

JEAN-MARC DE LA SABLIERE

Ambassadeur de France

DANS LES COULISSES
DU MONDE

Du Rwanda à la guerre d'Irak,
un grand négociateur révèle
le dessous des cartes



ROBERT LAFFONT

ministre. Dommage pour la France que le destin ne lui ait pas permis de briguer la magistrature suprême.

Alain Juppé travaille vite, décide facilement, sans perdre jamais de temps. Les notes des directeurs, lues dans la nuit, reviennent au matin avec ses commentaires en marge. Quelle différence avec Roland Dumas, très proche du président Mitterrand, qui fut lui aussi un ministre influent et respecté sur la scène internationale mais qui se préoccupait peu de ce que faisaient ses directeurs. Je compris vite qu'il n'y attachait d'ailleurs pas d'importance et je travaillais donc surtout avec son directeur de cabinet. Heureusement, il était d'une extrême courtoisie. De son temps, les contacts avec le président Bongo commençaient par un tête-à-tête. Les délégations rejoignaient ensuite le bureau. On parlait alors de la pluie et du beau temps ou de sujets de même importance. À l'inverse de son successeur, Roland Dumas ne laissa pas de trace au Quai d'Orsay.

Dans les affaires africaines plus encore que dans d'autres, c'est en principe l'Élysée qui fixe la ligne et décide. Les choses changent en période de cohabitation. La maîtrise des dépenses dépendant du gouvernement et le commandement des forces armées étant du ressort du président, une sorte de gestion partagée se met en place dont l'organisation est, selon les époques, plus ou moins formelle. Ainsi, Bruno Delaye, très actif jusqu'à l'élection présidentielle, se met ensuite en retrait. Il ne va presque plus sur le terrain mais préside alternativement avec Maignon les réunions interministérielles hebdomadaires.

Que l'on soit en période de cohabitation ou pas, le système fonctionne toujours de manière un peu compliquée, mais en réalité avec moins de failles que ne le pensent certains de nos partenaires africains. Ils essaient bien sûr de jouer des différences ou des nuances entre leurs interlocuteurs. Mais ce petit jeu rencontre vite ses limites, en particulier sur les affaires importantes, car, in fine, la coordination se fait. Il reste que tout n'est pas parfait, loin de là. Je suis en particulier irrité par le secret dont s'entourent les services du ministère de l'Intérieur ainsi que l'entourage du ministre lui-même, par quelques électrons un peu trop libres mais aussi par certains émissaires autoproclamés extérieurs à l'État, qui laissent

entendre qu'ils ont de l'influence, ce qui est rarement le cas. Par leur comportement, dans quelques situations, heureusement peu nombreuses, ils accréditent l'idée, auprès de ceux qui ont intérêt à le croire, qu'il peut y avoir à Paris un double jeu au plus haut niveau.

Au-delà, y a-t-il encore des « mallettes » en circulation ? Je n'en sais en fait rien, mais il me semble que cette époque-là est plutôt révolue. En tout cas, je considère que le directeur des affaires africaines au Quai d'Orsay, comme l'administration, doit agir comme si elles n'existaient pas. C'est ce que j'ai toujours fait, en veillant en outre à ne pas rencontrer certains personnages que je juge infréquentables.

Enfin, il y a le poids des militaires dans le système. Bien organisés, ils s'efforcent dans certains pays où nous avons des bases, ou une coopération militaire engagée, d'inspirer notre politique et de contrôler sa mise en œuvre. Ils travaillent en réseau. Au début des années quatre-vingt-dix, l'état-major particulier du président de la République dirigé par le général Quesnot, l'état-major et le cabinet militaire du ministre agissent de concert. Sur le fond, il me semble que beaucoup de nos militaires sont un peu nostalgiques d'un passé révolu. Ils comprennent mal les évolutions récentes ou, s'ils les comprennent, elles ne leur conviennent pas. Critiques à l'égard des changements, ils cherchent dans certains pays à les freiner ou à tout le moins à les orienter de telle sorte que les évolutions soient plus apparentes que réelles. Leur objectif semble être de préserver un modèle où la proximité de la relation de la France avec un chef d'État fort garanti, à travers des échanges de services, toute liberté de manœuvre pour notre dispositif militaire. Par ailleurs, leur tendance naturelle à approcher les situations et les personnes à travers une vision manichéenne où ami et ennemi sont bien identifiés ne s'accommode pas très bien des zones grises. Tendus vers un objectif, ils ont enfin tendance à recueillir et à analyser l'information en fonction de leur préoccupation principale, prenant ainsi le risque de négliger certaines données et de créer une sorte de pensée unique toujours dangereuse. Heureusement, le système est moins verrouillé qu'il n'y paraît et, à l'occasion, dans mon bureau ou dans le leur,

certains généraux et colonels me confient leurs analyses personnelles. Enfin, un équilibre peut être apporté par le ministre de la Défense dans ce système. Cela a été vrai de Pierre Joxe comme de François Léotard.

Si le passé africain de nos forces armées rend un peu difficile, au début des années quatre-vingt-dix, l'adaptation de certains de leurs chefs aux évolutions du continent, ce passé, par l'expérience et les réflexes qu'il a créés, est sur le terrain un véritable atout. En Afrique, en opérations, l'armée française est la meilleure. Je l'ai souvent vérifié et, plus tard, lorsque j'ai dirigé les missions du Conseil de sécurité au Tchad ou dans l'est de la république démocratique du Congo, c'est toujours avec fierté que j'ai présenté nos forces. Ces dix dernières années l'armée française a poursuivi son adaptation aux missions menées dans le cadre de l'ONU ou de l'OTAN qui exigent sur le terrain d'allier objectifs politiques et objectifs militaires. Nous avons fait, à cet égard, des progrès considérables dont d'autres pourraient s'inspirer.

