

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

L'Union européenne au Darfour : derniers recours ?

Par Mahor Chiche et Emmanuel Dupuy
Respectivement Président de Sauver Le Darfour (SLD) et Président de l'Institut Prospective et Sécurité de l'Europe (IPSE)

A l'appel de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, de la Haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Louise Arbour, et sur demande des États de l'Union européenne (UE), les 47 membres du tout nouveau Conseil des droits de l'homme ont décidé d'envoyer une nouvelle mission d'enquête « pour évaluer la situation des droits de l'homme au Darfour », trois ans après la première mission, fin 2004, qui avait accusé le gouvernement soudanais de « crimes contre l'humanité ».

Pour Kofi Annan, le Darfour, cette province de l'ouest du Soudan, est « l'enfer sur terre ». Depuis février 2003, les milices Janjawids soutenues par le régime islamiste de Khartoum, attaquent les rebelles, sèment la terreur et massacrent les populations civiles des tribus musulmanes agricoles noires (non arabes) dites « africaines ». Le conflit du Darfour avait déjà fait plus de 300 000 morts, 3 millions de réfugiés et de déplacés et privé 500 000 personnes de toute aide humanitaire (selon Human Rights Watch en 2006). Ni les accords de paix scellés à Abuja en mai 2006, ni le renforcement des contingents de l'Union africaine (dans le cadre de la mission de l'Union africaine au Soudan, AMIS), ni le vote d'une énième résolution onusienne qualifiant les actes du régime soudanais de « crimes de guerre et de crimes contre l'humanité », n'ont mis fin à la catastrophe humanitaire. Pas plus d'ailleurs que les appels répétés de la Cour pénale internationale (CPI), qui a d'ores et déjà dressé une liste de 51 personnes qu'elle souhaiterait voir déférer, ou ceux du Programme alimentaire mondial (PAM) qui estime à plus de 700 000 millions de dollars l'aide nécessaire pour nourrir les Soudanais. L'enfer brûle toujours et s'étend au Tchad et à la République centrafricaine.

Les éléments stratégiques du conflit

Après 20 ans de guerre civile, un accord de paix entre le nord et le sud du pays a été signé en janvier 2005, sans que cela n'ait véritablement changé la posture du gouvernement central de Khartoum à l'égard des cultivateurs noirs du Darfour.

Dans un contexte de raréfaction des ressources alimentaires résultant d'une longue sécheresse et d'une forte croissance démographique, le régime soudanais s'est résolument engagé dans une politique d'éviction des populations « africaines » sédentaires au profit des nomades « arabes » réputés plus proches du pouvoir. La

découverte récente de ressources minières et pétrolières au Darfour semble avoir renforcé cette politique. Le Soudan produit 500 000 barils/jour et représente près de 6% des importations chinoises de pétrole. Cette donnée n'est probablement pas étrangère à l'opposition de la Chine au sein du Conseil de sécurité à toute intervention et explique aussi les velléités américaines dans la zone. Ces derniers étant fortement préoccupés par la sécurité de l'oléoduc entre le lac Tchad et Kribi au Cameroun, souhaitent avant tout éviter toute déstabilisation régionale touchant le Tchad et la République Centrafricaine.

Dans ce contexte, plusieurs mouvements rebelles ont pris les armes. Les deux principaux groupes sont le Mouvement de Libération du Soudan (SLM) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM). Aujourd'hui seul le Front National de Rédemption (FNR, l'ancien JEM) continue la lutte. Le SLM observe un cessez-le-feu conformément à un accord signé avec le gouvernement soudanais sous l'égide de l'Union Africaine, accord dont le FNR n'est pas signataire.

L'inaction de la communauté internationale s'est longtemps fondée sur les risques de déstabilisation régionale et le souci du maintien de la fragile paix entre le nord et le sud du Soudan, depuis l'accord de paix global signé entre le gouvernement fédéral soudanais et le Mouvement de Libération du Soudan (MPLS, dirigé par Salva Kiir, actuel Vice-Président du Soudan). L'échec actuel de la pression diplomatique semble être le résultat direct des menaces de veto chinois, partenaire économique de poids du Soudan, et russe, qui reste un pourvoyeur d'armes important pour Khartoum.

Un pouvoir contesté

La proclamation, en 1983, de la Charia, loi islamique reléguant les non musulmans au rang de citoyens de seconde classe, fut une des causes principales de la guerre entre le gouvernement de Khartoum et le sud peuplé majoritairement d'animistes et de chrétiens. En 1989, alors que le gouvernement et le parlement démocratiquement élus s'apprétaient à conclure la paix avec le sud Soudan et à supprimer la Charia, le parti islamiste (FNI, Front National Islamique, fondé par l'idéologue Hassan el Tourabi), qui n'avait recueilli que 10 % des voix lors des premières élections libres, prend le pouvoir par la force. Dès 1991, le régime de Khartoum théorise la notion d'infériorité des « africains noirs ».

