rwanda alors que plus de deux mois s'étaient écoulés avant que le mot génocide n'ait été prononcé.

Si l'on se fie aux propos de George W. Bush tels que cités par Samantha Power, ce dernier était donc prêt à faire le nécessaire afin qu'un génocide ne se reproduise pas pendant son mandat en tant que président des États-Unis. D'ailleurs, comme nous l'avons vu en introduction, il ne s'est pas gêné non plus pour le dire lors de la campagne électorale de 2000, l'opposant ainsi à Al Gore : selon lui, même si les troupes américaines ne devaient pas être déployées uniquement pour des raisons humanitaires, les États-Unis devraient néanmoins utiliser leurs atouts militaires pour venir en aide et assister les pays qui voudraient intervenir dans des situations de génocide¹⁹³.

Or, force est de constater que la politique étrangère américaine envers le Darfour n'est pas aussi efficace que la rhétorique peut le laisser croire. En effet, pour reprendre les mots de Bruce Jentleson, « la politique étrangère américaine a montré des signes de leadership mais a été, au mieux, inégale en substance et au point de vue du suivi¹⁹⁴ ». Qui plus est, après sa réélection lors de la campagne électorale de 2004, la question du Darfour chute considérablement dans l'échelle des priorités de politique étrangère de Bush¹⁹⁵. Si l'on exclut l'abstention des États-Unis lors du vote de la résolution 1593 qui référait la situation au Darfour au procureur de la Cour pénale internationale, l'année 2005 fut très tranquille du

¹⁹³ *Ibid.*, p. 2.

¹⁹⁴ Bruce Jentleson, « Yet Again. Humanitarian Intervention and the Challenges of 'Never Again' », *op. cit.*, p. 289. « U.S. policy has shown some signs of focus and leadership but has been uneven as best in its follow-through and substance ».

¹⁹⁵ Paul D. Williams, « Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan », *loc. cit.*, p. 173.

point de vue américain. Ce n'est qu'au début de l'année 2006 que Bush et son équipe de politique étrangère se penchent de façon plus sérieuse sur la question du Darfour.

Donc après que Bush ait mentionné en début de mandat qu'il ne laisserait pas un génocide se dérouler sous ses yeux sans réagir, après les déclarations fracassantes de 2004, nous devons avouer que les actions de l'administration Bush furent franchement insuffisantes en ce qui a trait au Darfour. Nous n'avons alors d'autre choix que de souscrire partiellement à l'explication de Samantha Power, tant pour le Rwanda que pour le Darfour : l'inaction relative du gouvernement américain n'est pas due à des carences informationnelles, mais plutôt à un désir de la part des dirigeants de ne pas en faire plus. Selon nous, ce désir peut être expliqué par la perception qu'avaient les dirigeants de l'environnement extérieur ainsi que par le processus de prise de décision des deux administrations concernées.

Par contre, comme nous l'avons mentionné précédemment, ces variables ne suffisent pas à expliquer complètement la politique étrangère américaine dans les cas à l'étude. En effet, les différentes entités bureaucratiques qui composent le gouvernement américain ont elles aussi de l'influence sur la détermination de la politique étrangère. Dans ce cas, afin d'avoir une meilleure compréhension de ce qui s'est passé lors des génocides au Rwanda et au Darfour, il est donc nécessaire d'utiliser la variable bureaucratique.

Dans cette partie, nous démontrerons que les ressemblances entre les actions de l'administration Clinton au Rwanda et celles de l'administration Bush au Darfour peuvent être expliquées en utilisant les variables perceptuelles et bureaucratiques. Notre partie sera divisée en trois parties : tout d'abord, nous analyserons la perception qu'avait l'administration Clinton de l'environnement extérieur ainsi que le processus de prise de décision qui a mené à la politique étrangère que nous connaissons dans le cas du Rwanda avant de faire la même chose pour l'administration Bush en ce qui concerne le Darfour. Ensuite, nous étudierons l'influence que les différentes composantes de la bureaucratie américaine ont pu avoir dans la définition des politiques étrangères de ces gouvernements respectifs. Enfin, nous verrons en conclusion pour quelles raisons George W. Bush a agi

sensiblement de la même façon que Bill Clinton lorsque confronté à une situation de génocide, alors que sa rhétorique laissait présager le contraire.

2.1. *L'influence de la perception et le processus de prise de décision*

2.1.1. L'administration Clinton et le génocide au Rwanda : la perception de l'environnement extérieur

2.1.1.1. Les débuts de l'administration Clinton

Ce n'est un secret pour personne que Bill Clinton était avant tout un président de politique intérieure. D'ailleurs, c'est sous ce thème qu'il mène sa campagne électorale en 1992, tandis que la politique étrangère, pour reprendre une boutade de l'époque, n'est abordée que pour discréditer son rival, George H. Bush¹⁹⁶. Sans dire que Clinton avait une aversion pour la politique étrangère, il est clair qu'elle n'est pas très haute sur son échelle de priorités¹⁹⁷. Par contre, cela n'empêche pas le nouveau président de mettre de l'avant lors de ses premiers mois en fonction un programme ambitieux dans ce domaine, tout particulièrement en ce qui a trait au maintien de la paix et à la relation que les États-Unis doivent entretenir avec les Nations unies.

Lors de l'entrée en fonction de l'administration Clinton, un processus de révision a immédiatement été mis en place en ce qui concerne la participation américaine au sein des missions de maintien de la paix. Cette révision (PRD-13) devait être la base d'une nouvelle ère en politique étrangère américaine, ère où l'ONU devait jouer un rôle primordial. [...] Elle endossait ainsi l'expansion du programme des missions de

¹⁹⁶ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 31. Qui ne se souvient pas du fameux « *it's the economy stupid* », slogan lancé en pleine campagne électorale par l'équipe de Clinton pour vilipender George H. Bush parce que ce dernier avait été principalement un président de politique étrangère.

¹⁹⁷ Voir Emily Goldman et Larry Berman, « Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy », in *The Clinton Legacy*, sous la dir. de Colin Campbell et Bert A. Rockman, New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press LLC, 2001, p. 226-253. D'ailleurs, Alexander George et Eric Stern font remarquer que « ... it is difficult to avoid the impression that Clinton at times saw his responsibility for foreign policy as a burden of office rather than an area of passionate interest and a primary focus of endeavour. » Alexander George et Eric Stern, *op. cit.*, p. 248. De son côté, Vincent Auger parle plutôt d'un intérêt sélectif en politique étrangère. Voir Vincent A Auger, « The National Security Council System After the Cold War », in *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, sous la dir. de Randall Ripley et James Lindsay, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997, p. 67-69. En outre, selon Bert Rockman, « Clinton did not want to get involved in any matters that would threaten the priority of his domestic agenda of deficit reduction, health care, and welfare reform ». Il n'est donc intéressé à la politique étrangère que dans la mesure où elle ne nuit pas à son programme national. Bert A. Rockman, « The Presidency and Bureaucratic Change After the Cold War », in *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, sous la dir. de Randall Ripley et James Lindsay, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997, p. 37.

paix de l'ONU et recommandait que les États-Unis soutiennent ces opérations multilatérales au niveau financier, politique et militaire [...] en tant que composante essentielle de la politique sécuritaire américaine¹⁹⁸.

Ces principes, sans nécessairement être révolutionnaires, marquent un tournant important à cette époque dans la façon dont la politique étrangère américaine est conçue. Après des décennies de guerre froide, l'optimisme en relations internationales est de rigueur et l'administration Clinton voit là une chance de saisir ce « moment unipolaire », pour reprendre l'expression de Charles Krauthammer, et d'instaurer une politique étrangère basée sur des considérations humanitaires, interventionnistes et multilatérales¹⁹⁹.

Or, ces nouvelles idées échouent lamentablement le test de la réalité : dès les premières embûches, dès que les choses ne vont pas comme prévu, l'administration Clinton se distance de sa rhétorique de début de campagne pour revenir à une politique étrangère beaucoup plus prudente et moins ambitieuse.

En effet, alors qu'il souhaite un début de présidence avec le moins de controverse possible et veut à tout prix éviter les crises de politique étrangère²⁰⁰, la réalité le rattrape rapidement. Comme l'affirme Michelle Brazier, « alors que Clinton avait fait campagne en misant sur son agenda national, plusieurs enjeux de politique étrangère l'en ont détourné. En effet, il a été obligé de consacrer beaucoup de temps et d'énergie sur les problèmes en

¹⁹⁸ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 34. « When the administration came to office a review was immediately put in place regarding US participation in UN peacekeeping. The review (PRD-13) was intended to become the basis or framework for a new phase in US foreign policy, in which the UN played a pivotal role. [...] [It] strongly endorsed the expansion of UN peacekeeping and recommended that the United States support multilateral peace operations politically, financially, and militarily [...] as an essential element of US security policy ».

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 51.

²⁰⁰ Bill Clinton ne voulait absolument pas répéter les erreurs du président Lyndon Johnson, d'abord et avant tout un président de politique intérieure lui aussi, qui a connu des déboires en politique étrangère dès le début de son mandat. En effet, dès son entrée en poste, Johnson essuie des revers sur le front vietnamien et ses politiques sont largement critiquées. Cela entraîne par la suite des réformes en politique intérieure et, peut-être plus important encore, retourne l'opinion publique contre lui. Voir à ce sujet Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 555-556 ainsi que Linda Miller, *loc cit.*, p. 634.

Somalie, en Bosnie et à Haïti²⁰¹ ». Tout particulièrement, il constate que ces divers enjeux de politique étrangère commencent à affecter son rendement en politique intérieure, ce pourquoi il a été élu : « En raison de la Bosnie, de la Somalie et d'Haïti, on avait l'impression que la politique étrangère était tranquillement en train de changer la façon dont l'administration Clinton était perçue; la politique étrangère s'infiltrait en politique intérieure²⁰² ».

Ces trois enjeux (Bosnie, Somalie et Haïti) accaparent donc beaucoup l'administration Clinton au cours des premières années, si bien que lorsque la tragédie rwandaise se produit, personne n'a de temps à y consacrer. Selon Luke Glanville, dès le 6 avril, l'agenda de politique extérieure des États-Unis étant déjà bien rempli, la tragédie rwandaise a dû concourir avec d'autres enjeux pour obtenir l'attention américaine. Malheureusement, elle n'obtiendra jamais l'attention qui lui était due²⁰³. Clinton se rend compte, comme l'ont fait tous les présidents avant lui, qu'une bonne politique étrangère ne l'aidera pas nécessairement alors qu'une mauvaise prestation dans ce domaine lui nuira certainement²⁰⁴. Compte tenu de tous les enjeux épineux dont il devait se soucier en politique étrangère, enjeux qui lui causaient déjà beaucoup d'ennuis, il préfère donc abandonner ses idéaux de départ et, par conséquent, ne pas s'impliquer plus qu'il ne le faut au Rwanda. Voyons maintenant plus en détail l'importance respective de ces trois situations pour ensuite analyser leurs impacts dans le processus de prise de décision.

2.1.1.2. « L'effet Somalie »

La Somalie est sans contredit l'enjeu qui a le plus marqué le premier mandat de Bill Clinton. Ce petit pays situé dans la corne de l'Afrique a non seulement fait subir aux États-

²⁰¹ Michelle Brazier, *op. cit.*, p. 83. « Though President Clinton had campaigned on a domestic platform, other foreign policy issues dogged him. Clinton was forced to deal with time-consuming problems in Somalia, Bosnia and Haiti ».

²⁰² *Ibid.*, p. 86-87. « Because of Bosnia, Somalia and Haiti, there was a sense that foreign policy was slowly affecting the way [the Clinton] administration was perceived; foreign policy was seeping into domestic political perceptions ».

²⁰³ Luke Glanville, *loc. cit.*, p. 190. « ... how crowded the US foreign policy agenda already was when the killings began. [...] The Rwandan tragedy had begun a battle for attention that it would never win ».

²⁰⁴ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 61. « But as all Presidents should know, a good foreign policy will not help you, but a bad one can hurt you ».

Unis, pour reprendre les mots de Linda Melvern, sa pire défaite militaire depuis le Vietnam²⁰⁵, mais a aussi profondément ébranlé les nouveaux principes de politique étrangère mis de l'avant par l'administration Clinton en début de mandat. En outre, comme nous le verrons au cours des prochaines pages, c'est l'épisode qui a le plus influencé la conduite du gouvernement américain en ce qui a trait au Rwanda.

L'intérêt américain pour la Somalie au cours du XX^e siècle était principalement soumis aux aléas de la guerre froide. Puis à mesure que les relations entre les États-Unis et l'URSS se détendent dans les années 1980, l'importance stratégique du régime de Siad Barre, dictateur *de facto* de la Somalie depuis 1969, diminue, ce qui entraîne inévitablement une réduction massive de l'assistance financière de la part des États-Unis²⁰⁶. Déjà que le gouvernement de Barre était de plus en plus contesté par les divers clans en Somalie²⁰⁷, cette coupure de l'aide financière marque essentiellement la fin de son règne. S'ensuit alors une violente guerre civile, principalement entre 1988 et 1991, qui permet à Mohammed Farah Aïdid de devenir le plus puissant chef de clan de la Somalie. Par contre, cette guerre civile a complètement dévasté le pays. Pour reprendre les mots de Ryan Hendrickson, « en 1991, la Somalie était au bord de l'effondrement. [...] Le pays était rongé par le chaos, sans gouvernement, police ou système de justice, et au moins un millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur des frontières. Certains estimaient que la guerre et la malnutrition avaient fait plus de 30 000 morts²⁰⁸ ».

²⁰⁵ Linda Melvern, « Genocide behind the Thin Blue Line », *loc. cit.*, p. 344.

²⁰⁶ Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 21-22. La Somalie a obtenu son indépendance en 1960 et Siad Barre est arrivé au pouvoir à la suite d'un coup militaire en 1969. Au début, il est soutenu par l'URSS en raison principalement de son idéologie socialiste, mais quelques années plus tard, ceux-ci le laissent tomber au profit de l'Éthiopie lorsqu'une guerre éclate entre ces deux pays. Les États-Unis en profitent alors pour combler le vide laissé par le départ des Soviétiques et ils concluent rapidement une entente avec Barre afin de lui fournir des armes et de l'argent. Au cours des années 1980, la Somalie a donc reçu plus de 750 millions de dollars de la part des États-Unis jusqu'à ce que Ronald Reagan décide en 1988, sous pression du Congrès qui était de plus en plus préoccupé par les abus excessifs commis par Barre, de couper les vivres.

²⁰⁷ Il faut préciser que le clan est la forme d'affiliation la plus puissante en Somalie. Par conséquent, le développement d'une identité nationale et d'un État central fort, jouissant d'institutions établies et fonctionnelles, est pratiquement impossible, comme nous pouvons le constater actuellement.

²⁰⁸ Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 22-23. « By 1991, Somalia was on the verge of breakdown. [...] The country has disintegrated into chaos, with no government, no police force, no functioning judicial system, and at least one million displaced persons. Some estimate that 30 000 people died during the year as a result of war and malnutrition ».

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la décision de George H. Bush d'initier une mission en Somalie. Pressé par le Congrès, des groupes de défense des droits de l'homme et par une population dégoûtée des images que lui relayent les chaînes de télévisions, Bush annonce son soutien à la mission des Nations unies en Somalie²⁰⁹ en promulguant en août 1992 l'opération *Provide Relief* afin d'acheminer nourriture et soins aux milliers de personnes dans le besoin²¹⁰. Cependant, cette mission s'avère un échec étant donné que la majorité de l'aide humanitaire est accaparée par les seigneurs tribaux. Le président Bush décide alors d'envoyer des soldats sur le terrain pour protéger les convois alimentaires : finalement le 9 décembre 1992, les premiers 20 000 soldats de l'opération *Restore Hope* (ils seront plus de 28 000 en tout) foulent le sol somalien²¹¹.

C'est de cette mission qu'hérite Bill Clinton lors de son arrivée au pouvoir en 1993. Insatisfait de se contenter d'un travail humanitaire, il désire se servir de la Somalie pour promouvoir son nouvel agenda ambitieux de *reconstruction* d'un pays en désarmant les protagonistes et en promouvant la réconciliation nationale. Comme nous l'avons vu

²⁰⁹ Nations Unies, *Résolution 751*, Conseil de sécurité, 24 avril 1992, Disponible [en ligne]. [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992)), S/R/751, (page consultée le 15 novembre 2006). L'ONUSOM devait à la base envoyer des observateurs et des casques bleus afin de faire respecter le cessez-le-feu à Mogadiscio (cessez-le-feu extrêmement fragile s'il en est un), assurer la protection du personnel, des installations et du matériel de l'ONU dans les ports et aéroports à Mogadiscio et escorter l'acheminement de l'aide humanitaire jusqu'aux centres de distribution de la capitale et de ses environs immédiats.

²¹⁰ Plusieurs membres du Congrès militent à tout le moins pour un plus grand engagement des Nations unies alors que certains suggèrent une assistance américaine et même une possibilité d'engagement sur le terrain. En outre, un groupe bipartisan de 88 législateurs envoie une lettre au président lui demandant de mettre la Somalie au plus haut rang des priorités de son administration. Voir à ce propos Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 23. De plus, plusieurs auteurs s'entendent pour dire que, pour une des premières fois dans l'histoire américaine, le pouvoir des images a joué un rôle primordial dans la décision de George H. Bush d'appuyer la mission des Nations unies et de lancer l'opération *Provide Relief*. Voir Leonie Murray, *op. cit.*, p. 39 et David Halberstam, *op. cit.*, p. 250-251.

²¹¹ Nous devons préciser que l'opération *Restore Hope* a été lancée conjointement avec la force d'intervention unifiée des Nations unies (UNITAF). Créé lors de l'adoption de la résolution 794 du Conseil de sécurité le 3 décembre 1992, l'UNITAF devait utiliser tous les moyens nécessaires pour établir un environnement sécuritaire afin de poursuivre les opérations humanitaires. Les États-Unis se sont proposés pour fournir la majorité des troupes, mais ils ne voulaient pas que celles-ci soient sous le commandement de l'ONU. C'est la raison pour laquelle l'administration Bush a lancé sa « propre » mission (l'opération *Restore Hope*) le 4 décembre 1992.

précédemment, plusieurs changements interviennent donc au cours de la mission²¹² et il apparaît de plus en plus évident qu'une catastrophe se profile à l'horizon.

Ce que tous redoutent se produit finalement dans la nuit du 3-4 octobre 1993 : lors d'une tentative pour capturer Aïdid²¹³ à l'hôtel Olympia au centre-ville de Mogadiscio, 18 soldats américains sont tués, au moins 74 blessés, deux hélicoptères abattus et un des pilotes est traîné dans les rues de la capitale sous les acclamations des Somaliens²¹⁴. Cet épisode sonne le glas de la nouvelle politique multilatérale tant vantée par l'administration Clinton. En effet, comme l'affirme Lyn Graybill, « la leçon apparente de la Somalie était que l'intérêt national allait de nouveau dicter la politique étrangère américaine et, dans le même souffle, le soutien aux opérations de maintien de la paix de l'ONU²¹⁵ ».

Pour plusieurs analystes, c'est une véritable tragédie. Encore une fois, c'est David Halberstam qui résume le mieux la situation :

La Somalie était un fiasco à tous les points de vue : une tragédie pour les familles des soldats morts, une tragédie pour l'administration Clinton, une tragédie pour les Somaliens, qui semblaient plus que jamais voués à un futur désespéré. C'était aussi une immense tragédie pour tous ceux qui croyaient que les États-Unis avaient un rôle important à jouer dans les missions de maintien de la paix à caractère humanitaire. Pour les endroits vulnérables de ce monde, comme le Rwanda, la Bosnie ou le Kosovo, l'aide américaine, si jamais elle se manifestait, arriverait plus tard que tôt, et serait plus petite que grande²¹⁶.

²¹² *Supra*, note 143. Pour plus d'informations sur l'évolution de la mission en Somalie, voir Leonie Murray, *op. cit.*, p 39-43.

²¹³ Le 5 juin 1993, 24 casques bleus pakistanais sont tués et 53 autres blessés dans une inspection d'un site d'armement. Plusieurs pays, dont les États-Unis, attribuent cet attentat à Aïdid et dès lors, il devient l'ennemi public numéro un. L'ennemi à combattre n'est plus la faim mais bel et bien Aïdid.

²¹⁴ David Halberstam, *op. cit.*, p. 253-262. C'est de ce triste épisode qu'est tiré le film de Ridley Scott, *Black Hawk Down*. D'ailleurs, Halberstam est très critique de l'administration Clinton, à laquelle il reproche principalement de ne pas avoir suffisamment porté attention à la situation et d'avoir voulu changer radicalement d'objectif en cours de route.

²¹⁵ Lyn Graybill, *loc. cit.*, p. 88. « The 'lesson learned' from Somalia apparently was that national interest alone would once again direct U.S. policy and by extension support for UN peacekeeping ».

²¹⁶ David Halberstam, *op. cit.*, p. 264. « Somalia was in all ways a fiasco: a tragedy for the families of the young men killed, a tragedy for an uncertain and up until then somewhat boastful administration, a tragedy for the Somalis, whose cause seemed ever more hopeless. It was also a major tragedy for anyone who believed that

Par la suite, dans un geste qui n'étonne personne, Clinton annonce le 5 octobre 1993, le lendemain de la tragédie, que les troupes rentreront au pays au cours des six prochains mois. Il est particulièrement furieux : jamais il n'avait imaginé que son engagement en Somalie allait se retourner contre lui de la sorte. Il décide alors de confier à Richard Clarke, un bureaucrate efficace travaillant pour le Conseil de sécurité nationale, le soin de diriger un groupe interdépartemental pour reformuler la politique des États-Unis en ce qui a trait aux opérations onusiennes de maintien de la paix²¹⁷. Le résultat est un virage à 180° par rapport à sa rhétorique de début de campagne en ce qui a trait aux relations avec l'ONU et les missions de maintien de la paix. Représentée par la directive présidentielle 25 (PDD-25) qui sera dévoilée le 5 mai 1994²¹⁸, cette nouvelle politique changera radicalement la façon de faire des États-Unis sur la scène internationale.

D'ailleurs, même si elle ne sera effective que huit mois plus tard, ses effets ne tardent pas à se faire sentir : comme nous l'avons vu en introduction, deux jours après le fiasco à Mogadiscio, le Conseil de sécurité de l'ONU se réunit pour voter sur une mission de paix au Rwanda, la MINUAR. Cette nouvelle mission sera malheureusement la première victime de cette nouvelle politique américaine. Comme le fait remarquer Bruce Jones :

La mission de maintien de la paix du Rwanda était viciée dès le départ [...]. Le véritable enjeu n'était pas le matériel ou encore le budget mais bien l'indifférence politique et l'absence de soutien dont jouissait cette mission. Cela s'est manifesté par sa petite taille, son mandat faible, des capacités de collecte de données quasi inexistantes et par un manque de volonté politique de soutenir des actions ou réactions robustes de la part de la MINUAR²¹⁹.

America had an increased role to play in humanitarian peacekeeping missions. For the vulnerable of the world in places like Rwanda, Bosnia, and Kosovo, American help, if it came at all, would come later rather than sooner, and it would come smaller rather than larger ».

²¹⁷ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 342.

²¹⁸ Pour plus d'informations sur la PDD-25, *supra* note 37.

²¹⁹ Bruce Jones, « Military Intervention in Rwanda's Two Wars: Partisanship and Indifference », in *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, sous la dir. de Barbara Walter et Jack Snyder, New York: Columbia University Press, 1999, p. 136-137. « The peacekeeping intervention that did occur in Rwanda was flawed from the outset [...] The real issue was not APCs or finances but indifferent political support for the mission which manifested itself in the small size of the mission, in the weak mandate, in a minimal intelligence capacity, and in a lack of political will to back robust action or reaction by UNAMIR ».

De son côté, Roméo Dallaire a sensiblement la même opinion : « Entre l'élaboration de la mission en ex-Yougoslavie, le fiasco en Somalie et la quasi totale absence de fonds et de soutien [...], la MINUAR n'a été qu'un autre échec qui empirait de jour en jour²²⁰ ».

De plus, dès les débuts de la MINUAR, le fantôme de la Somalie continue à hanter l'administration Clinton. En effet, le général Dallaire envoie plusieurs signaux d'alarme à ses supérieurs aux Nations unies²²¹ les informant de la détérioration de la situation. Le message le plus connu est certes celui du 11 janvier 1994, surnommé la « télécopie du génocide » (*genocide fax*). Dans cette télécopie, Dallaire transmet au haut commandement de l'ONU les informations que Jean-Pierre, une personne au cœur des opérations Hutus, lui a fournies la veille. Jean-Pierre affirme que depuis l'arrivée de la MINUAR au Rwanda, il a reçu l'ordre d'enregistrer tous les Tutsis à Kigali et il croit que c'est pour les exterminer. Il mentionne également un plan pour tuer des casques bleus belges afin de forcer la Belgique à les retirer du Rwanda. De surcroît, il assure que les milices qu'il entraîne (principalement l'Interhamwe) peuvent tuer jusqu'à 1000 Tutsis en 20 minutes et il est prêt à indiquer à Dallaire l'emplacement secret de nombreux dépôts d'armes.

À New York et à Washington, les signaux d'alarme se font rapidement entendre. Tant pour l'ONU que pour le gouvernement américain, ce revirement de situation n'augure rien de bon : six mois plus tôt, 23 casques bleus pakistanais avaient été tués lors d'une inspection d'un site d'armement en Somalie, ce qui avait poussé le Conseil de sécurité à voter une nouvelle résolution qui changeait le mandat des casques bleus. Éventuellement, ce changement en cours de route avait provoqué la mort des 18 soldats américains à Mogadiscio; il était donc hors de question, tant pour l'ONU que pour l'administration Clinton, qu'un scénario de la sorte se répète au Rwanda. Compte tenu de ces circonstances, il

²²⁰ Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 355. « Between the buildup of the former-Yugoslavia mission, the Somalia debacle and the near-total absence of funds and support [...], UNAMIR ended up being just another catastrophic failure that was getting worse ».

²²¹ Par exemple, entre le 24 février et le 5 avril, il utilise sept fois la phrase « the situation is deteriorating significantly and all our resources are used to the full » (cité dans Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 107). Lors de ses nombreuses communications avec les Nations unies et le département des opérations de paix, il les avertit de la détérioration de la situation et les nouvelles qu'il communique sont alarmantes. Pour plus d'informations, voir Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 82-110.

n'est pas surprenant que Dallaire ait vu sa requête refusée par ses supérieurs à New York²²². Thomas Weiss résume bien la situation lorsqu'il affirme que l'expérience somalienne a indéniablement marqué les esprits, et que le Rwanda fût le premier véritable test de cette nouvelle directive américaine²²³.

Comme nous pouvons le voir, la Somalie a eu un impact profond sur le gouvernement américain et ce, même avant que ne soit déclenché le génocide au Rwanda. Nous verrons lorsque sera abordée la question du processus de prise de décision à quel point cette influence fut pernicieuse durant le déroulement du génocide. Par contre, nous pouvons affirmer que cet « effet Somalie » n'a pas mis de temps avant de se faire sentir. Dès le lendemain du tragique épisode à Mogadisho en octobre 1993, l'administration Clinton est plus convaincue que jamais de la nécessité de ne pas s'embourber dans une autre mission de paix en Afrique. D'ailleurs Bruce Jentleson, qui occupait le poste d'assistant spécial au directeur du *policy planning staff* du département d'État en 1994, ne se gêne pas pour dire qu'une implication quelconque du gouvernement américain était absolument impensable lorsque les violences ont éclaté au Rwanda et ce, principalement en raison des événements tragiques survenus en Somalie quelques mois plus tôt²²⁴. Avant même que ne débute le génocide, l'administration Clinton y est allé d'une reformulation complète de la politique des États-Unis en ce qui a trait aux opérations onusiennes de maintien de la paix, représentée par la PDD-25, et en ce sens, la décision tacite de ne rien faire était déjà prise bien avant le mois d'avril 1994.

Quant aux deux autres situations de politique étrangère, la Bosnie et Haïti, leur influence s'est davantage fait sentir pendant le génocide, alors que les dirigeants étaient beaucoup plus préoccupés par ces enjeux que par la situation au Rwanda. Alors, avant d'analyser le processus de prise de décision comme tel, voyons rapidement de quoi il en retourne.

²²² *Ibid.*, p. 91-93.

²²³ Thomas Weiss, *Overcoming the Somalia Syndrome: 'Operation Rekindle Home'*: Paper presented at the Experts Meeting on State Sovereignty, Human Rights and Humanitarian Action (Montréal, 1-2 mars 1995), Montréal: Droits et Démocratie, 1995, p. 2.

²²⁴ Bruce Jentleson, entrevue avec l'auteur lors du 49^e Congrès international de l'ISA (*International Studies Association*), 26-29 mars 2008, Hilton San Francisco, États-Unis.