Le directeur Afrique doit savoir naviguer. En quatre ans, de 1992 à 1996, je connaîtrai successivement : la gauche au pouvoir, la cohabitation et le retour d'une droite contrôlant à son tour toutes les manettes. Je m'adapterai à chacune d'entre elles. Cela n'a pas toujours été simple. Ainsi, ma bonne relation avec Bruno Delaye soulève au début de la cohabitation des soupçons du côté de Michel Roussin, qui reviennent à mes oreilles par plusieurs sources amicales. Je dis donc très vite à Dominique de Villepin, devenu directeur de cabinet d'Alain Juppé, que l'idée que nous avions eue tous les deux de me placer au centre du dispositif pour assurer la coordination n'était pas viable. J'exploserais très vite en vol. Mieux valait que la relation entre le Quai et l'Élysée passât par le cabinet. C'est ce qui est décidé et mes rapports reviennent à la normale avec le ministre de la Coopération et son cabinet. De même, à l'approche des élections de 1995, ai-je pris contact avec Jacques Foccart, à travers mon ami Claude de Peyron, vieil africaniste, qui m'a proposé d'être mon « passeur ». Sage précaution.

Dans une fonction peu visible car peu médiatisée mais qui est toujours au centre du dispositif, avec plus ou moins d'influence

Le Rwanda – Questions sur une tragédie

Au milieu des années quatre-vingt, personne ne s'intéressait vraiment aux Grands Lacs en dehors des Belges. Sous-directeur Afrique centrale en 1985-1986, je n'y avais même jamais mis les pieds. Quelle n'est donc pas ma surprise à mon retour dans cette Direction, six années plus tard, de voir que la région est désormais au cœur de nos préoccupations. Les réunions sont nombreuses et à un niveau élevé sur le Rwanda, à un niveau moindre sur le Burundi où nous sommes moins engagés mais très attentifs quand même.

C'est à cette époque que je fais la connaissance du président burundais, Pierre Buyoya, avec lequel j'établis par la suite de bonnes relations. Capable de prendre le pouvoir par la force, il accepte ensuite de le quitter, ce qui n'est pas si banal en Afrique ou dans d'autres régions du monde. Je l'ai revu plus tard, à plusieurs reprises, à Paris, à New York ou à Bujumbura et j'ai toujours apprécié notre dialogue. Président issu de l'ethnie minoritaire tutsie, il croit, en 1991, compte tenu de sa légitimité, pouvoir gagner les premières élections démocratiques qu'il a pris le risque d'organiser. Il est battu par Melchior Ndadaye dont la présidence ne dure pas. Quelques mois après son élection, ce dernier est assassiné par des éléments de l'armée tutsie.

Cet assassinat a des conséquences tragiques. Le pays, une fois de plus, est le théâtre de massacres comme il l'avait été en 1972. Cette fois, le peuple hutu se venge contre les Tutsis et les violences

interethniques qui suivent sont dramatiques. Une partie des membres du gouvernement trouve refuge à notre ambassade. J'entre un soir en contact avec eux par téléphone. La France prend alors, à l'instigation du ministère de la Coopération, l'excellente décision d'envoyer sur place une équipe de professionnels pour aider à la sécurité des bâtiments publics, afin que les autorités qui les ont désertés puissent y revenir en sécurité. L'État fonctionne de nouveau et, malgré la confusion, le chaos total est évité mais le Burundi, traumatisé par les massacres et un climat général de défiance, a du mal à sortir de la crise. Entre Tutsis et Hutus, la peur règne et le soupçon est partout. En 1994, après la mort du président Ntaryamira qui se trouve dans l'avion du président Habyarimana et qui est donc une victime collatérale de l'attentat contre le chef de l'État rwandais, toute idée d'un gouvernement d'union nationale au Burundi s'évanouit pour longtemps. Le président par intérim Sylvestre Ntibantunganya est si méfiant qu'il me reçoit sans témoin, en tête à tête, lorsque je me rends à Bujumbura. Il m'exprime alors ses craintes avec ce fatalisme dissimulé sous une apparence de calme que j'ai souvent constaté dans la sous-région.

Dans l'ambiance si délétère de l'époque, un homme a un rôle positif, Ahmedou Ould Abdallah, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies. Nous avons sympathisé à New York quelques années auparavant. Il n'a pas froid aux yeux et fait une bonne analyse. C'est avec lui, au cours d'une longue conversation téléphonique, que je mets au point, alors que la France préside l'Union, le plan de soutien européen dit « plan de Carcassonne », du nom de la ville où s'est déroulée la réunion des ministres où notre projet a été approuvé. Tout le monde souhaite aider le Burundi. Mais les conditions de la paix ne sont pas encore réunies. Il faudra attendre dix ans, de nombreux morts, beaucoup de souffrances pour que le pays, avec l'aide de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie et de l'ONU, trouve la sortie de cette longue crise. Dans les années 2000, j'ai présidé cinq missions du Conseil de sécurité à Bujumbura. Je suis heureux que les hasards de la vie m'aient permis d'accompagner les Burundais dans leurs efforts finalement réussis pour parvenir à une paix durable.

