

DARFOUR : QUELLE GESTION DES CRISES AFRICAINES?

PAR

ELODIE RICHE (*)

«Darfur is a critical test for the AU, but an even bigger test for the AU's partner.»

M. THIAM, porte-parole de l'Union africaine (1).

Le Darfour a fait son apparition dans les médias presque un an après le début des combats entre l'armée et la rébellion, puis surtout à l'été 2004, à la faveur des accusations de génocide portées par le Congrès américain à l'encontre de Khartoum. C'est, selon l'ONU, la «*plus grave crise humanitaire au monde*» : presque 2 millions de déplacés, 200 000 réfugiés au Tchad et, selon les estimations, entre 30 000 et 70 000 morts. Aujourd'hui, l'attention médiatique est retombée avec la stabilisation de la situation humanitaire, mais les combats continuent et les protagonistes semblent décidés à en découdre malgré la médiation en cours.

Si l'on a beaucoup parlé du drame humain, peu a été dit sur les efforts de règlement mis en œuvre par l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE), les Etats-Unis et l'ONU. Pourtant, le système complexe d'observation et de médiation mis en place n'a pas été sans résultat, puisqu'il a permis de freiner la politique de nettoyage ethnique, à défaut d'arrêter les affrontements. De plus, la gestion de cette crise a concentré au moins quatre enjeux de taille pour les acteurs impliqués : crédibilité de l'UA, réalité du partenariat UE/UA, efficacité de la politique de pression des Etats-Unis et unité d'un Conseil de sécurité ébranlé par la crise iraquienne. Enfin, le dispositif mis en place traduit l'ébauche d'un nouveau mécanisme de gestion des crises en Afrique selon une architecture originale, plus ou moins inspirée du principe de subsidiarité : opération et médiation de l'UA, appui logistique de l'UE et des Etats-Unis, appui politique de l'ONU et de la Ligue arabe. Cet édifice, rendu fragile par les divergences entre les agendas des différents acteurs, pourrait être mis à rude épreuve par le durcissement des positions des parties au conflit. Cependant, avant d'analyser la gestion de la crise par la communauté internationale, il faut en comprendre les origines internes et les enjeux régionaux.

(*) Chargée de mission au ministère français de la Défense.

(1) «African Union lacks funding for Darfur mission», *Financial Time*, 22 oct. 2004.

LES ORIGINES DE LA CRISE

Les origines locales : des affrontements « traditionnels » devenus politiques

Le Darfour, vaste région enclavée de 500 000 km², à cheval sur la frontière tchado-soudanaise, connaît des flambées de violence récurrentes entre groupes ethniques. En partie désertique et constitué de hauts plateaux volcaniques, il est peuplé d'environ 6 millions d'habitants. Trois groupes sont majoritairement représentés, classifiés comme « africains » (*Zourga*) : les *Zaghawa* au Nord, les *Four* au Centre et les *Massalit* à l'Ouest. Ces groupes « africains » cohabitent avec d'autres, réputés « arabes », mais cette division est récente et rien, ni la couleur de la peau, ni la religion, ni la profession, ne peut réellement différencier ces populations. C'est la montée des tensions et le regard de la société internationale qui ont imposé ces appellations, aujourd'hui reprises par les Soudanais.

Région de migration, le Darfour a été appauvri dans les années récentes par plusieurs sécheresses successives qui ont rendu plus âpre la lutte pour l'espace foncier utile. L'Etat soudanais n'a entrepris quant à lui aucune politique de développement significative et les réformes des années 1990 ont achevé de démanteler les structures d'encadrement social traditionnelles qui géraient les conflits. En outre, les Darfouriens, peu instruits, se sont fait progressivement évincer des institutions étatiques. Enfin, l'Etat soudanais a dès les années 1980 armé des milices locales, notamment « arabes », et utilisé la politique de la terre brûlée pour lutter contre les incursions du SPLM/A (2) dans le Darfour.

Déstabilisé par les conflits tchadiens et par les trafics d'armes qui en résultent, le Darfour a vu les antagonismes fonciers traditionnels dégénérer en lutte armée, sans réaction de l'Etat. Malgré une période de paix relative dans les années 1990, aucun des problèmes n'ayant été réglé, le désintérêt total du pouvoir à leur égard a poussé les Darfouriens à s'organiser en mouvement politique armé contre Khartoum.

Le Front de libération du Darfour, qui s'est rapidement transformé en Mouvement de libération du Soudan/Armée de libération du Soudan (MLS/ALS), est ainsi apparu en février 2003. Dans le contexte des négociations de Machakos/Naivasha en cours entre Khartoum et le SPLM/A (*cf. infra*), il revendique une part plus importante de la richesse nationale et l'attention de Khartoum, ainsi qu'une meilleure gestion des conflits de territoire entre groupes sociaux. L'incapacité de l'armée à réduire cette rébellion a poussé le pouvoir central, selon un processus bien établi, à armer les milices « arabes », les fameux *jan-*

(2) Sudan People's Liberation Movement/Army, rébellion sudiste menée par John Garang depuis la reprise des combats contre Khartoum en 1983.

jawid (3), contre ces mouvements. En octobre 2003, la crise s'est radicalisée avec l'apparition du mouvement Justice et Égalité (MJE), groupe d'inspiration tourabiste. Ses combattants sont moins nombreux qu'au MLS, mais sont déterminés à renverser le pouvoir. Le gouvernement de Khartoum a donc affaire à une double rébellion. Elle apparaît éclatée aux yeux de la communauté internationale, sans grande coordination ni grande représentativité. Les rebelles reçoivent néanmoins le soutien de la population excédée par les exactions des milices et de l'armée, les bombardements et la duplicité du pouvoir central qui va négocier des cessez-le-feu tout en continuant le combat.