2.1.1.3. « L'effet Bosnie »

S'il y a un enjeu de politique étrangère qui suivra le président Clinton tout au long de son premier mandat, il s'agit sans doute de la Bosnie²²⁵. Constamment présente dans les médias américains, cette question représente tout un défi pour les États-Unis. En effet, il s'agit d'une crise au cœur de l'Europe, et non dans un lointain pays africain, dans la cour arrière de la plupart des alliés américains et l'administration Clinton craint une « balkanisation » qui pourrait déstabiliser la région en entier²²⁶.

En ce sens, plusieurs analystes ainsi que de nombreux conseillers du président Clinton considèrent que c'est l'Enjeu de sa présidence. Comme le rapporte David Halberstam, « Lake avait averti Clinton de l'importance capitale des Balkans dès le début. Selon lui, rien ne pourrait être réalisé en politique étrangère tant et aussi longtemps que le cas de la Bosnie ne serait pas réglé et son administration serait jugée d'abord et avant tout sur cet enjeu²²⁷ ». D'ailleurs, Charles-Philippe David fait remarquer que cet enjeu accaparait au moins 75% du peu de temps que le président consacrait aux affaires étrangères²²⁸. Même son de cloche du côté de Madeleine Albright, alors ambassadrice américaine à l'ONU, qui était obsédée par la Bosnie. Selon ce que relate Michael Dobbs dans sa biographie sur Albright, elle était toujours

²²⁵ À la suite de la mort de Tito en 1980, la Yougoslavie commence une descente aux enfers qui a encore des répercussions jusqu'à ce jour, quoique dans une moindre mesure, comme en témoignent les événements récents au Kosovo. Au début de la décennie 1990, après plusieurs années de turbulence, la Croatie et la Slovénie déclarent leur indépendance de la Yougoslavie, suivie peu après par la Bosnie-Herzégovine. La Serbie, qui contrôle l'ex-armée nationale, ne tolère pas ces séparations et entreprend alors une campagne militaire d'envergure afin de les réintégrer dans le giron national. Au cours des années suivantes, l'ex-Yougoslavie est engouffrée dans une spirale de violence qui ravage la région et fait des centaines de milliers de morts. Tant les États-Unis que l'Europe consacreront beaucoup de temps, d'énergie et d'argent afin de trouver une solution à ce conflit sanguinaire.

²²⁶ Voir Leonie Murray, *op. cit.*, p. 38-44. «... Bosnia was a major issue for the Clinton Principals, much more so than any other foreign policy concern at the time (even if Somalia came to dominate following the October firefight). [...] The crisis was 'closer to home', so to speak. » Quant au potentiel de déstabilisation que pouvait avoir cette crise, l'administration Clinton traçait un parallèle avec la Première Guerre mondiale où l'assassinat de l'archiduc François Ferdinand, l'héritier de l'empire austro-hongrois, le 28 juin 1914 à Sarajevo avait causé une régionalisation du conflit, entraînant presque tous les pays d'Europe ainsi que les États-Unis dans une guerre coûteuse qui a eu des répercussions pendant de nombreuses années par la suite.

²²⁷ David Halberstam, *op. cit.*, p. 196. « Lake had told Clinton of the preeminence of the Balkans at the outset. Nothing else could be done in foreign policy until Bosnia was dealt with, he said, and the administration, in terms of foreign policy, would be judged first and foremost on Bosnia ».

²²⁸ Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 573.

à l'affût de nouvelles façons de résoudre l'impasse des Balkans, elle était incapable de rester en place et elle militait en faveur de la ligne dure par rapport aux Serbes :

Au mois d'août 1993, elle a écrit un mémo au président intitulé "*Why America Must Take the Lead*". Elle affirmait alors que la crise en Bosnie avait relégué dans l'ombre tout ce que l'administration Clinton voulait faire en politique étrangère. Le seul langage que les Serbes-bosniaques comprenaient était la force. Alors, afin d'en arriver à un accord de paix, il fallait donc que les États-Unis mettent de la pression militaire sur les Serbes-bosniaques en y allant d'une campagne de bombardements aériens²²⁹.

L'administration Clinton consacre donc, en terme de politique étrangère, la majorité de son temps à la question bosniaque. D'ailleurs, lors de la campagne électorale de 1992, Clinton avait vertement critiqué la politique de Bush et avait promis d'en faire plus, ce qui l'avait placé dans une situation où il devait agir : « Clinton était coincé de tous les côtés. Il avait promis qu'il agirait à propos de la Bosnie mais il n'y avait aucune option valable disponible²³⁰ ». Plusieurs solutions sont alors mises sur la table, mais aucune d'entre elles n'est jugée satisfaisante²³¹. Malgré la procrastination de l'administration Clinton, les revers essuyés et les politiques inefficaces, cette crise restera à l'avant-scène durant tout le premier mandat de Clinton, et davantage; les médias en font constamment leurs choux gras et elle

²²⁹ Michael Dobbs, *Madeleine Albright. A Twentieth Century Odyssey*, New York: Henry Holt and Company, 1999, p. 359. « In August 1993, she wrote a memorandum to the president entitled "Why America Must Take the Lead". She argued in the paper that the Bosnia crisis had come to overshadow everything else that the Clinton administration was seeking to achieve in foreign policy. The only language that the Bosnian Serbs understood was force. In order to achieve a peace settlement, America therefore had to apply military pressure against the Bosnian Serbs through a bombing campaign... »

²³⁰ Charles-Philippe David et Onig Beylerian (dir), *op. cit.*, p. 27. « From all angles, Clinton was firmly boxed in. He had spoken out and promised action but there were no meaningful options available ».

²³¹ Leonie Murray fait une chronologie des différentes propositions énoncées par l'équipe de politique étrangère de Bill Clinton durant les premières années de son mandat qui témoigne, d'une part, du temps consacré à la question bosniaque, et d'autre part, de l'indécision, des louvoiements et de l'inconstance de l'administration Clinton. Premièrement, à son arrivée à la Maison-Blanche, elle rejette le plan de paix Vance-Owen qui suggérait de diviser la Bosnie en dix régions semi-autonomes afin que tous les protagonistes y trouvent leur compte. Ensuite, elle met de l'avant le plan « *Lift and Strike* » qui propose de lever l'embargo sur les armes qui touche la Bosnie et d'y aller de frappes aériennes sur certaines cibles serbos-bosniaques. Enfin, après une série de petites mesures disparates, qui ne s'inscrivent pas dans un plan général, l'idée de créer des « zones sécuritaires » (*Safe Areas*) est mise sur la table. Par contre, loin d'être unanime, elle est critiquée de toute part et on se rend compte que ni les États-Unis ni l'ONU n'ont la volonté ou les ressources nécessaires pour véritablement défendre ces zones sécuritaires. Il faudra attendre jusqu'à l'été 1995 pour qu'il y ait un changement de cap dans la politique étrangère, en grande partie grâce au rôle déterminant joué par Anthony Lake. Voir Leonie Murray, *op. cit.*, p. 44-50.

continue ainsi à dominer l'actualité en politique étrangère. C'est cette situation qui pousse Roméo Dallaire à dire, par dépit et frustration, que « si les massacres au Rwanda avaient eu lieu en ex-Yougoslavie, peut-être que quelqu'un en dehors du Rwanda s'en serait-il soucié²³² ».

Somme toute, « l'effet Bosnie » se fait sentir au niveau de la priorité des enjeux en politique étrangère. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, la Bosnie est l'Enjeu de la présidence de Bill Clinton et même les violences inouïes au Rwanda, qui éclipsent celles en Bosnie tant en férocité qu'en magnitude, ne parviendront pas à changer cette situation. En ce sens, Anthony Lake avait bien raison lorsqu'il affirmait que rien ne pourrait être fait en politique étrangère tant et aussi longtemps que l'enjeu de la Bosnie ne serait pas réglé. Comme nous allons le voir lorsque nous étudierons le processus de prise de décision, la plupart des dirigeants continueront à se concentrer sur la Bosnie au détriment du Rwanda, malgré que ce dernier soit à feu et à sang.

La Bosnie préoccupe donc continuellement l'administration Clinton et le génocide au Rwanda ne sera pas en mesure de la déloger de sa liste de priorités en politique étrangère. En outre, si l'on tient compte du cas d'Haïti, auquel cette administration consacre une foule de temps et de ressources, il est évident que le Rwanda n'a pas été en mesure de s'imposer comme un enjeu prioritaire.

2.1.1.4. « L'effet Haïti »

Il n'est pas nécessaire ici de revenir sur l'historique de la question d'Haïti étant donné que nous avons déjà brièvement abordé la situation dans notre première partie. Il est important de se rappeler par contre que cette situation avait mobilisé d'importants groupes de pression aussi bien que la plupart des membres du caucus afro-américain du Congrès. Dès que Bill Clinton revient sur sa promesse faite en campagne électorale à propos des réfugiés

²³² Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 349. « I couldn't help thinking, 'Too bad this slaughter was not in a market in Yugoslavia – maybe somebody outside Rwanda would have cared'. »

haïtiens²³³, cet enjeu devient un cheval de bataille pour ces groupes qui réussissent finalement à faire plier Clinton en plein génocide rwandais²³⁴.

Or, un autre événement relatif à Haïti est en mesure d'expliquer, en partie bien sûr, le désir du gouvernement américain de demeurer sur les lignes de côté pendant le génocide au Rwanda : l'épisode du *Harlan County*²³⁵. C'est David Halberstam qui résume le mieux les répercussions de cet incident :

Entre-temps, l'équipe de politique étrangère de l'administration Clinton venait d'essayer un autre coup dur. C'est donc sans surprise que, lorsqu'un génocide a explosé dans un petit pays en plein cœur de l'Afrique, les États-Unis sont demeurés sur les lignes de côtés. Immédiatement après le fiasco somalien et la débâcle haïtienne [...], l'espoir que les États-Unis puissent défendre des causes humanitaires à travers le monde s'est rapidement évanoui²³⁶.

²³³ De milliers de réfugiés fuyaient le régime de Cédras et cherchaient refuge aux États-Unis. Ces *boat-people* étaient par contre retournés à Haïti en raison de la politique de George H. Bush. C'est lors de la campagne électorale de 1992 que Clinton promet de changer cette politique, mais il se rétracte une fois au pouvoir. Pour plus de détails, voir Ryan Hendrickson, *op. cit.*, p. 46-47 et David Halberstam, *op. cit.*, p. 267-270.

²³⁴ Michelle Brazier, *op. cit.*, p. 85.

²³⁵ Dès le début de 1993, les États-Unis militent pour un retour de Jean-Bertrand Aristide, l'ancien président victime d'un coup d'État, et ils négocient en ce sens avec la junte militaire de Cédras. Au mois de juillet, un accord est finalement signé qui officialise le retour d'Aristide pour le 30 octobre 1993. Or, quelques semaines plus tard, plusieurs événements inquiétants se produisent qui compromettent le retour d'Aristide : deux de ses proches collaborateurs, un de ses conseillers financiers et le futur ministre de la Justice, sont assassinés dans ce qui semble être un avertissement au futur président. Malgré tout, l'équipe de politique étrangère de Clinton décide de suivre quand même le plan de match; c'est ainsi qu'environ 200 soldats américains et 25 ingénieurs canadiens prennent place à bord du *Harlan County* pour effectuer des projets de construction nationale (*nation-building*) et entraîner la police haïtienne. Le 11 octobre 1993, le porte-avion arrive à Port-au-Prince, mais les soldats et les ingénieurs sont incapables d'en descendre parce qu'une foule hostile d'une centaine d'Haïtiens armés les attend au port en scandant des slogans anti-américains. Le *Harlan County* jette donc l'ancre à proximité en attendant les ordres de Washington. Finalement, le lendemain, l'état-major américain donne l'ordre de lever l'ancre et de rentrer à la base. Dans un (autre) moment embarrassant pour l'administration Clinton, les États-Unis sont dissuadés d'agir par une bande de voyous; après la Somalie, il semble que personne ne désire qu'il y ait de victimes en Haïti. Pour reprendre les mots de David Halberstam, « rarely had the United States looked so impotent, its mighty military driven away from a banana republic by a pip-squeak dictator and an hired mob ». Voir David Halberstam, *op. cit.*, p. 273. Cet événement marquera profondément l'équipe de politique étrangère de Clinton et il n'est pas étranger à la décision de finalement envahir Haïti en septembre 1994 pour déloger la junte militaire.

²³⁶ *Ibid.* « In the meantime, even more damage had been done to the Clinton foreign policy team. No wonder then, a few months later, when a small country in the center of Africa imploded into genocidal conflict, the United States stood on the sidelines. Just after the Somalia tragedy and the Haitian debacle [...], the hope that the United States might stand for a more humanitarian impulse throughout the world was dashed ».

« L'effet Haïti » se fera donc sentir à deux niveaux : tout d'abord, tout comme la Bosnie, c'est un enjeu qui monopolise l'attention de l'administration Clinton en politique étrangère, notamment pendant le génocide au Rwanda, comme en témoigne le volte-face du gouvernement américain sur la question des *boat people* en mai 1994, en plein génocide rwandais. La question haïtienne a d'importantes répercussions locales et les groupes de pression et certains membres du Congrès ne se gênent pour le rappeler à l'administration Clinton.

Deuxièmement, après l'incident désastreux du *Harlan County* en octobre 1993, les États-Unis se rendent compte à quel point la ligne est mince entre une politique étrangère efficace ayant des ramifications humanitaires et une humiliation militaire. En ce sens, l'incident du *Harlan County* a des répercussions similaires à celles de la Somalie et c'est d'ailleurs l'une des raisons qui les poussent à ne pas vouloir s'impliquer dans un lointain pays africain. Par contre, là où la situation haïtienne diffère radicalement du Rwanda est qu'Haïti n'est pas en Afrique mais bien dans la zone d'influence américaine telle que définie par la doctrine Monroe. Les États-Unis ne peuvent donc pas complètement l'ignorer. Ainsi, au cours des mois suivants, le comité des chefs d'état-major (*Joint Chiefs of Staff*) et le Pentagone préparent leur riposte et cela occupera une partie importante de leur temps et de leurs ressources. Ce n'est donc peu surprenant que lorsque les violences éclatent au Rwanda, personne ne s'en soucie outre mesure.

En tout et pour tout, la question haïtienne demeure un enjeu de taille qui mobilise d'importants groupes de la société américaine, principalement à cause de la question des réfugiés. Mais la situation politique sur l'île préoccupe aussi grandement l'administration Clinton et, en raison notamment de l'épisode du *Harlan County*, personne au sein de l'appareil décisionnel n'accordera beaucoup de temps à la question du génocide au Rwanda lorsqu'il sera le temps d'être proactif.

Tableau 1 : Perception de l'environnement extérieur par l'administration Clinton

Effets	
Somalie	- Ne pas s'embourber dans une autre mission de paix en Afrique après les incidents de Mogadisho et révision complète de la politique des États-Unis en ce qui a trait aux

	<ul style="list-style-type: none"> opérations onusiennes de maintien de la paix (PDD-25) - Implication au Rwanda exclue dès le départ - Vision de la situation au Rwanda à travers le prisme somalien
Bosnie	<ul style="list-style-type: none"> - L'enjeu de politique étrangère le plus important - Absorbe la plupart du temps des dirigeants de l'administration Clinton même pendant le génocide au Rwanda
Haïti	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeu de politique étrangère très important qui a une forte résonance au niveau local - Incident du <i>Harlan County</i> renforce la conviction américaine de ne pas s'impliquer dans d'autres situations humanitaires - Préparation de la riposte américaine occupe temps et ressources si bien que très peu de temps est accordé au génocide rwandais

2.1.2. L'administration Clinton et le génocide au Rwanda : le processus de prise de décision et le rôle des dirigeants

Que s'est-il passé pour que l'administration Clinton tourne le dos au Rwanda en 1994? Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous ne croyons pas que des lacunes informationnelles soient en mesure d'expliquer l'inaction américaine. En effet, beaucoup de sources laissent présager une explosion de la violence²³⁷. Nous persistons à croire qu'il s'agit plutôt d'un manque de volonté généralisé de la part du gouvernement américain. Selon Leonie Murray, « ceux au sommet de la hiérarchie, en position de faire quelque chose avec l'information reçue, étaient soit dans l'ignorance ou tout simplement désintéressés. Leur attention était concentrée sur les enjeux plus 'pressants' de l'époque²³⁸ ». Donc, influencée par le fiasco en Somalie et préoccupée par les autres problèmes de politique étrangère, l'administration Clinton a préféré adopter une politique minimaliste envers le Rwanda, malgré l'importance des crimes perpétrés.

²³⁷ Pensons notamment aux nombreux avertissements de Roméo Dallaire lancés entre janvier et avril 1994. De plus, en janvier 1994, la CIA donne au département d'État un rapport qui prévient que si le processus de paix échouait au Rwanda et que les combats reprenaient (et c'est ce que la CIA prévoit), il pourrait y avoir jusqu'à 500 000 (espace insécable : ALT + Shift + barre d'espacement) morts. De plus, le *Country Reports on Human Rights* du département d'État publié en février 1994 dresse un portrait sinistre de la situation : on y rapporte entre autres des preuves de violence ethniques encouragées par le gouvernement. Finalement, le 7 avril, la DIA (*Defense Intelligence Agency*) intercepte des communications qui révèlent que des membres du gouvernement rwandais donnent des ordres à leurs collègues situés en région de tuer des Tutsis. Pour plus d'informations, voir Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 91-95; Holly J. Burkhalter, *loc. cit.*, p. 45; Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, *op. cit.*, p. 32-34 et *supra* note 185 et 186.

²³⁸ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 139. « Those at the top, placed to do something about the information, were either unaware of the signs or were simply not interested. Their focus was on the many more 'pressing' issues of the time ».

En outre, il faut se souvenir que Clinton est arrivé au pouvoir avec des intérêts nationaux marqués, du moins en contraste avec ses intérêts en politique étrangère. Comme Bert Rockman nous le rappelle, « l'intérêt principal de Bill Clinton en terme de politique étrangère lors de son arrivée à la Maison-Blanche était d'éviter les problèmes²³⁹ ». D'ailleurs, à son arrivée à la Maison-Blanche, il instaure un système qui lui permet de se concentrer sur les enjeux intérieurs :

Clinton voyait la politique étrangère comme une 'distraction' par rapport à son agenda national et il cherchait à déléguer sa formulation autant que possible. Cela a fait en sorte que le rôle principal du secrétaire d'État Warren Christopher et du conseiller à la sécurité nationale Anthony Lake au sein de cette nouvelle administration était de ne pas laisser la politique étrangère déranger le président alors qu'il se consacrait à son programme national²⁴⁰.

Malheureusement, le cas du Rwanda ne fait pas exception à cette règle générale.

Dans cette section, nous analyserons donc le processus de prise de décision et le rôle que les dirigeants américains ont tenu dans la politique étrangère américaine envers le Rwanda : en somme, quelles décisions ont été prises et pourquoi? Quel a été particulièrement le rôle de Bill Clinton, d'Anthony Lake et des autres protagonistes?

Tout d'abord, il semble que Bill Clinton se soit impliqué dès le début du génocide pour deux raisons principales : s'assurer de l'évacuation des ressortissants américains et trouver

²³⁹ Bert A. Rockman, *op. cit.* p. 37. « Bill Clinton's principal foreign policy interest when he came to the White House was to stay out of trouble ». En ce sens, il est utile de noter que le style de prise de décision de l'administration Clinton en politique étrangère était très *ad hoc* : les problèmes étaient abordés au cas par cas et il n'y avait aucune ligne directrice qui permettait de croire que le président avait une vision globale de ce que les États-Unis devaient faire dans le domaine des relations internationales. On évitait donc les situations problématiques, jusque dans les limites du possible, ce qui donnait une politique étrangère prudente mais également confuse. Voir Charles-Philippe David et Onig Beylerian (dir), *op. cit.*, p. 42.

²⁴⁰ Thomas Preston, *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York: Columbia University Press, 2001, p. 222. « Clinton saw foreign policy as a 'distraction' from his domestic agenda and sought to delegate its formulation to others whenever possible. As a result, Secretary of State Warren Christopher and NSC adviser Anthony Lake's role in the new administration was to not let foreign policy get in the President's way as he focused on domestic policy ». En fait, le président ne participe que très rarement aux rencontres de haut niveau, même sur des sujets aussi importants que la Bosnie, la Somalie et Haïti. La plupart du temps, il laisse le soin à Lake et à ses autres conseillers de le tenir informé des développements. Voir Alexander George et Eric Stern, *op. cit.*, p. 245.

son amie Monique Mujawamariya²⁴¹. En premier lieu, en ce qui a trait aux ressortissants américains, il apparaît à la télévision pour apaiser le public et assurer que son gouvernement fait ce qu'il a à faire pour s'assurer de la sécurité des quelque 250 citoyens américains, y compris ceux qui travaillent à l'ambassade²⁴². Dans cette optique, Warren Christopher instaure le 7 avril 1994 un groupe de travail dont l'unique tâche est de veiller à ce que l'évacuation se déroule sans heurts. Quelques jours plus tard, soit le 15 avril 1994, tous les citoyens américains ainsi que le personnel de l'ambassade sont évacués sains et saufs ce qui met incidemment fin au rôle du groupe de travail mis sur pied par le secrétaire d'État²⁴³. D'ailleurs, Bill et Hillary Clinton viendront personnellement féliciter les employés qui ont œuvré pour que cette évacuation s'effectue sans dérapages²⁴⁴.

Enfin, en ce qui concerne la disparition de Monique Mujawamariya, le président s'enquiert constamment des efforts faits pour la retrouver : « 'Je ne peux vous dire combien de temps nous avons consacré à trouver Monique', se rappelle un fonctionnaire américain. 'Parfois, on dirait qu'elle était la seule Rwandaise en danger'²⁴⁵ ». Or, dès que le président apprend qu'elle est hors de danger, aux alentours du 18-19 avril, il perd pratiquement tout intérêt envers le Rwanda.

Quelques semaines plus tard, soit le 4 mai 1994, Clinton tente de justifier l'inaction américaine jusqu'à ce jour. Dans un clip diffusé par Ted Koppel sur le réseau ABC, il affirme qu'il serait irresponsable d'envoyer des troupes au Rwanda parce que, s'il ne faut retenir qu'une leçon de la Somalie, c'est qu'il est impossible de débarquer dans une telle situation et

²⁴¹ Voir *supra* note 119 pour plus d'informations sur Monique Mujawamariya.

²⁴² David Halberstam, *op. cit.*, p. 276.

²⁴³ William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. The Assassination of the Presidents and the Beginning of the « Apocalypse »*, The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB119/index.htm> (page consultée le 20 novembre 2006), p. 6, document no 8.

²⁴⁴ Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 353. « After the American evacuees were safely out and the U.S. embassy had been closed, Bill and Hillary Clinton visited the U.S. officials who had manned the emergency-operations room at the State Department and offered congratulations on a 'job well done'. »

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 365. « 'I can't tell you how much time we spent trying to find Monique', one U.S. official remembers. 'Sometimes it felt as though she was the only Rwandan in danger' ».

espérer en être sorti rapidement²⁴⁶. Par la suite, Anthony Lake précise davantage la position américaine lorsqu'il mentionne, dans la foulée du dévoilement de la nouvelle politique américaine en matière d'opérations multilatérales de maintien de la paix, la PDD-25, le 5 mai 1994, que les États-Unis ne peuvent pas régler tous les problèmes de la planète parce qu'ils n'ont pas le mandat ni les ressources nécessaires pour le faire²⁴⁷. Si l'on exclut la déclaration de Lake quelques semaines plus tôt, lorsqu'il avait publiquement nommé quatre haut responsables rwandais, les sommant d'arrêter la violence contre les civils et de ramener leurs soldats à l'ordre²⁴⁸, l'administration Clinton s'est donc contentée de quelques déclarations de principe sans jamais manifester le désir de s'impliquer davantage.

Alors que s'est-il passé au juste pour que le gouvernement américain ne considère pas le Rwanda comme un enjeu prioritaire? En premier lieu, il faut mentionner qu'il y a eu un manque de leadership de la part de l'équipe de politique étrangère. Charles-Philippe David résume bien la situation :

Clinton et ses conseillers ne se sont jamais réunis pour discuter des options qui auraient pu permettre de prévenir, voire enrayer, le génocide. Aucun conseiller n'a jamais interpellé le président sur la nécessité d'agir au Rwanda. Malgré quelques pressions du bureau africain, peu influent, du département d'État, Lake Albright ou Christopher refusèrent de mentionner qu'il s'agissait là d'un génocide. [...] Dans un sens, le système décisionnel fonctionna puisque l'administration était en fait résolue à ne pas intervenir. La procrastination constituait donc le comportement optimal pour les décideurs²⁴⁹.

²⁴⁶ Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 190. « Lesson number one is, don't go into one of these things and say, as the US said when we started in Somalia, 'Maybe we'll be done in a month because it's a humanitarian crisis'... Because there are almost always political problems and sometimes military conflicts, which bring about these crises ».

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 190-191.

²⁴⁸ William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Evidence of Inaction*, *op. cit.*, p. 5, document no 5 pour une copie de sa déclaration.

²⁴⁹ Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 560. Voir aussi Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 334-335.

Clinton ne fait pas non plus appel aux *FOBs*²⁵⁰, qu'il consultait pourtant régulièrement lorsqu'il devait prendre une décision importante. Il ne manifeste aucun désir de s'occuper du problème et selon les dires de Madelaine Albright, tels que rapportés dans le livre de Charles-Philippe David, une action américaine aurait nécessité une volonté présidentielle, volonté absente durant le génocide²⁵¹. Il est frappant de constater à quel point cette attitude diffère de celle que Clinton a eue une fois le génocide terminé : comme nous l'avons mentionné en introduction, il n'a pas hésité à déboursé entre 300 et 400 millions de dollars pour s'occuper du problème des réfugiés. De plus, il a mis tout son poids dans la balance pour que l'opération *Support Hope*, lancée le 22 juillet 1994, ait à sa disposition toutes les ressources nécessaires et il n'a pas hésité à collaborer avec les Nations unies afin de remédier le plus rapidement possible à la crise humanitaire provoquée par le flux massif de réfugiés²⁵².

La question rwandaise ne semble pas non plus trop préoccuper le conseiller à la sécurité nationale Anthony Lake. Cela est très surprenant de sa part et ce, pour plusieurs raisons : tout d'abord, il a consacré une importante partie de sa carrière académique à l'Afrique²⁵³. Ensuite, il est l'auteur d'un article paru dans *Foreign Policy* en 1971 critiquant le manque d'humanisme de la politique étrangère du duo Nixon / Kissinger²⁵⁴. Enfin, selon les dires de certains collaborateurs proches de Clinton, la philosophie de politique étrangère mise de l'avant en début de campagne n'était qu'une réflexion des convictions de Lake; il aurait donc

²⁵⁰ *FOBs* pour *Friends Of Bill*. Il s'agit d'un réseau informel, un regroupement de personnes qui ne faisaient pas partie officiellement du gouvernement, mais qui conseillaient Clinton sur les enjeux importants. Vernon Jordan faisait, entre autres, partie de ce groupe. Voir Thomas Preston, *op. cit.*, p. 225 pour plus d'informations.

²⁵¹ Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison-Blanche: La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 561.

²⁵² Voir à ce sujet le discours qu'il livre le 22 juillet 1994. La version intégrale se trouve dans Philip Auerwald, Christian Duttweiler et John Garofano (éd), *op. cit.*, p. 217.

²⁵³ Alexander George et Eric Stern, *op. cit.*, p. 243. Il a notamment fait son doctorat sur l'Afrique.

²⁵⁴ L'article est le suivant : Anthony Lake et Roger Morris, « The Human Reality of Realpolitik », *Foreign Policy*, vol. 1, no 4, p. 157-162. Dans son article, Lake analyse comment la politique étrangère américaine peut être imprégnée des plus belles et nobles valeurs et en même temps permettre les crimes les plus vils. Cela l'amène naturellement à s'interroger sur l'exclusion de discussions sur les conséquences humaines que peuvent avoir certaines politiques étrangères. Il arrive à la conclusion suivante : « It simply is not *done*. Policy – good, steady policy – is made by the 'tough-minded'. To talk of suffering is to lose 'effectiveness', almost to lose one's grip. It is seen as a sign that one's 'rational' arguments are weak. » C'est de cette réalité qu'il est le plus critique. Voir aussi Samantha Power, « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *loc. cit.*, p. 86.

dû, en théorie, être en mesure de défendre ces idéaux de façon plus convaincante, ou du moins, de ne pas les abandonner aussi cavalièrement. Cependant, Alexander George et Eric Stern mentionnent qu'il a été profondément marqué par la tragédie somalienne : en effet, il aurait offert sa démission après la mort des 18 soldats américains et cette situation l'aurait grandement indisposé à envoyer des troupes au Rwanda²⁵⁵.