*

* *

Beaucoup a été écrit sur la tragédie du Rwanda, des livres, des articles parfois objectifs, souvent tendancieux. Bien sûr, de graves erreurs d'appréciation ont été commises. Par la France, par les États de la région, par le reste du monde, par le secrétariat des Nations unies. Elles portent d'abord sur l'analyse de la situation. La détermination du FPR à obtenir le contrôle du pouvoir coûte que coûte, quitte à reprendre l'offensive militaire, a été notamment sous-estimée. Sur le plan de l'information, la connaissance insuffisante de l'extrémisme hutu, de ses structures et de ses connexions dans l'État et l'entourage proche du président a fait défaut à des moments déterminants. L'impréparation de l'ONU, à New York comme sur le terrain, à faire face au chaos par définition non prévu dans un mandat d'accompagnement de la paix a par ailleurs lourdement pesé. Enfin, le retrait temporaire de l'essentiel des forces des Nations unies et de toutes les ambassades, alors que la communauté internationale aurait dû peser lourdement dès l'assassinat du président Habyarimana, s'est révélé une autre erreur.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut se discuter. En revanche, essayer de transformer après coup, au vu de la tragédie, ces erreurs en faute lourde, en prétendant ou en laissant entendre qu'elles traduisaient une politique moralement condamnable, travestir l'histoire en jouant sans vergogne de l'anachronisme, voire du mensonge, n'est pas acceptable. C'est pourtant ce à quoi se sont livrés certains commentateurs peu scrupuleux qui ont sacrifié la rigueur de l'analyse à la recherche du sensationnalisme. La gravité des faits, la souffrance de tant de femmes, d'hommes, d'enfants, la déstructuration d'une société entière, imposent de rechercher la vérité. Ce qui frappe d'abord, c'est l'ampleur de la tragédie. La région avait certes connu des épisodes sanglants dans son histoire récente, notamment après l'assassinat du président Ndadaye au Burundi, qui s'étaient soldés par des dizaines de milliers de morts, de cinquante mille à cent mille, mais cette fois le bilan macabre est encore plus épouvantable : ce sont des centaines de milliers, peut-être même près d'un million de victimes qui ont été massa-

créées, pour une bonne part à l'arme blanche. Les bourreaux ont donc été très nombreux. Des dizaines de milliers de personnes ivres de haine et de sang ont dû contribuer à cet enfer.

Des années après, je me pose toujours beaucoup de questions sur ce génocide. Tout le monde savait qu'il pourrait y avoir des massacres en cas de solution militaire mais personne ne pouvait imaginer une telle tragédie, un drame d'une telle ampleur. Comment en est-on arrivé là ? S'agit-il d'un scénario macabre secrètement programmé de longue date par des personnalités extrémistes liées au système ? Quel a été le degré d'organisation ? Comment le phénomène s'est-il enclenché et comment s'est-il propagé ? S'est-il nourri comme une boule de neige lancée qui provoquerait à la fin une avalanche, thèse que défendit, un soir que nous parlions, un ancien ministre hutu du premier gouvernement constitué après le génocide, sous le contrôle du FPR et donc de Paul Kagame, l'actuel président du pays ? Les historiens seront aidés par les minutes des procès du Tribunal pénal d'Arusha. D'ores et déjà, des travaux sur cette base apportent des éclaircissements qui soulignent l'importance de la semaine qui suivit l'assassinat du président Habyarimana, semaine où se constitua le gouvernement intérimaire responsable de cette politique folle que certains de ses membres imposèrent plus particulièrement sur le terrain. Mais le temps de l'histoire n'est pas encore venu.

En France, la commission d'information de l'Assemblée nationale a permis d'ouvrir au public les archives relatives à notre politique au Rwanda. Je souhaitais qu'il en fût ainsi et me réjouis que le ministère des Affaires étrangères ait choisi d'être totalement transparent, car ses archives parlent d'elles-mêmes quant à ce que fut notre politique et l'action du ministère pour la mettre en œuvre. Lors de mon audition, j'ai décrit ce que furent nos objectifs à chaque étape pendant la période de 1992 à 1996 : favoriser l'ouverture politique, éviter une victoire militaire du FPR, pousser à un accord entre les parties qui conduirait à un partage du pouvoir avec celui-ci, essentiellement tutsi, mais aussi avec les Hutus du Sud qui en avaient été écartés, engager l'ONU et, lorsque le pays s'embrasa dans une folie meurtrière, encourager un retour des casques bleus avec des pouvoirs d'intervention, ce qui malheu-

reusement n'eut pas lieu. C'est l'impuissance et la lâcheté de la communauté internationale qui sont à l'origine de l'opération Turquoise, certes tardive mais que la France, seule, eut le courage de lancer et dont la vocation fut strictement humanitaire.

Quelques questions reviennent souvent dans les discussions sur le sujet. D'abord, pourquoi la France s'est-elle engagée au Rwanda ? C'est pour nous une question fondamentale. À mon arrivée à la tête de la Direction des affaires africaines et malgaches, j'ai compris de mes entretiens avec le général Huchon, adjoint du chef d'état-major particulier du président Mitterrand, qui joua un rôle important dans ce dossier, que la décision clé avait été prise par le président lui-même en 1990 à chaud. Justifiée par la protection des Français et le contrôle de l'aéroport de Kigali, elle s'est accompagnée en 1991 plus officiellement d'une assistance aux autorités rwandaises. Elle ne reposait pas sur une relation particulière avec le président Habyarimana, laquelle, me semble-t-il, n'existait pas, mais sur la demande de réaction d'un chef d'État francophone à une attaque de son pays lancée depuis un État voisin anglophone, l'Ouganda. L'Histoire dira si le président ougandais, Yoweri Museveni, a inspiré cette attaque. Il l'a, en tout cas, assurément bénie, soit qu'il ait voulu renvoyer l'ascenseur aux réfugiés tutsis et à leurs descendants qui l'avaient beaucoup aidé dans sa lutte armée pour prendre le pouvoir à Kampala, soit que ces derniers étant peu populaires en Ouganda, il ait ainsi trouvé l'occasion d'en être débarrassé. Peut-être ces deux motifs ont-ils joué. La relation de Museveni avec Habyarimana était par ailleurs mauvaise et il ne s'en cachait pas. Le fait que le FPR, soutenu militairement par l'Ouganda, ait été composé des descendants des réfugiés tutsis rwandais qui avaient fui le Rwanda trente ans plus tôt ne constituait pour nous, au départ, qu'un élément secondaire par rapport à la dimension internationale de l'affaire, laquelle conférait toute sa légitimité à la demande de soutien du gouvernement de Kigali comme à notre réaction.