Une crise de régime?

Il est difficile de comprendre la réaction violente de Khartoum face aux rébellions du Darfour sans la replacer dans le contexte du Soudan actuel, en particulier des négociations en cours au Kenya (à Machakos, Nairobi et Naivasha). Commencé sous l'égide de l'IGAD (4) en 1994, le règlement du conflit entre le Sud-Soudan et Khartoum s'est accéléré avec la reprise de la médiation par les États-Unis en 2001. Ces pourparlers ont abouti en juillet 2002 à la signature du Protocole de Machakos, qui prévoit, après une transition de six années, la tenue d'un référendum d'autodétermination du Sud-Soudan. Pendant cette période, John Garang, chef du SPLM/A, gardera le contrôle du Sud tout en devenant vice-Président de la fédération soudanaise. Les parties ont par la suite continué à négocier l'application du Protocole, mais se sont engagées, lors de la séance du Conseil de sécurité à Nairobi en novembre dernier, à aboutir à un accord final global avant le 31 décembre 2004. Or, ces négociations ont deux limites importantes : d'abord, elles ne considèrent les problèmes de répartition du pouvoir et des richesses que sous un angle strictement Nord-Sud, opérant une division arbitraire du pays en deux parties censées être homogènes, en ignorant les particularités et les revendications de certaines régions (5); ensuite, les médiateurs n'ont convié à la table des négociations que deux parties, le gouvernement de Khartoum et le SPLM/A, laissant de côté tout à la fois les nombreux partis d'opposition du Nord, les mouvements et groupes sociaux du Sud n'appartenant pas au SPLM, la société civile, etc.

Cette vision simpliste du conflit – Nord contre Sud, Musulmans contre Chrétiens, Arabes contre Noirs – est souvent dénoncée par les spécialistes du Soudan, qui voient dans cette ignorance de la complexité soudanaise une cause d'échec inévitable des accords passés. Toutefois, il n'est pas sûr que

(3) «*Janjawid*» est un terme générique qui regroupe en fait plusieurs milices issues de différents groupes ethniques «arabes».

(4) *InterGovernmental Authority for Development*, organisation régionale regroupant sept pays d'Afrique de l'Est.

(5) Sauf pour Abyei, le Nil Bleu et les Monts Nouba, régions centrales qui bénéficieront d'un statut particulier pendant ces six années.

les Américains et l'IGAD aient péché par simplisme ou ignorance. En effet, ce choix pourrait avoir été dicté par une vision très utilitariste de la politique internationale : partager le pouvoir entre les deux forces les plus puissantes et espérer ensuite qu'elles « tiendront » leur moitié de territoire, quitte à bâillonner les oppositions. Si telle était la stratégie adoptée, elle a, au vu des récents événements, largement échoué. Les régions du centre soudanais ont exigé et obtenu un statut particulier, le Darfour et bientôt les populations de l'est (*Beja*, *Rashaida*) réclament un nouveau partage des richesses, les partis politiques d'opposition ont constitué leur propre enceinte de négociation au Caire et les concurrents sudistes de J. Garang négocient actuellement chèrement leur ralliement.

Quoi qu'il en soit, la logique même de ces négociations pousse chacune des deux parties à tenter de conserver le contrôle de « sa » zone. Le report à la fin de la période de transition des élections présidentielles, prévues par les négociations, témoigne de l'approche peu démocratique des deux co-signataires. Dans ce contexte, la réponse violente de Khartoum aux velléités revendicatrices du Darfour apparaît plus logique. Ayant abandonné aujourd'hui ses prétentions sur le Sud-Soudan pour au moins six ans, le gouvernement doit à tout prix conserver sa mainmise sur la partie nord du Soudan, dont le Darfour fait partie. Khartoum est d'autant plus inquiet de cette rébellion que l'origine tourabiste du mouvement MJE lui paraît extrêmement dangereuse. Ennemi politique majeur du Congrès national depuis que ses propres pairs l'ont évincé du pouvoir, Hassan el Tourabi dispose encore, malgré ses emprisonnements répétés, d'une forte audience dans le pays, en particulier dans le Darfour, ainsi qu'à l'étranger. Il est considéré par ses anciens disciples comme prêt à tout pour se venger. Le fait que Khalil Ibrahim, leader du MJE, clame son indépendance par rapport au guide religieux ne change rien à la donne : pour Khartoum, ce mouvement ne vise en fait que le renversement de son pouvoir et il faut l'arrêter à tout prix.

S'agissant des moyens, la faiblesse de l'armée soudanaise et la forte présence de Darfouriens en son sein, qui ont pu faire douter de sa motivation à combattre la rébellion, fournissent au pouvoir le prétexte pour réutiliser les milices dont il s'était déjà servi par le passé. La prise de contrôle par les rebelles de l'aéroport d'El Fasher en avril 2003, puis celle de la ville de Mellit en mai, ont fait prendre conscience au gouvernement de la réalité du danger. C'est précisément après ces désastres que commencent les exactions des milices. Certaines autorités à Khartoum et dans le Darfour même les réarment, pour attaquer tant les rebelles que les populations les soutenant et pratiquer la politique de la terre brûlée qui a déjà fait ses preuves, notamment au Sud-Soudan. La nature des milices rend complexe leur démobilisation, exigée par l'ONU : parce qu'elles sont divisées, mobiles et autonomes, le pouvoir central ou les pouvoirs locaux ne sont pas toujours en mesure de les contrôler. Cette difficulté laisse cependant entière la res-

ponsabilité de certains dirigeants soudanais dans «l'activation» des milices, ainsi que la mauvaise volonté du gouvernement à les désarmer (6).