De surcroît, bien que Lake voulût garder un profil bas et être un « honnête courtier »²⁵⁶ en tant que conseiller à la sécurité nationale, il aurait pu, comme ce fut le cas en 1995 pour la Bosnie, décider que le sujet était trop important et qu'il fallait y consacrer du temps²⁵⁷. Il aurait pu interpeller Clinton, avec qui il avait une excellente relation, pour le convaincre qu'il fallait agir. Malheureusement, cette possibilité ne s'est jamais concrétisée dans le cas du Rwanda.

Quant à Warren Christopher, il n'en connaît que très peu sur l'Afrique et cela ne l'intéresse pas particulièrement. D'ailleurs, il ne se gêne pas pour dire à Willie Claes, le ministre des Affaires étrangères belge, qu'il a d'autres responsabilités, lorsque ce dernier veut discuter avec lui du Rwanda²⁵⁸. De plus, bien qu'il soit régulièrement informé des développements de la situation par les membres de son département, il consacre la majorité de son temps à la question bosniaque²⁵⁹.

²⁵⁵ Alexander George et Eric Stern, *op. cit.*, p. 252.

²⁵⁶ En règle générale, le concept « d'honnête courtier » réfère au fait que le conseiller à la sécurité nationale doit s'assurer de la mise en perspective objective des points de vue bureaucratiques; il doit garantir la libre expression de tous afin de stimuler un débat et une plaidoirie multiple; il doit veiller au bon fonctionnement du conseil de sécurité nationale en supervisant les mécanismes interdépartementaux; il doit éviter les faux consensus et agir comme « garde-fou » bureaucratique. En somme, il doit favoriser le débat tout en restant neutre et effacé, s'assurer que tout le monde puisse s'exprimer tout en protégeant le président des faux consensus et éviter qu'un seul acteur bureaucratique puisse décider de la politique étrangère. En ce sens, il a davantage un rôle de gestionnaire que de conseiller. Voir Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 105-109.

²⁵⁷ Thomas Preston, *op. cit.*, p. 247-250. Voir aussi Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, *op. cit.*, p. 572-582.

²⁵⁸ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 352. Samantha Power relate un fait cocasse à son sujet qui témoigne de sa grande méconnaissance de l'Afrique : lors d'une réunion de haut niveau plusieurs semaines après l'écrasement de l'avion présidentiel, il doit utiliser un atlas pour être en mesure de localiser le Rwanda.

²⁵⁹ William Ferroggiaro. *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*, *op. cit.*, document # 15, p. 8. C'est Prudence Bushnell, l'adjointe à l'assistant secrétaire d'État pour

En outre, David Halberstam affirme qu'une démarche délibérée fût entreprise au plus haut niveau pour ne pas discuter du problème afin que Clinton n'ait pas à refuser d'options qui impliquaient, entre autres, l'envoi de troupes sur le terrain²⁶⁰. Après l'évacuation des ressortissants américains et la fermeture de l'ambassade, la question rwandaise « a rapidement été mise de côté par la plupart des hauts dirigeants de l'administration Clinton²⁶¹ ». En bref, aucun haut dirigeant américain ne porte attention à la situation.

Deuxièmement, dans la foulée de l'humiliation en Somalie, l'administration Clinton n'a aucunement l'intention d'intervenir, ou du moins d'être très proactive, dans un autre conflit en Afrique. Clinton lui-même avait déjà annoncé ses couleurs au mois de novembre 1993, en marge des événements de Mogadiscio : en effet, il affirmait que « l'habileté des États-Unis d'arrêter des tueries à l'intérieur de frontières nationales était maintenant passablement limitée et le serait probablement encore dans un futur rapproché²⁶² ». Plusieurs auteurs confirment également l'influence de l'environnement extérieur dans la prise de décision pendant le génocide au Rwanda. Pour William Hyland, le *syndrome* somalien est particulièrement évident dans le cas du Rwanda où les États-Unis, et la communauté internationale, n'ont rien fait alors que l'ampleur de la catastrophe dépassait largement celle de la Bosnie²⁶³. Même son de cloche du côté de David Halberstam qui affirme que l'équipe de politique étrangère de Clinton ne voulait rien savoir du Rwanda après les dommages

l'Afrique, qui l'informe avec les *Updates on Rwanda*. Par exemple, Christopher communique avec Alain Juppé, son homologue français, presque tous les jours à partir de la mi-avril, mais ils s'entretiennent principalement de la Bosnie.

²⁶⁰ David Halberstam, *op. cit.*, p. 273.

²⁶¹ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 364. « ... largely dropped off the radar of most senior Clinton administration's officials ».

²⁶² Leonie Murray, *op. cit.*, p. 52. « Our ability to stop people within national boundaries from killing each other is somewhat limited and will be for the foreseeable future ».

²⁶³ William Hyland, « A Mediocre Record », *Foreign Policy*, vol. 101, no 1, 1995-1996, p. 71. « The Somalia syndrome, as it was called, was evident in Rwanda. There the administration – and the world community – was curiously indifferent, even though the magnitude of the catastrophe easily dwarfed anything in the former Yugoslavia ».

causés par l'intervention en Somalie. Il fallait prendre le moins de risques possible, et certainement aucun en Afrique²⁶⁴. Quant à Scott Straus, il prétend

qu'une intervention n'était, de l'avis de la quasi totalité des membres de l'administration Clinton, pas une option viable. Moins d'un an après que des soldats américains eurent été tués et humiliés dans les rues de Mogadiscio, les hauts dirigeants américains n'avaient aucune envie de déployer des troupes dans une situation potentiellement dangereuse en Afrique centrale²⁶⁵.

D'ailleurs, même lorsque le sujet du Rwanda était discuté dans les réunions des différents comités, notamment le comité des décideurs (*Principals Committee*) et le comité des hauts fonctionnaires (*Deputies Committee*), il était toujours abordé en relation avec la Somalie²⁶⁶. Il était donc impossible qu'il y ait une discussion franche sur le Rwanda étant donné que le spectre de la Somalie était agité chaque fois que la question était discutée.

Plusieurs dirigeants américains ont, à posteriori, confirmé cet état de fait. Tout d'abord, Bill Clinton justifie à au moins deux reprises l'inaction de son gouvernement. Premièrement, dans le cadre du 50^e anniversaire du débarquement de Normandie au mois de juin 1994, il déclare ceci à propos de la politique de son gouvernement : « je pense que c'est tout ce que nous pouvons faire pour l'instant alors que nous avons des troupes déployées en Corée et en Europe, un possible engagement en Bosnie [...] et de plus, nous travaillons très fort afin de remettre sur ses rails le processus onusien entamé à Haïti²⁶⁷ ». Deuxièmement, il souligne dans ses mémoires qu'il était tellement préoccupé à l'époque par la Bosnie, et avec le

²⁶⁴ David Halberstam, *op. cit.*, p. 276.

²⁶⁵ Scott Straus, « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis », *loc. cit.*, p. 50. « The issue within the Clinton administration was that intervention was not a viable policy option. Less than a year after American soldiers were killed and dragged through the streets of Mogadishu, top American officials had no appetite for deploying troops in a risky situation in Central Africa ».

²⁶⁶ Voir William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*, *op. cit.*, p. 17, document no 50. Envoyé par Prudence Bushnell à Peter Tarnoff, le sous-secrétaire aux affaires politiques (le plus important des sous-secrétariats) du département d'État, ce mémo indique clairement que la question rwandaise sera discutée en relation avec la Somalie. En fait, la question n'a jamais mérité une réunion complète.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 2. « I think this is about all we can do at this time when we have troops in Korea, troops in Europe, the possibility of new commitments in Bosnia [...] and also when we are working very hard to try to put the UN agreement in Haiti back on track ».

souvenir de la Somalie encore frais, que ni lui ni son équipe n'ont accordé assez de temps au Rwanda²⁶⁸.

Anthony Lake, de son côté, fait son *mea culpa* : « j'étais tellement obsédé par Haïti et la Bosnie à cette époque que le Rwanda était un enjeu très secondaire. En fait, c'est comme s'il n'existait tout simplement pas²⁶⁹ ». Il ne comprend toujours pas comment une administration sensible « à la réalité humaine de la realpolitik » ait pu rester immobile et impassible devant une des plus grandes tragédies du XX^e siècle²⁷⁰. En rétrospective, il affirme que la question n'a jamais été un enjeu sérieux alors qu'elle aurait dû l'être.

Comme nous pouvons le constater, il semble évident que l'environnement extérieur a eu une influence majeure sur la conduite de la politique étrangère des États-Unis au Rwanda pendant le génocide. Bien que les questions d'Haïti et de la Bosnie aient été importantes à cet égard, la Somalie a sans nul doute été l'événement qui a le plus influencé l'administration Clinton. Elle a été, en quelque sorte, le catalyseur de la politique passive de Washington à l'égard du Rwanda. À tout le moins, elle faisait en sorte qu'une intervention américaine pour arrêter les massacres était exclue avant même d'être considérée. Michael Sheehan, un ancien collaborateur de Madeleine Albright résume bien la situation :

le génocide au Rwanda est survenu au moment où nous quittons Mogadiscio... Le souvenir de cette tragédie brûlait encore dans la mémoire des hauts dirigeants de cette administration [...]. Peu de gens étaient donc en faveur de prendre les forces armées américaines qui quittaient littéralement le port de Mogadiscio [...] afin de

²⁶⁸ Bill Clinton, *My Life*, New York: Alfred A. Knoff, 2004, p. 593. En tout et partout, Bill Clinton consacre moins d'une page au génocide rwandais dans ses mémoires qui font plus de 900 pages.

²⁶⁹ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 364. « I was so obsessed with Haïti and Bosnia during that period, so Rwanda was [...] a sideshow, but not even a sideshow – a no-show ».

²⁷⁰ Anthony Lake se confie en toute honnêteté à Samantha Power dans son article paru dans l'*Atlantic Monthly*. « 'One scenario is that I knew what was going on and I blocked it out in order to not deal with the human consequences', he says. 'Here I'm absolutely convinced that I didn't do that, but maybe I didn't and it was so deep that I didn't realize it. Another scenario is that I didn't give it enough time because I didn't give a damn about Africa, which I don't believe because I know I do. My sin must have been in a third scenario. I didn't own it because I was busy with Bosnia and Haiti, or because I thought we were doing all we could ». Samantha Power, « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *loc. cit.*, p. 106.

les redéployer en Afrique centrale²⁷¹.

Bref, toutes les conditions semblaient réunies pour que les États-Unis laissent passer le train et ne s'impliquent qu'une fois le génocide et les combats terminés, comme en témoigne l'imposant projet humanitaire mis sur pied à compter du mois de juillet 1994. L'administration Clinton n'est finalement jamais intervenue en cours de route pour renverser la vapeur et quinze ans plus tard, cette décision hante encore les États-Unis.

À bien des égards, la politique étrangère américaine envers le Darfour est également influencée par la perception qu'ont les dirigeants de l'environnement extérieur. Malgré toutes les actions du Congrès et des groupes de pression, qui ont certes été en mesure d'influencer l'administration Bush, comme nous avons pu le constater dans notre première partie, il n'en demeure pas moins que le gouvernement américain n'a pas élaboré de politique concrète pour mettre un terme au génocide, ou à tout le moins l'atténuer. Nous sommes en 2009 et voilà six ans que cette situation perdure sans qu'il n'y ait de signes encourageants qui permettent de croire que nous sommes près d'une cessation des hostilités. L'environnement au Darfour est maintenant très chaotique, surtout avec l'expulsion de plusieurs groupes humanitaires dans la foulée du mandat d'arrêt émis contre Omar El-Béchar par la Cour pénale internationale.

L'administration Bush a eu cinq ans pour mettre au point une politique efficace afin de tempérer le gouvernement soudanais dans ses actions et ainsi éviter les erreurs commises par l'administration Clinton au Rwanda. Malgré le renvoi du dossier à la CPI et l'emploi du mot génocide pour qualifier la situation, force est de constater que l'équipe de politique étrangère du président Bush a elle aussi échoué.

²⁷¹ Cité dans Leonie Murray, *op. cit.*, p. 164-165. « Rwanda unfolded at the time we were leaving Mogadishu... The memory of the tragedy there was still burning on the minds of the policy-makers within the administration [...] There were no big advocates for taking US forces that were basically steaming out of the port of Mogadishu [...] and reinserting them into central Africa ».

2.1.3. L'administration Bush et le génocide au Darfour : la perception de l'environnement extérieur

2.1.3.1. Les débuts de l'administration Bush

Lorsqu'il arrive au pouvoir en janvier 2001, George W. Bush n'a pas de plate-forme de politique étrangère très développée : ses objectifs se situent davantage au niveau de la politique intérieure, notamment en matière d'économie où il propose d'énormes réductions de taxes. Tout comme Clinton, il ne peut être considéré comme un président de politique étrangère, d'autant plus qu'il n'a pratiquement pas voyagé avant de devenir président des États-Unis. Par contre, dès le début de son premier mandat, George W. Bush affirmait vouloir mener une politique étrangère plus humble afin d'être respecté par les autres pays²⁷².

Malgré cela, ses premiers mois sont marqués par plusieurs décisions importantes qui témoignent de son penchant pour l'unilatéralisme en relations internationales²⁷³. Or, les événements qui changeront à tout jamais la présidence de George W. Bush, et qui confirmeront sa préférence pour l'unilatéralisme, sont sans l'ombre d'un doute les attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001 contre le *World Trade Center* à New York et contre le Pentagone à Washington. Il est clair que l'environnement extérieur américain a été

²⁷² Michael Hirsh, « Bush and the World », *Foreign Affairs*, vol. 81, no 5, 2002, p. 41.

²⁷³ Tout d'abord, en mars 2001, il affirme que son gouvernement n'a pas l'intention de ratifier le Protocole de Kyoto qui fixait des cibles afin de limiter l'émission des gaz à effet de serre responsables, selon une écrasante majorité de spécialistes, du réchauffement de la planète. Voir à ce propos Michael Hirsh, *loc. cit.*, p. 21. Ensuite, il torpille une conférence des Nations unies qui souhaitait ralentir la prolifération illégale des petites armes à feu. Il n'est pas en accord avec le fait que les pays en voie de développement soient exempts de ce traité. Cela leur donnerait un avantage comparatif évident alors que l'économie américaine s'en verrait affectée. John Bolton, qui était à ce moment sous-secrétaire d'État pour le contrôle des armes et la sécurité internationale (*Under Secretary of State for Arms Control and International Security Affairs*), invoque le deuxième amendement de la constitution américaine pour justifier la décision des États-Unis. Voir Barbara Crossette, « Effort by U.N. To Cut Traffic In Arms Meets A U.S. Rebuff », *New York Times* (New York), 10 juillet 2001. Plus important encore, il retire l'appui donné par Clinton à la Cour pénale internationale et, par conséquent, il dégage les États-Unis des responsabilités encourues par le traité de Rome. Enfin, il annonce que les États-Unis se retireront du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*) afin de pouvoir développer leur système de défense anti-missile, si cher aux yeux de Bush. Cette dernière décision sème le désarroi au sein de la communauté internationale qui voit cet événement comme un renouveau des vieilles tensions de la guerre froide et un véritable retour de l'unilatéralisme américain en politique étrangère. Voir Phyllis Bennis, *Before and After: US Foreign Policy and the September 11th Crisis*, New York: Olive Branch Press 2003, p. 186. Le traité anti-missiles balistiques fut signé à Moscou le 26 mai 1972 dans le cadre des négociations sur la limitation des armes stratégiques entre l'Union soviétique et les États-Unis. Il fut complété par le protocole du 3 juillet 1974, puis confirmé par la Russie et les États de l'ex-URSS pour une durée illimitée. L'annonce officielle du retrait américain a été faite le 13 décembre 2001 et est entrée en vigueur le 13 juin 2002. Le développement et le déploiement d'un système anti-missile a été l'une des priorités de Bush tout au long de sa présidence.

dramatiquement modifié à la suite de ces attentats. À partir de cette date, gravée à jamais dans la mémoire collective des États-Unis, la lutte contre le terrorisme devenait LA priorité numéro un et la politique étrangère américaine s'est ajustée à cette nouvelle réalité.

Nous pouvons en effet affirmer que la plupart des décisions importantes de politique étrangère prises par Bush furent une conséquence du 11 septembre, à commencer par l'invasion de l'Afghanistan en 2001 et de l'Irak en 2003. Ces deux guerres, qui font d'ailleurs toujours rage, ont eu un impact majeur sur la capacité des États-Unis de mener d'autres opérations militaires à court terme. De plus, surtout après l'invasion de l'Irak, justifiée sur des bases mal fondées et mensongères, la crédibilité américaine a été passablement mise à mal, notamment au sein du monde musulman.

Ces deux éléments, soit la guerre contre le terrorisme et les guerres en Afghanistan et en Irak, ont grandement influencé la politique étrangère américaine à l'égard du Darfour. Pour l'administration Bush, les relations avec le Soudan étaient maintenant considérées sous l'angle de la coopération dans la lutte contre le terrorisme tandis que l'implication militaire américaine éliminait *de facto* toute possibilité d'intervention dans cette région du Soudan et ce, pour deux raisons : les États-Unis n'ont ni la *capacité* ni le *désir* d'intervenir²⁷⁴.

En outre, un autre élément est à considérer lorsque vient le temps d'analyser la politique étrangère américaine envers le Darfour : l'accord de paix global (*Comprehensive Peace Agreement* ou CPA) signé en 2005 entre le régime de Khartoum et le Sud-Soudan. Comme nous l'avons vu précédemment, George W. Bush avait développé, au début de son premier mandat, une volonté de résoudre ce conflit qui durait depuis une vingtaine d'années. Or, après avoir mis beaucoup d'efforts dans ce processus de négociations, les États-Unis craignent que cet accord ne vole en éclat s'ils mettent trop de pression sur le gouvernement soudanais à propos de la question du Darfour. À notre avis, c'est une raison majeure, sinon la raison principale, qui explique la timidité américaine à l'égard du Darfour. C'est d'ailleurs en

²⁷⁴ Nous n'argumentons pas ici qu'une intervention militaire est la solution pour résoudre le conflit au Darfour. Par contre, le fait est que cette option, qui est envisageable et envisagée par plusieurs, n'est plus disponible dans l'éventail des possibilités américaines.

approfondissant ce facteur que nous comprendrons davantage l'influence de l'environnement extérieur.

2.1.3.2. « L'effet du conflit Nord-Sud et de l'accord de paix global »

Depuis son indépendance, le Soudan est l'exemple typique d'un État qui, pour reprendre les mots de Noëlle Quévinet, « a été incapable d'asseoir son contrôle sur l'étendue de son territoire parce qu'il n'a ni les ressources ni l'ingéniosité politique de regarder au-delà des intérêts de l'élite dominante nord soudanaise par rapport à ceux du reste du pays²⁷⁵ ». C'est ce qui explique qu'il soit en proie depuis 1956 à des conflits opposant le gouvernement central à des groupes rebelles marginalisés.

L'exemple le plus frappant de cette réalité est sans aucun doute le cas de la guerre civile entre Khartoum et le Sud Soudan. Ce conflit a fait rage pendant presque toute l'histoire post-coloniale du Soudan, soit de 1955 à 2005²⁷⁶, avec une accalmie entre 1972 et 1983, et a pris fin lors de la signature de l'accord de paix global en 2005²⁷⁷. Par contre, cet accord de paix

²⁷⁵ Noëlle Quévinet, *loc. cit.*, p. 40. « Was incapable of asserting control over all its sovereign territory because it lacked the resources and political ingenuity to look beyond the immediate interests of the dominant Northern Sudanese elite vis-à-vis the rest of the country ».

²⁷⁶ Au cours de ses vingt dernières années, soit de 1983 à 2003-04, ce conflit aurait fait aux alentours de deux millions de morts et plus de 4.5 millions de personnes déplacées, ce qui en a fait la guerre civile la plus meurtrière d'Afrique. L'origine de ce conflit peut être expliquée selon trois axes : tout d'abord, cette région du Soudan a historiquement toujours été farouchement autonomiste, si l'on peut s'exprimer ainsi. Lorsque le Soudan était une colonie britannique, les régions du Nord et du Sud étaient d'ailleurs administrées séparément et ce, jusqu'en 1946. Lors de l'indépendance, le Sud ne tolère pas de n'être qu'une simple périphérie alors que Khartoum avait promis l'instauration d'un système fédéral. Ensuite, les habitants du Sud-Soudan ne possèdent pas les mêmes caractéristiques, culturelles et identitaires, que ceux dits « du Nord ». En effet, le Sud est généralement chrétien ou animiste contrairement au Nord qui est entièrement musulman. Normalement, les habitants du Sud sont davantage associés à ceux du Kenya ou de l'Ouganda alors que ceux du Nord sont plus similaires aux habitants arabophones de l'Égypte. Lors de l'arrivée au pouvoir d'El-Béchar, il mit en place un politique d'islamisation agressive qui entraînait nécessairement en conflit avec les croyances et les habitudes des populations du Sud. Enfin, le conflit peut également être expliqué en raison d'une compétition pour les ressources, principalement le pétrole. En fait, selon Jennifer Héry, « il est certainement équitable de reconnaître que la longue guerre civile qui sévit au Soudan ne porte pas, quant au fond, sur le pétrole, mais il fait reconnaître que le pétrole en représente maintenant une dimension d'une importance capitale ». Voir Jennifer Héry, *op. cit.*, p. 29-30.

²⁷⁷ L'accord de paix global a été signé le 9 janvier 2005 à Naivasha au Kenya. Il comprend de nombreux protocoles qui ont été signés au cours des années précédentes : le protocole de Machakos (accord de principe sur le gouvernement et la gouvernance signé à Machakos, Kenya, le 20 juillet 2002); le protocole sur les arrangements sécuritaires (signé à Naivasha, Kenya, le 25 septembre 2003); le protocole sur le partage des richesses (signé à Naivasha le 7 janvier 2004); le protocole sur le partage du pouvoir (signé à Naivasha le 26 mai 2004); le protocole sur la résolution des conflits au Kordofan, dans les Monts Nuba et dans les états du Nil bleu (signé à Naivasha le

demeure très fragile et accuse déjà du retard et ce, dans plusieurs domaines, par rapport à l'échéancier qui avait été fixé lors de sa signature²⁷⁸.

Mais qu'est-ce qui a pu pousser l'administration Bush à s'intéresser à la résolution de ce conflit qui, de prime abord, ne semble pas particulièrement préoccupant pour les États-Unis? Comme nous l'avons déjà mentionné dans la première partie, c'est la base évangélique de George W. Bush qui l'a d'abord convaincu de la nécessité d'agir²⁷⁹. Mais il y a plus : bon nombre de législateurs influents, qui avaient aussi de fortes bases évangéliques, ont formé la coalition de foi du Soudan (*faith-based Sudan coalition*) afin de mettre en lumière les persécutions dont étaient victimes les habitants du Sud-Soudan²⁸⁰. À travers ses actions, cette coalition a également mis beaucoup de pression sur Bush pour qu'il s'accapare de cet enjeu. Finalement, il y a fort à parier que la question du pétrole a également joué un rôle dans la décision de l'administration Bush de s'impliquer au Sud-Soudan²⁸¹, même si au bout du

26 mai 2004); et le protocole sur la dispute concernant le secteur d'Abyei (signé à Naivasha le 26 mai 2004). À ce propos, voir notamment Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *op. cit.*, p. 16.

²⁷⁸ Pour plus de détails, voir International Crisis Group, « A Strategy for a Comprehensive Peace in Sudan », *op. cit.*, p. 1-7.

²⁷⁹ *Supra* note 131. En tant que « born gain christian », Bush est très influencé par ses convictions religieuses (il a notamment déjà dit que son philosophe préféré était Jésus et une fois à la Maison-Blanche, il a imprimé cette foi religieuse au cœur du travail gouvernemental en instituant, entre autres, une séance d'étude de la Bible et des prières au début de chaque réunion avec ses conseillers) et il est très réceptif aux idées mises de l'avant par sa base évangélique. Il n'est donc pas surprenant que des églises de Midland, sa ville, aient été en mesure de l'influencer. De fait, en plus des nombreuses églises de Midland qui entretiennent des liens avec des congrégations sœurs au Sud-Soudan, d'autres organisations humanitaires basées aux États-Unis qui ont des liens avec le Soudan ont été en mesure d'influencer le président Bush. C'est le cas notamment de Samaritan's Purse, une organisation chrétienne oeuvrant dans le domaine humanitaire au Soudan depuis 1993, et dont le président est nul autre que Franklin Graham, le fils du très influent révérend Bill Graham. Samantha Power raconte justement une anecdote révélatrice à son sujet : quelques jours avant l'élection présidentielle de 2000, Bush déjeunait avec les Graham, père et fils. Lors de ce déjeuner, Franklin « urged Bush to turn his sights to the suffering of Christians in Africa. 'We have a crisis in Sudan', Graham said. 'I have a hospital that's been bombed. I hope that if you become President you'll do something about it'. Bush promised Graham that he would ». Cité dans Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, *loc. cit.*, p. 2-3. Voir aussi Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 89.

²⁸⁰ Cette coalition comprenait, entre autres, les représentants Tom Tancredo (R-Connecticut), Spencer Bachus (R-Alabama) et Donald Payne (D-Maryland) ainsi que les sénateurs Sam Brownback (R-Kansas) et Bill Frist (R-Tennessee). Leurs efforts ont abouti à l'adoption du International Religious Freedom Act de 1998 et le Sudan Peace Act de 2002. Voir Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 370 et Alex De Waal, « Who Are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement », *African Affairs*, vol. 104, no 415, 2005, p. 201.

²⁸¹ Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, *loc. cit.*, p. 3-4. « The Bush administration was also aware that Sudan's oil reserves yield two billion dollars in annual revenue, although just a

compte, les États-Unis n'ont pas été en mesure de tirer profit des immenses richesses du sous-sol soudanais.

Ce sont donc ces raisons qui expliquent principalement l'intérêt de l'administration Bush pour le Soudan et incidemment, c'est cet intérêt qui explique en grande partie le renouveau des pourparlers de paix entre Khartoum et le Sud-Soudan. Eric Heinze nous éclaire davantage sur le sujet :

C'est en partie en raison de cette implication américaine sous l'administration Bush que les pourparlers de paix ont été en mesure de reprendre afin de mettre un terme au conflit entre Khartoum et le Sud-Soudan. [...] Mettre un terme à cette guerre civile, ainsi qu'à la persécution des Chrétiens au Sud-Soudan, deviendra l'objectif principal de la politique étrangère des États-Unis envers le Soudan jusqu'à la signature, et même par après la signature, de l'accord de paix global du 9 janvier 2005²⁸².

En effet, dès que les États-Unis commencent à s'impliquer dans le processus de négociations, sous les auspices de l'IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) avec la Grande-Bretagne, l'Italie et la Norvège, les pourparlers de paix avancent très rapidement²⁸³. Tout le monde est optimiste, à commencer par le gouvernement soudanais qui veut ainsi saisir sa chance de normaliser les relations avec l'Occident et d'institutionnaliser sa domination sur la vie politique soudanaise²⁸⁴. En fait, tout va tellement bien que la situation

fraction of the oil has been tapped. [...] These reserves [...] were off limits to American companies, because of a 1997 executive order barring U.S. oil companies from operating in Sudan. Before U.S. companies could legally begin prospecting Sudan would have to end its civil war ». Voir aussi Michel Ludevin, « Washington : d'un golfe à l'autre », *Outre-Terre*, vol. 11, no 2, 2005, p. 81-82.

²⁸² Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 370-371. « It was thanks to this sudden urge of U.S. involvement in the Sudan under the Bush administration that peace talks were allowed to move forward to end the North-South conflict. [...] Ending Sudan's civil war, and with it the persecution of Christians in southern Sudan, would be the primary objective of U.S. foreign policy toward Sudan up until and even after the signing of the final North-South peace agreement on 9 January 2005 ».

²⁸³ James Kurth, « Humanitarian Intervention After Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities », *Orbis*, vol. 50, no 1, 2006, p. 94.

²⁸⁴ Tandis que le Sud-Soudan espère, avec cet accord de paix, démocratiser la vie politique soudanaise, dominée par El-Béchar et sa junte militaire depuis 1989, le gouvernement soudanais souhaite progressivement englober le mouvement sécessionniste du Sud-Soudan comme le général Nimeyri l'avait fait trente ans plus tôt. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'insurrection au Darfour tombe à un bien mauvais moment pour Khartoum : une fois l'accord de paix signé et le gouvernement de coalition formé, la répression envers le Darfour deviendrait de plus en plus difficile. De plus, si le gouvernement soudanais veut réaliser son dessein de domination du Sud-Soudan, il doit rapidement mater la rébellion au Darfour afin qu'elle ne donne pas d'idées révolutionnaires à d'autres régions

au Darfour n'apparaît au début que comme un simple petit accroc sur un portrait sans défaut²⁸⁵. Or, Khartoum ne peut cacher ses actions au Darfour très longtemps : éventuellement, des membres des médias, des chercheurs et des humanitaires vont lancer un signal d'alarme. C'est exactement ce qui se produit à l'automne 2003.