Depuis, le président Omar el-Béchir exerce son pouvoir sans partage. Au Soudan, le multipartisme affiché a des limites. Si plusieurs partis politiques

islamiques sont présents (Baas, Oumma, etc.), un seul exerce sa domination : le Congrès national. Aux législatives de 2000, il a ainsi remporté 355 sièges sur 360. Les partis d'opposition sont interdits et seules les candidatures personnelles sont autorisées. Lors des dernières élections présidentielles de 1996, le président sortant fut le seul des 41 candidats en lice à pouvoir prétendre faire campagne et obtint 86,6% des suffrages.

L'illusoire efficacité d'une force internationale hybride

Assurément, le nouveau dispositif prévu de force hybride UA-ONU n'offrira qu'une assistance technique insuffisante pour faire face à l'ampleur de la crise. Cette nouvelle proposition, comme les accords de paix d'Abuja et la récente prorogation du mandat de l'Union africaine de six mois, risque d'apparaître comme de la « poudre aux yeux ».

Au nom du principe de « la responsabilité de protéger » consacré en droit international, les Nations unies doivent intervenir au Darfour et assurer une opération de maintien de la paix renforcée. Un nouvel échec du multilatéralisme conduirait vraisemblablement à une opération américano-britannique solitaire. Depuis plusieurs semaines, en effet, les États-Unis et la Grande-Bretagne étudient les possibilités de frappes aériennes contre des objectifs militaires soudanais ciblés. Les deux pays ont d'ailleurs haussé le ton début décembre 2006 en menaçant d'interdire de survol les avions soudanais, soupçonnés d'épauler les milices sur le territoire du Darfour. Le Canada aussi envisage d'ailleurs d'intervenir de plus en plus sérieusement.

L'impuissance de l'ONU est surmontable : le rôle de la France et de l'Europe

L'État soudanais refuse toujours la présence d'une force internationale sur son territoire, sous prétexte que la décision lui serait imposée de l'extérieur. Dans ce contexte, l'Union européenne, et plus particulièrement la France, pourraient jouer un rôle moteur pour rétablir la paix. Afin d'éviter que cette action ne soit perçue comme une initiative américano-otaniennne, l'UE devra faire preuve d'un volontarisme politique soutenu en réaffirmant le rôle qu'elle entend jouer « hors zone » (européenne).

En premier lieu, en refusant de se contenter de la résolution 1706, dont l'application reste subordonnée à l'accord de Khartoum, l'UE pourrait agir concrètement en prenant l'initiative d'une nouvelle résolution de l'ONU autorisant l'usage de « mesures coercitives » et organisant enfin le déploiement de Casques bleus au Darfour. Dans une telle hypothèse, une mission militaire européenne pourrait venir en soutien de celle de l'ONU. En août 2006, la mission européenne en République Démocratique du Congo (EUFOR RD Congo), en soutien de la mission de l'ONU (MONUC), a démontré l'efficacité d'un tel dispositif dans lequel l'UE a réaffirmé une vision propre de la sécurité internationale s'inscrivant dans le cadre du

multilatéralisme. En raison des risques de veto russe et chinois, l'action de l'ONU a cependant peu de chances d'aboutir.

Pour sortir de l'impasse, une autre démarche est envisageable. En vertu du Titre V du Traité de l'UE consacré à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), un État de l'UE peut assumer de sa propre initiative une mission de Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD). L'Union européenne peut ainsi planifier et conduire des opérations autonomes, comme elle l'a fait sous l'égide de la France avec l'opération Artémis en République démocratique du Congo en 2003. Elle y a déjà eu recours également en Macédoine (opération Concordia en 2003) et actuellement dans le cadre de la relève de la SFOR en Bosnie-Herzégovine (opération Altéa depuis décembre 2004). La France pourrait ainsi, en qualité de « nation cadre » d'une opération militaire européenne, avec des règles d'engagement claires, sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en ayant accès aux moyens militaires et capacités collectives de l'OTAN, conformément à l'accord dit « Berlin Plus » de 2003, pleinement « assumer l'exercice de son droit d'initiative en matière de gestion de crise internationale et la responsabilité de la coordination d'une intervention militaire ». Cette mission de gestion de crise couplerait ainsi la légitimité du multilatéralisme, la cohérence de la PESD et les moyens militaires et logistiques de l'Alliance.

Surmonter les blocages pour agir vite

La réaction de l'ONU se faisant attendre, il est du devoir de la Communauté internationale en générale, de l'Europe et de la France en particulier de réagir avant que certaines communautés du Darfour ne disparaissent totalement. Face au blocage actuel et semble-t-il durable de la situation, une prise de conscience collective quant à la légitimité d'une présence internationale est devenue plus que nécessaire. L'Europe qui a aussi des intérêts économiques à défendre au Soudan ne peut pas rester les bras croisés. L'UE qui finance déjà la force de l'AMIS doit faire un pas de plus pour sauver le Darfour, avant qu'il ne soit définitivement trop tard.

Pour aller plus loin :

Save Darfur, collectif américain engagé sur la médiation de la situation humanitaire et politique au Darfour : www.savedarfur.org

Réseau francophone de recherche sur les opérations de maintien de la paix : www.operationspaix.net

Sauver Le Darfour, site d'information sur le Darfour: www.sauverledarfour.org

Institut Prospective et Sécurité de l'Europe (IPSE) : www.ipse-org.eu