Cette situation reflète bien les divisions profondes au sein du gouvernement de Khartoum, divisions aggravées par la très forte pression exercée par la communauté internationale, notamment par les États-Unis. Certains dirigeants originaires du Darfour font face aux «faucons» du régime qui ne sont pas prêts à lâcher les milices arabes et semblent compter sur un essoufflement de la mobilisation internationale. Le clivage à Khartoum entre ces «durs» et les tenants d'une politique plus mesurée explique les apparentes incohérences du discours soudanais, notamment après le vote de la Résolution 1556 des Nations Unies. Des pressions trop lourdes sur les éléments modérés pourraient aboutir à une crise de régime, voire à une révolution de palais nuisible au processus de paix. De plus, elles risquent d'être inefficaces sur un régime habitué à l'isolement diplomatique (sanctions onusiennes de 1996 à 2001) et qui croit peu à un engagement militaire international dans les circonstances actuelles.

Les enjeux régionaux : l'exportation de la crise vers Ndjamena

La rébellion du Darfour soudanais contre Khartoum pèse lourdement sur le Tchad. Outre le problème des réfugiés – 200 000 Darfouriens ont trouvé refuge de ce côté de la frontière –, la crise s'y est répercutée du fait de l'implication de nombreux *Zaghawa* dans les rébellions, notamment au MJE. Or, cette ethnie, présente des deux côtés de la frontière, a soutenu Idriss Déby lors de sa prise du pouvoir en 1990 à partir du Darfour. Elle est encore aujourd'hui très représentée dans l'armée tchadienne, ainsi que dans l'administration.

Dans la crise en cours, de nombreux *Zaghawa* ainsi qu'une partie de l'entourage proche du Président Déby – jusqu'à ses propres frères – ont choisi de soutenir les rebelles. Au contraire, le Président tchadien, soucieux de conserver des relations de bon voisinage avec le Soudan et peut-être désireux de se débarrasser de la tutelle pesante des *Zaghawa*, a décidé d'appuyer les autorités soudanaises. A ces considérations s'est ajouté le risque que Khartoum et ses milices apportent un appui décisif aux mouvements rebelles tchadiens qui se reconstituent dans le Darfour. Cette position du Président l'a obligé à opérer de nombreux remplacements à la tête de l'État (7), pour éloigner les *Zaghawa* sans toutefois se les aliéner, en resser-

(6) Mauvaise volonté attestée par les procès intentés contre quelques bandits locaux présentés comme *janjawids*, l'intégration de miliciens dans les forces armées, l'inaction de ces dernières cantonnées dans leurs casernes, l'inachèvement du désarmement promis des Forces de défense populaire (FDP) pourtant plus contrôlables et qui auraient participé aux exactions...

(7) Plusieurs responsables militaires jugés trop proches de la rébellion du Darfour ont été limogés et remplacés; en outre, plusieurs remaniements ministériels ont été réalisés, dont celui du 25 juin 2003 lors duquel le Président a nommé un Premier ministre de son clan (*bideyat-bilia*), Moussa Mahamat Faki, en contradiction avec la règle non écrite qui voulait jusqu'à présent que le Premier ministre soit sudiste et chrétien.

rant son dispositif autour de son clan et en l'ouvrant aux *Gorane* du nord. Ces choix, ainsi que les rumeurs sur l'état de santé du Président, ont amorcé une crise politique à Ndjamena. La tentative de coup d'Etat du 16 mai dernier, opérée par des officiers *zaghawa*, a pu être déjouée, mais les causes du malaise demeurent.

Malgré cette position inconfortable, Idriss Déby a tenté une médiation entre rebelles et gouvernement soudanais. Cependant, ni les accords d'Abéché de septembre 2003 ni ceux du 8 avril 2004, négociés par le Président tchadien et l'Union africaine, n'ont été respectés par les protagonistes. Khartoum a le plus souvent privilégié l'option militaire, directement ou par l'intermédiaire des *Janjawid*, tout en négociant. Quant aux mouvements rebelles darfouriens, manipulés par d'autres opposants et par des puissances étrangères (8), ils ont constamment accru leurs prétentions, jusqu'à rendre très difficile un compromis.

LE TRAITEMENT INTERNATIONAL DE LA CRISE :
UNE NOUVELLE GESTION DES CONFLITS EN AFRIQUE ?

Médias, politique et génocide : une relation ambiguë

La presse mondiale, en particulier américaine et britannique, a dressé tout au long de l'année un réquisitoire contre l'inaction supposée de la communauté internationale et des gouvernements occidentaux vis-à-vis de la «*plus grave crise humanitaire au monde*» (9). Or, sans leur adresser un satisfecit complaisant, il convient de relativiser cette critique et surtout de s'interroger sur les imbrications ambiguës entre campagne des médias, ballet diplomatique des dirigeants occidentaux et déclarations tonitruantes sur le supposé «*génocide*» en cours.

Alors que la crise durait depuis onze mois, la mobilisation médiatique autour du Darfour est restée faible jusqu'en janvier 2004, malgré l'alarme donnée dès les premiers affrontements par Amnesty International. C'est la déclaration de Kofi Annan, lors des cérémonies du 10^e anniversaire du génocide rwandais, le 7 avril 2004, qui signe le départ du battage médiatique, plus tardivement dans la presse française que dans les médias anglo-saxons, plus sensibilisés aux enjeux soudanais. Quant à l'action diplomatique internationale, elle n'a pas commencé avec les résolutions du Conseil de sécurité à l'été 2004. Le premier cessez-le-feu date en effet de septembre 2003

(8) Hassan Tourabi a sans doute été à l'origine de la création du MJE lors de sa libération en octobre 2003. De même, John Garang est soupçonné d'avoir apporté son aide aux rebelles à l'été 2003 afin d'augmenter la pression pesant sur le gouvernement de Khartoum à un moment-clé des négociations de Nainasha. Le SPLA et H. Tourabi ont par là montré leur potentiel de déstabilisation du régime soudanais. Les autorités de Khartoum ont également accusé l'Erythrée ainsi que la Libye d'être des soutiens actifs aux mouvements du Darfour.