Andrew Natsios, qui est alors directeur de l'agence américaine pour le développement international (*USAID*), visite le Darfour en octobre 2003 et il en revient passablement préoccupé : « nous ne voulons pas mettre un terme à une guerre pour en voir une autre débiter dans l'ouest du Soudan », affirme-t-il à son retour²⁸⁶. À ce moment précis, les États-Unis ont un choix à faire : poursuivre leurs efforts en vue d'un accord de paix entre Khartoum et le Sud-Soudan ou bien élargir les pourparlers de paix pour y inclure le Darfour. Ils choisissent finalement la première option de peur que l'inclusion du Darfour ne mette en danger le processus de paix dans son entièreté²⁸⁷. Plusieurs actions américaines témoignent de ce choix : tout d'abord, le président Bush appelle lui-même El-Béehir en décembre 2003 pour s'enquérir des progrès dans le processus de paix, mais aucune parole n'est échangée sur le

du Soudan. Gérard Prunier explique très bien la situation : « The Southerners had always been a quasi-colonial people, out on the fringes of society, power, the economy, everything. [...] Not so with the Westerners. [They] may be poor relatives but they are part of the Northern family, hence their revolt made them much more dangerous for the survival of the Central Arab power than any threat from the Southerners ». Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 106. Il explique également que le degré de violence dans les actions du gouvernement soudanais au Darfour est proportionnel au niveau de peur qu'il ressent face à cette situation.

²⁸⁵ Voir Paul D. Williams, « Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan », *loc. cit.*, p. 173. Le président Bush est lui même tellement optimiste quant aux négociations qu'il réserve deux sièges, un pour El-Béehir et un pour John Garang, le leader du SPLA (*Sudan' Popular Liberation Army* ou Armée de libération populaire du Soudan), pour son discours sur l'état de l'Union de 2004. Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, *loc. cit.*, p. 4.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 108. « We don't want to have an end to the war and a new war starting in the West ».

²⁸⁷ John Prendergast et Colin Thomas-Jensen, « Blowing the Horn », *loc. cit.*, p. 67. « At that point, the U.S. government had to decide whether to continue to press for peace in the south or broaden its effort to also respond aggressively to the escalating crisis in Darfur. It chose the first option for fear that choosing (and failing at) the second would jeopardize [...] peace between the NCP and the SPLA... ». Voir aussi International Crisis Group, « The AU / EU Partnership in Darfur: not yet a winning combination », *Africa Report*, no 99, 2005, p. 11-12. Alex de Waal, quant à lui, affirme que c'est parce que les essais pour obtenir un cessez-le-feu entre les rebelles darfouris et le gouvernement soudanais ne progressaient pas que la décision d'exclure le Darfour des pourparlers de paix a été prise. Personne ne voulait que les négociations Nord-Sud ne soient prises en otage par un conflit imprévisible au Darfour. Voir Alex De Waal, « Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect », *loc. cit.*, p. 1040-1041.

Darfour²⁸⁸. Peu de temps après, Colin Powell fait de même²⁸⁹. Ensuite, Charles Snyder, l'assistant secrétaire d'État aux affaires africaines, déclare publiquement en décembre 2003 qu'un accord entre Khartoum et le Sud-Soudan est imminent et que ce n'est qu'une question de détails avant qu'il ne soit signé²⁹⁰. Enfin, signe que l'administration Bush ne veut pas faire dérailler le processus, des hauts-dirigeants et hauts-fonctionnaires du gouvernement américain, qui sont au courant de la situation qui prévaut au Darfour, préfèrent se taire afin de ne pas nuire aux négociations²⁹¹.

Par contre, loin de s'estomper, la crise au Darfour prend des proportions gigantesques, ce qui pousse Mukesh Kapila à affirmer en mars 2004, dans le cadre des célébrations du dixième anniversaire du génocide rwandais, que le Darfour est la plus grande crise humanitaire du monde et que la seule différence avec le Rwanda est le nombre de personnes impliquées²⁹². De nombreuses voix se joignent alors à la sienne pour dénoncer ces atrocités : comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux législateurs et groupes de pression américains décident de se saisir de cet enjeu, ce qui pousse, entre autres, l'administration Bush à y aller de sa première déclaration sur le Darfour au mois d'avril 2004²⁹³. Au cours des mois suivants, cette pression du Congrès et de la société civile américaine, jumelée à une année d'élection présidentielle, amène notamment le gouvernement américain à qualifier la situation de génocide.

²⁸⁸ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 108.

²⁸⁹ Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 51. Il appelle El-Béhir, Ali Osman Taha, le vice-président et négociateur en chef pour le gouvernement, ainsi que John Garang afin d'exercer de la pression.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 43.

²⁹¹ Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, *loc. cit.*, p. 12.

²⁹² *Supra* note 53.

²⁹³ Ted Dagne, *Sudan: The Crisis in Darfur*, Congressional Research Service Report for Congress, 16 juin 2004. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/34228.pdf>, RS21862 (page consultée le 18 janvier 2008), p. 4.

Mais après la réélection de Bush en novembre 2004, la question du Darfour ne semble plus faire partie des priorités américaines. Encore une fois, c'est Eric Heinze qui résume le mieux la situation :

Dans tous les cas, en novembre 2004, au même moment où elle résistait aux appels de ceux qui voulaient des actions plus décisives au Darfour, l'administration Bush a retourné son attention en politique étrangère sur le processus de paix entre le Nord et le Sud-Soudan – les fameux accords de Naivasha. [...] Les États-Unis avaient investi beaucoup de capital diplomatique dans ce processus et ils étaient impatients de le voir mis en place, comme beaucoup au sein de la coalition de foi du Soudan. Après tout, mettre un terme à la guerre civile entre le Nord et le Sud-Soudan était la promesse originale faite par Bush à sa base évangélique [...]. Qualifier la situation au Darfour de génocide était une chose [...]. La possibilité d'en faire plus – par exemple, militer activement au Conseil de sécurité pour des sanctions économiques sévères ou entretenir la possibilité d'une intervention militaire - allait probablement mettre en péril les progrès difficilement obtenus à travers le processus de Naivasha, ce qui en retour allait sûrement grandement déplaire à la base évangélique de Bush, beaucoup plus que de ne pas intervenir au Darfour²⁹⁴.

Même une fois l'accord de paix signé en janvier 2005, les États-Unis continuent de consacrer beaucoup de temps à ce processus, au détriment du Darfour. La peur de voir des années d'effort voler en éclats à cause du Darfour est encore très présente au sein de l'administration Bush²⁹⁵. Il faut donc attendre le début de l'année 2006 pour que les États-Unis mettent davantage l'accent sur le conflit au Darfour : tout d'abord, ils négocient en mai l'accord de paix du Darfour. Ensuite, Bush signe, au cours de la même année, deux accords

²⁹⁴ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 379-380. « In any case, in November of 2004, about the time the administration was deflecting calls for more-decisive action in Darfur, it returned the focus of its Sudan policy from Darfur back to the stalled North-South peace negotiations – the Naivasha Accords. [...] The United States had invested considerable diplomatic capital in the Naivasha process and was eager to see it implemented, as were many in the faith-based Sudan coalition. Ending the North-South conflict was, after all, the original promises of President Bush to his evangelical base [...]. Referring to Darfur as genocide was one thing [...]. Going any further than this – say, pushing hard for economic sanctions in the Security Council or even intervening militarily - would have sacrificed the hard-won Naivasha process, which would have alienated American evangelicals even more than failing to intervene in Darfur ».

²⁹⁵ À ce sujet, Eric Reeves mentionne qu'en mars 2005, alors que les négociations au Conseil de sécurité vont bon train afin de mettre sur le terrain une mission des Nations unies pour superviser l'application de l'accord de paix global (voir à ce propos Nations Unies, *Résolution 1590*, Conseil de sécurité, 24 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/08/PDF/N0528408.pdf?OpenElement>, S/RES/1590, 2005 (page consultée le 15 septembre 2006)), un dirigeant américain, probablement Charles Snyder selon Reeves, affirme ceci dans le *Financial Times* : « [...] the main US constraint was fear that too much pressure over Darfur would destroy the US-mediated agreement signed in January that ended Sudan's separate North-South conflict, Africa's longest-running civil war, which cost some 2 million lives ». Voir Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 215.

exécutifs en rapport avec le Darfour. Enfin, devant l'obstructionnisme constant de Khartoum, qui ne se plie pas aux résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1706²⁹⁶, l'administration Bush annonce des sanctions sévères à l'endroit du Soudan en mai 2007.

Malheureusement, étant donné que la situation s'était incroyablement détériorée depuis le début du conflit en 2003, ces actions arrivent trop peu trop tard. En effet, l'accord de paix du Darfour est rondement critiqué et on ne peut plus inefficace, un seul groupe rebelle l'ayant signé, tandis que les accords exécutifs et les nouvelles sanctions n'ont pas donné les effets escomptés²⁹⁷. Même si le gouvernement américain a tenté de rattraper le temps perdu en consacrant beaucoup d'énergie à la question du Darfour au cours des dernières années du deuxième mandat de George W. Bush²⁹⁸, ses actions étaient trop timorées et survenaient alors que la situation sur le terrain était pire que jamais.

Comme nous pouvons le constater, la perception qu'avait l'administration Bush du processus de négociations entre Khartoum et le Sud-Soudan a énormément influencé sa conduite dans le cas du Darfour. Il est évident que cette situation a été d'une importance capitale, bien que ce n'est pas là la seule raison qui peut expliquer l'indolence de la politique étrangère américaine. Voyons maintenant l'ascendant qu'a pu avoir la lutte contre le terrorisme sur les actions américaines au Darfour.

2.1.3.3. « L'effet 9/11 »

Après le 11 septembre 2001, la guerre au terrorisme devient la raison d'être de l'administration Bush et les autres objectifs de politique étrangère écopent rapidement : « la lutte contre le terrorisme et les idéologies extrémistes est tellement devenu un objectif

²⁹⁶ *Supra* notes 65 et 66. Pour plus de détails, voir aussi Nsongurua Udombana, « Still Playing Dice with Lives: Darfur and Security Council Resolution 1706 », *loc. cit.*, p. 97-116.

²⁹⁷ Comme nous l'avons vu en introduction, les États-Unis avaient, en ce qui a trait au Soudan, un robuste système de sanctions en place depuis plus de dix ans. Ces nouvelles sanctions n'allaient donc pas affecter davantage le gouvernement en place que celles déjà existantes. Voir *supra* note 70.

²⁹⁸ À ce propos, Andrew Natsios note qu'au cours des deux dernières années, l'administration Bush a consacré une proportion beaucoup trop grande de temps au Darfour au détriment de l'accord de paix global. Selon lui, la paix au Darfour est impossible s'il n'y a pas de paix entre le Nord et le Sud. L'administration Bush aurait dû corriger ce débalancement afin d'avoir plus de chances de succès. Voir Andrew Natsios, *loc. cit.*, p. 78.

stratégique important pour Washington que cela a porté ombrage et nuit aux efforts américains en ce qui a trait à la résolution des conflits et à la promotion de la bonne gouvernance²⁹⁹ ». À peine remis de la pire attaque en sol américain depuis *Pearl Harbour* en 1941, les États-Unis se lancent à la chasse aux terroristes. Ainsi, les pays qui coopèrent sur cet enjeu deviennent donc des partenaires privilégiés de Washington. C'est exactement ce qui s'est passé dans le cas du Soudan.

Immédiatement après le 11 septembre, l'administration Bush a rapidement compris les avantages que pouvait offrir le Soudan dans la lutte contre le terrorisme. Pays ayant abrité plusieurs camps d'entraînement terroristes dans les années 1990, et Oussama ben Laden lui-même, il pouvait devenir un partenaire utile à Washington. Selon John Prendergast et Colin Thomas-Jensen, la stratégie antiterroriste de Washington dans la corne de l'Afrique se résume à trois aspects : « un soutien quasi inconditionnel au gouvernement éthiopien, une collaboration étroite avec Khartoum à propos de la lutte au terrorisme, ainsi que des incursions sporadiques mais spectaculaires en Somalie dans le but de tuer ou de capturer des suspects d'Al-Qaeda³⁰⁰ ».

Cette coopération se manifeste de façons différentes, notamment par l'échange d'informations ainsi que par des visites de hauts-dirigeants de part et d'autre. En ce sens, certains hauts responsables soudanais ont visité à de nombreuses reprises les États-Unis au cours des dernières années, le cas de Salah Abdalla Gosh, le directeur des services de sécurité soudanais³⁰¹, est sans doute le plus connu. Ce dernier a visité à quelques reprises le quartier

²⁹⁹ John Prendergast et Colin Thomas-Jensen, « Blowing the Horn », *loc. cit.*, p. 60. « Stemming the spread of terrorism and extremist ideologies has become such an overwhelming strategic objective for Washington that it has overshadowed U.S. efforts to resolve conflicts and promote good governance ».

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 65. « Almost unconditional support for the Ethiopian government, extremely close cooperation on counterterrorism with Khartoum, and occasional but spectacular forays into Somalia in the hope of killing or capturing al Qaeda suspects ».

³⁰¹ Il est à noter que Gosh avait été identifié dans la liste de personnes que le Congrès croyait impliquées dans les violences au Darfour et qui avait été remise à l'administration Bush en juin 2004. Voir *supra* note 166 et Ted Dagne et Bathsheaba Everett, *op. cit.*, p. 22-23.

général de la CIA à Langley (Virginie), voyageant même en jet privé lors de ces occasions³⁰². De surcroît, compte tenu des récents développements dans la corne africaine, spécialement les événements qui ont lieu en Somalie où « l'autorité centrale », si l'on peut parler ainsi de la Somalie, n'a plus aucun contrôle sur le territoire, la coopération avec le Soudan démontre toute son importance en ce qui a trait à la guerre au terrorisme³⁰³.

En outre, il faut mentionner que le département d'État a retiré, en 2004, le Soudan d'une liste de pays qui étaient jugés non coopératifs dans la lutte au terrorisme³⁰⁴. Bien que plusieurs sanctions soient maintenues en raison de la situation qui prévaut au Darfour, le fait qu'il ne se retrouve plus sur la liste de pays qui ne coopèrent pas avec les États-Unis représente un énorme avantage pour le Soudan.

Il est clair que cette collaboration a grandement influencé les États-Unis dans leur réponse vis-à-vis de la crise au Darfour. John Prendergast et Colin Thomas-Jensen en fournissent une preuve convaincante :

Grâce, entre autres, à sa collaboration étroite avec Washington, Khartoum a été en mesure d'éviter les actions punitives, de bloquer les efforts diplomatiques visant à trouver un terrain d'entente durable avec les rebelles, et de résister aux efforts internationaux afin d'envoyer une force robuste de maintien de la paix au Darfour³⁰⁵.

En effet, même si la MINUAD est présente au Darfour depuis le 1^{er} janvier 2008, le gouvernement soudanais a été en mesure de retarder au maximum son déploiement et de

³⁰² John Prendergast, « U.S.'s Deadly Errors in Darfur », *Philadelphia Inquirer* (Philadelphie), 14 septembre 2006. Voir aussi Wesley Clark et John Prendergast, « A US Plan for Darfur », *op. cit.*; Nick Grono, *loc. cit.*, p. 628 et Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 161-162.

³⁰³ John Prendergast, « So How Come We Haven't Stopped It? », *op. cit.* Plusieurs suspects d'Al-Qaeda sont réputés se terrer en Somalie pour y tenir des camps de recrutement et d'entraînement. Il s'agit d'un terreau fertile pour ces activités étant donné l'absence totale de loi, mises à part certaines zones contrôlées par l'Union des Tribunaux Islamiques, et l'incommensurable pauvreté de la majorité de la population.

³⁰⁴ Ted Dagne. *Sudan: Humanitarian Crisis, Peace Talks, Terrorism, and U.S. Policy*, *op. cit.*, p. 14.

³⁰⁵ John Prendergast et Colin Thomas-Jensen, « Blowing the Horn », *loc. cit.*, p. 68. « Thanks partly to increased cooperation with Washington on intelligence, Khartoum has managed to avoid punitive actions, stifle diplomatic efforts to reach durable settlements with the rebels, and resist international efforts to send a robust peacekeeping force to Darfur ».

diminuer sa portée sans que Washington ou la communauté internationale ne soit en mesure de faire quoi que ce soit.

Au bout du compte, il semble évident que la lutte au terrorisme a grandement influencé l'administration Bush dans sa conduite envers le Darfour. Eric Heinze résume bien la situation lorsqu'il affirme, étant donné la place élevée qu'occupe la lutte au terrorisme dans l'échelle de priorités du gouvernement américain, qu'il n'est pas surprenant qu'une politique étrangère vigoureuse pour enrayer le génocide au Darfour doit être soupesée avec la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec des entités comme le gouvernement soudanais pour des besoins de lutte anti-terroriste³⁰⁶. Somme toute, « s'il était difficile avant le 11 septembre pour les décideurs américains de voir et de comprendre les coûts à long terme de permettre des situations de génocide, cela est encore plus difficile aujourd'hui alors que les besoins sécuritaires américains sont si pressants et visibles³⁰⁷ ».

2.1.3.4. « L'effet de l'Afghanistan et de l'Irak »

Ces deux guerres, qui durent depuis presque huit ans et six ans respectivement, ont largement influencé la conduite des États-Unis sur la scène internationale. Par contre, si la guerre en Afghanistan est davantage acceptée et justifiée, il en est tout autrement pour celle en Irak qui continue d'attiser un sentiment d'anti-américanisme qui ne semble pas vouloir s'estomper. En ce sens, les effets que ces conflits ont sur la politique étrangère américaine à l'égard du Darfour diffèrent grandement.

Tout d'abord, il est clair qu'autant la guerre en Afghanistan que celle en Irak ont considérablement réduit le nombre de troupes à la disposition de Washington, troupes nécessaires afin d'y aller d'une intervention humanitaire, unilatéralement, avec l'ONU ou encore avec l'OTAN. Comme le dit Samantha Power, « les forces armées américaines sont étirées à leur maximum [...] et par conséquent, elles ne sont pas prêtes à fournir des troupes

³⁰⁶ Eric Heinze, *op. cit.*, p. 379.

³⁰⁷ Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 513. « if it was difficult before September 11 to get U.S. decision-makers to see the long-term costs of allowing genocide, it will be even harder today when U.S. security needs are so acute and visible ».

pour une mission de maintien de la paix³⁰⁸ ». D'ailleurs, Roméo Dallaire abonde dans le même sens : selon lui, « la situation au Soudan est sacrifiée en raison d'un autre conflit. 'Nous n'allons pas au Darfour [parce que] nous sommes impliqués en Irak. Nous n'avons appris aucune leçon lorsqu'il s'agit d'arrêter les violences, les viols et la discrimination dirigées envers des groupes ethniques³⁰⁹ ». Comme nous l'avons vu précédemment, l'administration Bush a fait miroiter à quelques reprises la possibilité d'une quelconque forme d'intervention pour forcer la main du gouvernement soudanais à propos du Darfour, mais à chaque fois, ses menaces se sont révélées sans fondement³¹⁰.

Selon Frédéric Kagan, la capacité des États-Unis d'envoyer d'autres troupes sur le terrain est affectée par ce qu'il appelle *the U.S. military manpower crisis*³¹¹. En vertu de

³⁰⁸ Samantha Power, *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, p. 17. « The United States military is overstretched [...] and it is unwilling to contribute troops for a peacekeeping mission ». Voir aussi à ce sujet Eric Heinze: « With massive troop commitments in Afghanistan and Iraq, it is no surprise that there would be little appetite in Washington for humanitarian intervention, nation building, or other military involvement in Darfur », Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 360 ainsi que Nsongurua Udombana, « When Neutrality is a Sin: The Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan », *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no 4, 2005, p. 1176-1179.

³⁰⁹ Cité dans Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 198-199. « Sudan is being sacrificed for another conflict. 'We're not going to Darfur [because] we're so involved in Iraq. There are no lessons learned in stopping the violence and rape and discrimination of an ethnic group ».

³¹⁰ À l'hiver 2006, Bush avait mentionné la possibilité que l'OTAN intervienne pour paver la voie à une force de l'ONU, ce qui s'était révélé totalement faux. En effet, il avait d'ailleurs déclaré que, pour assurer un certain niveau de sécurité au Darfour, il fallait que l'OTAN s'implique davantage au niveau de la planification et de l'organisation de la mission de paix de l'union africaine (UA) sur le terrain. Il avait même mentionné le mot intendance (*stewardship*) pour décrire le rôle que devrait jouer l'alliance au Darfour. Il souhaitait alors que ce message puisse convaincre Khartoum du sérieux de ses démarches et l'inciter à finalement accepter une présence onusienne sur le terrain, ou à tout le moins, une résolution contraignante du Conseil de sécurité. Par contre, il ne semblait pas avoir mis l'OTAN au courant des plans qu'il lui réserve. En effet, plusieurs membres de l'OTAN, dont le secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer, y vont de commentaires qui contredisent la déclaration du président Bush : « [De Hoop Scheffer] ruled out... sending troops from the western military alliance to Sudan's strife-torn Darfur province. De Hoop Scheffer said he believed that NATO could help in the region during the transition phase from an African Union operation to one led by the UN but only with a clear UN mandate ». De plus, certains membres de l'alliance expriment, sous le couvert de l'anonymat, leur désaccord face à la solution de Bush : « ... the idea of the alliance dispatching ground troops to the troubled province was a 'non-starter with the Africans, a non-starter with the United Nations and a non-starter with NATO'. Officials in Brussels also criticized the US president for sending out confused messages about what he expects from the alliance ». Voir Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 293-296. De plus, quelques mois plus tard, lorsque le gouvernement soudanais faisait tout en son pouvoir pour retarder l'application de la résolution 1706, les États-Unis avaient menacé Khartoum du déploiement d'un plan B coercitif, ce qui ne s'est jamais produit. Voir Eric Reeves, « Genocide Without End? », *Dissent*, vol. 54, no 3, 2007, p. 12.

³¹¹ Frederick Kagan, « The U.S. Military's Manpower Crisis », *Foreign Affairs*, vol. 85, no 4, 2006, p. 97- 110

l'accent mis par l'administration Bush sur les capacités de frappes chirurgicales sur de longues distances et du fait que le peu de troupes est déjà déployé dans divers théâtres d'opération, les États-Unis n'ont pas la capacité matérielle d'entreprendre une opération armée de grande ampleur dans une région comme le Darfour.

Ensuite, la guerre en Irak a fait en sorte que le gouvernement américain n'a probablement plus le désir d'intervenir à l'étranger, encore moins lorsqu'il s'agit de motifs humanitaires³¹². Certains auteurs, comme John Mueller, parlent même de l'apparition d'un « syndrome irakien » qui ferait diminuer la propension du gouvernement et de la population à vouloir entreprendre une autre campagne militaire, comme ce fût le cas avec le Viêt-Nam il y a trente ans³¹³. Bien que nous ne sommes pas tout à fait en accord avec lui sur ce propos³¹⁴, il n'en demeure pas moins que le désir d'intervention des États-Unis à l'étranger, d'autant plus lorsqu'il est question d'intervention à caractère humanitaire, est à son niveau le plus bas depuis longtemps, en raison principalement des retombées de la guerre en Irak.

Enfin, la guerre en Irak a également une autre conséquence : elle a fait perdre toute crédibilité internationale aux États-Unis en raison des motifs frauduleux qui ont servi à la

³¹² James Kurth, *loc. cit.*, p. 98. « Among the casualties of the Iraq War has been the U.S. political will to undertake any new humanitarian interventions, let alone those that are remote from U.S. vital interests. »

³¹³ John Mueller, « The Iraq Syndrome », *Foreign Affairs*, vol. 84, no 6, 2005, p. 44-54.

³¹⁴ En effet, malgré l'influence de l'Irak et l'impopularité croissante de ce conflit au sein de la population américaine, il est peu probable que cela débouche sur « l'apparition » d'un syndrome semblable à celui du Viêt-Nam. Premièrement, les deux conflits sont très différents : alors qu'il y a eu près de 50 000 morts au Viêt-Nam, ce nombre est dix fois moindre en ce qui a trait à l'Irak. Deuxièmement, la situation semble s'améliorer dans ce pays comme en fait foi la diminution des violences et les progrès réalisés au cours des deux dernières années, alors que la situation allait de mal en pis au Viêt-Nam. En ce sens, l'intervention en Irak peut davantage être considéré comme un « succès » que celle au Viêt-Nam. Lorsque les forces américaines quitteront la région, le climat ne sera pas le même qu'au Viêt-Nam. Enfin, plusieurs Américains, tant au sein de « l'establishment » politique et militaire qu'au sein de la population à proprement parlé, semblent favorables à une intervention, notamment en Iran, si celle-ci est en mesure de stopper la prolifération nucléaire ou terroriste. Un des sondages les plus éloquentes à ce propos est certes celui réalisé par le LA Times en 2006, alors que la situation en Irak était catastrophique : plus de 57% des répondants étaient favorables à une intervention si l'Iran persistait dans son désir de se doter de l'arme nucléaire. Voir Greg Miller, « 57% Back a Hit on Iran if Defiance Persists », *LA Times* (Los Angeles), 27 janvier 2006. Quoique le soutien à une intervention ait diminué depuis ce temps, particulièrement à la suite de l'élection de Barrack Obama, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore et que ce n'est pas l'Irak qui l'a fait diminué. On ne peut donc dire que la guerre en Irak a donné naissance à un syndrome de non-intervention militaire comparable à celui causé par le Viêt-Nam dans les années '70.

justifier. Plusieurs auteurs corroborent cette affirmation, notamment Alex Bellamy³¹⁵ et Scott Straus³¹⁶. Les initiatives américaines, surtout dans un pays musulman comme le Soudan, très proche du Moyen-Orient autant géographiquement qu'idéologiquement, sont maintenant perçues, à tort ou à raison, comme une forme de néo-impérialisme. Gérard Prunier mentionne qu'après l'Irak, « les sentiments anti-Américains et anti-Occidentaux au sein du monde musulman se sont développés à un point tel que n'importe quelle initiative occidentale est maintenant vue comme sous-tendue par des visées impérialistes et politiques³¹⁷ » normalement associées à la question du pétrole, tandis qu'Eric Heinze affirme que « toute intervention au Darfour serait exploitée comme étant une autre guerre contre les Arabes et les musulmans³¹⁸ ».

Le gouvernement soudanais ne se gêne d'ailleurs pas pour exploiter ce sentiment anti-américain à son avantage. En ce sens, Omar el-Béchir déclarait en 2006 que « le Soudan et le Darfour seraient un cimetière pour toute force étrangère qui risquerait de s'y aventurer³¹⁹ » et c'est sur ce principe que le gouvernement soudanais continue d'exiger que les troupes de la MINUAD soient entièrement africaines. L'administration Bush n'est donc vraiment pas intéressée à ce qu'une nouvelle *jihad* ne soit déclenchée contre les États-Unis, d'autant plus que tout récemment, soit à la fin du mois de mars 2009, le 21^e sommet de la Ligue arabe tenu à Doha, a souligné dans le texte final son soutien au Soudan et a vivement rejeté les décisions de la CPI.

³¹⁵ Voir Alex J. Bellamy, *loc. cit.*, p. 37-40. Selon lui, les États-Unis se sont plus, depuis la guerre en Irak, des « porteurs de normes » (*norms carriers*) au niveau international. Alors qu'ils ont été en mesure de justifier l'intervention au Kosovo dans les années 1990 sur des principes altruistes et humanitaires, l'utilisation de cette justification dans le cas de la guerre en Irak leur a enlevé toute crédibilité.

³¹⁶ Scott Straus, « Darfur and the Genocide Debate », *loc. cit.*, p. 133.

³¹⁷ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 110-111. « Anti-American and anti-Western feelings in the Muslim world have developed to such a point that any Western political initiative is seen as an underpinned by dark and heinous political plot ».

³¹⁸ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 378. « Any Western intervention in Darfur would be exploited as yet another assault on Arabs and Muslims ».

³¹⁹ International Crisis Group, « To Save Darfur », *Africa Report*, no 105, 2006, p. 21. « Sudan and Darfur will be a graveyard for any foreign troops venturing to enter ».