Si Museveni, qui niait l'évidence avec un aplomb qui faisait sourire même les Américains lorsque je leur en parlais, affirmait n'apporter ni soutien logistique ni armes au FPR, il ne prétendait pas, à l'époque, être sans influence sur Kagame. C'est ce qu'il

nous démontra en février 1993. J'accompagnai alors Bruno Delaye, mandaté par le président de la République à Entebbe pour le rencontrer. L'heure était grave. Le FPR, rompant le cessez-le-feu, avait repris l'offensive et se trouvait à une trentaine de kilomètres de Kigali. La rencontre eut lieu en tout petit comité. Notre entretien, très franc, se déroula pendant deux heures, dans les jardins de l'ancien palais du gouverneur, sous un dais surplombant le lac, face à un paysage grandiose. Le président enregistra le renforcement de notre dispositif « Noroît » au Rwanda, ce qui dut produire son effet, et nous affirma ne pas souhaiter la victoire militaire du FPR et la chute de Kigali, mais bien la conclusion d'un accord à Arusha. Il accepta de convaincre Kagame d'arrêter l'offensive et d'observer un nouveau cessez-le-feu. Il lui envoya un émissaire sur-le-champ. De notre côté, il fut convenu que nous maintiendrions une forte pression sur le président Habyarimana pour favoriser une issue négociée. C'est ainsi que Kigali fut sauvée à l'époque, preuve que Museveni pouvait beaucoup. Nous n'en avions pas douté. Un cessez-le-feu fut signé qui prévoyait un retrait des troupes du FPR sur ses lignes précédentes et la création d'une zone tampon. La négociation reprit à Arusha. Des années plus tard, les relations de Yoweri Museveni et de Paul Kagame devenu président du Rwanda s'envenimèrent. « The young boy », comme disait le chef de l'État ougandais, était devenu grand.

Ainsi engagée, jusqu'où la France est-elle allée dans son soutien à l'armée rwandaise avant les accords de paix d'Arusha du 4 août 1993 ? Même dans les moments où l'armée rwandaise avait du mal à résister aux offensives du FPR, nous n'avons jamais été jusqu'à une intervention directe. Nous avons envoyé des conseillers, renforcé temporairement notre détachement, fourni de l'armement, des munitions, des conseils à l'état-major et sur le terrain, mais les troupes françaises n'ont jamais combattu. Notre soutien militaire est allé loin mais il est toujours resté indirect. Cette ligne fut d'ailleurs rappelée à Juvénal Habyarimana, au nom du président de la République, par Bruno Delaye, lors de notre mission dans la région, en février 1993. Étrange ambiance que celle que nous avons trouvée dans la capitale. Nous étions arrivés en fin de matinée. Tout paraissait calme, irréel, alors que les troupes

du FPR étaient à quelques dizaines de kilomètres à peine. Dès notre arrivée, nous avons eu une audience avec le chef de l'État, puis avec le Premier ministre, qui n'était pas du parti du président avec lequel il avait des relations difficiles, et rencontré certains membres du gouvernement. Après cela nous avons tenu des réunions de travail franco-françaises puis étions retournés, dans la soirée, rencontrer le président Habyarimana. L'entretien eut lieu chez lui. Tout était sombre. Il logeait dans une villa assez modeste pour un chef d'État africain. C'était un homme difficile à saisir. Il nous fit attendre avant d'engager la conversation, le temps que s'achève un jeu télévisé. Nous étions abasourdis ; le pays était en guerre, au bord du gouffre, et lui regardait un jeu à la télévision ! Au-delà des précisions sur les limites de notre intervention, notre message fut assez direct : il fallait résister, cela exigeait une unité avec le Premier ministre ; les négociations d'Arusha devaient reprendre sur une base permettant de conclure. Avant notre départ pour Entebbe, nous avons obtenu une bonne déclaration conjointe des deux têtes de l'exécutif, qui marquait l'unité retrouvée en ce moment dramatique pour le pays.

Cette mission à Kigali et Entebbe produisit les effets escomptés. Après l'accord conclu à Arusha, en août 1993, la France retira le détachement Noroît, laissant sur place un noyau de coopérants dont nous avons des raisons de penser, par nos contacts avec le FPR, qu'il pourrait être maintenu à l'avenir sans soulever de difficultés. Conformément à l'accord, les Nations unies prirent le relais en envoyant des casques bleus. J'étais soulagé. Nous avons réalisé l'objectif d'un accord politique et internationalisé le règlement de la crise. Nous pouvions nous retirer.

Autre question, celle-là fondamentale pour tous, les accords de paix d'Arusha, favorisés par la France et toute la communauté internationale, étaient-ils, en août 1993, illusoire ? Avions-nous à ce point péché par naïveté que nous aurions, par volonté d'en sortir, poussé collectivement les parties à s'entendre sur des textes dont elles ne voulaient pas ? Il faut essayer de se placer dans le contexte du moment. Quoi qu'on ait écrit par la suite, je maintiens qu'alors ces accords étaient crédibles et que cette opinion était largement partagée. Il s'agissait bien sûr d'un compromis diffi-

lement atteint, mais n'était-ce pas le plus souvent le cas en Afrique ? Les équilibres dans les textes qui constituaient l'accord avaient été pesés et acceptés par les parties. Nous avons même reçu des remerciements du FPR. Lors de la conclusion, les principaux acteurs pouvaient d'ailleurs considérer qu'ils avaient préservé l'essentiel et que les institutions nouvelles leur permettraient, à travers des alliances, de renforcer ou de défendre leurs intérêts fondamentaux. Le FPR, totalement contrôlé par les Tutsis ougandais, c'est-à-dire par Kagame, était une force structurée, monolithique, mais il avait des alliés dans l'opposition interne à Habyarimana qui lui permettaient de peser fortement dans le jeu politique. Ce qu'il avait obtenu concernant la composition de la nouvelle armée lui donnait par ailleurs des garanties sérieuses en termes de sécurité. Le président, de son côté, paraissait capable de maintenir un équilibre entre les principales factions hutues, de conserver une majorité et de gérer les extrémistes qui rejetaient l'accord. Il n'était pas saugrenu, dans le contexte africain de l'époque où même Blancs et Noirs discutaient en Afrique du Sud pour trouver les voies d'une vie commune, de penser qu'un partage du pouvoir dans le cadre d'institutions de transition était possible au Rwanda. Bien sûr, la paix n'était pas totalement garantie et des exemples d'échecs existaient, mais un optimisme raisonné prévalait.