(9) Mukesh KAPILA, coordinateur des Nations Unies, 22 mars 2003.

(accords d'Abéché). Même si elle est peu visible, la communauté internationale soutient de tout son poids la médiation. Cette action en arrière-plan est notamment motivée par la conviction que l'UA peut être la bonne enceinte pour régler ce drame, alors qu'une intervention occidentale sur le terrain supprimerait toute possibilité de négociation avec Khartoum sur le Sud.

Ce sont les médias américains qui vont donner le «la» du charivari médiatique autour de la crise. Extrapolant les déclarations de Kofi Annan, ils vont s'emparer de l'idée génocidaire et la diffuser dans l'opinion publique américaine et les groupes de pression de la droite chrétienne et du *Black Caucus*. Dans le contexte préélectoral des États-Unis, les Démocrates utilisent l'«arme» du génocide pour condamner la supposée inaction de l'exécutif. Afin de désamorcer ces attaques, le Congrès (juillet 2004) puis Colin Powell (septembre 2004) «reconnaissent» le génocide tout en excluant une quelconque obligation d'intervenir.

Cette labellisation du drame n'est pas sans fondement. En effet, le Congrès américain s'appuie sur la définition donnée par la Convention pour la prévention et la répression du génocide, dont deux conditions – le fondement racial des crimes et leur caractère intentionnel – sont présentes au Darfour. Cependant, il en existe une troisième pour appréhender toute la singularité d'une situation génocidaire : le fait que l'annihilation de la communauté soit conçue comme une fin en soi et non comme un moyen de gagner la guerre. Or, au Darfour, la situation est complexe : il ne peut être exclu que, pour certaines élites locales ou gouvernementales, «l'arabisation» complète du Darfour, par expulsion ou massacre de sa population «africaine», n'ait trouvé un écho idéologique; mais pour d'autres à Khartoum, c'est bien d'une guerre dont il s'agit. Les massacres, les viols, la politique de la terre brûlée pratiquée par les sbires du régime n'ont d'autre but que de priver le MLS et le MJE de tout soutien populaire. Pour les *Janjawid*, il s'agit surtout de gagner des terres et du pouvoir. Il s'agit finalement plus d'une stratégie de nettoyage ethnique que d'un génocide.

Cette appellation aura au moins un mérite : celui de faire passer le Darfour au premier plan de l'actualité internationale et des agendas gouvernementaux. Cependant, il s'agit d'un «*mauvais moyen servant une bonne fin*» (10). En effet, cette qualification un peu rapide peut avoir deux conséquences : soit elle banalise une situation extrême en l'assimilant aux nombreux massacres et atrocités commis sur la planète, rendant moins nécessaire une réaction radicale de la société internationale; soit, comme le souligne Rony Brauman (11), elle rend impossible tout compromis, radicalise les positions et, au bout du compte, rend impossible toute idée de justice internationale. De fait, elle n'a pas entraîné d'intervention de la com-

(10) Stephen SMITH, «Un, deux, trois, beaucoup de génocides...», *Le Monde*, 20 juil. 2004.

(11) Rony BRAUMAN, «Génocide, la surenchère», *Alternatives internationales*, n° 17, oct. 2004, p. 54.

munauté internationale, Colin Powell ayant pris soin, lorsqu'il a fait sienne l'assertion du Congrès américain, de préciser que cette appellation n'avait aucune implication pour les États-Unis.

L'enjeu de la crédibilité de l'UA

Les Africains ont été les premiers à réagir face aux drames du Darfour. Après l'échec de la médiation tchadienne, l'UA prend en main les négociations, sous l'impulsion d'Oleshegun Obasanjo, dont le pays préside l'organisation, et d'Alpha Oumar Konaré, président de la Commission. Ils sont tous deux conscients de l'enjeu que constitue pour la crédibilité de l'institution la réussite de cette première intervention depuis la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS).

Afin de ne pas sembler évincer I. Déby, les négociations reprennent à Ndjamena. Elles aboutissent le 8 avril 2004 à la signature d'un cessez-le-feu humanitaire qui prévoit l'accès sans restriction des ONG aux déplacés, la neutralisation des combattants et des milices et une commission de surveillance du cessez-le-feu. Cet accord sera la base du déploiement de la première force d'observation, mais le règlement politique de la question darfourienne sur le fond a été repoussé par les Américains, qui souhaitent ainsi aboutir rapidement à un accord local afin de reprendre au plus vite les négociations de Naivasha, entre Khartoum et le SPLM/A. Afin de surveiller l'application de ces accords, il est décidé en mai de mettre en place une force d'observation, la Commission du cessez-le-feu (CCF), comportant 138 observateurs, dont 18 pour les « facilitateurs » américains et européens. Le dispositif est restreint, mais les premiers éléments sont mis en place moins d'un mois après la décision. La force sera réellement opérationnelle en août 2004.