Somme toute, nous pouvons voir que la guerre en Irak, et dans une moindre mesure celle en Afghanistan, ont également influencé la politique étrangère américaine envers le Darfour. Que ce soit une influence « réelle », au sens où l'armée américaine n'a presque plus de troupes pour intervenir, ou bien une influence « perçue », sous-entendant ainsi que les États-Unis ont perdu toute crédibilité au niveau international après l'invasion de l'Irak, ce qui a contribué à nourrir un anti-américanisme latent, cette caractéristique de l'environnement extérieur a contraint les États-Unis à des actions limitées en ce qui a trait au Darfour. Encore une fois, trois effets (signature de l'accord de paix global au Soudan, guerre au terrorisme et guerres en Afghanistan et en Irak), jumelés aux préférences de l'équipe de politique étrangère de l'administration Bush, se répercutent dans le processus de prise de décision.

Tableau 2 : Perception de l'environnement extérieur par l'administration Bush

Effets	
L'accord de paix global	- L'administration Bush ne veut pas mettre trop de pression à propos du Darfour de peur de faire dérailler l'accord de paix global signé en 2005 après plusieurs années de négociations
Le 9/11	- Étant donné la place élevée qu'occupe la lutte au terrorisme dans l'échelle de priorités du gouvernement américain, il n'est pas surprenant qu'une politique étrangère vigoureuse pour enrayer le génocide au Darfour doit être soupesée avec la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec des entités comme le gouvernement soudanais pour des besoins de lutte anti-terroriste
Les guerres en Irak et en Afghanistan	- Manque de troupes du fait de ces guerres - Le gouvernement américain n'a probablement plus le désir d'intervenir à l'étranger, encore moins lorsqu'il s'agit de motifs humanitaires - Perte de crédibilité internationale des États-Unis en raison des motifs frauduleux qui ont servi à justifier la guerre en Irak

2.1.4. L'administration Bush et le génocide au Darfour : le processus de prise de décision et le rôle des dirigeants

Que s'est-il donc passé dans le processus de prise de décision pour que l'administration Bush, pourtant si prompt à qualifier la situation de génocide, n'ait finalement qu'une politique étrangère timide au mieux, voire carrément inefficace selon certains? Tout comme dans le cas du Rwanda, l'inaction américaine ne peut être expliquée par des manquements informationnels : lorsque les États-Unis décidèrent d'agir en 2004, le conflit au Darfour

durait depuis plus d'un an et les rapports étaient nombreux qui témoignaient de la nature et la magnitude des violences. Encore une fois, nous croyons que la politique étrangère américaine peut être comprise en analysant le processus de prise de décision et l'interaction des différents acteurs dans ce processus. En tenant compte de la perception de l'environnement extérieur telle qu'analysée dans la section précédente, nous sommes en mesure d'avoir un portrait précis sur ce qui s'est vraiment passé.

Il est pertinent de rappeler que George W. Bush arrive au pouvoir en 2001 avec très peu d'expérience en politique étrangère : tout comme son prédécesseur, ses priorités se situent davantage au niveau de l'économie. Or, comme nous l'avons vu précédemment, il ne perd pas de temps pour démontrer son penchant pour l'unilatéralisme en relations internationales comme en témoignent, entre autres, son rejet du Protocole de Kyoto et l'abrogation du traité ABM. De plus, Bush a beaucoup critiqué la politique interventionniste de Clinton, qu'il accuse d'utiliser les forces armées américaines dans des situations qui n'ont pas d'impact sur l'intérêt national des États-Unis³²⁰.

Par contre, d'un autre côté, il mentionne en 2000 durant la campagne électorale que les États-Unis devraient utiliser leurs forces armées pour aider les pays qui voudraient intervenir dans des situations de génocide³²¹. De surcroît, lorsque confronté à un mémo qui fait état de la réelle possibilité d'une résurgence des violences ethniques au Burundi, il affirme clairement qu'il ne laissera pas un génocide se reproduire sous ses yeux tant qu'il sera président³²².

³²⁰ Voir Bruce Jentleson, « Yet Again. Humanitarian Intervention and the Challenges of 'Never Again' », *op. cit.*, p. 283. À ce propos, Bush mentionne durant la campagne électorale de 2000, dans un commentaire dérisoire dirigé à l'endroit de Clinton, qu'il n'est pas d'accord avec l'utilisation de la 82^e division aéroportée pour accompagner des enfants à la garderie ("the derisive comment made during the 2000 presidential campaign about the 82nd Airborne being used to escort kids to kindergarten"). Selon lui, le gouvernement américain doit se concentrer sur les grandes puissances, comme la Chine ou la Russie, et les grands conflits (israélo-palestinien, Inde – Pakistan, etc.) et délaissier les petits pays et les situations problématiques qui ne sont pas importants au niveau stratégique.

³²¹ Alan Kuperman, *The Limits of Humanitarian Intervention, Genocide in Rwanda*, *op. cit.*, p. 2. Voir aussi *supra* note 188.

³²² Samantha Power, « *A Problem from Hell.* », *op. cit.*, p. 511. Voir *supra* note 183.

Alors quel visage de George W. Bush s'est manifesté en ce qui a trait au Darfour? Celui qui ne veut pas intervenir lorsque l'intérêt national américain n'est pas affecté ou celui qui ne veut pas tolérer des situations de génocide? Pour répondre à ces questions, nous analyserons le processus de prise de décision et le rôle que les dirigeants américains ont tenu dans la politique étrangère américaine envers le Darfour. Nous reviendrons donc brièvement sur certaines décisions marquantes qui ont été prises et finalement, sur le rôle joué par George W. Bush et son équipe de politique étrangère.

Il faut d'abord mentionner que malgré une rhétorique très engagée qui condamne sévèrement le gouvernement du Soudan pour les atrocités commises au Darfour, l'administration Bush n'a pas fait autant d'efforts pour mitiger les violences, contrairement aux actions qu'elle a effectuées dans le cadre du conflit Nord-Sud. Par exemple, bien qu'elle décrive la situation comme étant un génocide en 2004, cela n'a pas eu d'impact majeur sur la conduite de sa politique étrangère.

Ensuite, Bush mentionne à l'hiver 2006 la possibilité que l'OTAN intervienne au Darfour pour préparer le terrain à une éventuelle mission des Nations unies³²³. Or, il apparaît rapidement que les États-Unis « étaient prêts à militer pour une implication à grande échelle tant et aussi longtemps que c'était quelqu'un d'autre qui s'engageait³²⁴ ». Cette déclaration est donc rapidement infirmée, non seulement par l'Alliance mais par des membres du gouvernement américain. En effet, Sean McCormack, le porte-parole du département d'État, déclare à ce propos en février 2006 que « il est vraiment prématuré d'y aller de spéculations à propos des besoins en ce qui a trait à la logistique, au transport aérien et à la participation de troupes. En ce sens, il est d'autant plus prématuré de spéculer à propos de ce que serait une éventuelle contribution américaine³²⁵ ». Cette possibilité est donc rapidement tuée dans l'œuf.

³²³ *Supra* note 308.

³²⁴ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 173. « ...were ready to push for a big involvement as long as it was somebody else who got involved ».

³²⁵ Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 296. « It's really premature to speculate about what the needs would be in terms of logistic, in terms of airlift, in terms of actual troops. And certainly in that regard, premature to speculate on what the US contribution might be ».

Le gouvernement américain entreprend alors d'en arriver à un accord de paix entre le gouvernement soudanais et les groupes rebelles dans l'espoir de mettre un frein aux violences. À ce sujet, le secrétaire d'État adjoint Robert Zoellick se rend régulièrement à Abuja, où ont lieu les négociations de paix, pour convaincre tous les protagonistes de signer. Un accord est effectivement conclu le 5 mai 2006 mais seulement le gouvernement soudanais et une faction rebelle le signe, ce qui lui fait perdre toute légitimité³²⁶. Malgré cela, les États-Unis soutiennent cet accord et militent pour son application.

Enfin, selon le chroniqueur du *New York Times* Nicholas Kristof, une série d'options mises de l'avant par Richard S. Williamson, le nouvel envoyé spécial pour le Soudan qui remplace Andrew Natsios en janvier 2008, sont ignorées par l'administration Bush³²⁷ : jugées trop compromettantes par certains membres de l'administration, elles sont rapidement écartées. À la place, le gouvernement américain préfère, au cours des dernières semaines du règne de George W. Bush, annoncer une nouvelle mesure destinée à accélérer le déploiement de la MINUAD³²⁸. Donc, au lieu de prendre des mesures concrètes qui pourraient énormément entraver les actions du gouvernement soudanais au Darfour, les États-Unis préfèrent encore une fois jouer de prudence et choisir l'option qui est la moins risquée, mais également la moins efficace.

Qu'est ce qui a donc pu se passer dans le processus décisionnel pour que la situation au Darfour, pourtant qualifiée de génocide et sujette à d'innombrables déclarations chocs de la

³²⁶ International Crisis Group, « Darfur's Fragile Peace Agreement », *op. cit.*, p. 3. Abdel Wahid, le dirigeant d'une des factions du SLA (l'autre étant celle de Minni Minawi qui a signé l'accord de paix) qui représente la majorité four du Darfour (une des tribus, avec les Massalits et les Zaghawas, qui est visé par Khartoum dans sa campagne génocidaire), a refusé d'apposer son nom au bas du document principalement parce que ses demandes n'ont pas été considérées. Malgré plusieurs appels de dirigeants internationaux, dont George W. Bush et Condoleezza Rice, il n'a pas plié. Voir Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 178.

³²⁷ Nicholas Kristof, « A New Chance for Darfur », *New York Times* (New York), 27 décembre 2008. Trois options principales sont proposées : bloquer toutes les communications à Khartoum; exercer une pression sur Port-Soudan, qui est le port principal par où transigent les exportations de pétrole du gouvernement soudanais; enfin, détruire progressivement les appareils de l'armée de l'air soudanaise qui défient l'interdiction des Nations unies concernant les vols à caractère offensifs au Darfour.

³²⁸ Cette mesure, annoncée le 5 janvier 2009, consiste en premier lieu à utiliser deux avions de transport militaire américains de type C-17 pour acheminer plus de 75 tonnes de matériel, principalement des véhicules militaires, en provenance du Rwanda. De plus, le département d'État se voit autorisé à acheminer 240 conteneurs d'autre matériel qui sont présentement coincés à Port-Soudan.

part des dirigeants américains, soit considérée comme un enjeu d'importance secondaire? À prime abord, il appert que Bush ait sincèrement été préoccupé par le Darfour; par contre, cet intérêt ne se manifestait que sporadiquement puisque la grande majorité de ses efforts étaient concentrés sur la guerre au terrorisme et la guerre en Irak. Néanmoins, c'est lui qui semble avoir insisté pour qualifier la situation de génocide alors que plusieurs de ses conseillers doutaient des répercussions d'une telle déclaration³²⁹. Mais, après cette déclaration historique de septembre 2004, le niveau d'intérêt de Bush envers le Darfour a considérablement chuté, en raison notamment de sa réélection et des efforts qu'il avait consentis dans l'accord de paix global. Effectivement, ce dernier consume la plupart du temps que le président consacre à l'Afrique. Comme nous l'avons vu auparavant, mettre fin au conflit Nord-Sud était *la* promesse qu'il avait fait à sa base évangélique : il ne voulait donc pas prendre le risque de saboter des années d'efforts, et de perdre un précieux soutien politique, en accordant trop d'énergie au conflit au Darfour au détriment de l'accord de paix global.

Il faut donc attendre le début de l'année 2006 pour que George W. Bush se rende compte qu'il n'en a pas fait suffisamment pour mettre un terme aux violences et qu'il doit donc personnellement s'impliquer davantage s'il veut des avancées concrètes. Comme l'affirment Wesley Clark et John Prendergast :

Depuis presque trois ans, le président Bush a regardé depuis les lignes de côtés pendant que les hauts fonctionnaires de son administration cherchaient des solutions pour remédier à la catastrophe au Darfour. Le président a donc pris plusieurs personnes par surprise - tout spécialement les membres de son équipe de politique étrangère – lorsqu'il a appelé l'OTAN à protéger les civils et stabiliser la situation sécuritaire dans cette région³³⁰.

³²⁹ À ce propos, il est important de se souvenir que ce sont les actions des groupes de pressions et du Congrès qui ont incité Bush à utiliser à son tour le mot génocide. Comme le mentionne Gérard Prunier, « President Bush could not be expected to care too much about 'the left', but unfortunately for him there was a core group of anti-Khartoum activists as the opposite end of the political spectrum, from where he drew most of his electoral support ». Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 139.

³³⁰ Wesley Clark et John Prendergast, « A US Plan for Darfur », *op. cit.* « For nearly three years, President Bush has watched from the sidelines while senior officials in his administration have searched for solutions to the catastrophe in Darfur. So the president took a lot of people by surprise – especially members of his own foreign policy team - when he [...] called for NATO to help protect civilians and stabilize the security situation there ».

Cette manière de prendre des décisions est conforme au caractère et au style de Bush : en effet, selon les dire de Charles-Philippe David, ce dernier agit « la plupart du temps de façon impulsive [et] son enthousiasme à prendre des décisions l'amène à négliger l'étape de délibération dans la prise de décision. Pour prendre une décision, Bush se fonde sur ce qu'il appelle souvent 'ses tripes'³³¹ ». Cette façon de faire a par contre d'énormes désavantages lorsqu'on étudie les réactions des membres de l'OTAN et de sa propre administration : non seulement n'étaient-ils pas au courant mais ils se sont tous empressés de réfuter les propos de Bush. Le président s'est donc retrouvé à faire cavalier seul et, bien que ses propos témoignaient d'un certain désir de sa part d'en faire plus pour le Darfour, la réalité est que cette proposition a rapidement été mise de côté et ignorée.

Par contre, elle aura au moins le mérite de faire bouger les choses. Après avoir été somme toute assez apathique au cours de l'année 2005, les discussions au sein du processus décisionnel se multiplient : en effet, selon John Prendergast, Bush a commencé à s'impatienter devant l'inefficacité de l'accord de paix du Darfour signé en 2006 et la lenteur des progrès sur le terrain. En ce sens, il nomme Andrew Natsios en tant qu'envoyé spécial au Soudan afin que ce dernier s'occupe de la question du Darfour à temps plein³³². De plus, il se plaint souvent à Stephen Hadley, son conseiller à la sécurité nationale, qu'il faut en faire plus. Cependant, ce dernier lui disait toujours qu'il était préférable de ne pas trop mettre de pression sur le gouvernement soudanais principalement en raison de la coopération de ce dernier sur l'enjeu du terrorisme³³³.

Le rôle du conseiller à la sécurité nationale semble avoir été particulièrement néfaste pour le Darfour. Effectivement, selon Nicolas Kristof, Bush aurait discuté du Darfour dans de nombreuses réunions avec son équipe de politique étrangère, manifestant une volonté d'y aller avec des mesures plus punitives à l'égard du gouvernement soudanais, mais à chaque fois, Stephen Hadley, ainsi que la secrétaire d'État Condoleezza Rice, l'ont découragé d'aller

³³¹ Charles-Philippe David, *L'erreur : l'échec américain en Irak cinq ans plus tard*, Québec : Septentrion, 2008, p. 86.

³³² John Bolton, *Surrender is Not an Option*, New York: Threshold Editions, 2007, p. 358.

³³³ John Prendergast, « So How Come We Haven't Stopped It? », *op. cit.*

de l'avant³³⁴. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé lorsque Richard Williamson proposa une série d'options³³⁵ pour contraindre le gouvernement soudanais : Bush semblait d'accord et aurait vraisemblablement accepté de les mettre en application n'eut été de l'opposition farouche de Rice et d'Hadley.

Nous devons souligner ici le rôle exemplaire qu'a joué Richard Williamson; en fait, il est l'un des héros obscurs de l'administration Bush à propos du Darfour. À deux reprises, il a menacé de démissionner en raison de l'attitude complaisante des États-Unis face au génocide et devant le manque de progrès pour remédier à cette situation³³⁶. Dès son entrée en poste, il fait valoir à George W. Bush et son équipe de politique étrangère la nécessité de mettre beaucoup de pression sur le gouvernement soudanais tant et aussi longtemps que ce dernier n'arrêterait pas sa campagne génocidaire. Il a d'ailleurs écrit de nombreux mémos, dont celui de l'automne 2008 qui proposait certaines mesures très strictes et sévères à l'endroit de Khartoum, afin d'inciter l'administration Bush à l'action. Malheureusement, son influence était restreinte et il ne faisait pas le poids devant Rice et Hadley.

Robert Zoellick, le secrétaire d'État adjoint, a également joué un rôle important en ce qui a trait au Darfour. En fait, comme le dit Bruce Jentleson, il a été l'homme de confiance de l'administration Bush, se rendant d'ailleurs plusieurs fois sur place³³⁷. Au départ par contre, il est davantage préoccupé, tout comme le reste de l'administration Bush, par la mise en place de l'accord de paix global. C'est d'ailleurs l'objet de sa première visite, bien qu'il est aussi question du Darfour³³⁸.

³³⁴ Nicholas Kristof, « A New Chance for Darfur », *op. cit.* « President Bush himself seemed open to tougher actions, officials say, but Secretary of State Condoleezza Rice and Stephen Hadley, the national security adviser, always resisted ». Par ailleurs, Rice affirmait en décembre 2008, dans ce qui s'approche le plus d'un mea culpa, qu'elle avait de véritables regrets à propos du Darfour et qu'elle aurait aimé en faire plus. Voir ___, « US Secretary of State says she has 'real regrets' on Darfur », *Sudan Tribune* (Khartoum), 5 décembre 2008.

³³⁵ *Supra* note 321.

³³⁶ Nicholas Kristof, « A New Chance for Darfur », *op. cit.*

³³⁷ Bruce Jentleson, « Yet Again. Humanitarian Intervention and the Challenges of 'Never Again' », *op. cit.*, p. 289.

³³⁸ Ted Dagne. *Sudan: Humanitarian Crisis, Peace Talks, Terrorism, and U.S. Policy*, *op. cit.*, p. 11-12.

Dès l'année 2005, il fait connaître sa position lors d'une audition au Congrès. En effet, il affirme le 22 juin 2005 que « l'administration Bush est opposée à l'envoi de troupes européennes ou américains afin d'améliorer la sécurité au Darfour parce que ces forces seraient vulnérables à des attaques terroristes [...]. Cette région est peuplée de dangereux tueurs³³⁹ ». Cette prise de position ne l'empêche pas de travailler sur d'autres solutions à ce conflit et c'est précisément ce qu'il fait au cours des mois suivants.

Effectivement, il a été le principal architecte du gouvernement américain au cours des négociations qui ont conduit à la signature de l'accord de paix du Darfour en mai 2006. Il s'est rendu à nombreuses reprises à Abuja, lieu où se déroulaient les négociations, afin de convaincre toutes les parties d'en venir à un accord. Alors que le processus menaçait de s'écrouler devant le manque de progrès, c'est lui qui est parvenu à débloquent l'impasse pour qu'un accord soit enfin signé³⁴⁰. Cependant, il apparaît que ces efforts n'aient pas été très appréciés par les membres l'administration Bush. En ce sens, John Bolton mentionne dans sa biographie qu'il a assisté à l'une des plus bizarres conférences de presse de sa carrière alors qu'on annonçait la signature de l'accord de paix du Darfour :

Le lundi 8 mai, Bush, Rice et Zoellick ont fait l'une des plus bizarres conférences de presse qu'il m'a été donné de voir à la Maison-Blanche. Cela a commencé aux alentours de 11h45 alors qu'ils ont pénétré dans la salle *Roosevelt*, paraissant tous plus mécontents les uns que les autres. [...] J'ai été particulièrement frappé par le 'merci' que Bush a adressé à Zoellick pour ses efforts au Darfour, tout spécialement à Abuja, qui semblait complètement superficiel. [On dirait] que Zoellick avait été ajouté à cette conférence de presse au dernier instant [...] et je me suis demandé si

³³⁹ Cité dans Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 113. « the Bush administration is opposed to the dispatch of US or European forces to help enhance security in Sudan's Darfur region because they would be vulnerable to attack by terrorists. [...] The region is populated by some bloodthirsty, cold-hearted killers ».

³⁴⁰ Il semble qu'il ait mis tout son poids dans la balance pour parvenir à la signature de cet accord. Selon Gérard Prunier, « Robert Zoellick [...] threatened the recalcitrants with having them put on an international terrorist list and being subject to all kinds of sanctions ranging from asset freeze to travel restrictions ». Voir Gérard Prunier, *Darfur, The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 178. Quant à John Bolton, il affirme qu'il n'a aucun doute que les pressions exercées par Zoellick ont mené à la signature de l'accord de paix. Voir John Bolton, *op. cit.*, p. 352. D'un autre côté, plusieurs auteurs, notamment Kevin Funk et Steven Fake, sont très critiques de la façon dont les négociations ont été menées. Ils affirment que la pression exercée par Zoellick a été très néfaste et que c'est une des raisons qui explique l'échec de cet accord de paix. Voir Kevin Funk et Steven Fake, *The Scramble for Africa: Darfur – Intervention and the USA*, Ann Arbor (Michigan): Black Rose Books, 2008.

c'était pour lui la goutte qui ferait déborder le vase...³⁴¹

Il faut mentionner que la relation entre Zoellick et sa patronne, Condoleezza Rice, n'était pas au beau fixe. Par exemple, suite à la conclusion de l'accord de paix, il semble que c'est Rice qui prend tout le crédit et annonce aux membres du Conseil de sécurité les progrès réalisés à Abuja, ce qui déplait grandement à Zoellick. Comme l'affirme John Bolton, « personne ne semblait croire que Zoellick avait beaucoup apprécié son temps comme secrétaire d'État adjoint, et encore moins sa relation avec Rice³⁴² ». Quelques mois plus tard, soit en juillet 2006, il donnait sa démission au président³⁴³ et l'administration Bush perdait ainsi la personne qui s'était le plus occupée de la situation au Darfour au cours de la dernière année. Il sera éventuellement remplacé par Andrew Natsios en septembre 2006. La connaissance du dossier et la détermination de Zoellick, malgré les erreurs qu'il ait pu commettre, ont cruellement manqué à l'administration Bush.

En bref, George W. Bush a dû composer avec des points de vue divergents au sein de son équipe décisionnelle, points de vue qui émanaient de la perception de l'environnement extérieur, ce qui l'a poussé à avoir une politique légèrement contradictoire à propos du Darfour :

Ces pressions contradictoires ont amené la Maison-Blanche à faire des compromis sur tous les fronts : soutenir les négociations dans le cadre du processus de Naivasha; ne pas mettre trop de pression sur Khartoum mais néanmoins voter des lois qui peuvent servir d'épée de Damoclès en cas de non-respect; être bruyant sur le Darfour; mettre beaucoup d'argent sur l'aspect humanitaire du conflit; et ne rien faire au niveau militaire. [...] Le président a donc essayé de plaire à tout le monde à propos du Soudan / Darfour et, bien entendu, le résultat a été passablement confus. Mais ce qui comptait était que des promesses séduisantes pouvaient être proposées

³⁴¹ John Bolton, *op. cit.*, p. 353. « On Monday, May 8th, Bush, Rice, and Zoellick made one of the strangest White House announcements I have ever seen, starting around 11:45 A.M. as the three of them filed into the Roosevelt Room, looking as collectively unhappy as one could imagine. [...] I was struck that Bush's 'thank you' to Zoellick for his efforts on Darfur, especially at Abuja, was completely perfunctory. [It seems] that Zoellick had been added to the White House meeting as an afterthought. [...] I wondered if this was the last straw for Zoellick ».

³⁴² *Ibid.* « No one believes that Zoellick enjoyed his time as deputy secretary very much, or his relationship with Rice ».

³⁴³ International Crisis Group, « Darfur: Revitalising the Peace Process », *op. cit.*, p. 21.

sans qu'aucun engagement ferme ne soit pris³⁴⁴.

Il va sans dire que tous ces éléments ont eu une influence majeure sur la politique étrangère américaine. Qu'il s'agisse, d'une part, des effets du 11 septembre 2001, des guerres en Irak et en Afghanistan ou encore des négociations entourant la signature de l'accord paix global, et d'autre part, de l'attitude du président et de son équipe décisionnelle en politique étrangère, ces facteurs ont sans aucun doute façonné le comportement des États-Unis à l'égard du Darfour. En effet, nonobstant l'intérêt marqué du président américain pour ce conflit, l'attitude très conservatrice de certains de ses conseillers, notamment celle de Condoleezza Rice et de Stephen Hadley, et sa promesse de régler le conflit au Sud-Soudan l'ont contraint à être timoré.

Par contre, cela ne veut pas dire qu'il est exempt de reproches : en tant que président des États-Unis, il possédait l'influence et le pouvoir nécessaires pour agir selon sa conscience. S'il avait *vraiment* voulu faire du Darfour une priorité en politique étrangère, il aurait pu s'en saisir personnellement plus tôt qu'en 2006 mais surtout, il aurait pu rejeter les objections de ses conseillers et insister pour que davantage soit fait. Il aurait pu attaquer cet enjeu de front et, dans la veine de la qualification de la situation en tant que génocide, s'assurer qu'un maximum de temps et d'énergie lui soit consacré. Cependant, en bout de ligne, une des seules décisions qui a eu un impact fût de confier la situation au Darfour au procureur de la Cour pénale internationale³⁴⁵.

³⁴⁴ Gérard Prunier, *Darfur, The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 140. « These contradictory pressures led the White House to compromise on all fronts: supporting the Naivasha negotiations; not putting too much practical pressure on Khartoum but nevertheless passing legislation which could be used as a sword of Damocles in case of non-compliance; be vocal on Darfur; put a faire amount of money on its humanitarian aspect; and do nothing at the military level. [...] Thus President Bush tried to be all things to all men on the Sudan / Darfur question. Never mind that the result was predictably confused. What mattered was that attractive promises could be handed around without any sort of firm commitment being made ».

³⁴⁵ Comme plusieurs personnes, nous applaudissons la décision de la CPI de lancer un mandat d'arrêt contre Omar El-Béehir. En effet, bien que certains affirment que cette démarche pourrait nuire aux efforts de la communauté internationale en vue de mettre fin au conflit, qu'elle pourrait aussi envenimer la situation ou encore faire dérailler le processus de paix entre Khartoum et les insurgés du Sud-Soudan, en cours depuis 2005, les six dernières années sont, à notre avis, la preuve incontestable de la mauvaise foi du gouvernement soudanais. Desmond Tutu résume très bien la situation dans cet éditorial publié dans le *New York Times*. Voir Desmond Tutu, « Will Africa Let Sudan Off the Hook? », *New York Times* (New York), 3 mars 2009. De plus, certaines personnes, comme Kenneth Roth, le directeur de *Humans Right Watch*, félicitent Bush d'avoir accepté de référer la situation à la CPI. Voir Kenneth Roth, « Bush Does the Right Thing for Darfur », *Wall Street Journal* (New York), 23 novembre 2008.

Cette analyse de la politique étrangère américaine au Rwanda et au Darfour ne serait pas complète si nous omettions de parler du facteur bureaucratique. En effet, cette variable est tout aussi importante que la perception de l'environnement extérieur et le processus de prise de décision. Comme nous l'avons vu en introduction, « l'approche bureaucratique est fondée sur le principe que le pouvoir national est fractionné entre diverses administrations, et que l'État n'est qu'un regroupement d'organisations plus ou moins reliées entre elles³⁴⁶ ». La politique étrangère est donc influencée par ces luttes entre organisations qui ont chacune des priorités et des intérêts qui lui sont propres et qui ne représentent pas nécessairement les intérêts globaux du gouvernement américain. Il y aura par conséquent un marchandage entre des entités afin de déterminer quelle sera la politique à suivre. Dans les cas à l'étude, nous posons la question suivante : est-ce que les luttes bureaucratiques ont eu une influence sur la formulation de la politique étrangère américaine? Est-ce qu'un département a eu plus d'influence qu'un autre?

2.2. *L'influence de la bureaucratie*

2.2.1. L'influence de la bureaucratie lors du génocide au Rwanda

Bert A. Rockman affirme que lorsque qu'il y a un manque d'intérêt de la part des dirigeants, que ceux-ci ne sont pas intéressés à changer le *statu quo*, c'est la bureaucratie qui prend le relais dans la formulation des politiques³⁴⁷. Alors que les dirigeants américains ne portent pas trop attention au Rwanda pendant le génocide, c'est exactement ce qui semble s'être passé.

L'administration met tout d'abord sur pied un premier groupe interdépartemental pour planifier et coordonner l'évacuation de l'ambassade américaine à Kigali et des ressortissants nationaux encore au Rwanda. Christopher disait d'ailleurs que l'évacuation des nationaux était « la chose prudente à faire³⁴⁸ » et Leonie Murray confirme que c'était *la* priorité numéro

³⁴⁶ *Supra* note 93.

³⁴⁷ Bert A. Rockman, *op. cit.* p. 38.