Le fait que l'ONU s'engageait y contribuait. Six mois auparavant, il n'en était pas question. J'avais été envoyé en mission à New York pour plaider en faveur d'une telle implication à un moment où, avec la prise de conscience du risque d'enlèvement, l'idée s'était enfin imposée à Paris d'une nécessaire entrée de la communauté internationale dans le jeu. Mais au printemps 1993, l'affaire n'était pas encore mûre. Alvaro de Soto, un vieux complice, membre du cabinet du secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, m'avait même dit, pince-sans-rire : « Va donc à Atlanta », autrement dit : désormais, dans ce genre d'affaire, c'est CNN qui mène le jeu. Sans images, pas d'action au Conseil de sécurité.

Six mois plus tard, l'ONU se déployait sur le terrain, contrainte et forcée. Elle ne pouvait échapper à ses responsabilités dès lors

que les parties, s'étant entendues sur le déploiement d'une force neutre pour soutenir la mise en œuvre des accords d'Arusha, se tournaient vers elle. Auparavant, les tentatives de l'Union africaine pour cogérer avec l'ONU cette mission, qu'elle était incapable d'assumer elle-même, avaient échoué. Qu'une délégation conjointe du gouvernement et du FPR se soit rendue à New York pour en faire la demande avait d'ailleurs été déterminant. Même les Américains, pourtant très réticents à l'époque à l'égard des opérations de maintien de la paix et toujours favorables au FPR, durent obtempérer devant cette approche commune qui témoignait d'une entente prometteuse.

On s'est aussi interrogé sur les raisons pour lesquelles le Conseil de sécurité n'avait prévu qu'une mission de maintien de la paix et non une force plus robuste mandatée pour la restaurer par la coercition, si nécessaire. La réponse est simple. D'abord l'idée que cela « allait marcher » prévalait. La demande de toutes les parties portait d'ailleurs sur un accompagnement de la paix. Si le scénario d'un chaos résultant d'une rupture de la paix avait été une hypothèse à prendre en compte, il est probable qu'il n'y aurait pas eu d'accord au Conseil de sécurité pour déployer une force avec un mandat conséquent et sans doute pour déployer une force tout court. Les Américains ne l'auraient pas accepté. Le secrétaire général ne l'aurait pas envisagé.

Cela ne répond cependant pas à une interrogation plus générale concernant la protection des civils. Les forces des Nations unies n'auraient-elles pas dû s'interposer à Kigali lorsque les massacres ont commencé ? La réponse est malheureusement non si l'on s'en tient au mandat qu'elles avaient reçu. Indépendamment de la question des moyens qui est bien sûr importante, il a fallu plusieurs drames humanitaires et en particulier la tragédie du Rwanda pour que la doctrine évoluée à New York, au secrétariat comme au Conseil de sécurité, et pour que les casques bleus soient, en certaines circonstances, contraints d'utiliser la force pour protéger les civils. Il a fallu que les Nations unies prennent la mesure de ce que pouvait signifier une opération dans le contexte d'un conflit interne pour que les mandats soient améliorés. D'une manière générale il y avait à l'époque, plus encore qu'aujourd'hui, une

réticence à l'utilisation de la force par les casques bleus, qui pour un certain nombre de pays ne va toujours pas de soi, même dans des situations dramatiques.

Autre question : que fit la France après les accords d'Arusha ? J'ai entendu dire : « Mais pourquoi n'a-t-elle pas été plus active alors que la situation tardait à se stabiliser ? » Là aussi, la réponse est évidente. La France n'était plus en première ligne ; les accords d'Arusha avaient même scellé son retrait militaire. Il était donc logique, dès lors que la communauté internationale s'engageait, que nous rentrions dans le rang, c'est-à-dire dans le jeu d'une gestion collective. Des consultations s'organisèrent donc au niveau de la région mais aussi entre les puissances occidentales concernées et les Nations unies, sur place, dans les capitales et à New York. Une page était tournée.

Ce fut en réalité une période assez étrange. Les discussions sur la mise en place des institutions intérimaires traînaient dangereusement. La communauté internationale, de manière assez classique, exprimait son impatience en faisant pression sur les parties dont le jeu était compliqué. Le président Habyarimana, rendu très méfiant par l'assassinat du président Ndadaye au Burundi, cherchait à travers un dialogue avec les partis d'opposition et certaines personnalités à les récupérer en jouant de la fibre ethnique. Il avait une obsession : être capable d'empêcher une procédure d'« impeachment » à son encontre. Le FPR, de son côté, craignait de perdre le contrôle de l'exécutif qu'il pensait avoir gagné par ses alliances lors des négociations à Arusha. Mais, malgré les désaccords persistants, le jeu politique tendu et des assassinats politiques, l'idée qu'il y aurait finalement un arrangement dominait encore. Le sentiment de confiance était entretenu par le fait que le cessez-le-feu tenait, par la poursuite des discussions et aussi par l'engagement actif de certains chefs d'État de la région pour faciliter le règlement des problèmes en suspens. En outre, sur le terrain, des centaines de milliers de personnes déplacées étaient rentrées chez elles, ce qui était le signe d'un certain retour à la normalité. Bref, l'espoir que les parties en présence trouveraient un équilibre était toujours là et il n'y avait pas le sentiment d'un risque imminent de basculement dans la guerre civile. Les Nations