La force des médiateurs africains réside dans leur capacité à imposer à Khartoum, de manière progressive mais ferme, ce qu'*a priori* il refuserait de tout autre acteur, à savoir l'internationalisation du conflit et une présence militaire étrangère. Ainsi, ils décident le déploiement, en août, d'une « force de protection » de 300 hommes, censée défendre les observateurs et qui, de fait, remplit un rôle de dissuasion dans les camps. La même « politique des petits pas » a été utilisée ensuite pour augmenter les effectifs de cette force à 3 300 hommes. Le mandat de la Mission de l'UA au Darfour (AMIS II) l'autorise à intervenir pour protéger les civils « *en cas de menace imminente et dans le proche environnement* ». Cette force est actuellement en cours de déploiement. Cette augmentation progressive des « témoins » potentiels permet une diminution sensible des violences, tout en étant acceptable pour le gouvernement soudanais, dont la souveraineté et la « responsabilité de protéger » restent, sur le papier, entières. Il est vrai que le déploiement à cette même période de 10 000 policiers soudanais dans les camps du Darfour a également contribué à stabiliser la situation.

Le soutien des Occidentaux aux efforts de l'UA a été unanime. Outre qu'il est cohérent avec la volonté, notamment française, de favoriser le renforcement des capacités africaines de gestion des crises, le maintien du leadership de l'UA leur permet d'éviter un engagement au premier plan qui risquerait de radicaliser le gouvernement soudanais et de fragiliser les avancées de la négociation Nord-Sud. La communauté internationale privilégie ainsi un cadre de négociation différent pour les deux crises en cours. Revers de cette stratégie, les autorités du Soudan sont convaincues, avec raison, que les Occidentaux n'interviendront pas et signent les accords d'une main tout en laissant faire les milices et l'armée de l'autre. C'est l'effet presque mécanique de la présence des observateurs et des policiers soudanais qui va freiner les exactions, plutôt que l'arrestation des *Janjawid*.

Le volontarisme dont l'UA a fait preuve dans cette affaire est à souligner. Malgré le scepticisme des chancelleries, l'UA a décidé presque seule du déploiement de la CCF. Elle a réussi l'exploit de la déployer sur le terrain, en moins d'un mois, malgré son administration embryonnaire défaillante et surtout malgré les très fortes réticences de Khartoum, face auxquelles O. Obasanjo a fait preuve d'une fermeté étonnante. Moins d'un an après la mise en place du CPS, l'UA peut se targuer d'avoir mis un frein à la politique d'épuration ethnique au Darfour.

Si l'organisation a tenu jusqu'à présent son pari, l'avenir apparaît plus sombre. Le déploiement «accélééré» de l'AMIS II a dû être ralenti, du fait de l'impréparation des soldats africains, du manque d'équipements logistiques sur le terrain et de capacités de planification limitées. Cependant, soucieuse de son indépendance, peut-être grisée par ses premiers succès, sans doute agacée des «conseils» insistants de l'ONU et des Européens, l'UA rechigne désormais à faire appel aux capacités de planification proposées par les non-Africains. Au nom du principe d'appropriation (*ownership*), elle partage peu ses informations et ses décisions. Ces problèmes d'organisation et de logistique, la concurrence UA/UE ainsi que l'ambiguïté du mandat de la force pourraient la mettre gravement en danger alors que les accrochages se multiplient, malgré les accords humanitaires et sécuritaires signés à Abuja le 9 novembre.

L'enjeu européen

Pour l'UE comme pour l'UA, le règlement de la crise du Darfour constitue un enjeu de premier plan. En effet, son règlement intervient à un moment-clef pour la construction de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et du Partenariat stratégique UE-Afrique, lancé lors du Sommet du Caire en avril 2000 et dont le volet sécuritaire s'appuie à la fois sur les outils traditionnels de la PESD et sur la Facilité de Paix (12). La

(12) Fonds de 250 millions d'euros créé en novembre 2003, prélevé sur le FED et destiné à financer le renforcement des capacités africaines de gestion des crises.

forte implication de l'UA au Darfour et ses carences logistiques permettent à l'UE de concrétiser pour la première fois ses engagements. Après le succès de l'opération Artémis dans l'est du Congo, le Darfour fournit à l'UE un terrain d'expérimentation de sa politique étrangère et un champ d'action pour l'autonomie et l'affirmation de sa politique de défense et de sécurité. Gage de la réussite de l'intervention de l'UA, le soutien européen à la CCF/AMIS doit valider tout à la fois l'efficacité des outils de la PESD, le bien-fondé de l'autonomie de la défense européenne par rapport à l'OTAN, ainsi que sa vocation à agir en Afrique.

Au Soudan, l'Europe était présente avant même le déclenchement de la crise du Darfour, surtout par l'implication de certains États du continent – notamment Pays-Bas, Suisse, Italie, Royaume-Uni – dans la résolution du conflit Nord-Sud. Quant à l'Union européenne, elle a pris l'initiative réaliste d'un dialogue politique avec le Soudan depuis 1999 et promet une forte contribution au processus de consolidation de la paix.

Lorsque s'amorcent les négociations de Ndjamena, en mars 2004, le rôle de l'UE se limite à apparaître, aux côtés des États-Unis, en soutien à la médiation africaine. Après la présentation du plan de l'UA pour le Darfour en mai 2004, une dynamique européenne se met en place. En raison de la bonne image de l'UE auprès des Soudanais et peut-être aussi en perspective d'un « Artémis 2 » évoqué çà et là, le soutien européen à l'UA va prendre plus de consistance et, ce, sous la forme d'un soutien financier à la force – par le biais de la Facilité de paix pour l'Afrique – et d'un soutien à la force d'observation dans le domaine du transport et de la logistique. Par la suite, alors que débute la phase de déploiement de l'AMIS II à l'été 2004, le Haut Représentant de l'UE, Javier Solana, demande aux ministres de la Défense européens d'augmenter leur appui et propose une coordination européenne de ceux-ci. L'Europe décide d'accorder à l'UA un nouveau financement de 80 millions d'euros. Enfin, l'idée d'une mission de police européenne au profit de la police soudanaise (*monitoring, mentoring and advising mission*) fait son chemin : cependant, outre qu'elle nécessite l'accord de Khartoum, elle ne pourra être effective avant des mois ; les modalités de sa mise en place et son rôle précis, dans le respect des recommandations de l'ONU, devront être définis en coordination avec l'UA, notamment en cas de déploiement de policiers africains (13).