³⁴⁸ Eric Heinze, *loc. cit.*, p. 364.

un de la communauté internationale³⁴⁹. Lorsque cette mission est remplie, le groupe est immédiatement dissous.

Par la suite, un deuxième groupe interdépartemental est créé dont l'unique mission est de discuter de la situation et des options possibles dans le cas du Rwanda³⁵⁰. Bien que composé de fonctionnaires de tous les départements concernés par le Rwanda, c'est le point de vue du Pentagone qui domine toutes les discussions sur le sujet et ce dernier finit toujours par avoir le dernier mot dans l'application des politiques. Selon Samantha Power, toutes les propositions qui émanaient de ce groupe devaient survivre au « hachoir du Pentagone »³⁵¹.

Premièrement, le département d'État n'est pas uni sur la question rwandaise. Toujours selon Samantha Power, ainsi que de l'avis de William Ferroggiaro, alors que l'assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, George Moose, et ses adjoints, Prudence Bushnell et Arlene Render, sont en faveur d'une intervention musclée de la part des États-Unis³⁵², Peter Tarnoff, le sous-secrétaire aux affaires politiques (le plus important des sous-secrétariats) du département d'État et le supérieur de Moose, n'est aucunement intéressé par une autre intervention en Afrique³⁵³. Tout ce qui émane du bureau africain est par conséquent bloqué aux échelons supérieurs et ne se rend pas aux oreilles du président ou de ses conseillers. Ces divisions internes auraient pu être résolues si Warren Christopher était intervenu et avait manifesté de l'intérêt et du leadership par rapport à la question rwandaise. Toutefois, cette situation ne s'est jamais produite : au contraire, Christopher s'est fait très discret tout au long

³⁴⁹ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 131.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 370. Voir également William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*, *op. cit.*, document no 52, p. 18. Composé de hauts fonctionnaires du département d'État, du département de la Défense, du conseil de sécurité nationale et de la communauté du renseignement, ce groupe interdépartemental se réunit quotidiennement pour discuter du Rwanda. Il s'agit du groupe le plus actif sur la question rwandaise lors de la période du génocide.

³⁵¹ Samantha Power utilise l'expression *Pentagon Chop*.

³⁵² À tout le moins, ils veulent que les États-Unis, à défaut d'envoyer les troupes au Rwanda, fassent quelque chose en collaboration avec l'ONU.

³⁵³ Holly J. Burkhalter, *loc. cit.*, p. 47. D'ailleurs il est à noter qu'une doctrine (non-officielle) porte le nom de doctrine Tarnoff. Elle stipule que les États-Unis ont des ressources limitées et qu'ils doivent par conséquent les utiliser de façon parcimonieuse. Ils ne peuvent donc intervenir partout. Voir Bert A. Rockman, *op. cit.*, p. 38.

de la période du génocide et, comme nous l'avons vu précédemment, il manifestait un très faible intérêt pour toutes les questions reliées à l'Afrique.

Deuxièmement, dans toutes les discussions de ce groupe interdépartemental, la Somalie refait toujours surface. Par exemple, lorsque le Pentagone apprend la mort des dix casques bleus belges au début du génocide, il voit cela d'un très mauvais œil : cela est la preuve que le Rwanda est passé d'une « crise somalienne latente » à une « crise somalienne patente »³⁵⁴. Il est alors hors de question d'investir des ressources, autant humaines que financières, dans une autre opération de maintien de la paix en Afrique qui, de toute façon, semble vouée à l'échec.

De plus, le Pentagone n'est pas intéressé par une participation de l'ONU dans une telle situation. Il craint un dérapage similaire à la Somalie : en 1993, lorsque les Nations unies ont eu à faire face à de sérieuses difficultés sur le terrain³⁵⁵, ce sont les États-Unis qui sont venus à leur rescousse, avec les résultats que l'on connaît³⁵⁶. En effet, comme l'affirme Michelle Brazier, « les dirigeants du Pentagone avaient conclu que le maintien de la paix en Afrique n'amenait que des problèmes et que, lorsque viendrait le temps de prendre une décision à ce sujet, ni la Maison-Blanche ni le Congrès ne le soutiendrait³⁵⁷ ». Cette politique d'opposition envers l'ONU est donc la ligne directrice du Pentagone après la Somalie.

³⁵⁴ Samantha Power, « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 332. « Most in the Pentagon greeted the news of the Belgians' death as proof that the UN mission in Rwanda had gone from being a 'Somalia waiting to happen' to a Somalia that was happening. »

³⁵⁵ Rappelons-nous que le 5 juin 1993, 24 casques bleus pakistanais sont tués et 53 autres blessés dans une inspection d'un site d'armement. À partir de ce moment, les États-Unis lancent une chasse à l'homme contre Aïdid qui causera les événements tragiques du 3-4 octobre.

³⁵⁶ Du moins, c'est la rhétorique de l'administration Clinton : en effet, suite à la Somalie, les États-Unis ont utilisé l'ONU comme bouc émissaire en lui attribuant tout le blâme pour le dérapage qui a causé la mort de 18 soldats américains, même si ces soldats étaient sous commandement américain lors de la tragédie. La décision de poursuivre Aïdid était américaine et, bien que l'ONU ait appuyé les États-Unis dans leur démarche, il n'en demeure pas moins que les événements du 3-4 octobre 1993, et le fiasco qui s'en suit, est une tragédie qui repose uniquement sur les épaules des États-Unis. Il était beaucoup plus facile pour Clinton à l'époque de blâmer l'ONU que de reconnaître ses propres erreurs, surtout dans un contexte politique où l'organisation internationale était vue, principalement par des législateurs influents comme Jesse Helms, comme une nuisance aux intérêts américains.

³⁵⁷ Michelle Brazier, *op. cit.*, p. 78. « The Pentagon leadership concluded that peacekeeping in Africa meant trouble and that neither the White House nor Congress would stand by it when the chips were down ».

Dans les mémos que nous avons étudiés, nous pouvons percevoir la crainte d'une participation américaine ainsi que les tensions entre le conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) et le département d'État d'une part et le Pentagone et le comité des chefs d'état-major de l'autre. Deux mémos en particulier, le premier daté du 1^{er} mai et l'autre du 11, nous montrent qu'on ne s'entend pas sur la politique à adopter et que le Pentagone est sceptique, si ce n'est complètement en désaccord, sur toutes les propositions qui impliquent les États-Unis³⁵⁸. Prudence Bushnell confirme par ailleurs que le Pentagone et le comité des chefs d'état-major ne veulent absolument pas s'engager : « les chefs d'état-major étaient très réticents à s'impliquer dans quoi que ce soit, alors que la planification de l'invasion d'Haïti avait préséance à ce stade³⁵⁹ ».

En troisième lieu, lorsqu'il y a une absence de volonté politique de la part des hauts dirigeants au sein du gouvernement américain, certains affirment que s'il y a un groupe qui sait *ce qui ne doit pas être fait*, il y a de fortes probabilités que ce groupe définisse la politique étrangère américaine sur un sujet précis³⁶⁰. Dans le cas qui nous concerne, en l'absence d'intérêt de la part des décideurs, le Pentagone semble avoir eu le dernier mot sur la définition de la politique des États-Unis face au Rwanda. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, Bill Clinton ne s'est impliqué que très sporadiquement pendant le génocide, tout comme Anthony Lake et Warren Christopher. Leur inaction laissait donc au groupe qui savait ce qu'il ne fallait pas faire, en l'occurrence le Pentagone, tout le champ libre afin de déterminer la politique étrangère américaine. Pour ce dernier, la politique à l'égard du Rwanda consistait d'abord et avant tout à s'assurer qu'un strict minimum de ressources soient utilisées pour régler cette crise mais surtout, qu'il n'y ait *aucun* déploiement de troupes,

³⁵⁸ William Ferroggiaro. *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Evidence of Inaction*, *op. cit.*, document no. 6, p. 5-6 et document no. 12, p. 8. Ces documents sont vraiment révélateurs sur l'état d'esprit qui règne au sein des différentes entités bureaucratiques.

³⁵⁹ Leonie Murray, *op. cit.*, p. 154. « There was a huge reluctance in the joint chiefs to become involved in much of anything, as the planned invasion of Haïti was beginning to take priority at this stage ».

³⁶⁰ Samantha Power. « *A Problem from Hell* », *op. cit.*, p. 372-373. « ...in the absence of any political leadership from the top, when you have one group that feels pretty strongly about what shouldn't be done, it is extremely likely they are going to end up shaping U.S. policy. »

onusiennes ou américaines, sur le terrain³⁶¹. Tout au long du génocide, c'est cette politique minimaliste qui a primé et qui a défini la politique étrangère américaine.

Par contre, ce n'est pas seulement le Pentagone qui est opposé à une participation accrue des États-Unis au Rwanda. En effet, même au sein du conseil de sécurité nationale, celui qui est chargé du Rwanda y est tout aussi opposé. Cette personne est Richard Clarke, l'architecte de la PDD-25, un bureaucrate chevronné et efficace qui n'est pas chaud à l'idée de s'impliquer. Pour lui, la situation au Rwanda ne fait que confirmer le scepticisme et la méfiance qu'il entretient à l'égard des missions de paix de l'ONU³⁶². Il est convaincu que l'échec d'une autre mission onusienne appuyée par les Américains affecterait de façon irrévocable la relation, déjà tendue, entre le Congrès et l'institution internationale. Même si certains membres du conseil de sécurité nationale militent pour une politique américaine plus active, c'est toujours Clarke qui a le dernier mot³⁶³ et il refuse systématiquement de déroger à la ligne de conduite dictée par le Pentagone.

³⁶¹ Plusieurs actions témoignent de la mainmise du Pentagone sur la définition de la politique étrangère américaine. Tout d'abord, il y a l'histoire des APCs que le gouvernement américain avait promis à MINUAR II. Voir *supra* note 42 pour plus de précisions. Ensuite, il y a la question de la Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTLHC). RTLHC est le nom de la principale station de radio contrôlée par le gouvernement au Rwanda qui servait de véhicule de propagande pour les Hutus. Elle nommait le nom de certaines personnes, dévoilait leur adresse et même le numéro de plaque de leur véhicule afin qu'elles soient débusquées. Roméo Dallaire a même été menacé de mort par le biais de cette radio. Même avant le génocide, elle exacerbait le sentiment anti-Tutsi en les décrivant comme des *inyenzi* (coquerelles) qui sont inhumains et cruels. Elle affirmait que seule leur extermination pourrait régler le problème. Plusieurs propositions sont alors mises de l'avant, tant par Dallaire que par le bureau africain du département d'État, pour enrayer cet instrument de propagande : on peut soit la détruire, faire de la contre-propagande ou bloquer (*jam*) son signal. Toutes ces propositions sont cependant refusées par le département de la Défense qui ne veut rien savoir d'une implication au Rwanda. Dans un mémo envoyé par Frank Wisner, sous-secrétaire à la Défense aux politiques, à Sandy Berger, l'assistant d'Anthony Lake, le Pentagone rejette l'option du blocage du signal jugeant l'option chère et inefficace : l'avion (Commando Solo) qui aurait pu être utilisé coûtait 8500\$ par heure, cela contrevenait à certaines conventions internationales, le terrain du Rwanda se prête difficilement à un tel exercice et, toujours selon le Pentagone, les États-Unis auraient eu besoin de l'accord de tous les autres gouvernements pour survoler leur espace aérien. Le Pentagone ne veut vraiment pas que les États-Unis s'impliquent dans cette histoire, de près ou de loin, et il a pris les mesures nécessaires pour que cela n'arrive pas. Voir Linda Melvern, *A People Betrayed*, *op. cit.*, p. 155-156; William Ferroggiaro, *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Evidence of Inaction*, *op. cit.*, document no 10, p. 7 et Roméo Dallaire, *op. cit.*, p. 375.

³⁶² Samantha Power. « *A Problem from Hell*. », *op. cit.*, p. 364.

³⁶³ Par exemple, Donald Steinberg, qui s'occupait du portefeuille africain au conseil de sécurité, a tenté par tous les moyens de convaincre ses collègues de la nécessité d'agir afin d'aider les Rwandais mais il s'est constamment buté à Clarke. Samantha Power affirme qu'il n'était pas assez expérimenté pour lutter avec un vieux routier comme Clarke et, aux dires des personnes qu'elles a interviewées, « il n'a gagné aucun argument avec ce dernier ». Voir Samantha Power. « *A Problem from Hell*. », *op. cit.*, p. 364.

En somme, devant l'absence de leadership de la part des dirigeants américains à propos du Rwanda³⁶⁴, c'est la bureaucratie, et tout particulièrement le département de la Défense, qui a pris l'initiative de l'élaboration de la politique étrangère. Sans dire que les décideurs ont entièrement laissé libre cours à la bureaucratie, ils ne sont pas intervenus pour changer le cap de la politique étrangère qui était définie au jour le jour par le Pentagone. En fait, nous ne pouvons même pas affirmer que les luttes bureaucratiques ont eu une influence dans la définition de la politique étrangère américaine tellement que le Pentagone a été en mesure d'imposer sa vision aux autres acteurs bureaucratiques. Il s'agit beaucoup plus d'une domination que d'une lutte.

Tableau 3 : La bureaucratie lors du génocide au Rwanda

	POUR une politique active envers le Rwanda	CONTRE une politique active envers le Rwanda
Département d'État	- L'assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, George Moose, et ses adjoints, Prudence Bushnell et Arlene Render.	- Leur supérieur, Peter Tarnoff , le sous-secrétaire aux affaires politiques
Pentagone		- Le spectre de la Somalie est omniprésent - Cela donne donc une politique minimaliste : minimum de ressources investies, pas de déploiement de troupes
Comité des chefs d'état-major		- Tout comme le Pentagone, ne veut absolument pas s'engager au Rwanda. De plus, les planificateurs de l'invasion d'Haïti occupent la grande majorité de son temps
Conseil pour la sécurité nationale	- Donald Steinberg, chargé du portefeuille africain - Ne parvient pas à convaincre ses supérieurs de la nécessité d'agir	- Richard Clarke , architecte de la PDD-25 - La situation au Rwanda ne fait que confirmer le scepticisme et la méfiance qu'il entretient à l'égard des missions de paix de l'ONU. - Refuse catégoriquement d'en faire plus

2.2.2. L'influence de la bureaucratie lors du génocide au Darfour

Peut-on affirmer que la bureaucratie a eu une influence similaire sur la politique étrangère américaine en ce qui a trait au Darfour? En fait, est-ce que les luttes bureaucratiques étaient aussi aiguës que lors du génocide au Rwanda? Ce sont des questions

³⁶⁴ À ce propos, voir partie 2.1.2.

auxquelles il n'est pas aisé de répondre étant donné le manque d'information de première main à notre disposition. En effet, alors que le génocide rwandais a eu lieu il y a plus de quinze ans et que depuis, plusieurs documents ont été déclassifiés grâce au travail acharné de William Ferroggiario et du *National Security Archive* de l'université George Washington aux États-Unis, le génocide au Darfour est encore très d'actualité et le deuxième mandat de George W. Bush vient tout juste de se terminer. Aucun document concernant le Darfour n'a été déclassifié et nous ne pouvons que nous fier sur les pistes de réflexion que donnent certains auteurs, sans disposer nécessairement de sources de première main.

Par contre, cela n'empêche pas certains auteurs de confirmer le fait qu'il y a des luttes bureaucratiques sur la question du Darfour; malheureusement, ceux-ci ne donnent que très peu de précisions. Par exemple, John Prendergast et Wesley Clark affirment que « l'administration Bush n'a pas été en mesure de présenter un front uni à propos du Darfour en raison d'intérêts divergents au sein du département d'État, du Pentagone et de la CIA³⁶⁵ ».

Gérard Prunier corrobore cette affirmation lorsqu'il fait mention de « deux camps » au sein du gouvernement américain qui auraient des visions des choses très différentes. Tout d'abord, il y aurait les « réalistes », que nous retrouvons principalement au département d'État, à la CIA et à la DIA (*Defense Intelligence Agency*). Pour les réalistes, ce qui compte c'est le rôle utile joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme, et en ce sens, le régime doit être soutenu, d'autant plus qu'il a apposé sa signature à l'accord de paix global qui mettait fin au conflit Nord-Sud. D'un autre côté, il y a ceux que nous pourrions identifier comme étant des partisans de John Garang (*Garang lobby*), feu le chef du SPLA, le principal mouvement armé du Sud Soudan. Nous les retrouvons au Congrès et au sein des humanitaires d'USAID. Ce groupe argumente qu'on ne peut absolument pas faire confiance au régime de Khartoum et que la seule solution passe par un soutien à John Garang, remplacé depuis sa mort par Salva Kiir, et à sa guérilla, au sein du gouvernement d'unité nationale mis en place par l'accord de paix global³⁶⁶. Toujours selon Gérard Prunier, il semble que ce soit les tenants

³⁶⁵ Wesley Clark et John Prendergast, « A US Plan for Darfur », *op. cit.*

³⁶⁶ Gérard Prunier, *Darfur. The Ambiguous Genocide*, *op. cit.*, p. 138-141.

de l'approche réaliste, principalement au sein de la communauté du renseignement, qui ont réussi à imposer leur vision, ou du moins à se faire entendre par le président et ses proches conseillers, au détriment des partisans de John Garang, comme en témoigne la collaboration accrue entre Khartoum et Washington sur l'enjeu du terrorisme³⁶⁷.

Ensuite, il semble que le département d'État, encore une fois, ne soit pas uni sur la marche à suivre à l'endroit du Soudan. En effet, tout semble indiquer que certains fonctionnaires au sein du département d'État aient milité pour une politique plus active et plus musclée de la part de Washington à l'égard de Khartoum, mais ceux-ci se sont heurtés à leurs supérieurs qui penchaient davantage du côté des « réalistes » tels que décrits par Gérard Prunier. En ce sens, Nicolas Kristof mentionne qu'en 2004, le *policy planning staff* du département d'État³⁶⁸ avait mis de l'avant plusieurs mesures pour contraindre le gouvernement soudanais, mais elles n'ont jamais été appliquées par le gouvernement américain³⁶⁹.

En fait, cette voix discordante est rapidement enterrée par les autres acteurs du département d'État qui ne sont pas intéressés outre mesure par la question du Darfour. Par exemple, le spécialiste Alex de Waal affirme que le département d'État, sous la férule de Colin Powell, était très réticent à utiliser l'appellation « génocide » pour décrire les événements au Darfour :

En fait, le département d'État était réticent à conclure que la situation au Darfour était un génocide. [...] Les atrocités étaient suffisamment documentées et coïncidaient avec le 10^e anniversaire du génocide au Rwanda, ce qui donnait du mordant à la qualification de génocide. Le Congrès a alors adopté une résolution et le département d'État y a répondu en envoyant une équipe de recherche sur place pour vérifier s'il s'agissait bien d'un génocide. Convaincu que la preuve de l'intention d'exterminer des groupes ciblés ne pourrait être vérifiée, le département

³⁶⁷ *Supra* notes 296, 297 et 298.

³⁶⁸ Créé en 1947 par George Kennan, le *policy planning staff* est l'organe stratégique du département d'État qui sert en quelque sorte de *think tank* interne. Plusieurs personnalités influentes en ont été le directeur dont George Kennan, Anthony Lake, Paul Wolfowitz, Morton Halperin et Stephen Krasner. Voir le site du département d'État, <http://www.state.gov/s/p/>, pour plus d'informations.

³⁶⁹ Nicholas Kristof, « A New Chance for Darfur », *op. cit.*

d'État était confiant que ses avocats puissent trouver un langage approprié afin d'exprimer un grave outrage moral, sans pour autant diaboliser complètement Khartoum ou invoquer la nécessité d'une intervention militaire. [Mais] les avocats du département d'État, fidèle à la lettre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ont conclu qu'il s'agissait bel et bien d'un génocide. Le secrétaire d'État Colin Powell, jugeant qu'il serait plus dommageable d'ignorer l'avis de ses avocats que d'en tenir compte, a donc annoncé que son gouvernement qualifiait la situation au Darfour comme étant un génocide, *en précisant toutefois que cela ne changerait en rien la politique étrangère américaine*³⁷⁰.

Une fois cette question éclaircie, le département d'État s'empresse de référer la situation au Conseil de sécurité de l'ONU, comme le prescrit la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, mais ne fait rien de plus. Selon Eric Reeves, Powell savait très bien que son propre département, tout comme l'administration Bush, ne voulait pas en faire plus : en ce sens, « ... référer la situation au Conseil de sécurité de l'ONU n'était qu'une façon pour l'administration Bush d'éviter d'avoir une plus grande responsabilité dans ce dossier³⁷¹ ».

Par la suite, la politique du département d'État continue d'être dominée par ceux qui ne sont pas intéressés par le Darfour. D'ailleurs, après la signature de l'accord de paix du Darfour et le départ subséquent de Robert Zoellick en 2006, les hauts fonctionnaires de ce département ont constamment retardé la nomination d'un nouvel envoyé spécial, qui aurait pu faire du Darfour une vraie priorité, en remplacement de Zoellick³⁷². Bien que certaines personnes au département d'État, comme Ellen Sauerbrey, l'assistant secrétaire d'État au

³⁷⁰ Alex De Waal, « Who Are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement », *loc. cit.*, p. 201-202. « In fact, the US State Department was reluctant to conclude that Darfur counted as genocide. [...] The atrocities were sufficiently swift and graphic, and coincided with the tenth anniversary of the preventable genocide in Rwanda, giving salience to the genocide claim. Congress passed a resolution, and the State Department prevaricated by sending an investigative team, confident that because there was no evident intent at complete extermination of the target groups, their lawyers would find some appropriately indeterminate language to express severe outrage, short of moral excommunication of Khartoum and military intervention. [But], the State Department's lawyers, faithful to the much-neglected letter of the law, duly found genocide, and the Secretary of State, doubtless judging that it would be more damaging to ignore his lawyers' public advice, duly made the announcement, and then said that this would not affect US policy ». (C'est nous qui soulignons).

³⁷¹ Eric Reeves, *A Long Day's Dying*, *op. cit.*, p. 182. « Sending a determination to the Security Council is simply a way for the administration to wash its hands of greater responsibility ».

³⁷² John Prendergast, « U.S.'s Deadly Errors in Darfur », *op. cit.* Ce n'est que trois mois après le départ de Zoellick qu'un envoyé spécial sera nommé, en l'occurrence Andrew Natsios, afin de le remplacer.

bureau de la population, de réfugiés et de la migration (PRM), ou encore Jendayi Frazer, assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, soient très impliquées dans la résolution du conflit au Darfour, elles ne semblent pas en mesure de faire avancer les choses concrètement, d'autant plus que la secrétaire d'État Condoleezza Rice est davantage intéressée à faire bonne figure auprès des médias et du public qu'à véritablement régler le conflit au Darfour. À ce propos, John Bolton, qui ne semble pas porter Rice dans son cœur, mentionne qu'au cours de l'année 2006, « ... il semblait n'y avoir personne d'assez haut placé au sein du département d'État qui portait attention à la situation pour pouvoir faire une différence³⁷³ ».

Ainsi, comme nous l'avons vu précédemment dans le cas du Rwanda, s'il y a une absence de volonté politique de la part des hauts dirigeants au sein du gouvernement américain, le groupe qui sait *ce qui ne doit pas être fait* a de fortes probabilités de définir la politique étrangère américaine à ce sujet. Donc, dans le cas du Darfour, avec le département d'État qui n'est pas uni sur la question et les dirigeants qui n'accordent que peu d'attention à cet enjeu, c'est encore une fois la communauté du renseignement et le Pentagone qui ont le dernier mot sur la politique étrangère américaine au Darfour. En effet, l'*International Crisis Group* affirme à ce propos que « ... beaucoup de preuves corroborent le fait que, du moins jusqu'à maintenant, la politique étrangère américaine a été dictée par la communauté du renseignement³⁷⁴ ».

Le Pentagone et la communauté du renseignement savent donc ce qui ne doit pas être conclu : une plus grande implication américaine dans ce conflit qui pourrait éventuellement résulter en une intervention. À ce propos, Eric Heinze avance que, dès juillet 2004, le Pentagone a révélé n'avoir aucun plan pour déployer des troupes américaines au Darfour, que ce soit pour enrayer les violences ou distribuer de l'aide humanitaire, maintenant ou dans le futur³⁷⁵ tandis qu'Eric Reeves affirme que tous les plans impliquant un déploiement de

³⁷³ John Bolton, *op. cit.*, p. 360. « ...there didn't seem to be anyone paying attention to the issue at high enough levels of the State Department to make any differences ».

³⁷⁴ International Crisis Group, « Darfur : Revitalising the Peace Process », *op. cit.*, p. 16. « there is ample evidence that until recently at least, policy was ultimately being steered by the intelligence community ».

³⁷⁵ Eric Heinze, *op. cit.*, p. 368.

l'OTAN au Darfour ont été rejetés du revers de la main par le Pentagone³⁷⁶. De plus, John Bolton rapporte la position de Donald Rumsfeld, alors secrétaire à la Défense, à propos d'une éventuelle intervention américaine : tandis que certaines personnes au sein de l'administration Bush, comme Michael Gerson, le rédacteur en chef des discours présidentiels, affirment qu'intervenir au Darfour est la chose morale à faire, Rumsfeld se demande « à quel point il est 'moral' de risquer la vie de soldats américains pour un conflit dans lequel nos intérêts nationaux sont, et c'est le moins qu'on puisse dire, pratiquement inexistant³⁷⁷ ». Il est fermement opposé, tout comme le groupe qu'il représente, à une plus grande implication américaine au Darfour. Ces informations sont confirmées par Nicolas Kristof selon qui le Pentagone appuie sans réserves Stephen Hadley dans ses démarches pour convaincre le président de l'impératif de ne pas agir trop durement à l'endroit du Soudan³⁷⁸.

Plusieurs raisons peuvent motiver ce groupe bureaucratique (Pentagone et communauté du renseignement) à ne pas vouloir une politique étrangère plus active, de la coopération du Soudan dans la guerre contre le terrorisme en passant par les guerres en Irak en Afghanistan. Cependant, une chose semble claire : c'est ce groupe qui a le dernier mot sur la politique étrangère américaine, au détriment du Congrès et des autres entités bureaucratiques compétentes.

En conclusion, il apparaît que les luttes bureaucratiques ont eu une influence certaine sur la politique étrangère américaine. Malgré le fait que les informations ne soient pas nombreuses, en grande partie parce qu'il y a aucun document déclassifié à ce sujet, nous pouvons quand même déduire que le Pentagone et la communauté du renseignement ont eu le dessus sur les autres acteurs bureaucratiques et que ce sont leurs préférences qui l'ont emporté. Tout comme dans le cas du Rwanda, le Pentagone et la communauté du renseignement savaient ce qui ne devait pas être fait et ont pu ainsi contribuer à définir la politique étrangère américaine au Darfour.

³⁷⁶ Eric Reeves. « Genocide Without End? », *op. cit.*, p. 12.

³⁷⁷ John Bolton, *op. cit.*, p. 351. « How 'moral' it was to risk even more Americans' dying far from home in a conflict in which our national interests were remote, to say the least ».

³⁷⁸ Nicholas Kristof, « A New Chance for Darfur », *op. cit.*

Tableau 4 : La bureaucratie lors du génocide au Darfour

	POUR une politique active envers le Darfour	CONTRE une politique active envers le Darfour
Département d'État	<ul style="list-style-type: none"> - Certains fonctionnaires ont milité pour une politique plus active et plus musclée à l'égard de Khartoum - Le <i>policy planning staff</i> avait mis de l'avant en 2004 plusieurs mesures pour contraindre le gouvernement soudanais, mais elles n'ont jamais été appliquées par le gouvernement américain - Ellen Sauerbrey, l'assistant secrétaire d'État au bureau de la population, de réfugiés et de la migration (PRM) et Jendayi Frazer, assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, militent pour une politique plus active 	<ul style="list-style-type: none"> - détermination d'un génocide sera finalement une façon pour les États-Unis de transférer la responsabilité d'agir aux Nations unies - La secrétaire d'État Condoleezza Rice, tout comme les hauts fonctionnaires de son département, n'est pas intéressée par la question du Darfour - Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important
Pentagone		<ul style="list-style-type: none"> - Dès juillet 2004, le Pentagone a révélé n'avoir aucun plan pour déployer des troupes américaines au Darfour - Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important - Donald Rumsfeld, le secrétaire à la Défense, est contre une plus grande implication américaine
Communauté du renseignement		<ul style="list-style-type: none"> - Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important - Soutient le Pentagone
Congrès / USAID	<ul style="list-style-type: none"> - Partisans de John Garang qui argumentent qu'on ne peut absolument pas faire confiance au régime de Khartoum et que la seule solution passe par un soutien à Salva Kiir et sa guérilla, au sein du gouvernement d'unité nationale mis en place par l'accord de paix global - Congrès a passé quelques lois et résolutions afin de contraindre le gouvernement soudanais 	
Conseil pour la sécurité nationale		<ul style="list-style-type: none"> - Stephen Hadley, le conseiller à la sécurité nationale, décourage constamment le président Bush d'en faire plus et il est soutenu par le Pentagone

2.3. Conclusion

Dans cette partie, nous voulions démontrer à quel point la perception de l'environnement extérieur et le processus de prise de décision d'une part, et les luttes bureaucratiques d'autre part, ont pu influencer la politique étrangère américaine. Comme nous le soulignons dans

notre hypothèse, nous croyons que ce sont ces variables qui sont en mesure d'expliquer les ressemblances frappantes entre la politique étrangère de Bill Clinton face au Rwanda et celle de George W. Bush à l'égard du Darfour.