unies, pour faire pression, avaient même menacé de quitter le Rwanda si les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur la mise en œuvre de l'accord. L'auraient-elles fait si elles pensaient qu'il y avait un risque de tragédie ? Les informations dont on a beaucoup parlé après coup sur une menace de déclenchement de guerre civile avec l'assassinat d'un millier de Tutsis à Kigali n'avaient pas été jugées suffisamment convaincantes dans une région où les rumeurs d'intoxication étaient très fréquentes, pour créer un électrochoc. Telle était l'appréciation de la situation largement partagée alors. On doit pour le moins constater dans l'examen a posteriori du drame que le système a mal fonctionné. Le Conseil de sécurité, engagé dans cette affaire à reculons, est resté extraordinairement passif et le secrétariat a eu, lui aussi, trop tendance à sous-estimer les problèmes, voire à les camoufler. Comme l'a dit très justement Lakhdar Brahimi, dans une formule choc d'un rapport ultérieur sur les missions de maintien de la paix : « Le secrétariat ne doit pas dire au Conseil de sécurité ce qu'il a envie d'entendre mais ce qu'il a besoin d'entendre. » Sage recommandation.

Nous nous réveillâmes tous de ce faux calme, insuffisamment préparés au pire, frappés par la foudre. L'assassinat du président Habyarimana se produisit dans la soirée du 6 avril 1994, à un moment où nous avions le sentiment que les Rwandais parvenaient enfin à un accord. C'est le message que le président nous avait d'ailleurs fait passer avant de prendre l'avion, de retour d'une réunion à Dar es-Salaam. Je fus informé de sa mort par un appel téléphonique. Ma femme me dit plus tard qu'assis sur mon lit, je pris ma tête entre les mains. Un immense espoir de paix s'effondrait. Dans le chaos naissant, la communauté internationale fit preuve de lâcheté. Des trois options mises sur la table par Boutros-Ghali au Conseil de sécurité – intervenir lourdement, laisser sur place un petit contingent pour préparer la suite lorsque les circonstances le permettraient ou partir –, c'est la deuxième qui fut retenue. C'était un compromis alors que certains voulaient que les Nations unies plient bagage. Les Occidentaux furent moins courageux que les Africains au Conseil. Ils étaient influencés par les Belges dont dix soldats avaient été massacrés et par l'idée que

l'ONU, impuissante dans le nouveau contexte, reviendrait le moment venu. Les Américains aidés par les Anglais n'eurent pas besoin de la pression belge pour pousser au retrait. Après leur départ précipité de Somalie qui avait sonné le glas de la force des Nations unies dans ce pays, ils pesèrent négativement et lourdement sur les décisions concernant l'intervention de l'ONU au Rwanda.

Mais la responsabilité est partagée. Ce départ fut une erreur grave, morale surtout, car dans l'immédiat les Nations unies n'auraient probablement pas pu faire beaucoup avec leurs moyens déjà insuffisants, diminués de surcroît par le retrait belge et les hésitations fortes d'autres contingents. On ne peut que regretter, après coup, que la communauté internationale n'ait pas au moins essayé de réagir car c'est au départ du drame, dans la semaine qui suivit l'assassinat du président Habyarimana, qu'il aurait fallu changer le mandat et intervenir avec détermination. Il est vrai aussi que personne n'imaginait que les assassinats à Kigali et la reprise des combats étaient le début du plus terrible des génocides depuis la tragédie cambodgienne.

Autre question : Qui est responsable de l'attentat qui détruisit l'avion du président rwandais à son atterrissage à Kigali ? De même qu'il y a dix ans, devant la commission d'information de l'Assemblée nationale, je ne veux pas me prononcer ici car je n'ai pas de certitude et je considère toujours que les convictions ne remplacent pas les preuves. L'histoire dira sans doute un jour ce que fut la réalité. La thèse la plus plausible selon laquelle il s'agirait d'un attentat du FPR est celle qui prévaut. Paul Kagame, voyant la situation politique lui échapper, aurait décidé la rupture et la reprise de l'offensive afin de parvenir à ses fins par d'autres moyens, c'est-à-dire par la voie militaire. Si cela est vrai, cela ne ferait cependant pas de lui le responsable du génocide rwandais. L'affirmer serait malhonnête comme le serait d'ailleurs toute analyse prétendant qu'il ne savait pas qu'une solution militaire entraînerait des massacres peut-être circonscrits, peut-être d'une grande ampleur. Cela s'était produit tant de fois dans la sous-région, d'un côté comme de l'autre !

Beaucoup de commentaires ont été faits enfin sur l'opération Turquoise, qui ont varié avec le temps. Critiquée par le FPR et ceux qui soutiennent ses positions systématiquement, dans une approche militante, son image s'améliora beaucoup vers la fin de l'intervention et dans les mois qui suivirent. Elle sauva des dizaines de milliers de malheureux Tutsis et stabilisa dans la « zone humanitaire sûre » des centaines de milliers de fugitifs qui auraient été contraints de quitter le territoire pour se rendre au Kivu où ils auraient aggravé la situation humanitaire déjà catastrophique à Goma. Preuve de son succès, le secrétariat des Nations unies et plusieurs pays occidentaux exprimèrent le souhait que la France reste un peu plus longtemps que prévu, ce qu'elle refusa.