Aujourd'hui cependant, l'élan semble s'essouffler. Les offres des pays européens en réponse à l'appel de J. Solana tardent à se concrétiser. Aucune action globale de l'UE n'a été lancée, à l'exception de l'éventuelle mission de police repoussée *sine die*, sans doute du fait de l'absence de nation-cadre. Enfin, les tensions entre États-membres pourraient s'exacerber à propos

(13) L'AMIS II doit théoriquement comporter une composante police afin de surveiller les camps de déplacés et d'appuyer les forces de l'ordre soudanaises. Les Africains semblent pour le moment réticents à la déployer.

d'éventuelles sanctions, à mesure que la situation stagne sur le terrain. Or, la sécurité des civils et des observateurs tend actuellement à empirer. Si elles sont mises en difficulté, la CCF et l'AMIS II, sans moyen logistique, ne pourront réagir; leur échec pourrait être imputé aux hésitations de l'UE. Deux solutions pourraient alors s'offrir à l'UA : se tourner vers d'autres partenaires plus volontaristes (notamment l'OTAN) ou se retirer. Dans tous les cas, l'UE serait perdante.

Une «nouvelle méthode» américaine?

Les Etats-Unis se sont très fortement impliqués dans le règlement du conflit au Sud-Soudan depuis 2001, à tel point que la pression exercée peut faire douter de la réelle adhésion des parties aux accords passés. De même, Washington a pesé de tout son poids dans les négociations en cours sur le Darfour pour forcer la main de Khartoum.

C'est davantage l'arrivée au pouvoir des Républicains que les attentats du 11 septembre qui marque l'avènement d'une «nouvelle» politique américaine vis-à-vis du Soudan (14), caractérisée par un équilibre instable entre incitation positive et menaces. Les attentats sur le World Trade Center ont cependant rendu plus crédibles les menaces américaines et ont de la sorte créé un contexte plus favorable au processus de paix. Le Protocole de Machakos est ainsi signé en juillet 2002 sous les auspices de l'IGAD mais surtout sous la pression directe de Washington.

Très présents au Sud-Soudan, les Etats-Unis ne prennent pas dès le début la juste mesure de la situation au Darfour. La volonté de se prévaloir d'un accord Nord-Sud avant les élections d'octobre 2004 les pousse à privilégier les négociations de Naivasha, dont l'aboutissement apparaissait proche, aux dépens de celle sur le Darfour. Rapidement cependant, la dégradation de la situation sécuritaire et humanitaire et la pression de l'opinion publique qui en découle conduisent les Etats-Unis à prôner une internationalisation de la question et un rattachement aux négociations Nord-Sud. Les Etats-Unis s'invitent à la table des négociations, reprises par l'UA à Ndjamena en mars 2004. Leur facilitateur, le très idéologue Roger Winter, numéro deux de l'USAID, y impose son approche strictement humanitaire et le refus d'une négociation sur le fond. L'accord de «*cessez-le-feu humanitaire*» d'avril 2004 ne réglera ainsi aucun des problèmes majeurs du Darfour, mais permet une «mise sous cloche» des affrontements et la continuation des pourparlers à Naivasha. Le soutien dont bénéficient les rebelles lors de ces négociations, de la part des Américains et de certains Européens, a cependant progressivement radicalisé leurs revendications, peu formalisées au début de la crise. Leur état d'esprit rend aujourd'hui les concessions difficiles alors que, à

(14) L'ancienne s'étant concrétisée par le bombardement de l'usine pharmaceutique d'El Chifa, à l'été 1998.

Abuja, les négociations sur le fond sont en cours et que, sur le terrain, leur action s'est durcie : interdiction d'accès aux humanitaires, prises d'otages, ruptures nombreuses du cessez-le-feu, exactions sur les populations civiles...

L'intérêt marqué des Américains pour les problèmes soudanais peut surprendre en France, où la crise darfourienne est quasi inconnue de l'opinion publique. Pourtant, la résolution du conflit Nord-Sud constitue pour les Etats-Unis un enjeu majeur de politique internationale : l'administration américaine place ainsi régulièrement le Soudan au troisième rang de ses préoccupations mondiales, après l'Iraq et l'Afghanistan (15). Cet engagement est dicté à la fois par des préoccupations géopolitiques régionales (lutte contre le terrorisme (16), remodelage du Proche-Orient, recherche de nouveaux alliés pétroliers) et par des questions de politique interne. Sur ce point, une compétition oppose le lobby pro-Sud-Soudan (17) aux pétroliers, très hostiles au Sudan Peace Act (18), celui-ci empêchant les entreprises américaines de travailler au Soudan. L'exécutif tente donc de tenir une ligne médiane, entre une attitude « dure » vis-à-vis du gouvernement soudanais (vote du Sudan Peace Act, maintien du Soudan sur la liste des Etats soutenant le terrorisme...) et une tendance plus conciliante (promesse de levée progressive des sanctions, de normalisation bilatérale...).