Tableau 5 : Comparaison entre les effets de la perception de l'environnement extérieur par l'administration Clinton au Rwanda et l'administration Bush au Darfour

Effets			
Rwanda		Darfour	
Somalie	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas s'embourber dans une autre mission de paix en Afrique après les incidents de Mogadisho et révision complète de la politique des États-Unis en ce qui a trait aux opérations onusiennes de maintien de la paix (PDD-25) - Implication au Rwanda exclue dès le départ - Vision de la situation au Rwanda à travers le prisme somalien 	L'accord de paix global	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration Bush ne veut pas mettre trop de pression à propos du Darfour de peur de faire dérailler l'accord de paix global signé en 2005 après plusieurs années de négociations
Bosnie	<ul style="list-style-type: none"> - L'enjeu de politique étrangère le plus important - Absorbe la plupart du temps des dirigeants de l'administration Clinton même pendant le génocide au Rwanda 	Le 9/11	<ul style="list-style-type: none"> - Étant donné la place élevée qu'occupe la lutte au terrorisme dans l'échelle de priorités du gouvernement américain, il n'est pas surprenant qu'une politique étrangère vigoureuse pour enrayer le génocide au Darfour doit être soupesée avec la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec des entités comme le gouvernement soudanais pour des besoins de lutte anti-terroriste
Haïti	<ul style="list-style-type: none"> - Enjeu de politique étrangère très important qui a une forte résonance au niveau local - Incident du <i>Harlan County</i> renforce la conviction américaine de ne pas s'impliquer dans d'autres situations humanitaires - Préparation de la riposte américaine occupe temps et ressources si bien que très peu de temps est accordé au génocide rwandais 	Les guerres en Irak et en Afghanistan	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de troupes du fait de ces guerres - Le gouvernement américain n'a probablement plus le désir d'intervenir à l'étranger, encore moins lorsqu'il s'agit de motifs humanitaires - Perte de crédibilité internationale des États-Unis en raison des motifs frauduleux qui ont servi à justifier la guerre en Irak

En premier lieu, la perception de l'environnement extérieur, tout particulièrement la catastrophe somalienne d'octobre 1993 mais également les situations en Haïti et en Bosnie, a convaincu l'administration Clinton de ne pas s'impliquer au Rwanda. En effet, trop

préoccupée par les répercussions de la Somalie, trop concentrée sur les solutions à apporter au conflit bosniaque et au problème haïtien, cette administration ne s'est pas engagée dans la résolution du génocide rwandais. Non seulement elle n'a jamais considéré une intervention militaire pour mettre fin aux atrocités, elle a même été jusqu'à empêcher l'ONU de jouer un rôle utile.

Cette perception est on ne peut plus claire et évidente lorsque nous analysons le processus de prise de décision qui a mené à l'exclusion du Rwanda de la liste de priorités de politique étrangère de l'administration Clinton : hantés par la Somalie, Clinton et ses conseillers ne se sont jamais réunis pour discuter sérieusement de cet enjeu et ils ont exclu dès le départ toute action qui pourrait davantage impliquer le gouvernement américain dans ce qu'ils percevaient comme un bourbier sans fin. Comme l'écrit Charles-Philippe David, le système décisionnel a fonctionné puisque l'administration était convaincue de la nécessité de ne pas intervenir et, en ce sens, la procrastination constituait donc le comportement par excellence³⁷⁹. En plus du fait que Clinton était avant toute chose un président de politique intérieure, les problèmes de son gouvernement avec la Somalie, la Bosnie et Haïti ont eu tôt fait de le convaincre, ainsi que son équipe de politique étrangère, de la nécessité de regarder passer le train.

Ensuite, la perception de l'environnement extérieur a également influencé l'administration Bush dans ses actions à l'égard du Darfour. Effectivement, il est clair que la lutte contre le terrorisme, nouvelle priorité américaine depuis le 11 septembre 2001, et la guerre en Irak, ont eu une influence certaine sur la politique étrangère des États-Unis. Coopérant depuis octobre 2001 avec le Soudan sur l'enjeu du terrorisme et étant impliquée en Irak depuis 2003, l'administration Bush est contrainte de ne pas avoir une politique trop militante envers le Darfour. De plus, ne voulant pas briser le lien de coopération entre Khartoum et Washington, et ayant moins de troupes et peu de volonté à sa disposition, une intervention militaire pour arrêter les violences au Darfour et venir en aide aux réfugiés est jugée utopique par Washington.

³⁷⁹ *Supra* note 243.

Par contre, c'est la perception qu'avait l'administration Bush du conflit Nord-Sud et des négociations entourant l'accord de paix global qui ont le plus influencé le gouvernement américain dans sa politique étrangère envers le Darfour. Comme nous l'avons vu précédemment, les pressions de la base évangélique du président l'ont convaincu d'accorder une grande priorité à la résolution du conflit opposant Khartoum et le Sud-Soudan. Suivant l'influence américaine, les négociations en vue d'un accord de paix historique ont progressé comme jamais auparavant entre 2002 et 2005 si bien que plusieurs protocoles ont été signés en 2004 ce qui pavait la voie à la signature de l'accord de paix global. Ainsi, ne voulant pas prendre le risque de faire dérailler cette entente mémorable, l'administration Bush a joué de prudence sur la question du Darfour et n'a pas mis beaucoup de pression sur le gouvernement soudanais, malgré une rhétorique pour le moins engagée.

Encore une fois, ces craintes sont très perceptibles dans le processus de prise de décision. À de nombreuses reprises, nous pouvons percevoir que les membres de l'équipe de politique étrangère de George W. Bush craignent de mener une politique active et efficace du Darfour, étant donné la récente signature de l'accord de paix global ainsi que la coopération du gouvernement soudanais sur l'enjeu du terrorisme. Malgré le fait que Bush veuille en faire plus, il n'est pas très engagé dans le processus de prise de décision et lorsque qu'il se décide à agir, il le fait de façon impulsive, avec ses « tripes », sans nécessairement en discuter avec ses conseillers. De surcroît, lorsqu'il décide enfin d'amener le sujet sur la table lors de réunions avec son équipe de politique étrangère, ses conseillers, particulièrement Donald Rumsfeld, Stephen Hadley et Condoleezza Rice, réussissent à le convaincre que la meilleure marche à suivre est de maintenir le *statu quo* afin de ne pas courir le risque de se mettre à dos le nouvel allié qu'est Khartoum, particulièrement en ce qui a trait à la question de la guerre contre le terrorisme.

Tableau 6 : Comparaison entre les préférences des bureaucraties lors du génocide au Rwanda et du génocide au Darfour

Bureaucratie			
Rwanda		Darfour	
Département d'État	- L'assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, George Moose, et ses	Département d'État	- Certains fonctionnaires ont milité pour une politique plus active et plus

	adjoints, Prudence Bushnell et Arlene Render sont pour une politique plus active mais leur supérieur, Peter Tarnoff, le sous-secrétaire aux affaires politiques, n'y souscrit pas		musclée à l'égard de Khartoum. D'ailleurs, le <i>policy planning staff</i> avait mis de l'avant en 2004 plusieurs mesures pour contraindre le gouvernement soudanais, mais elles n'ont jamais été appliquées par le gouvernement américain - Ellen Sauerbrey, l'assistant secrétaire d'État au bureau de la population, de réfugiés et de la migration (PRM) et Jendayi Frazer, assistant secrétaire d'État pour l'Afrique, militent pour une politique plus active, mais la secrétaire d'État Condoleezza Rice, tout comme les hauts fonctionnaires de son département, n'est pas intéressée par la question du Darfour - Détermination d'un génocide sera finalement une façon pour les États-Unis de transférer la responsabilité d'agir aux Nations unies - Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important
Pentagone	- Le spectre de la Somalie est omniprésent - Cela donne donc une politique minimaliste : minimum de ressources investies, pas de déploiement de troupes	Pentagone	- Dès juillet 2004, le Pentagone a révélé n'avoir aucun plan pour déployer des troupes américaines au Darfour - Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important - Donald Rumsfeld, le secrétaire à la Défense, est contre une plus grande implication américaine
Comité des chefs d'état-major	- Tout comme le Pentagone, ne veut absolument pas s'engager au Rwanda. De plus, les planificateurs de l'invasion d'Haïti occupent la grande majorité de son temps	Communauté du renseignement	- Rôle joué par Khartoum dans la lutte contre le terrorisme est plus important - Soutient le Pentagone
Conseil pour la sécurité nationale	- Donald Steinberg, chargé du portefeuille africain ne parvient pas à convaincre ses supérieurs de la nécessité d'agir. Pour Richard Clarke, architecte de la PDD-25, la situation au Rwanda ne fait que confirmer le scepticisme et la méfiance qu'il entretient à l'égard des missions de paix de l'ONU. - Refuse catégoriquement d'en faire plus	Conseil pour la sécurité nationale	- Stephen Hadley, le conseiller à la sécurité nationale, décourage constamment le président Bush d'en faire plus et il est soutenu par le Pentagone
		Congrès / USAID	- Partisans de John Garang qui argumentent qu'on ne peut absolument pas faire confiance au régime de Khartoum et que la seule solution passe par un soutien à Salva Kiir et sa guérilla, au sein du

			gouvernement d'unité nationale mis en place par l'accord de paix global - Congrès a passé quelques lois et résolutions afin de contraindre le gouvernement soudanais
--	--	--	---

Enfin, les luttes bureaucratiques ont, dans les deux cas, également eu de l'influence dans la formulation de la politique étrangère américaine. À chaque fois, ce sont les vues du Pentagone et de la communauté de renseignement qui ont primé sur les autres, notamment celles du département d'État lors du génocide au Rwanda et celles du Congrès lors du génocide au Darfour. Il serait donc plus approprié de parler de domination bureaucratique que de lutte.

L'acteur bureaucratique qui savait qu'est ce qui ne devait pas être fait a su imposer sa vision des choses et a presque toujours eu le dernier mot. Dans le cas du Rwanda, c'est le Pentagone qui était opposé à toute forme d'aide afin de ne pas tomber de nouveau dans un piège à la somalienne. Cela s'est traduit par une opposition à une force de maintien de la paix de l'ONU, à l'envoi de troupes américaines sur le terrain et à l'utilisation d'autres moyens (ex : le blocage de la Radio-Télévision Libre des Milles Collines, RTLMC, qui servait de véhicule propagandiste et incitait les gens à tuer) pour enrayer les violences.

En ce qui concerne le Darfour, le Pentagone et la communauté du renseignement ne veulent pas perdre la relation de coopération qu'ils ont développée avec Khartoum en ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme et sont par conséquent très réfractaires à toute modification du *statu quo*. Donc, malgré une rhétorique très engagée, la politique étrangère américaine a été largement influencée par les objections de ces deux groupes à toute politique qui confronterait davantage le gouvernement soudanais.

Il faut également préciser le fait que dans les deux cas, le département d'État n'était pas uni sur la marche à suivre, ce qui a laissé libre cour aux autres acteurs bureaucratiques d'agir à leur guise. En effet, autant lors du génocide au Rwanda que celui au Darfour, les hauts dirigeants de ce département n'étaient pas intéressés par ces enjeux, au grand dam de certains

de leurs subordonnés qui militaient activement pour une politique étrangère plus active. Évidemment, ce sont les hauts gradés qui ont eu le dernier mot ce qui a laissé toute la latitude nécessaire au Pentagone et à la communauté du renseignement d'orienter la politique étrangère américaine selon leurs priorités.

Bref, à notre avis, la perception de l'environnement extérieur et le processus de prise de décision d'une part, et la domination du Pentagone sur les autres acteurs bureaucratiques d'autre part, sont en mesure d'expliquer pourquoi deux administrations forts différentes l'une de l'autre ont pu agir de façon aussi semblable dans deux cas de génocide en Afrique. D'autres facteurs peuvent également entrer en ligne de compte, mais nous croyons qu'ils sont les plus pertinents afin d'expliquer la politique étrangère américaine.

CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était d'expliquer les différences et les ressemblances entre la politique étrangère de l'administration Clinton lors du génocide au Rwanda en 1994 et celle de l'administration de George W. Bush lors du génocide au Darfour entre 2004 et 2008. Nous nous sommes intéressés à cette question en particulier car nous voulions expliquer et comprendre ce qui motivait les décisions du gouvernement américain dans des situations de génocide, ou à tout le moins dans des situations de crises humanitaires. Ce sont ces interrogations qui ont motivé notre recherche de départ. Il nous fallait donc d'abord étudier les politiques étrangères en question afin d'établir les faits. Une fois ce processus terminé, nous n'avons pu nous empêcher de remarquer quelques différences importantes et, de l'autre côté, certaines similitudes frappantes.

Tout d'abord, les États-Unis, qui ont tout fait pour ne pas mentionner le mot génocide lors des événements du printemps 1994 au Rwanda, ont été les premiers à l'utiliser pour qualifier la situation au Darfour. Il s'agit d'un changement sémantique majeur qui a des répercussions sur la façon dont la crise est perçue et les moyens qui peuvent alors être pris pour la résoudre. De plus, l'administration Bush a fait appel à l'ONU de façon régulière pour tenter de trouver une solution à la crise au Darfour alors que l'administration Clinton avait sciemment saboté les nombreux efforts mis de l'avant par l'organisation internationale afin de résoudre l'impasse et de mettre un terme aux violences au Rwanda. Il faut en effet mentionner que ce sont les États-Unis qui ont poussé pour que les résolutions onusiennes, notamment celles mettant en place les sanctions contre le gouvernement soudanais ainsi que la force de maintien de la paix au Darfour (MINUAD), soient adoptées par le Conseil de sécurité.

De surcroît, plusieurs hauts placés de l'administration Bush sont allés au Soudan, que ce soit Colin Powell, ce qui marquait la première visite d'un secrétaire d'État américain au Soudan en plus de 26 ans, Robert Zoellick, principalement pour négocier la signature de l'accord de paix du Darfour, Andrew Natsios ou encore Richard Williamson, en tant qu'envoyés spéciaux de l'administration Bush. Cette attitude est un énorme contraste avec

celle des membres de l'administration Clinton en 1994, attitude que l'on pourrait qualifier d'indifférente.

Par contre, il y a aussi des similitudes indéniables entre les politiques étrangères de ces deux administrations. Bien qu'elles soient complètement différentes sur un grand nombre d'enjeux, et ce tant au niveau du fond que de la forme, elles ont malgré tout agi de façon similaire en ce qui concerne les crises au Rwanda et au Darfour.

En premier lieu, ni Bush ni Clinton n'ont été en mesure de mettre un terme aux violences. Leur influence sur les protagonistes fut minimale si bien que dans chacune des situations, ils n'ont pas été en mesure de trouver une solution pacifique au conflit. Ce qui est le plus troublant dans ce cas est le fait qu'il est question ici d'un des pays les plus influents dans le monde, une superpuissance qui place, en théorie, les droits de l'homme au sommet de ses priorités. Malgré cela, aucun des deux présidents n'est parvenu à articuler une politique cohérente qui aurait pu favoriser la résolution du conflit.

De plus, devant l'impasse d'une solution politique, aucune des deux administrations n'a mis sur pied les mesures nécessaires, qu'elles soient unilatérales ou multilatérales, afin de mettre un terme aux violences. En ce qui a trait à l'administration Clinton, elle a non seulement tourné le dos à l'ONU à la mi-avril en retirant les troupes de la MINUAR, mais elle a tout fait en son pouvoir pour retarder le déploiement de la seconde mission MINUAR au mois de mai. Qui plus est, elle n'a pris aucune mesure unilatérale, qu'il s'agisse de bloquer l'instrument de propagande du régime hutu, la RTLMC, ou encore de déployer des forces spéciales sur le terrain, pour tenter de mettre un frein au génocide.

L'administration Bush se retrouve également dans la même situation, c'est-à-dire que malgré sa rhétorique engagée, elle n'est pas parvenue à mettre sur pied des mesures efficaces pour freiner et arrêter le génocide. Elle aurait pu mettre sur pied une force d'intervention internationale temporaire, selon la suggestion de *l'International Crisis Group* en utilisant l'OTAN, en attendant que la force onusienne soit déployée. Elle aurait également pu imposer un embargo sévère sur les vols militaires de Khartoum. Elle avait également la possibilité

d'exercer de la pression sur le gouvernement soudanais comme tel, mais aussi sur les régimes qui le soutiennent, à commencer par l'Égypte, mais ne l'a pas fait. D'autres solutions s'offraient également à Bush et ses conseillers, comme nous l'a démontré Nicolas Kristof, mais elles n'ont jamais été mises en application.

Une fois cette étape franchie, il nous fallait trouver les raisons qui expliquent ces observations. Nous en sommes donc venu à conclure que les différences entre les politiques étrangères de ces deux administrations sont, entre autres, le résultat de la pression, ou l'absence de pression, des lobbys et du Congrès. Dans le cas du Rwanda, l'absence des groupes de pression et l'hostilité du Congrès vis-à-vis des missions de paix, surtout en Afrique, explique à notre avis pourquoi l'administration Clinton n'en a pas fait davantage. En ce qui concerne le Darfour, ce sont justement les pressions exercées par la société civile et le Congrès qui peuvent expliquer l'engagement du gouvernement américain dans la résolution de cette crise.

Par contre, il est évident que cet engagement américain est plutôt timide. En ce sens, nous avons émis l'hypothèse que ce sont surtout les continuités qui sont les plus marquantes et pour le démontrer, nous avons analysé les facteurs perceptuels et bureaucratiques. La perception de l'environnement extérieur par les dirigeants américains et les luttes bureaucratiques au sein du gouvernement sont en mesure d'expliquer les ressemblances frappantes entre la politique de Clinton et celle de Bush. Notre mémoire voulait donc vérifier ces hypothèses.

Tout d'abord, dans la première partie, nous nous sommes penché sur l'influence respective des groupes de pression et du Congrès lors des génocides au Rwanda et au Darfour. Dans le cas du Rwanda, nous avons démontré que l'inaction des groupes de pression et du Congrès ont renforcé la conviction de l'administration Clinton qu'il ne fallait pas s'impliquer dans cette situation. En effet, aucun groupe ne s'est manifesté pour faire comprendre au président qu'il y aurait un prix politique à payer s'il n'en faisait pas plus. Mis à part quelques exceptions, rien n'émanait de cette société civile qui aurait pu convaincre Clinton d'agir autrement. La même chose s'est produite avec la branche législative

américaine. Déjà échaudé par le fiasco en Somalie qui avait coûté la vie à 18 soldats américains, irrité par la propension initiale de l'administration Clinton à mettre autant d'accent sur le multilatéralisme, l'ONU et les missions de maintien de la paix, le Congrès ne voulait absolument pas que les États-Unis participent à une autre mission de paix qui était de toute façon vouée à l'échec. La plupart des sénateurs et des représentants soutiennent donc la politique non-interventionniste de l'administration Clinton sans mettre de pression pour qu'il la change. En somme, ni les groupes de pression ni le Congrès n'ont posé les actions nécessaires afin d'essayer de changer la politique étrangère de l'administration Clinton au Rwanda. Comme le dit le dicton, qui ne dit mot consent.

Dans le cas du Darfour, c'est tout le contraire qui s'est produit. Ayant retenu la leçon du Rwanda, les groupes de pression et le Congrès se sont saisis de cet enjeu comme ils l'ont rarement fait pour une question de politique étrangère. En effet, jamais dans l'histoire des États-Unis un génocide avait-il captivé l'attention et l'intérêt de tant de groupes divers. C'est d'ailleurs ce qui est particulier : des groupes de défense des droits de l'homme, des lobbys religieux, des coalitions *ad hoc*, des mouvements étudiants, des législateurs, autant démocrates que républicains, et des personnalités publiques se sont sentis interpellés par cet enjeu et, par leurs actions, ont fait prendre conscience à l'administration Bush de toute son importance. Cette mobilisation sans précédent, particulièrement pour une question touchant l'Afrique (si l'on exclut la lutte pour mettre un terme à l'apartheid), a grandement influencé le gouvernement américain dans ces actions ou, du moins, l'a incité à ne pas demeurer inactif. C'est ainsi que les États-Unis ont reconnu la situation comme étant un génocide, ont émis des sanctions unilatérales, ont adopté des lois nationales pour contraindre le gouvernement soudanais, ont parrainé de nombreuses résolutions au Conseil de sécurité et ont référé la situation au procureur de la Cour pénale internationale. Cette fois, il y aurait eu un prix politique à payer si l'administration Bush s'était croisé les bras et n'avait pas agi.

Par contre, les actions de la société civile et du Congrès furent insuffisantes pour que les États-Unis adoptent une politique étrangère efficace à l'endroit du Darfour. Comme nous avons pu le constater, la situation au Darfour ne s'améliore guère et rien ne laisse présager un dénouement prochain. Les coupables courent toujours et ce sont principalement les civils qui

continuent de faire les frais de cette situation. Évidemment, les États-Unis ne sont pas les seuls à blâmer pour n'avoir su mettre un terme aux violences. Par contre, la rhétorique de l'administration Bush laissait présager de meilleurs résultats que ceux obtenus jusqu'à présent. C'est pourquoi nous affirmons que ce sont les ressemblances qui sont les plus marquantes car, malgré les actions du Congrès et des divers groupes de pression, il n'y a pas eu de changements en profondeur en terme de politique étrangère.

Dans la seconde partie, nous nous proposons donc de démontrer, en analysant d'une part la perception de l'environnement extérieur et le processus de prise de décision et, d'autre part, les luttes bureaucratiques entre les diverses entités qui ont un mot à dire en politique étrangère, que les similarités entre les politiques étrangères de Clinton envers le Rwanda et de Bush envers le Darfour sont plus importantes que les différences.

En premier lieu, la perception de l'environnement extérieur a convaincu l'administration Clinton de ne pas s'impliquer au Rwanda. Les situations en Bosnie et à Haïti, mais tout particulièrement le fiasco somalien, l'ont influencé dans cette décision. En effet, prise à mal par les énormes répercussions de la catastrophe en Somalie, préoccupée par les solutions à apporter aux autres enjeux de politique étrangère, l'administration Clinton n'a jamais sérieusement considéré les options qui lui auraient permis d'agir efficacement dans le cas du Rwanda. Elle n'a aucunement considéré la possibilité d'une intervention militaire et la nouvelle doctrine PDD-25, mis en place après l'épisode de Mogadiscio, a servi d'excuse pour refuser à l'ONU tout rôle à jouer dans cet épisode.

Il ne fait aucun doute que cette perception de l'environnement extérieur a eu beaucoup d'influence lorsque nous analysons le processus de prise de décision. En fait, le Rwanda n'a jamais été en mesure de déloger les autres enjeux de la liste de priorité du gouvernement en politique étrangère : par exemple, les rares fois qu'il était question du Rwanda dans les réunions, la Somalie faisait inévitablement surface et servait de mise en garde à un plus grand engagement. C'est ainsi que le Rwanda n'a jamais mérité à lui seul une réunion des principaux décideurs, et Clinton et ses conseillers ne lui ont pas accordé l'attention qu'il méritait. En gardant en tête le fait que Clinton était avant tout un président de politique

intérieure, il est évident que les situations problématiques en politique étrangère l'ont convaincu du bien-fondé de sa décision de ne pas s'engager.

En second lieu, la perception de l'environnement extérieur a aussi influencé l'administration Bush dans ses actions à l'égard du Darfour. La guerre au terrorisme, nouvelle priorité absolue depuis le 11 septembre 2001, ainsi que les guerres en Irak et en Afghanistan, ont certes eu de l'ascendance sur la politique étrangère américaine. Par contre, nous croyons que c'est la perception qu'avait le gouvernement américain du conflit opposant Khartoum au Sud-Soudan et les négociations entourant la signature de l'accord de paix global qui ont eu le plus d'influence sur la politique étrangère envers le Darfour. Ayant investi beaucoup de capital politique, de temps et d'énergie afin d'en arriver à un accord de paix historique et de mettre un terme à ce qui était alors la plus longue guerre civile d'Afrique, l'administration Bush a préféré ne pas trop bousculer le gouvernement soudanais à propos du Darfour de peur de voir ses efforts voler en éclats. Elle a donc été prudente et n'a pas mis trop de pression sur Khartoum, malgré une rhétorique qui peut nous laisser croire le contraire.

Ces craintes sont évidentes lorsque nous nous penchons sur le processus de prise de décision. À plusieurs reprises, nous pouvons percevoir que les membres de l'équipe de politique étrangère de George W. Bush craignent de mener une politique active et efficace au Darfour, étant donné la récente signature de l'accord de paix global ainsi que la coopération du gouvernement soudanais sur l'enjeu du terrorisme. De plus, Bush lui-même n'est pas très impliqué dans le processus de prise de décision, malgré toute sa bonne volonté, et lorsqu'il décide d'amener le sujet sur la table, soit il ne consulte pas ses conseillers et y va de déclarations à l'emporte-pièce qui n'ont aucune véritable portée, soit il se fait convaincre par des membres de son équipe de politique étrangère, notamment Stephen Hadley, Donald Rumsfeld et Condoleezza Rice, qu'il vaut mieux maintenir le *statu quo*.

Finalement, les luttes bureaucratiques, ou plutôt la domination de certains acteurs bureaucratiques sur les autres, sont en mesure de compléter le portrait de la formulation de la politique étrangère américaine envers ces deux situations. Nous parlons ici de domination bureaucratique car, à chaque occasion, ce sont les préférences du Pentagone et de la

communauté du renseignement qui ont prévalu. En fait, l'acteur bureaucratique qui savait *ce qu'il ne fallait pas faire* a triomphé aussi bien dans le cas du Rwanda que celui du Darfour.

Tout d'abord, en ce qui a trait au Rwanda, le Pentagone était opposé à toute forme d'implication, que ce soit via une mission de maintien de la paix de l'ONU, l'envoi de troupes américaines sur le terrain ou encore l'utilisation d'autres moyens, notamment le blocage de la RTLMC. Il était hors de question que ce dernier se laisse prendre dans une situation qui avait des allures somaliennes. Il a également profité du fait que le département d'État n'était pas uni sur la question pour imposer ses préférences.

Enfin, dans le cas du Darfour, c'est encore le Pentagone, ainsi que la communauté du renseignement, qui ont eu le dernier mot dans la formulation de la politique étrangère. Ne voulant pas perdre la relation de coopération qu'ils ont développée avec Khartoum en ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme, ils se sont constamment opposés au changement du *statu quo*. Donc, malgré une rhétorique très engagée, la politique étrangère américaine a été largement influencée par les objections de ces deux groupes à toute politique qui confronterait davantage le gouvernement soudanais.

À la lumière de nos recherches, il nous est donc possible de valider nos hypothèses à savoir que les différences entre la politique étrangère de Clinton à l'égard du Rwanda et celle de Bush à l'endroit du Darfour peuvent être expliquées par l'implication des groupes de pressions et du Congrès. En revanche, les similarités, plus frappantes que les différences, peuvent être expliquées par la perception de l'environnement extérieur et les luttes bureaucratiques qui ont eu lieu dans chacune de ces situations. L'utilisation de ces variables nous a permis de mieux comprendre pourquoi deux administrations, pourtant très différentes, ont agi de façon semblable à l'égard de situations de génocide qui présentent plusieurs points en commun.

À l'heure actuelle, il est vraiment dommage que la situation au Darfour ne donne que très peu de signes encourageants quant à son dénouement. Rien ne semble indiquer pour l'instant que cette situation puisse connaître une fin heureuse, si l'on peut s'exprimer ainsi.

Donc, malgré l'implication de la communauté internationale et des États-Unis, nous ne sommes pas plus avancés qu'en 2003.