Autorisée par une résolution du Conseil de sécurité, l'opération Turquoise fut soutenue loyalement et fermement par Boutros Boutros-Ghali. Plusieurs pays furent très réservés au départ, sans doute influencés par le FPR ou parce que, restés eux-mêmes inactifs, ils avaient beaucoup à se reprocher. Nous dûmes donc convaincre de son utilité par une action diplomatique conduite par Alain Juppé. Il m'envoya en mission en Tunisie, qui présidait alors l'Organisation de l'unité africaine, pour parler au ministre des Affaires étrangères et lui demander de corriger une première déclaration de sa part assez négative. Le ministre me reçut accompagné de Salim Ahmed Salim, secrétaire de l'Organisation, qui avait inspiré le texte et que je connaissais assez bien. La discussion fut longue mais porta des fruits.

Autre question : Pourquoi la France prit-elle l'initiative de l'opération Turquoise ? Tout simplement parce qu'à Paris, sans doute plus qu'ailleurs, il devenait de plus en plus intolérable de ne pas agir. Cette absence d'action, alors que le génocide était connu et qu'il était encore possible de sauver des centaines de milliers de vies humaines, était scandaleuse. Le 17 mai, une résolution (numéro 918) mettant en place une mission des Nations unies renforcée, la Minuar II, avait bien été votée mais, malgré les efforts de Boutros-Ghali et la bonne volonté de quelques pays dont la France qui avait proposé de prélever des casques bleus en Somalie et d'équiper un contingent sénégalais, le monde semblait s'être organisé pour qu'il ne se passe rien. La mission était trop

dangereuse. Tout était prétexte à la procrastination. Beaucoup de donneurs de leçons ne furent pas au rendez-vous de l'Histoire. Les Américains refusaient même que l'on utilise le terme de génocide au Conseil de sécurité car cela aurait créé une obligation au moins morale d'intervenir.

En France donc, des voix, y compris celles d'ONG, s'élevaient pour qu'on agisse alors que l'ONU s'enlisait. Pour moi, tout s'est joué en quelques jours. C'était un dimanche soir du mois de juin. Dominique de Villepin était alors directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères. Il avait appris dans la journée une atrocité, une de plus, qui s'était produite dans un orphelinat. Il m'appela au téléphone. Il était hors de lui. Il vociférait et me pressait de lui détailler une nouvelle fois tout ce que nous faisons pour obtenir enfin, avec le secrétaire général des Nations unies, le déploiement de la nouvelle force décidée par le Conseil de sécurité. Les États chargés du transport comme les contributeurs de troupes temporisaient sous de nombreux prétextes. Je lui dis et redis nos démarches. Il évoqua l'hypothèse d'une intervention française que je ne « sentais » pas. J'y voyais trop d'obstacles de toute nature, très difficiles à surmonter. Il me demanda de réfléchir à tous ces éléments pour le lendemain.

Tout se passa très vite dans les jours suivants, au niveau politique et des cabinets. On sait qu'Alain Juppé, qui fut l'un des tout premiers sinon le premier responsable politique occidental à qualifier la tragédie de génocide, était pour l'intervention ; que Dominique de Villepin travailla étroitement en ce sens avec l'Élysée ; que le ministre de la Défense n'y était pas favorable ; qu'Edouard Balladur exigea des conditions strictes qu'il précisa dans une lettre au président Mitterrand. Matignon comme le Quai d'Orsay veillèrent d'ailleurs, dès la préparation comme dans la mise en œuvre, au caractère strictement humanitaire de l'opération. Je fus sur ce point particulièrement clair avec mon collègue Moose, sous-secrétaire d'État américain, que je connaissais bien et avec qui je m'entretins au téléphone. Il eut, avec raison, confiance dans les assurances que je lui donnai et qui engageaient aussi notre relation personnelle. Il me revint, à la demande de Matignon, de rédiger le projet de l'intervention du Premier ministre à l'Assemblée

nationale. J'y récapitulai les principes et les conditions de cette intervention : en plus de son caractère exclusivement humanitaire, ce qui signifiait qu'elle ne devait pas interférer dans les combats, l'opération devait être autorisée par le Conseil de sécurité, limitée strictement dans le temps, et la France n'irait pas seule.

La création d'une « zone humanitaire sûre » s'imposa très vite. L'idée n'était pas nouvelle. Elle avait déjà été esquissée dans la résolution 918 du Conseil de sécurité, en attente d'application. Il n'y avait pas d'autre solution pour sauver des vies humaines en nombre que de délimiter un territoire dans lequel combats et armements seraient interdits. Une telle zone était destinée à créer un pôle d'attraction pour les fugitifs qui s'y trouveraient en sécurité. Elle devait être défendue. Elle fut établie au sud-ouest du pays. Matignon et Quai d'Orsay, cabinet et Direction Afrique unis, soudés sous l'autorité du ministre, s'opposèrent avec fermeté à ce qu'elle déborde au nord, plus près de l'aéroport de Goma, car cela aurait conduit à une interférence dans les combats qui s'étendaient dans cette partie du pays. La zone humanitaire sûre a sauvé des milliers de vies humaines et évité, en fixant au Rwanda les populations en fuite, de créer de l'autre côté de la frontière, à Bukavu, le même drame humanitaire qu'à Goma où les réfugiés s'entassaient dans des conditions épouvantables. Je regrette cependant que le brouillage des émissions de l'odieuse radio des « Mille Collines » dans la zone, quelles qu'aient été les difficultés techniques, n'ait pas été mis en œuvre, dès le départ, avec la priorité qui s'imposait, comme le demandait avec insistance le Quai d'Orsay.