Ces préoccupations contradictoires, ainsi que la division du « dossier Soudan » entre Colin Powell et l'USAID rendent la lecture de la politique américaine peu aisée. Ce qui peut sembler constituer une approche nouvelle, différente de celle menée en Iraq, fondée sur un mélange de coopération et de menaces concrètes, semble davantage être le fruit d'arbitrages à géométrie variable de la part d'une administration divisée. Cette situation rend difficile tout pronostic sur l'avenir de l'engagement américain au Soudan. La réélection de G. W. Bush, la nomination de Condoleezza Rice au Secrétariat d'Etat peuvent faire pencher la balance dans le sens d'un durcissement à l'égard de Khartoum. Il est certain que le Soudan restera prioritaire pour les Etats-Unis, mais, fortement engagés en Iraq et en Afghanistan, préoccupés par les menaces coréenne, iranienne et syrienne et sans doute rassurés par les gages donnés par Khartoum en matière de lutte contre le terrorisme, les Américains ne devraient pas à court terme engager de bras de fer militaire avec Khartoum. Si la volonté idéologique de lutter contre les Etats-voyous est présente, les enjeux sécuritaires, pétroliers et économiques y sont moindres qu'ailleurs, n'en

(15) L'USAID a placé le pays au premier rang de ses crédits pour 2004.

(16) C'est au Soudan qu'Oussama Ben Laden a trouvé refuge entre 1990 et 1995, avant son installation définitive en Afghanistan (1996). Toutes les observations confirment le nombre important de Soudanais parmi les volontaires « *djihadis* » actuellement formés dans ce pays.

(17) Conjonction entre groupes de pression religieux chrétiens, Black Caucus et défenseurs des droits de l'homme.

(18) Le Sudan Peace Act, voté par le Congrès américain en octobre 2002, promet à Khartoum des sanctions massives si elle ne négocie pas « *de bonne foi* ». Ce vote a accéléré de manière décisive la médiation menée sans résultat depuis 1994 par l'IGAD.

déplaie aux zéloteurs de la «*guerre de la gomme arabique*» (19). En revanche, en cas d'échec du processus de paix Nord-Sud et/ou de durcissement du régime soudanais suite à un coup de force toujours possible, on ne peut exclure un raidissement progressif de la politique américaine, conduisant à un bras de fer diplomatique suivi d'ultimatums et de menaces d'intervention, selon le scénario iraquien.

Les divergences de la Communauté internationale

L'unanimité affichée par la résolution 1574 adoptée à Nairobi pour encourager le processus de paix Nord-Sud masque mal les divergences profondes de la communauté internationale concernant la question soudanaise.

Entre pays occidentaux mêmes, les différences d'approche ont été sensibles dès le début. Soudés à la politique américaine, les Européens engagés au Sud-Soudan – Norvège et Royaume-Uni en tête, Pays-Bas, Italie – ont été d'emblée très hostiles au gouvernement soudanais et ont pris les rebelles sous leur protection. D'une manière générale, les pays nord-européens, particulièrement sensibles aux questions humanitaires et éthiques, ont souhaité dès le départ une intervention forte de la communauté internationale dans le sens de sanctions contre Khartoum. D'autres sont restés plus favorables au maintien d'un dialogue constructif, craignant une rupture avec Khartoum en cas d'ingérence occidentale trop forte. Les nécessités d'une action concertée ont eu raison, au moins temporairement, de ces divergences d'approche, mais certains pays comme l'Allemagne ou l'Australie demeurent encore aujourd'hui plus interventionnistes et partisans d'une action forte.

La Chine, la Russie et le Pakistan ont été les plus ardents défenseurs de Khartoum au Conseil de sécurité. Lors du vote de la résolution 1556 du 30 juillet 2004, menaçant le Soudan de sanctions, la Chine a laissé planer jusqu'au dernier moment la menace d'un veto : opposée par principe à l'imposition de sanctions contre un pays souverain, la Chine dispose d'intérêts pétroliers et économiques substantiels au Soudan, pays où elle investit le plus à travers le monde ; ses intérêts l'ont donc poussée à soutenir Khartoum, en refusant toute sanction et en relativisant les manquements des Soudanais à leurs obligations. Finalement, Pékin s'est finalement abstenu après avoir obtenu la non-automaticité des sanctions éventuelles contre Khartoum. Nul doute que toute nouvelle tentative de résolution imposant des sanctions sera repoussée, d'autant plus que les États-Unis ont imposé la menace de sanctions pétrolières qui seraient très défavorables aux intérêts chinois.

(19) Le Darfour est l'un des tout premiers producteurs de gomme arabique, élément entrant dans la composition du Coca-Cola. Certains observateurs y voient un enjeu stratégique susceptible de motiver une action militaire américaine.

L’Egypte et la Libye, pays impliqués de longue date au Soudan, se sont beaucoup engagées dans la crise du Darfour, tentant de regagner le terrain et l’influence qu’ils ont perdus lorsque les Américains et l’IGAD ont pris en main les négociations Nord-Sud (20). Ces deux Etats, avec le Pakistan, membre du Conseil de sécurité à l’été 2004, conduisent la Ligue arabe à s’exprimer sur ce conflit, avec un message ambigu : tout en appelant Khartoum à désarmer les milices, la Ligue se désolidarise du Conseil de sécurité en soulignant la souveraineté du Soudan dans un problème interne; après la résolution 1556, elle prend encore plus directement partie pour Khartoum, en minimisant ses responsabilités et en rappelant ses efforts dans le traitement de la crise. Lors des Sommets restreints de Tripoli en octobre et décembre, l’Egypte et la Libye, avec l’appui des Africains, mettent directement en garde l’Occident contre toute ingérence au Soudan, privilégiant une médiation totalement africaine. Le gouvernement soudanais utilise au mieux cette solidarité arabe et africaine en dénonçant l’agression contre un pays musulman, voire un « complot » occidental, et en distillant des petites phrases sur les risques d’un « nouvel Iraq ». Parallèlement à cela, la pression américaine et les annonces britanniques puis allemandes en faveur d’une intervention occidentale renforcent la solidarité arabe en faveur de Khartoum. Au total, le gouvernement a su utiliser au mieux ses alliés chinois et la méfiance arabo-musulmane contre l’Occident, grandissante depuis l’invasion iraquienne, pour vider les menaces de sanctions de toute substance et ne rien céder sur le fond.