De plus, bien que George W. Bush ait voulu s'approprier la question du Darfour et en faire une des priorités de sa présidence en politique étrangère, la réalité est que le conflit opposant le gouvernement soudanais au Sud-Soudan était son véritable cheval de bataille. Pas le Darfour. Il a perdu beaucoup de crédibilité lorsque son administration a fermé les yeux sur ce conflit pour s'assurer que les négociations entourant l'accord de paix global ne soient pas perturbées. Évidemment, le président américain ne mérite pas que des blâmes : à ce sujet, il a fait beaucoup mieux que Clinton au Rwanda. Malheureusement, ses actions positives sont éclipsées par le fait que les civils du Darfour continuent de souffrir et de faire les frais des actions du gouvernement soudanais, et également de certains groupes rebelles, sans pouvoir espérer un éventuel retour à la paix. Malgré toute sa bonne volonté, il n'a pas réussi à arrêter, ou à tout le moins mitiger, les violences.

Il sera intéressant de voir si l'élection de Barack Obama permettra de changer les choses. Son arrivée à la Maison-Blanche amène un vent de fraîcheur et d'optimisme plus que bienvenu en politique étrangère en général, et pour le Darfour en particulier. En effet, ses prises de positions personnelles ainsi que l'équipe qu'il a nommée témoignent d'une volonté d'améliorer la situation sur le terrain au Darfour et de ne pas répéter les erreurs du passé.

Tout d'abord, en tant que sénateur, Barack Obama a constamment milité pour une plus grande implication du gouvernement américain dans cette région du Soudan. Il a prononcé de nombreux discours et a été à l'avant-scène des efforts du Congrès afin de responsabiliser et pénaliser le gouvernement soudanais pour ses actions. Lors de la campagne électorale, notamment lors des débats télévisés l'opposant à John McCain, il a mentionné plusieurs actions qu'une administration Obama pourrait mettre en œuvre au Soudan, dont la plus importante serait la mise en place effective d'un embargo sur les vols de nature militaire du gouvernement soudanais. En fait, une telle interdiction avait déjà été mentionnée par le Conseil de sécurité en 2005 mais elle n'est pas du tout appliquée et par conséquent, n'a pas

été respectée par le gouvernement soudanais³⁸⁰. Les États-Unis sont l'un des rares pays en mesure de faire respecter cette interdiction et la position d'Obama est certes encourageante.

Ensuite, les autres membres de son équipe de politique étrangère sont également très préoccupés par la situation au Darfour et ont généralement adopté une ligne dure envers le gouvernement soudanais. Le vice-président Joe Biden de même que la secrétaire d'État Hillary Clinton, lorsqu'ils étaient respectivement sénateur du Delaware et président de la commission des affaires étrangères du Sénat et sénatrice de l'État de New York, ont soutenu de nombreux projets de lois, notamment le *Darfur Peace and Accountability Act*, entériné par le président Bush le 13 octobre 2006, afin de mettre davantage de pression sur le gouvernement soudanais. De plus, Hillary Clinton a mentionné au mois de janvier qu'elle ferait de cet enjeu une de ses priorités lorsque sa nomination serait entérinée.

D'ailleurs, le site <http://www.darfurscores.org/>, qui accorde des notes aux différents membres de la branche législative américaine en fonction des actions posées à l'endroit du Darfour, avait attribué un A+ à Obama lorsque ce dernier était sénateur de l'Illinois. Le vice-président Joe Biden avait aussi obtenu un A+ tout comme la secrétaire d'État Hillary Clinton.

Quant à Susan Rice, la nouvelle ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies, elle est probablement la critique la plus acerbe du régime soudanais. Elle a signé nombre d'articles d'opinion au cours des dernières années condamnant l'inaction du gouvernement américain ainsi que l'obstructionnisme de Khartoum et sa nomination à l'ONU suscite beaucoup d'espoir. Somme toute, la nouvelle équipe de politique étrangère de l'administration Obama permet de croire que le Darfour sera une véritable priorité du gouvernement américain.

³⁸⁰ Voir Nations Unies, Résolution 1591, *op. cit.* « Exige du Gouvernement soudanais qu'il s'abstienne, conformément aux engagements qu'il a pris en vertu de l'Accord de cessez-le-feu de N'Djamena le 8 avril 2004 et du Protocole d'Abuja du 9 novembre 2004 relatif à la sécurité, de toute activité militaire aérienne à caractère offensif dans la région du Darfour et au-dessus de la région ». Cette interdiction qui frappe les vols militaires offensifs est complètement non effective et a constamment été violée par le gouvernement soudanais. La MUAS, et par la suite la MINUAD, n'ont pas les moyens de la faire respecter tandis que les pays qui en ont la capacité, dont les États-Unis, n'ont jamais voulu le faire.

De surcroît, la nomination récente de Scott Gration, ancien général de l'armée de l'air américaine, comme envoyé spécial du président au Darfour laisse entrevoir qu'Obama est sérieux dans ses démarches pour mettre fin à ce conflit meurtrier. Ce nouvel envoyé spécial a déjà effectué plusieurs visites au Soudan afin de mieux cerner les réalités soudanaises ainsi que les forces en présence et, contrairement à son prédécesseur Richard Williamson, il a la confiance et l'oreille de ses supérieurs.

Cet optimisme envers le Darfour se doit bien sûr d'être légèrement tempéré : il y a toujours une différence entre ce qui est dit en tant que critique du gouvernement et ce qui peut être fait en tant que membre de ce même gouvernement. À ce propos, il convient de mentionner que depuis son entrée en poste le 20 janvier dernier, la situation au Darfour n'a pas trop préoccupé les membres de son équipe de politique étrangère. Il faut dire qu'avec la crise économique qui frappe de plein fouet les États-Unis, ainsi que les autres enjeux de politique étrangère avec lesquels son administration doit composer, il est compréhensible qu'il en soit ainsi. De plus, les premiers mois d'un nouveau gouvernement sont souvent l'occasion de redéfinir les priorités et d'analyser les décisions à prendre pour un grand nombre d'enjeux. Cependant, il ne faudrait pas que cet état de choses dure trop longtemps car cela voudrait dire que l'administration Obama n'aura su éviter les pièges qui ont miné les deux gouvernements précédents.

Somme toute, il est permis d'espérer et de croire que l'administration Obama saura éviter les erreurs de Bush et améliorer, autant qu'il est possible de le faire, la situation au Darfour dans un avenir rapproché. De plus, si une situation semblable devait survenir au cours des prochaines années, espérons que l'administration Obama saura y répondre promptement sans suivre les traces des deux derniers présidents américains.

BIBLIOGRAPHIE

1. Le Rwanda et l'administration Clinton

Monographies

Auerswald, Philip, Christian Duttweiler et John Garofano (éd). 2003. *Clinton's Foreign Policy: A Documentary Record*. La Haye: Kluwer Law International.

Braeckman, Colette. 1994. *Rwanda. Histoire d'un génocide*. Paris: Fayard.

Clinton, Bill. 2004. *My Life*. New York: Alfred A. Knoff.

Dallaire, Roméo. 2003. *Shake Hands With the Devil. The Failure of Humanity in Rwanda*. Toronto: Random House.

David, Charles-Philippe. 2004. *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2^e édition. Québec : Presses de l'Université Laval.

Destexhe, Alain. 1995. *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*. New York: New York University Press.

Dobbs, Michael. 1999. *Madeleine Albright. A Twentieth Century Odyssey*. New York: Henry Holt and Company.

Drew, Elizabeth. 1994. *On the Edge. The Clinton Presidency*. New York: Simon and Schuster.

Franche, Dominique. 2004. *Généalogie du génocide rwandais*. Bruxelles : éditions Tribord.

Halberstam, David. 2001. *War in a Time of Peace. Bush, Clinton and the Generals*. New York: Scribner.

Halperin, Morton et Priscillia Clapp. 2006. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution.

Hendrickson, Ryan. 2002. *The Clinton Wars. The Constitution, Congress and War Powers*. Nashville: Vanderbilt University Press.

Kull, Steven et I. M. Destler. 1999. *Misreading the Public: The Myth of A New Isolationism*. Washington: Brookings Institution.

Kuperman, Alan. 2001. *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda*. Washington: Brookings Institution.

Melvern, Linda. 2000. *A People Betrayed. The Role of the West in Rwanda's Genocide*. New York: Zed Books.

Murray, Leonie. 2008. *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism*. New York: Routledge.

Nuechterlein, Donald E. 2001. *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World*, 2nd edition. Lexington (Kentucky): University Press of Kentucky.

Philpot, Robin. 2003. *Ça ne s'est pas passé comme ça à Kigali*. Montréal : Les Intouchables.

Power, Samantha. 2002. « *A Problem from Hell.* », *America and the Age of Genocide*. New York: Harper Collins.

Preston, Thomas. 2001. *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press.

Prunier, Gérard. 1995. *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*. New York: Columbia University Press.

Actes de colloque

David, Charles-Philippe et Onig Beylerian (dir). 1995. *America's Quest for a New Contract with the World: Proceedings of the Conference organized by the Centre for Security and Foreign Policy Studies and the Canadian Institute of International Affairs (Montreal Branch)*. Montréal: UQAM CEPES (Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité).

Weiss, Thomas. 1995. *Overcoming the Somalia Syndrome: 'Operation Rekindle Home': Paper presented at the Experts Meeting on State Sovereignty, Human Rights and Humanitarian Action* (Montréal, 1-2 mars 1995). Montréal: Droits et Démocratie.

Chapitres de livres

Auger, Vincent. 1997. « The National Security Council System After the Cold War ». In *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, sous la dir. de Randall Ripley et James Lindsay, p. 42-73. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Barsky, Robert et Gahutu Aimable. 2005. « Commemorating the Unthinkable ». In *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, p. 25-46. Halifax: International Insights.

Brazier, Michelle. 2005. « Domestic Politics in and International Sphere: Constraints on US Policy during the 1994 Rwandan Genocide ». In *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, p. 75-90. Halifax: International Insights.

Chalk, Frank. 1997. « Le Rwanda dans l'histoire du génocide ». In *La mission au Rwanda*, sous la dir. de François Bugingo, p. 245-255. Montréal : Liber.

- Evans, Gareth et Stephen Ellis. 2005. « The Rwandan Genocide: Memory is Not Enough ». In *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, p. 19-24. Halifax: International Insights.
- George, Alexander et Eric Stern. 1998. « Presidential Management Styles and Models ». In *Presidential Personality and Performance*, sous la dir. d'Alexander George et Juliette George, p. 199-263. Boulder: Westview Press.
- Goldman, Emily et Larry Berman. 2001. « Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy ». In *The Clinton Legacy*, sous la dir. de Colin Campbell et Bert A. Rockman, p. 226-253. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press LLC.
- Herrmann, Richard K. et Shannon Peterson. 1997. « American Public Opinion and the Use of Force. Change or Continuity in the Post-Cold War World? ». In *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, sous la dir. de Randall Ripley et James Lindsay, p. 283-310. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jones, Bruce. 1999. « Military Intervention in Rwanda's Two Wars: Partisanship and Indifference ». In *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, sous la dir. de Barbara Walter et Jack Snyder, p. 116-145. New York: Columbia University Press.
- Kilgour, David. 1997. « Rwanda: une nation assiégée ». In *La mission au Rwanda*, sous la dir. de François Bugingo, p. 225-243. Montréal: Liber.
- Lerhe, Eric. 2005. « The Role of Nationalism in the Rwanda Genocide of 1994 ». In *Rwanda and the Great Lake Region: Ten Years On From Genocide*, sous la dir. de Susan Thomson et Zoë Wilson, p. 49-74. Halifax: International Insights.
- Lindsay, James et Randall Ripley. 1993. « How Congress Influences Foreign and Defence Policy ». Chap. in *Congress Resurgent: Foreign and Defence Policy on Capitol Hill*, p. 17-35. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lindsay, James. 1994. « Influence ». Chap. in *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, p. 140-160. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Rockman, Bert A. 1997. « The Presidency and Bureaucratic Change After the Cold War ». In *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, sous la dir. de Randall Ripley et James Lindsay, p. 34-41. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Vaïsse, Justin. 2003. « Le Congrès ». In *La politique étrangère des États-Unis*, sous la dir. de Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, p. 249-284. Paris: Presses de Science Po.

Articles scientifiques et études

- Brunk, Darren. 2008. « Curing the Somalia Syndrome: Analogy, Foreign Policy Decision Making, and the Rwandan Genocide ». *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, no 3, p. 301-320.
- Burkhalter, Holly J. 1994-1995. « The Question of Genocide. The Clinton Administration and Rwanda ». *World Policy Journal*, vol. 11, no 4, p. 44-54.
- Des Forges, Alison. 2000. « Shame: Rationalizing Western Apathy on Rwanda and Kuperman Response ». *Foreign Affairs*, vol. 79, no 3, p. 141-144.
- Glanville, Luke. 2006. « Rwanda Reconsidered: A Study of Norm Violation ». *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 24, no 2, p. 185-202.
- Graybill, Lyn. 2002. « Responsible... by Omission: The United States and Genocide in Rwanda ». *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 3, no 1, p. 86-103.
- Hudson, Valerie. 2005. « Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations ». *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, no 1, p. 1-30.
- Hyland, William. 1995-1996. « A Mediocre Record ». *Foreign Policy*, vol. 101, no 1, p. 69-74.
- Jentleson, Bruce et Rebecca Britton. 1998. « Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force ». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no 4, p. 395-417.
- Kuperman, Alan. 2000. « Rwanda in Retrospect ». *Foreign Affairs*, vol. 79, no 1, p. 94-118.
- Leanne, Shelly. 1998. « The Clinton Administration and Africa: Perspective of the Congressional Black Caucus and TransAfrica ». *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 26, no 2, p. 17-22.
- Melvorn, Linda. 1997. « Genocide behind the Thin Blue Line ». *Security Dialogue*, vol. 28, no 3, p. 333-346.
- Miller, Linda. 1994. « The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy? ». *International Affairs*, vol. 70, no 4, p. 621-634.
- Power, Samantha. 2001. « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen ». *The Atlantic Monthly*, vol. 288, no 2, p. 84-108.
- Rothchild, Donald. 1998. « The Clinton Administration and Ethnic Conflict Management: Limits of Intervention in a Partially Autonomous Africa ». *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 26, no 2, p. 41-46.

Scott, James. 1997. « In the loop: Congressional Influence in American Foreign Policy ». *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 25, no 2, p. 47-75.

Straus, Scott. 2006. « Rwanda and Darfur: A Comparative Analysis ». *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, no 1, p. 41-56.

Documents officiels

Ferroggiaro, William. *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Evidence of Inaction*. The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html> (page consulté le 20 novembre 2006).

Ferroggiaro, William. *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. Information, Intelligence and the U.S. Response*. The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB117/index.htm> (page consulté le 20 novembre 2006).

Ferroggiaro, William. *The U.S. and the Genocide in Rwanda 1994. The Assassination of the Presidents and the Beginning of the « Apocalypse »*. The National Security Archive. Disponible [en ligne]. <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB119/index.htm> (page consulté le 20 novembre 2006).

Nations Unies. *La situation concernant le Rwanda. Déclaration du président du Conseil de sécurité*, Conseil de sécurité, 30 avril 1994. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/199/87/PDF/N9419987.pdf?OpenElement> S/PRST/1994/21, (page consultée le 15 octobre 2006).

Nations Unies. *Résolution 751*, Conseil de sécurité, 24 avril 1992. Disponible [en ligne]. [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\), S/R/751](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992), S/R/751), (page consultée le 15 novembre 2006).

2. Le Darfour et l'administration Bush

Monographies

Bennis, Phyllis. 2003. *Before and After: US Foreign Policy and the September 11th Crisis*, New York: Olive Branch Press.

Bolton, John. 2007. *Surrender is Not an Option*. New York: Threshold Editions.

David, Charles-Philippe. 2008. *L'erreur : l'échec américain en Irak cinq ans plus tard*. Québec : Septentrion.

Funk, Kevin et Steven Fake. 2008. *The Scramble for Africa: Darfur – Intervention and the USA*. Ann Arbor (Michigan): Black Rose Books.

Héry, Jennifer. 2003. *Le Soudan entre pétrole et guerre civile*. Paris: L'Harmattan.

Reeves, Eric. 2007. *A Long Day's Dying*. Toronto: Key Publishing House.

Prunier, Gérard. 2007. *Darfur. The Ambiguous Genocide*. Ithaca: Cornell University Press.

Articles scientifiques et études

_____. 2006. « Interview with Jan Pronk, UN Special Representative of the Secretary-General in the Sudan ». *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 30, no 1, p. 11-26.

Bellamy, Alex J. 2005. « Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq ». *Ethics and International Affairs*, vol. 19, no 2, p. 31-54.

Bustelo, Pablo. *China and the Geopolitics of Oil in the Asian Pacific Region*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Working Paper no 38 / 2005, 5/9/2005, 32 p.

De Waal, Alex. 2004. « Counter-Insurgency on the Cheap ». *London Review of Books*, vol. 26, no 15, p. 25-28.

De Waal, Alex. 2005. « Who Are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement ». *African Affairs*, vol. 104, no 415, p. 181-205.

De Waal, Alex. 2007. « Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect ». *International Affairs*, vol. 83, no 6, 1039-1054.

Grono, Nick. 2006. « Briefing - Darfur : The International Community's Failure to Protect ». *African Affairs*, vol. 105, no 421, p. 621-631.

Heinze, Eric. 2007. « The Rhetoric of Genocide in U.S. Foreign Policy: Rwanda and Darfur Compared ». *Political Science Quarterly*, vol. 122, no 3, p. 359-383.

Hirsh, Michael. 2002. « Bush and the World », *Foreign Affairs*, vol. 81, no 5, p. 18-43.

International Crisis Group. 2005. « Do Americans Care About Darfur? An International Crisis Group / Zogby International Opinion Survey ». *Africa Briefing*, no 26, 8 p.

International Crisis Group. 2005. « The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gap ». *Africa Briefing*, no 28, 16 p.

International Crisis Group. 2005. « The AU / EU Partnership in Darfur: not yet a winning combination ». *Africa Report*, no 99, 26 p.

International Crisis Group. 2006. « To Save Darfur ». *Africa Report*, no 105, 33 p.

- International Crisis Group. 2006. « Darfur's Fragile Peace Agreement ». *Africa Briefing*, no 39, 19 p.
- International Crisis Group. 2007. « Darfur: Revitalising the Peace Process ». *Africa Report*, no 125, 35 p.
- International Crisis Group. 2007. « A Strategy for a Comprehensive Peace in Sudan ». *Africa Report*, no 130, 23 p.
- International Crisis Group. 2007. « Darfur's New Security Reality ». *Africa Report*, no 134, 35 p.
- Kagan, Frederick. 2006. « The U.S. Military's Manpower Crisis ». *Foreign Affairs*, vol. 85, no 4, p. 97-110.
- Kurth, James. 2006. « Humanitarian Intervention After Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities ». *Orbis*, vol. 50, no 1, p. 87-101.
- Lafargue, François. 2005. « États-Unis, Inde, Chine : rivalités pétrolières en Afrique ». *Afrique Contemporaine*, vol. 216, no 4, p. 43-56.
- Ludevin, Michel. 2005. « Washington : d'un golfe à l'autre ». *Outre-Terre*, vol. 11, no 2, p. 75-85.
- Mans, Ulrich. 2004. « Briefing Sudan: The New War in Darfur ». *African Affairs*, vol. 103, no 411, p. 291-294.
- Melvorn, Linda. 2006. « Rwanda and Darfur: The Media and the Security Council ». *International Relations*, vol. 20, no 1, p. 93-104.
- Mueller, John. 2005. « The Iraq Syndrome ». *Foreign Affairs*, vol. 84, no 6, p. 44-54.
- Natsios, Andrew. 2008. « Beyond Darfur: Sudan's Slide Toward Civil War ». *Foreign Affairs*, vol. 87, no 3, p. 77-93.
- Prendergast, John et Colin Thomas-Jensen. 2007. « Blowing the Horn ». *Foreign Affairs*, vol. 86, no 2, p. 59-74.
- Quévinet, Noëlle. 2006. « The Report of the International Commission of Inquiry on Darfur: The Question of Genocide ». *Human Rights Review*, vol. 7, no 4, p. 38-68.
- Reeves, Eric. 2005. « Darfur: Shame and Responsibility ». *Dissent*, vol. 52, no 4, p. 5-10.
- Reeves, Eric. 2007. « Genocide Without End? ». *Dissent*, vol. 54, no 3, p. 9-13.

Straus, Scott. 2005. « Darfur and the Genocide Debate ». *Foreign Affairs*, vol. 84, no 1, p. 123-133.

Udombana, Nsongurua. 2005. « When Neutrality is a Sin: The Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan ». *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no 4, p. 1149-1199.

Udombana, Nsongurua. 2007. « Still Playing Dice with Lives: Darfur and Security Council Resolution 1706 ». *Third World Quarterly*, vol. 28, no 1, p. 97-116.

Williams, Paul D. 2006. « Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan ». *International Peacekeeping*, vol. 13, no 2, p. 168-183.

Williams, Paul D. et Alex J. Bellamy. 2005. *The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur*. *Security Dialogue*, vol. 36, no 1, p. 27-47.

Chapitres de livres

Jentleson, Bruce. 2007. « Yet Again. Humanitarian Intervention and the Challenges of 'Never Again' ». In *Leashing the Dogs of War*, sous la dir. de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, p. 277-297. Washington: United States Institute of Peace Press.

Documents officiels

Nations Unies. *Darfur – UNAMID – Facts and Figures*, 31 juillet 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html> (page consultée le 5 septembre 2008).

Nations Unies. *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, 25 janvier 2005. Disponible [en ligne]. http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1564*, Conseil de sécurité, 18 septembre 2004. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/47/PDF/N0451547.pdf?OpenElement,S/RES/1564,2004> (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1590*, Conseil de sécurité, 24 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/08/PDF/N0528408.pdf?OpenElement,S/RES/1590,2005> (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1591*, Conseil de sécurité, 29 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/287/89/PDF/N0528789.pdf?OpenElement,S/RES/1591,2005> (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1593*, Conseil de sécurité, 31 mars 2005. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement,S/RES/1593,2005> (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1706*, Conseil de sécurité, 31 août 2006. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement,S/RES/1706,2006> (page consultée le 15 septembre 2006).

Nations Unies. *Résolution 1769*, Conseil de sécurité, 31 juillet 2007. Disponible [en ligne]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement,S/RES/1769,2007> (page consultée le 2 août 2007).

The White House. *Andrew S. Natsios* □ *President's Special Envoy for Sudan*, 16 avril 2007. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/government/natsios-bio.html> (page consultée le 17 août 2007).

The White House. *President Bush Discusses Genocide in Darfur, Implements Sanctions*, 29 mai 2007. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070529.html>, (page consultée le 29 mai 2007).

The White House. *President to Welcome Minni Minawi, Sudan Liberation Movement/Army Leader to the White House*, 24 juillet 2006. Disponible [en ligne]. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060724.html> (page consultée le 18 novembre 2006).

US Department of State. *Powell Reports Sudan Responsible for Genocide in Darfur*, 9 septembre 2004. Disponible [en ligne]. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2004/September/20040909115958JTgnilwoD0.5094873.html>, (page consultée le 15 septembre 2006).

US Department of State. *Sudan: Situation in Darfur*, 16 décembre 2003. Disponible [en ligne]. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/27323.htm> (page consultée le 17 mars 2008).

US Department of State. *United States Policy on Sudan*, 15 avril 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/2008/103969.htm> (page consulté le 5 septembre 2008).

US Department of State. *U.S. Response to the Situation in Darfur*, 23 avril 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/2008/103967.htm> (page consulté le 5 septembre 2008).

Articles de journaux

_____. 2008. « US Secretary of State says she has 'real regrets' on Darfur ». *Sudan Tribune* (Khartoum), 5 décembre.

Cheadle, Don et John Prendergast. 2005. « Never again – again ». *USA Today*, 2 mars.

- Clark, Wesley et John Prendergast. 2006. « A US Plan for Darfur ». *Boston Globe* (Boston), 10 avril.
- Crossette, Barbara. 2001. « Effort by U.N. To Cut Traffic In Arms Meets A U.S. Rebuff ». *New York Times* (New York), 10 juillet.
- Miller, Greg. 2006. « 57% Back a Hit on Iran if Defiance Persists », *LA Times* (Los Angeles), 27 janvier.
- Kristof, Nicholas. 2004. « Will We Say 'Never Again' Yet Again? ». *New York Times* (New York), 27 mars.
- Kristof, Nicholas. 2008. « A New Chance for Darfur ». *New York Times* (New York), 27 décembre.
- Prendergast, John. 2006. « U.S.'s Deadly Errors in Darfur ». *Philadelphia Inquirer* (Philadelphie), 14 septembre.
- Prendergast, John et Colin Thomas-Jensen. 2006. « U.S. Must Crank Up the Heat on Khartoum ». *Washington Post* (Washington), 18 octobre.
- Prendergast, John. 2006. « So How Come We Haven't Stopped It? ». *Washington Post* (Washington), 19 novembre.
- Prunier, Gérard. 2007. « Darfour, la chronique d'un génocide ambigu ». *Le Monde diplomatique* (Paris), mars, p. 16-17.
- Roth, Kenneth. 2008. « Bush Does the Right Thing for Darfur ». *Wall Street Journal* (New York), 23 novembre.
- Simons, Marlise et Jeffrey Gettleman. 2008. « Sudan Leader is Accused of Genocide ». *New York Times* (New York), 15 juillet.
- Simons, Marlise et Neil MacFarquhar. 2009. « Bashir Defies War Crime Arrest Order ». *New York Times* (New York), 5 mars.
- Tutu, Desmond. 2009. « Will Africa Let Sudan Off the Hook? ». *New York Times* (New York), 3 mars.

Documents internet

Associated Press. *Death Toll of 200 000 disputed in Darfur*, MSNBC World News, 28 mars 2008. Disponible [en ligne]. <http://www.msnbc.msn.com/id/23848444/> (page consultée le 14 juin 2008).

Daalder, Ivo. *The Bush Administration on Darfur – Less than Meets the Eye*, Center for American Progress, 5 avril 2005. Disponible [en ligne].
<http://www.americanprogress.org/issues/2005/04/b493109.html> (page consultée le 18 novembre 2006).

Dagne, Ted. *Sudan: The Crisis in Darfur*, Congressional Research Service Report for Congress, 16 juin 2004. Disponible [en ligne].
<http://fpc.state.gov/documents/organization/34228.pdf>, RS21862 (page consultée le 18 janvier 2008).

Dagne, Ted et Bathsheaba Everett. *Sudan: The Darfur Crisis and the Status of the North-South Negotiations*, Congressional Research Service Report for Congress, 22 octobre 2004. Disponible [en ligne]. <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32643.pdf>, RL32643 (page consultée le 18 janvier 2008).

Dagne, Ted. *Sudan: Humanitarian Crisis, Peace Talks, Terrorism, and U.S. Policy*, Congressional Research Service Issue Brief for Congress, 1^{er} juin 2006. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/67844.pdf>, IB98043 (page consultée le 18 janvier 2008).

Dagne, Ted. *Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement*, Congressional Research Service Report for Congress, 27 mars 2007. Disponible [en ligne]. <http://fpc.state.gov/documents/organization/84929.pdf>, RL33574 (page consultée le 18 janvier 2008).

International Crisis Group. *The Crisis in Darfur*, janvier 2008. Disponible [en ligne].
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3060&l=1#C42> (page consultée le 16 février 2008).

Kuperman, Alan. *Genocide: The Cases of Rwanda and Sudan*, Foreign Policy Research Institute, mai 2007. Disponible [en ligne].
<http://www.fpri.org/footnotes/1215.200705.kuperman.genociderwandasudan.html> (page consultée le 15 février 2008).

Muller, Nicole. *Students STAND against genocide in Darfur*, Wicked Local Dennis, 20 novembre 2008. Disponible [en ligne].
<http://www.wickedlocal.com/dennis/news/education/x466663145/Students-STAND-against-genocide-in-Darfur> (page consultée le 20 novembre 2008).

Power, Samantha. *Dying in Darfur. Can the ethnic cleansing in Sudan be stopped?*, The New Yorker online, 30 août 2004. Disponible [en ligne].
http://www.newyorker.com/archive/2004/08/30/040830fa_fact1 (page consultée le 20 mai 2007).

Rennack, Dianne. *Sudan: Economic Sanctions*, Congressional Research Service Report for Congress, 11 octobre 2005. Disponible [en ligne].

<http://fpc.state.gov/documents/organization/55628.pdf>, RL32606 (page consultée le 18 janvier 2008).

Tovar, Armondo. *Students Grow Out Beards for Darfur*, The West Georgian, 19 novembre 2008. Disponible [en ligne].

<http://media.www.thewestgeorgian.com/media/storage/paper523/news/2008/11/19/News/Students.Grow.Out.Beards.For.Darfur-3552939.shtml> (page consultée le 19 novembre 2008).

Van Oudenaren, Daniel. *Darfur activists pitch tents to influence Washington*, Sudan Tribune, 11 novembre 2008. Disponible [en ligne].

<http://www.sudantribune.com/spip.php?article29219> (page consultée le 12 novembre 2008).