On a, après coup, accusé la France d'avoir laissé passer dans la zone humanitaire sûre des membres du gouvernement intérimaire qui ont rejoint ensuite le Zaïre. Notre méfiance à l'égard de ces personnes allait croissant au fur et à mesure que nous découvririons leur responsabilité dans la tragédie. Envoyé à Goma, avec Jean-Christophe Belliard, aujourd'hui directeur d'Afrique, mon adjoint Yannick Gérard, ancien ambassadeur en Ouganda qui fut parmi les plus clairvoyants sur ce dossier et m'aida beaucoup de ses conseils, avait très tôt, avec l'accord du ministère, suspendu les contacts qu'il avait eus, peu après son arrivée, avec certains

membres de ce gouvernement, contacts qui avaient d'ailleurs été très tendus. Lorsque la France apprit la présence de certains d'entre eux dans la zone, n'ayant pas de mandat les concernant, elle informa immédiatement le secrétaire général de l'ONU et le Conseil de sécurité. Ce fut fait oralement et par écrit en marquant notre disponibilité à appliquer toute décision qui serait prise. Il n'y eut pas de réponse.

Quant à nos relations avec le FPR pendant toute cette période, elles furent difficiles mais restèrent dans des limites qui évitèrent un dérapage. Le FPR fut prévenu de l'opération. Il essaya un soir d'entrer militairement dans la zone, constata notre détermination à y interdire toute action armée. Cela suffit. Lorsque Kigali fut prise, on y envoya une mission de haut niveau. La préparation de notre remplacement par le contingent éthiopien de la Minuar II, qui arrivait enfin, put donc se faire dans de bonnes conditions.

Trois semaines après la fin des combats, j'effectuai une visite dans la région, dans le cadre d'une « troïka » européenne dirigée par le ministre allemand de la Coopération. La délégation fut reçue à Kigali par le Premier ministre Twagiramungu, après avoir rencontré le président Bizimungu qui fut, comme à son habitude, assez violent. Je connaissais Twagiramungu. Il ne le cacha pas et nous eûmes un long aparté. Il souhaitait effectuer une visite officielle en France sans tarder. Le FPR, soucieux dans un premier temps de donner l'illusion que l'accord d'Arusha restait la référence, avait offert le poste de chef de gouvernement à celui qui avait été le Premier ministre désigné de la période de transition. Mais l'homme fort, celui qui décidait, était Paul Kagame qui s'était réservé le poste de vice-président de la République, ministre de la Défense. Il était présent au déjeuner. Au café, je m'approchai de lui. La conversation resta générale. Je lui dis que nous devrions nous revoir. Il acquiesça, sans plus.

*

* *

Une dizaine d'années plus tard, alors que je présidais les missions du Conseil de sécurité dans la région, je rencontrais Paul

Kagame à chacune de nos tournées. Les membres du Conseil n'étaient pas dupes des pillages rwandais et de ses manœuvres dans l'est de la RDC pour contrôler une partie du Kivu par supplétifs interposés. Notre discours, calibré et ferme sans être explicitement accusatoire, lui montrait en creux qu'il ne pouvait abuser de la bienveillance que lui valait la tragédie passée et la mauvaise conscience de la communauté internationale. Il fut avec moi toujours correct mais, pour éviter tout risque de polémique, je demandais à mes collègues de prendre le relais de mes propos, ce que firent chaque année Britanniques, Américains et d'autres. Ce discours courtoisement mais fermement critique avait pour effet d'irriter le chef de l'État rwandais qui restait cependant toujours maître de lui. Il acceptait mal également qu'on lui dise que les Forces démocratiques de libération du Rwanda, les FDLR, héritières des génocidaires, étaient devenues davantage un problème pour les populations congolaises que pour le Rwanda qui n'avait militairement rien à en redouter. C'était toute la justification de son action directe et indirecte au Kivu que les membres du Conseil mettaient ainsi en cause.

En 2003, la région des Grands Lacs qui avait connu tant de tragédies risquait d'en connaître une de plus. L'Ituri, territoire immense à l'extrême est de la république démocratique du Congo, sombrait dans le chaos malgré la présence d'un bataillon des Nations unies impuissant et même traumatisé. Kofi Annan, craignant des massacres, se tourna alors vers les quelques pays ayant des moyens d'intervention. Il demanda l'envoi de toute urgence d'une force nationale robuste dans la région pour suppléer l'ONU impuissante. Le jour où il lança cet appel, il me téléphona dans l'après-midi car il souhaitait parler au président de la République. Je lui demandai, malgré l'urgence, de n'appeler que le lendemain. Je voulais au préalable faire mon rapport et, dans l'hypothèse où nous irions de l'avant, proposer des conditions inspirées de l'opération Turquoise. Me méfiant des réactions du Rwanda voisin indirectement concerné, je pensais aussi nécessaire d'exiger l'accord explicite de Paul Kagame. Dans les jours qui suivirent, je pris sur moi de préciser au secrétaire général que nous voulions un accord écrit du président rwandais, ce qu'il finit par obtenir.

Le Rwanda – Questions sur une tragédie

Le président Chirac répondit favorablement à l'appel. Il fit preuve dans cette affaire d'une grande audace. C'était un terrain que nous ne connaissions pas et les risques d'échec étaient importants, compte tenu des attentes et de l'impossibilité de nous projeter au-delà de la zone de Bunia, la capitale régionale. Nos forces sur place firent un travail remarquable et parvinrent à stabiliser la situation. Je me rendis dans la zone avec le Conseil de sécurité quinze jours à peine après l'arrivée des premiers éléments commandés par le général Thonier. Calmes, sans casque, contrôlant les carrefours, les forces françaises étaient impressionnantes. Ce fut un beau succès pour la France et une expérience utile pour l'Europe. L'exigence du président de la République d'europeaniser l'opération eut en effet, de manière collatérale, un impact positif sur le développement de l'Europe de la défense.

Cette opération appelée « Artémis » permit sans doute d'éviter des massacres importants. Nos forces furent, le moment venu, remplacées par des casques bleus. Je veillai à ce que cette fois leur mandat soit robuste. Kofi Annan, qui avait dirigé le département des opérations de maintien de la paix dix ans auparavant, avait, en lançant son appel sur l'Ituri, montré qu'il n'avait oublié ni le Rwanda ni Srebrenica. Il ne faut pas oublier.