L’imposition de sanctions sera à l’avenir très difficile. Lors de la réunion du Conseil de sécurité à Nairobi les 18-19 novembre, les termes de la résolution 1574 adoptée à l’unanimité ont été très mesurés (21), les Occidentaux souhaitant privilégier le consensus sur la menace. L’unanimité voulue par le Conseil a été obtenue au prix de concessions nombreuses à la Chine, à la Russie et au Pakistan, lesquels souhaitaient ménager Khartoum. La résolution 1574 revêt ainsi une grande portée symbolique sans apporter de nouveauté sur le fond : en particulier, elle ne reprend pas les demandes exprimées notamment par l’Allemagne, le Parlement européen ou *Amnesty International*, évoquant l’imposition d’un embargo complet sur les armes au Soudan.

Parallèlement à cela, un projet de résolution condamnant les violations des droits de l’homme au Soudan a été ajourné à l’Assemblée générale des Nations Unies sous l’influence du groupe Afrique, au grand dam des Etats-

(20) L’Egypte avait tenté une médiation commune avec la Libye entre gouvernement et SPLM/A, mais la médiation de l’IGAD, appuyée par les Etats-Unis, avait supplanté ces efforts. L’Egypte tente aujourd’hui de regagner son influence à la faveur de la crise du Darfour dans le règlement de laquelle elle est impliquée, notamment par le biais de la Ligue arabe : réunion extraordinaire de la Ligue le 8 août sur le Darfour, association de celle-ci aux négociations d’Abuja, envoi de 4 observateurs égyptiens à la CCF/UA, visite au Soudan d’une délégation d’oulémas égyptiens pour une médiation, etc.

(21) Elle promet l’aide de la Communauté internationale une fois l’accord de paix pour le Sud signé et appelle à une cessation immédiate des violences au Darfour.

Unis et de l'UE. Outre que ce blocage risque de renforcer le sentiment d'impunité des responsables d'exactions, il est symptomatique de l'écart se creusant entre un «Nord» interventionniste et un Sud qui croit de moins en moins en la légitimité des «leçons» qui lui sont imposées. La construction de mécanismes de règlement des conflits pourrait se trouver ainsi sans objet avant son aboutissement si les valeurs à protéger ne sont plus partagées.

* *
*

La probabilité d'application des deux protocoles humanitaires et sécuritaires conclus, toujours sous l'égide de l'UA, le 9 décembre 2004 et obtenus des parties dans un contexte de méfiance viscérale, apparaît bien faible. L'attaque de la ville de Tawila par le MLS le 22 novembre 2004 dans l'Etat du Nord-Darfour, puis celle du camp de déplacés de Kalma au Darfour-Sud constituent les plus graves violations du cessez-le-feu depuis la conclusion des protocoles; elles compromettent les chances d'un accord à Abuja et risquent d'entraîner Khartoum dans la surenchère. Les déclarations contradictoires du MLS à ce sujet (22) révèlent le grand morcellement du mouvement et son faible contrôle sur le terrain, ce qui pose à présent la question des moyens de pression de la communauté internationale sur ces mouvements encore mal connus.

Quant au gouvernement, il semble probable qu'il tente de gagner du temps jusqu'à l'aboutissement du processus de Machakos/Naivasha, en espérant que l'attention internationale décroisse bientôt. Car, contrairement à ce qu'avance J. Garang, la conclusion d'un accord de paix Nord-Sud ne favorisera pas forcément le dialogue avec toutes les composantes du Soudan, mais elle pourrait au contraire renforcer la nécessité pour les deux parties de contrôler leur territoire respectif. J. Garang et le Président Béchir savent tous deux qu'ils n'ont rien à gagner à une organisation plus «démocratique» du pays. Paradoxalement, la signature d'un accord de paix pourrait signifier le début d'un embrasement général du Soudan. Les tourabistes ont d'ores et déjà cette stratégie en tête et cherchent à rallier à leur cause l'ensemble des mouvements «périphériques» (ouest et est du Soudan).

La médiation en cours au Darfour a ainsi peu de chances d'aboutir à une paix durable. Privée d'appui solide, sans moyens et sans expérience, la force de l'UA peut freiner les exactions mais non s'opposer à une reprise généralisée des combats, même s'ils restent de faible intensité. L'enlisement durable de la situation et le harcèlement des combattants pourraient conduire l'Union africaine à demander soit un «Artémis II», que l'Europe ne semble

(22) Le 24, son porte-parole dénonce l'ensemble des accords de cessez-le-feu auxquels le mouvement était partie et déclare vouloir désormais renverser le gouvernement; en réponse, le gouverneur de l'Etat du Darfour-Nord déclare l'état d'urgence et la mobilisation générale. Le 25, le président du MLS, A.W. Mohamed el-Nour, dément et affirme au contraire que le mouvement entend respecter pleinement la trêve.

pas prête à envisager, soit son remplacement par une force onusienne. Ce scénario est d'autant plus probable qu'une force de l'ONU doit se déployer entre le Nord et le Sud dès la signature d'un accord à Naivasha. Une telle perspective ne réglerait pas nécessairement la crise soudanaise, étroitement liée à la recherche d'un nouvel équilibre des pouvoirs et des richesses. Elle pourrait en revanche durablement décrédibiliser les mécanismes de sécurité de l'UA et de ses partenaires, notamment l'UE.